



Gestión Turística

ISSN: 0717-1811

gestionturistica@uach.cl,

revistagestionturistica@gmail.com

Universidad Austral de Chile

Chile

Navas Graterol, Melania; Fermín Pacheco, Orlando  
CONFLICTOS DE CONTROL Y COMPETENCIA EN LA ACTIVIDAD TURÍSTICA-RECREACIONAL  
EN ESPACIOS TURÍSTICOS NACIONALES. Caso: Localidad de Playa El Agua, Municipio Antolín del  
Campo, Estado Nueva Esparta, Venezuela  
Gestión Turística, núm. 16, julio-diciembre, 2011, pp. 127-136  
Universidad Austral de Chile  
Valdivia, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223322452006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**CONFLICTOS DE CONTROL Y COMPETENCIA EN LA ACTIVIDAD  
TURÍSTICA-RECREACIONAL EN ESPACIOS TURÍSTICOS NACIONALES.**  
*Caso: Localidad de Playa El Agua, Municipio Antolín del Campo,  
Estado Nueva Esparta, Venezuela*

**Melania Navas Graterol**

Universidad de Oriente, Núcleo de Nueva Esparta  
Venezuela  
[mnavas95@hotmail.com](mailto:mnavas95@hotmail.com)

**Orlando Fermín Pacheco**

Universidad de Oriente, Núcleo de Nueva Esparta  
Venezuela  
[fermin.orlando@ne.udo.edu.ve](mailto:fermin.orlando@ne.udo.edu.ve)

## **RESUMEN**

La investigación se fundamenta en el estudio de los conflictos de competencia legal existentes en las actuaciones de los organismos públicos que manejan y controlan la actividad turística-recreacional en Playa El Agua. Los referentes teóricos del estudio son: *superestructura turística, conflictos de competencia, y espacio turístico*. La metodología representa un diseño analítico-situacional, de perspectiva temporal transeccional, basada en la aplicación de técnicas de carácter cualitativo, específicamente revisión documental, entrevista y observación in situ, y la interpretación de los resultados, hermenéuticamente en el *análisis de contenido*. Los resultados permitieron concluir la existencia de conflictos de competencia legal entre los organismos públicos involucrados, que afectan la actividad turística-recreacional en Playa El Agua, explicado en el incumplimiento de las leyes, desconocimiento, descoordinación entre los organismos, y falta de capacitación de los funcionarios públicos que allí se desempeñan.

**Palabras Claves:** Actividades Turísticas; Superestructura Turística; Espacios Turísticos; Derecho; Competencias Turísticas; Ámbitos de actuación.

## **CONTROL AND COMPETENCE CONFLICTS IN THE TOURIST-RECREATIONAL ACTIVITY IN NATIONAL TOURIST AREAS**

*Case: Playa El Agua Village, Municipio Antolín del Campo,  
Estado Nueva Esparta, Venezuela*

### **Melania Navas Graterol**

Universidad de Oriente, Núcleo de Nueva Esparta  
Venezuela  
[mnavas95@hotmail.com](mailto:mnavas95@hotmail.com)

### **Orlando Fermín Pacheco**

Universidad de Oriente, Núcleo de Nueva Esparta  
Venezuela  
[fermin.orlando@ne.udo.edu.ve](mailto:fermin.orlando@ne.udo.edu.ve)

## **ABSTRACT**

The research paper is based on the conflicts within the legal competence of the public organisms that manage and control the tourist recreational activity of “Playa El Agua”. The theoretical reference that support the study relate to the tourist superstructure, law, competence and the tourism environment. The methodology applied in the study is defined as a field research with an analytic situational design, visualized from a temporal trans-sectional perspective, using qualitative research techniques as a documentary review, interview and observation. The analysis led to the conclusion that there are conflicts of legal nature between the public organisms that operate in “Playa El Agua”, which affect in many ways the tourism recreational activity in the area, basically, due to the failure to respect laws, ignorance, lack of coordination between the organisms and public employees with poor qualification.

**Key words:** Tourist recreational Activity; Law, Tourist Competence; Performance Areas.

## INTRODUCCIÓN

La actividad turística causa un efecto multiplicador en la economía de la región donde se lleve a cabo. La Organización Mundial del Turismo (OMT), afirma que el turismo es un “actividad económica generadora de riqueza, hasta el punto de ser considerado por algunos autores (Altés, 1993) como la segunda actividad mundial más importante tras la industria del petróleo y sus sectores derivados” (1998).

Es decir, el turismo permite a la zona, sector o municipio donde se desarrolla, generar un beneficio monetario. Para alcanzar dicho beneficio se le debe dar a la zona un valor significativo como producto turístico, para el cual se requiere de una buena planificación, unida a una normativa jurídica específica que facilite el control y la gestión de la actividad de manera óptima, eficaz y eficiente. Este papel normativo lo desarrolla la superestructura turística, que es uno de los componentes de sistema turístico, que actúa y está representada por los organismos públicos y privados que tienen que ver con el funcionamiento de los demás elementos que integran el sistema (Oferta Demanda, Producto e Infraestructura. Boullón, 1990).

Los constructos teóricos en los que se fundamenta el estudio, están referidos a la superestructura turística como fundamento del sistema turístico, encargado de armonizar y optimizar las relaciones entre los componentes del mismo, en un determinado destino; el derecho, como instrumento que permite alcanzar objetivos específicos en función de una política sólida para la planificación y el desarrollo de las actividades turísticas recreacionales; la competencia, como atribución conferida al estado y las leyes y el espacio turístico, como ámbito físico donde están distribuidos los atractivos y ámbito socio-cultural del drama turístico.

El Estado Nueva Esparta, Isla de Margarita, cuenta con atractivos turísticos naturales, históricos y culturales, complementados con una variedad de bienes y servicios, causa por la cual es uno de los destinos turísticos más visitados del país, por turistas nacionales y extranjeros.

El objetivo de este estudio, trata una situación particular que ocurre en el Municipio Antolín del Campo del Estado Nueva Esparta, específicamente en Playa el Agua (Figura N° 1), ubicada geográficamente en el extremo septentrional de la cornisa

noreste de la Isla de Margarita, entre los límites de Punta Varadero al Norte y Punta Piragua al Sur. En ella se puede apreciar la unión de paisaje de playa y de montaña y por sus características de fina arena blanca, abundantes palmeras y cocoteros, variedad de servicios de alojamiento, restaurantes de comida típica y diversa, venta de artesanía, alquiler de toldos, sillas y baños, además de programaciones de eventos recreativos y deportivos, por su condición de playa oceánica y gran extensión, esta se ha convertido en una de las playas más visitadas en el Municipio y en Margarita.

Dada la importancia de esta área, fue declarada Área Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), y la función de organismo de administración y manejo de esta zona, la ejerce el Ministerio de Turismo, en conjunto con otros organismos públicos que tienen competencia en la zona, tales como el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales y la Alcaldía del Municipio Antolín del Campo, quienes tienen atribuciones según su materia, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Ambiente, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y Ley de Zonas Costeras.

A pesar de que los mencionados instrumentos jurídicos expresan las funciones de cada uno de los organismos en Playa el Agua, en este espacio turístico, objeto de estudio, desde hace varios años se ha venido manifestando la presencia de conflictos de competencia legal, que han generado una serie de situaciones no deseadas que inciden en el desarrollo armónico de la zona, tales como anarquía, caos, abandono, deterioro y daños irreversibles al ambiente. De continuar dicha situación, Playa el Agua perderá posicionamiento como destino turístico del municipio Antolín del Campo.

## METODOLOGÍA

La metodología a través de la cual se llevó a cabo este estudio, está definida como de campo, de diseño analítico-situacional, multivariable bajo una perspectiva temporal transeccional. Para la recolección, procesamiento y análisis de los datos, se utilizaron técnicas de investigación de campo de carácter cualitativo. Específicamente para la recolección de datos, se utilizó la entrevista abierta o no estructurada, donde el instrumento utilizado para esta técnica fue una guía de entrevista, la cual fue aplicada a los representantes de los organismos públicos que ejercen competencias legales en materia

de turismo en Playa el Agua y la revisión documental fundamentada en la elaboración de una ficha bibliográfica, que contenía información sobre fuentes documentales, conformadas por publicaciones contenidas en la Gaceta Oficial, el inventario de los actos administrativos, textos, diarios de circulación local y trabajos de investigación. Posteriormente, la información recopilada fue analizada a través de la técnica de análisis de contenido.

## RESULTADOS

Playa el Agua por ser una Zona Bajo Régimen de Administración Especial y de interés turístico, está sometida a un régimen jurídico especial de uso y manejo, ejercido por el Ministerio de Turismo, el Ministerio del Ambiente y la Alcaldía del Municipio Antolín de Campo, cuyas atribuciones y competencias están previstas en las leyes.

Los Ministerios y la Alcaldía son entes públicos que tienen su origen en la ley y su estructura de funcionamiento responde a un sistema jerárquico en particular, diferenciado por su rango de acción en todo el territorio nacional y regional o municipal respectivamente.

En el caso de la Alcaldía, las decisiones derivan de quien ejerce la función ejecutiva, este hecho trae como consecuencia que el perfil de los demás funcionarios no se corresponde con los cargos y responsabilidades que tienen asignados, así como también se pudo observar que los recursos tanto humanos como financieros, son insuficientes para cubrir sus actividades, lo cual dificulta el desempeño adecuado de sus labores en materia de turismo, aunado al incumplimiento de las leyes, desconocimiento y falta de voluntad política, entre otros factores.

Los Ministerios de Turismo y del Ambiente, (por órgano de la Dirección Estadal Ambiental de Nueva Esparta) son órganos superiores de la Administración Pública Central y guardan una estrecha relación entre sí por las materias que les competen, lo cual los obliga a actuar de manera coordinada y eficiente.

De acuerdo a lo observado, se puede afirmar, que el origen de los conflictos de competencia en materia de turismo que existen entre estos organismos en Playa el Agua, tienen que ver con la aplicación de las leyes, su interpretación y la obligación que tienen

de ajustar sus actividades a las mismas, como ocurre en los casos referidos a la normativa jurídica turística y ambiental, autorizaciones para la ocupación del territorio, permisos de construcción y pago de impuestos municipales.

Todo ello debido a la ausencia del Ministerio de Turismo en esta zona, evidenciada por la falta de el ejercicio de sus competencias legales en relación a la ocupación del territorio, ya que es el ente encargado de otorgar los permisos correspondientes en esta materia, y en este sentido por no haber ejercido su autoridad, se han producido interferencias, criterios dispares, y situaciones conflictivas con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales y, entre éstos y la Alcaldía del Municipio Antolín del Campo, cuando ésta, irrespetando sus respectivas competencias, ha obviando los necesarios y precedentes permisos para la ocupación del territorio y para la afectación de los recursos naturales, otorgando a discreción permisos de construcción a establecimientos comerciales sobre la franja costera de Playa El Agua.

Cabe señalar además, que los conflictos de competencia entre estos organismos, se presentan en el ejercicio de las denominadas competencias concurrentes, previstas en las diversas leyes que otorgan atribuciones legales a los organismos públicos que actúan en la zona

Dado el hecho de la inexistencia de coordinación e integración entre estos organismos, además de la inexistencia de un ente que estimule el entendimiento, la información oportuna y la conciliación entre los mismos, se considera que este ha sido uno de los factores determinantes en su inadecuada gestión, lo que ha afectado el desarrollo de la actividad turística de la localidad, al producirse un crecimiento desordenado y anárquico de las construcciones irregulares sobre la franja costera de esta playa, causando la contaminación de la arena y el agua, además de la alteración visual del paisaje. Esta inoperancia impide la aplicación de medidas preventivas para evitar el avance de su deterioro físico y ambiental.

En cuanto a los aspectos teóricos de la interpretación del turismo como sistema integral, en este caso de estudio se evidencia, que las fallas de la superestructura turística en su actuación, afecta a los demás elementos del sistema turístico que forman parte de la localidad de Playa el Agua.

## CONCLUSIONES

Se puede afirmar que en Playa El Agua, Municipio Antolín del Campo, Estado Nueva Esparta, existen conflictos de competencia legal entre los organismos públicos que a través de leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas, actúan en el mencionado atractivo y en la actividad turística-recreacional que allí se desarrolla, básicamente evidenciándose en el incumplimiento de las leyes, producto de: a) desconocimiento de las atribuciones o competencias; b) descoordinación entre los organismos, y c) falta de capacitación de los funcionarios públicos que se desempeñan en el área.

Se evidencian hechos que permiten concluir la existencia de una mala praxis de los organismos e instituciones a nivel nacional y municipal, en el espacio turístico donde se ubica Playa El Agua, quizás el más importante y reconocido sitio turístico del Estado Nueva Esparta, a nivel nacional e internacional.

A nivel municipal, la estructura de la Alcaldía y su funcionamiento operativo y burocrático no responde a las materias de su competencia turística.

Las características de las organizaciones e instituciones nacionales y municipales que ejercen competencias en materia turística en Playa El Agua, evidencian deficiencias de orden funcional y operativa que se ubican en lo expresado por Zambrano (2001): “Existe una estructura cuyo volumen (cargos, personal, procesos) no se corresponde con el peso (competencias legales), con el tamaño (dimensión económica para generar ingresos) y/o su capacidad técnico-gerencial (eficacia y eficiencia en la gestión); y la capacidad gerencial en general en gobernaciones y alcaldías es de bajo nivel, es débil, lo cual impacta el uso de los recursos y la cantidad y calidad de los productos que genera”.

En el ámbito municipal, el perfil de los funcionarios no se corresponde con los cargos y responsabilidades que tienen asignados. Las decisiones que allí se toman suelen responder a un esquema jerárquico y vertical, puesto que derivan de quien ejerce (el Alcalde) la función ejecutiva en la Alcaldía. Asimismo, los recursos financieros asignados, resultan insuficientes para cubrir sus actividades y competencias.

En el ámbito nacional, representado por el Ministerio de Turismo (MINTUR) y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN), por ser órganos del Poder

Público Nacional, sus competencias abarcan todo el territorio nacional y en la toma de decisiones en materia turística y ambiental, su mayor deficiencia lo representa un claro y enfático centralismo, que impide la toma de decisiones rápidas y eficientes, mientras que en la Alcaldía del Municipio Antolín del Campo, la cual se ubica en el nivel del Poder Público Municipal, su función se limita a otorgar permisos de construcción y la patente de industria y comercio, aspecto éste que no es la esencia de sus competencias en materia de turismo, y tiene circunscrito su ámbito de acción sólo en el espacio político-territorial de ese municipio.

La investigación ha evidenciado que los ámbitos de actuación del Ministerio de Turismo y del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (por órgano de la Dirección Estadal Ambiental de Nueva Esparta) a pesar de ser teóricamente vinculantes, condición que los obliga a actuar de forma coordinada y eficiente, en la realidad observada su actuación es atomizada y descoordinada en las problemáticas y procedimientos que pretenden atender. De igual manera, la Alcaldía que si bien actúa en un nivel inferior (Poder Público Municipal), el ejercicio de sus competencias en materia de turismo, está sometido no sólo a la regulación de las leyes nacionales, sino también de los instrumentos jurídicos que le son propios (ordenanzas, decretos, reglamentos, etc.).

Se puede afirmar que frecuentemente, el origen de los conflictos de competencia en materia de turismo que existen entre estos organismos en Playa El Agua, en los casos referidos a la regulación turística, la regulación ambiental, las autorizaciones para la ocupación del territorio, los permisos de construcción y el cobro de impuestos municipales, tienen que ver con la aplicación de las leyes, su interpretación y la obligación que tienen de ajustar sus actividades a las mismas. Esto corrobora lo que se afirma en planteamientos teóricos, de que “El funcionamiento del sistema turístico acusa desarreglos evidentes y de magnitud, causados por fuerzas provenientes del medio ambiente y nacidos dentro de sus propias estructuras y funciones” (Boullón, et. al. 1991).

No existe un organismo coordinador que permita el entendimiento, una información oportuna y la conciliación entre ellos y se considera que este ha sido uno de los factores determinantes de la inadecuada gestión de dichos organismos, lo que ha afectado el desarrollo de las actividades turísticas y recreacionales en esa localidad, al producirse el crecimiento anárquico y desordenado de las construcciones ubicadas sobre la franja costera de esta playa, causando la contaminación de la arena y el agua, además de la

alteración visual del paisaje. Esta falta de coordinación ha impedido la aplicación de las medidas necesarias para evitar el avance de su deterioro físico y ambiental.

Los resultados de la investigación evidencian que los conflictos de competencia, generalmente se presentan en el ejercicio de las competencias concurrentes, como ocurre en los casos referidos a la normativa jurídica turística, la ambiental, autorizaciones para la ocupación del territorio, permisos de construcción y cobro de impuestos municipales.

La capacitación representa uno de los problemas del turismo en el área estudiada, específicamente cuando se trata de los funcionarios que prestan sus servicios en los organismos públicos que ejercen competencias legales en espacios turísticos. Se evidencia que existe un desconocimiento de la normativa legal en materia de turismo y las competencias legales que tienen los organismos públicos en esta materia, situación que sin duda alguna, afecta el desarrollo de la actividad, especialmente cuando se trata de la aplicabilidad de la normativa jurídica que regula estos espacios sometidos al control de diversos organismos públicos, que tienen competencias específicas y niveles de actuación diferentes.

Se supone que esta situación destacada en el estudio, es factible que esté pasando en otras áreas y atractivos turísticos ubicados en la Isla de Margarita, (Playa Parguito, Playa El Yaque, La Restinga, y Playa Guacuco) la cual tiene una inequívoca vocación turística que la ha convertido en un destino turístico de alta jerarquía del país, y que sin duda alguna, afecta el desarrollo de las actividades turísticas-recreacionales que allí se realizan.

Es por estas razones, que se requiere que la superestructura turística, como parte integrante del sistema turístico, tenga un funcionamiento eficaz, eficiente y acorde con las funciones que le son inherentes, como bien lo señalan McInstosh, R. y Gupta, S. (1983): “la organización nacional de turismo puede desempeñar su labor con mayor eficacia sólo cuando es muy competente, si posee los recursos adecuados, y si sus actividades no se restringen”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boullón, Roberto.** (1990). *Planificación del Espacio Turístico* (2<sup>a</sup> ed.). México: Trillas.
- Boullón, Roberto y Otros.** (1991). *Un Nuevo Tiempo Libre. Tres enfoques teoricoprácticos.* (2<sup>a</sup> ed.). México: Trillas.
- Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares.** (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.330, Noviembre 22, 2001.
- Ley Orgánica de la Administración Pública.** (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.305, Octubre, 17, 2001.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal.** (2005) Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 38.204, Junio 8, 2005.
- Ley Orgánica de Turismo.** (2005). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 38.215, Junio 23, 2005.
- Ley de Zonas Costeras.** (2001) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.349, Diciembre 19, 2001.
- McIntosh, Robert y Gupta, Shashikant.** (1983). *Turismo, Planeación, Administración y Perspectivas.* México: Limusa.
- Organización Mundial del Turismo (OMT).** (1998). *Introducción al Turismo.* Madrid: OMT.
- Zambrano, Adalberto.** (2001). *Gerencia Estratégica y Gobierno.* Caracas: IESA.

Recibido: 16/09/2011  
Aprobado: 24/10/2011  
Arbitrado anónimamente