

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**El final de una política pública:**  
análisis del ciclo político del  
proyecto destinos inductores para  
el desarrollo turístico regional  
(DIDTR) – Brasil

**The finalization of a public  
policy:** analysis of the political  
cycle of the project inductor  
destinations for regional tourist  
development (DIDTR) – Brazil

María Belén Zambrano Pontón

Magnus Luiz Emmendoerfer

Suely de Fátima Ramos Silveira

# Sumário

<b>PARTE 1: POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>17</b>
<b>1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS</b> .....	<b>18</b>
<b>UM MODELO POLÍTICO DE IMPLEMENTAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS PAPÉIS DO DIREITO E DOS JURISTAS</b> .....	<b>20</b>
William H. Clune III	
<b>EVALUACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	<b>83</b>
Louis Valentin Mballa e Arturo Bermúdez Lara	
<b>PATERNALISMO LIBERTÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERVENÇÃO E TRANSPARÊNCIA</b> .....	<b>105</b>
Marcia Carla Pereira Ribeiro e Victor Hugo Domingues	
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19</b> .....	<b>121</b>
<b>LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O USO SECUNDÁRIO DE DADOS PESSOAIS NO PODER PÚBLICO: LIÇÕES DA PANDEMIA</b> .....	<b>123</b>
Miriam Wimmer	
<b>EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NOS SETORES INDUSTRIAIS BRASILEIROS: SUGESTÕES PARA A CRISE DA COVID-19</b> .....	<b>144</b>
Michelle Márcia Viana Martins e Chrystian Soares Mendes	
<b>COMPLIANCE EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA: ANÁLISE SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NO BRASIL</b> .....	<b>169</b>
Luciana Cristina da Conceição Lima, Alcindo Fernandes Gonçalves, Fernando Cardoso Fernandes Rei e Cláudio Benvenuto de Campos Lima	
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS E ACCOUNTABILITY</b> .....	<b>188</b>
<b>ACCOUNTABILITY E DESENHO INSTITUCIONAL: UM “PONTO CEGO” NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO</b> .....	<b>190</b>
Danielle Hanna Rached	
<b>ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO</b> .....	<b>211</b>
Eduardo Jordão e Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa	

<b>O CONTROLE E A AVALIAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS POR DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO BRASIL .....</b>	<b>243</b>
Vinicius Garcia e Carlos Araújo Leonetti	
<b>4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE SAÚDE .....</b>	<b>266</b>
<b>A LIVRE OPÇÃO PELA CESARIANA: UM “NUDGE ÀS AVESSAS” .....</b>	<b>268</b>
Bruna Menezes Gomes da Silva e Júlio Cesar de Aguiar	
<b>AUTISMO: ASPECTOS JURÍDICOS DA ACESSIBILIDADE E RESPEITO .....</b>	<b>283</b>
Fabiana Barrocas Alves Farah e Danilo Fontenele Sampaio Cunha	
<b>SAÚDE E DOENÇAS RARAS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO AO TRATAMENTO E SUAS LIMITAÇÕES.....</b>	<b>301</b>
Danilo Henrique Nunes e Lucas de Souza Lehfeld	
<b>5. OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPÉCIE .....</b>	<b>318</b>
<b>REGULAÇÃO DAS ÁGUAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA PRODUÇÃO NORMATIVA DOS ÓRGÃOS REGULADORES FEDERAIS .....</b>	<b>320</b>
Bianca Borges Medeiros Pavão, Natasha Schmitt Caccia Salinas e Thauany do Nascimento Vigar	
<b>“LET THE ALGORITHM DECIDE”: IS HUMAN DIGNITY AT STAKE?.....</b>	<b>343</b>
Marcela Mattiuzzo	
<b>DAS ACEPTÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS ÀS VOZES SILENCIADAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>371</b>
Thaís Araújo Dias e Monica Mota Tassigny	
<b>PLANEJAMENTO FAMILIAR: “INIMIGO” A SER COMBATIDO, “ALIADO” LIBERTADOR OU FALSO “AMIGO”? .....</b>	<b>395</b>
Vinicius Ferreira Baptista	
<b>A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE COMO OFENSA AOS DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>419</b>
William Timóteo e Ilzver de Matos Oliveira	
<b>ANÁLISE CÊNICA DOS FEMINICÍDIOS EM CURITIBA: PROPOSTAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS ....</b>	<b>433</b>
Ticiane Louise Santana Pereira, Octahydes Ballan Junior e Antonio Henrique Graciano Suxberger	
<b>ORIGIN AND CONSEQUENCES OF THE WAR ON DRUGS. FROM THE UNITED STATES TO ANDEAN COUNTRIES .....</b>	<b>451</b>
Silvio Cuneo e Nicolás Oxman	

<b>TRABALHO DECENTE: COMPORTAMENTO ÉTICO, POLÍTICA PÚBLICA OU BEM JURIDICAMENTE TUTELADO?</b> .....	<b>471</b>
Silvio Beltramelli Neto e Mônica Nogueira Rodrigues	
<b>EL FINAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DEL CICLO POLÍTICO DEL PROYECTO DESTINOS INDUCTORES PARA EL DESARROLLO TURISTICO REGIONAL (DIDTR) – BRASIL</b> .....	<b>496</b>
María Belén Zambrano Pontón, Magnus Luiz Emmendoerfer e Suely de Fátima Ramos Silveira	
<b>ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS DE ICMS: ESTUDO DE CASO DA VIABILIDADE DO USO DE DLT EM NOTA FISCAL ELETRÔNICA</b> .....	<b>520</b>
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Fernando Crespo Queiroz Neves	
<b>PARTE 2: TEMAS GERAIS</b> .....	<b>549</b>
<b>A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO AO ALIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL</b> .....	<b>551</b>
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff	
<b>GRUPOS VULNERABLES DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) ¿EN QUIÉN PODRÍA Y DEBERÍA ENFOCARSE EN BASE A LA DOCTRINA Y A LA EXPERIENCIA COMPARADA IBEROAMERICANA?</b> .....	<b>571</b>
Juan Pablo Díaz Fuenzalida	
<b>EL SUFRAGIO ELECTRÓNICO COMO ALTERNATIVA AL SUFRAGIO TRADICIONAL: LUCES Y SOMBRAS DE UN DEBATE RECURRENTE</b> .....	<b>595</b>
David Almagro Castro, Felipe Ignacio Paredes Paredes e Edgardo Lito Andres Cancino	
<b>COGNOSCIBILIDADE E CONTROLE SOCIAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DA DEMODIVERSIDADE: ESTUDO EMPÍRICO DE PORTAIS ELETRÔNICOS MINISTERIAIS LATINO-AMERICANOS</b> .....	<b>621</b>
Ana Carolina Campara Verdum, Leonardo Fontana Trevisan e Rosane Leal da Silva	
<b>DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA O DIREITO DO CONSUMIDOR</b> .....	<b>655</b>
Sthéfano Bruno Santos Divino	
<b>QUEM TEM MEDO DA RESPONSABILIZAÇÃO SUBJETIVA? AS TEORIAS DA CONDUTA E DA IMPUTAÇÃO, PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSTITUCIONALIZADO</b> .....	<b>690</b>
Sandro Lúcio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona	
<b>A INSUFICIÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO COMO FUNDAMENTO PARA O AFASTAMENTO DA RESERVA DO POSSÍVEL NA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA DIGNIDADE HUMANA</b> .....	<b>711</b>
Dione J. Wasilewski e Emerson Gabardo	

# El final de una política pública: análisis del ciclo político del proyecto destinos inductores para el desarrollo turístico regional (DIDTR) – Brasil\*

## The finalization of a public policy: analysis of the political cycle of the project inductor destinations for regional tourist development (DIDTR) – Brazil

María Belén Zambrano Pontón\*\*

Magnus Luiz Emmendoerfer\*\*\*

Suely de Fátima Ramos Silveira\*\*\*\*

### Resumen

En este artículo se presentaron las razones para la extinción de una política pública, identificadas a partir del análisis del proyecto Destinos Inductores para el Desarrollo Turístico Regional (DIDTR), en Brasil. A partir del análisis de esa política pública federal, por medio del modelo del ciclo político, se identificaron los motivos que llevaron al Ministerio de Turismo (MTur) a decidir el fin del proyecto turístico. Con un abordaje metodológico cualitativo, cuyos datos fueron colectados a través de una investigación de campo, con entrevistas semiestructuradas a los actores del gobierno federal - funcionarios del MTur, y actores públicos y privados de los destinos inductores del Estado de Minas Gerais: Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto y Tiradentes. También fueron colectados datos secundarios, como informaciones disponibles en los portales oficiales del MTur. Los resultados permitieron evidenciar que una política pública puede acabar de varias maneras y por diferentes motivos. La extinción del proyecto ocurrió en dos momentos: el primero, para fines internos, en 2011, y, el segundo, para fines externos, en 2015, con el fin de la acción más emblemática del proyecto, los Informes de los Índices de competitividad. Se identificó también que el ciclo político del proyecto presentó fallas en todas las fases analizadas, situación que, se podría decir, llevó al final de la política pública estudiada. La contribución de este estudio radica en que se trató un tema relevante, pero poco discutido en el mundo académico, que es la finalización-extinción de una política pública.

**Palabras-Clave:** Ciclo Político. Destinos Inductores. Extinción de Políticas Públicas. Políticas Públicas de Turismo. Brasil.

\* Recebido em 08/05/2020  
Aprovado em 16/02/2021

\*\* Ingeniera en Marketing, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Riobamba-Ecuador. Magister Scientiae em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-Brasil. Investigadora en el Grupo de Investigación em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos – GDTeC del Núcleo de Administração e Políticas Públicas – NAP2. Fui Asistente de Cadeira de la disciplina de Gestão de Personal I y II (1 año). Mi experiencia profesional también ha sido en el área comercial y financiera.  
E-mail: belen.zambrano.p@hotmail.com

\*\*\* Pós-Doutor em Administração Pública, Universidade do Minho, e em Turismo, Universidade do Algarve, Portugal. Professor Associado, Programa de Pós-Graduação em Administração - Pública, Universidade Federal de Viçosa.  
E-mail: magnus@ufv.br

\*\*\*\* Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (1984), Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa (1993) e Doutorado em Economia Aplicada pela ESALq/Universidade de São Paulo (2000).  
E-mail: sramos@ufv.br

## Abstract

This article presented the reasons for the extinction of a public policy, identified from the analysis of the project of the Inductive Destinations of the Regional Tourist Development (DIDTR), in Brazil. From the analysis of this federal public policy, through the model of the political cycle, the reasons that led the Ministry of Tourism (MTur) to decide the end of the tourism project were identified. With a qualitative methodological approach, the data of which was collected through field research, with semi-structured interviews with the actors of the federal government - MTur bureaucrat, and public and private actors from the induction destinations of the state of Minas Gerais: Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto and Tiradentes. Secondary data was also collected, such as information available on the official MTur portals. The results showed that public policy can end in various ways and for different reasons. The termination of the project occurred in two moments: the first, for internal purposes, in 2011, and the second, for external purposes, in 2015, for the purpose of the most emblematic action of the project, the Relatories of the Competitiveness Indexes. It was also identified that the political cycle of the project failed in all the phases analyzed, a situation that, we could say, led to the end of the public policy studied. The contribution of this study lies in the fact that an important topic was discussed, but little discussed in the academic world, which is the termination-extinction of a public policy.

**Keywords:** Political Cycle. Inductor Destinations. Extinction of Public Policies. Public Tourism Policies. Brazil.

## 1 Introducción

Brasil, a través de la Constitución Federal de 1988, establece que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben promover e incentivar el turismo como factor de desarrollo socioeconómico. Siendo, las políticas públicas una de las formas de intervención del Estado, porque buscan incentivar que la actividad turística suceda, sea en el ámbito local, regional o nacional. Partimos del concepto de políticas públicas planteado por Secchi, en el cual, para el autor son directrices creadas con la finalidad de resolver un problema público, entendiéndose por problema público una acción de interés público que beneficie a la sociedad<sup>1</sup>. Así para Beni, la política pública de turismo puede entenderse como:

[...] el conjunto de factores condicionantes y de directrices básicas que expresan los caminos para atender los objetivos globales para el turismo en el país, determinan las prioridades de acción ejecutiva o asistencial del Estado, facilitan la planificación de las empresas del sector de los emprendimientos y las actividades más susceptibles de recibir apoyo estatal<sup>2</sup>.

Así, las políticas públicas pueden ser observadas y analizadas a través de diversos modelos<sup>3</sup>: el modelo del proceso o ciclo político, uno de los más utilizados, pues coloca fases a la “vida” de una política pública, que pueden variar de acuerdo con los diversos autores, en la cual la fase de extinción la última etapa del proceso político, esta etapa propuesta por Lasswell, en 1956, ya que el autor propone siete fases al modelo

<sup>1</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

<sup>2</sup> BENI, Mario. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: SENAC, 1998.

<sup>3</sup> DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 12.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008. p. 11-12 cita: las políticas públicas pueden ser examinadas a partir de las perspectivas de los siguientes modelos: Modelo Institucional, Modelo de Proceso, Modelo Racional, Modelo Incremental, Modelo de Grupo, Modelo de Elite, Modelo de Elección Pública, Modelo de la Teoría de los Juegos.

del proceso político<sup>4</sup>, entre ellas, la extinción<sup>5</sup>. Esta etapa ha sido analizada por la academia internacional desde los años 1970, sin embargo, ha sido poco estudiada en los trabajos realizados en Brasil, pues son raras las ocasiones que esta etapa final es presentada en el proceso político, se podría decir como lo afirma Souza y Secchi que ha existido un “olvido” de esa fase. Esta fase es igual de importante como las demás etapas, ya que la extinción puede ser considerada esencial para la toma de futuras decisiones y de la misma manera como sucede con cualquier tipo de organización, las políticas públicas también llegan a su fin, haciéndose necesario comprender los motivos que llevan a ese final<sup>6</sup>.

El gobierno federal brasileño a través del Ministerio de Turismo (MTur) implementó en el año 2008 el Proyecto 65 Destinos Inductores del Desarrollo del Turismo Regional (DIDTR) y, de acuerdo con Souza y Secchi, “los programas son una forma de organizar la estrategia gubernamental para que las políticas públicas sean implementadas”<sup>4</sup>. Y es bajo esa premisa, que el proyecto de los DIDTR, fue una estrategia del gobierno federal para alcanzar el desarrollo regional. Ese proyecto se encontraba dentro del Programa de Regionalización del Turismo (PRT) que, a su vez, era parte de la Política Nacional de Turismo (PNT).

En el año 2007 el gobierno federal definió 65 destinos, pertenecientes a las 59 regiones del turismo en Brasil. Esos destinos buscaban promover el turismo regional y fueron escogidos cubriendo todas las regiones y estados de la federación brasileña, presentes por medio de sus capitales, siendo contemplados, mínimo, por un municipio y máximo representados por cinco municipios. Además, cada municipio debía tener, por lo menos, sus atractivos turísticos calificados y la infraestructura turística básica para recibir a los visitantes<sup>7</sup>. Y, además, el proyecto DIDTR tenía el objetivo de desarrollar el turismo con la finalidad de impulsar el desarrollo regional no solo en el ámbito local. Sin embargo, después de un corto periodo de ejecución y de la inversión de recursos, el proyecto DIDTR había desaparecido, sorprendiendo a muchos de sus participantes: gestores, burócratas, grupos de interés, entre otros. La extinción del proyecto sucedió de forma inesperada, abrupta, sin explicación, una vez que los datos y los hechos que llevaron a esa decisión no fueron claramente informados a los participantes del programa, así como a la sociedad en general.

Considerando que el Gobierno Federal implementó políticas públicas orientadas para el desarrollo turístico regional, se buscó responder a la siguiente pregunta: **¿Cuáles fueron los motivos que llevaron a decidir el fin de la política pública de los destinos inductores de turismo?**

Con la finalidad de elucidar los motivos de la extinción de un programa considerando la importancia de las actividades turísticas, tanto por sus aspectos económico-financieros, como por los socioculturales, la promoción del turismo en Brasil encuentra un ambiente político favorable para su inserción en la agenda gubernamental y políticas públicas han sido creadas con el fin de incentivar el turismo, considerando el medio de promover el desarrollo. El objetivo de la presente investigación fue identificar y analizar los procesos presentes en las fases del ciclo de políticas públicas implicadas en la política de turismo, que llevaron a la extinción del Proyecto 65 DIDTR, del Ministerio de Turismo de Brasil. Esta investigación se cubre de mayor importancia una vez que no existen estudios suficientes que traten la extinción de las políticas públicas en Brasil<sup>8</sup>, siendo una fase del ciclo político que se ha mostrado de poco interés para la academia brasileña.

<sup>4</sup> JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Public Cycle. In: FISCHER, Frank., MILLER, Gerald, J.; SIDNEY, Mara S. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, Nueva York, 2007. p. 43 citan “Lasswell introdujo (en 1956) un modelo del proceso de políticas [ciclo político] que consta de siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, solicitud, terminación y evaluación.

<sup>5</sup> JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Public Cycle. In: FISCHER, Frank., MILLER, Gerald, J.; SIDNEY, Mara S. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, Nueva York, 2007. p. 43-62.

<sup>6</sup> SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015. Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/39619/52574>. Acceso el: 29 abr. 2017.

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2008*. Brasília: MTur, 2008.

<sup>8</sup> Después de las búsquedas en las bases científicas Spell (Scientific Periodicals Electronic Library) y Scielo (Scientific Electronic Library Online) que son repositorios de artículos científicos, fue encontrado solamente un artículo científico que aborde el tema de

Además de esta introducción, éste artículo fue organizado en cuatro secciones más, en la segunda se trae el referencial teórico, en seguida son presentados los procedimientos metodológicos, en la cuarta sección son presentados y discutidos los principales resultados, finalizando con las conclusiones.

## 2 Referencial Teórico

En esta fundamentación teórica fueron abordados, el tópico de las Políticas Públicas de Turismo (PPT) y su relación con el ciclo político, después se profundizó en la fase de Extinción.

### 2.1 Políticas públicas y el ciclo político

Para Rúa “la política consiste en el conjunto de procedimientos formales e informales que expresan relaciones de poder y que se destinan a la resolución pacífica de los conflictos con relación a los bienes públicos”<sup>9</sup>, resolviendo problemas de carácter público.

Además, las políticas públicas constituyen no solo las acciones que el gobierno decide hacer, sino también, lo que el gobierno no hace, es decir existe la percepción de un problema público, entra en la agenda del gobierno, sin embargo, no avanza por alguna razón para la formulación como política, no existiendo una decisión positiva para dar continuidad y avanzar a la formulación de la política pública.

A partir de esas definiciones, los objetivos de las políticas públicas de turismo buscan el bienestar de la población local y de los turistas, generando empleos y divisas, preservando y conservando los lugares turísticos, al buscar inducir la protección y seguridad de turistas y de la población, pues van a reflejar en el desarrollo de las localidades, regiones y naciones<sup>10</sup>.

Para que esos objetivos presentados por el referido autor puedan ser alcanzados, es necesario que el Estado intervenga con políticas públicas, que, generalmente, poseen un ciclo de vida, “el ciclo de políticas públicas es un esquema de visualización e interpretación que organiza la vida de una política pública en fases secuenciales e interdependientes”. Aunque, no siempre, sea fácil observar esas fases claramente en las políticas públicas, pues, en la práctica, las políticas públicas no se presentan en un orden específico<sup>11</sup>.

El modelo del ciclo político, que en esta investigación orienta al análisis de la extinción del proyecto 65 DIDTR, busca identificar como tales procesos se dan a partir del comportamiento de los actores políticos, burócratas, grupos de interés, etc. El ciclo de vida de una política pública se encuentra dividido en fases. A partir de la propuesta de Lasswell en 1956, autores como Saravia, Souza y Frey, identificaron varias fases y, en el caso de esta investigación, la orientación se dio a partir de las fases desarrolladas por Secchi, que propone siete fases, que son: 1. Identificación del problema; 2. Formación de la agenda; 3. Formulación de las alternativas; 4. Toma de Decisión; 5. Implementación; 6. Evaluación; y 7. Extinción, aunque las políticas públicas no sigan, necesariamente, ese orden específico, ni cumplan todas las fases y algunas, inclusive, no concluyan el *policy cycle*. Se observa que existen autores que difieren en una o más etapas, sin embargo, la mayoría de ellos coinciden con las fases de Agenda, Implementación y Evaluación, del ciclo político.

La fase de Identificación del problema, según Sijoblom está relacionada con el problema público bajo la percepción de los autores involucrados, considerada una fase importante, pues, si el problema no se encuen-

---

los posibles motivos para la extinción de las políticas públicas.

<sup>9</sup> RUA, María. Graças. das: Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria. Graças. das; CARVALHO, Maria Izabel de. (org). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: paralelo 15, 1998.

<sup>10</sup> SCOTT, Noel. *Tourism Policy: A Strategic Review*. Oxford: Goodfellow, 2011.

<sup>11</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.



tra correctamente identificado, difícilmente, ese problema será resuelto<sup>12</sup>. Además, los problemas públicos, una vez identificados, pueden dar origen a la acción de los poderes públicos. Entonces, esos problemas son suficientemente relevantes para ser considerados “problemas” por las autoridades públicas y, por lo tanto, capaces de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos<sup>13</sup>.

La Formación de la Agenda es cuando se decide si el problema realmente va a ser incluido en la política, ya que también puede ser excluido o pospuesto, eso va a depender de la importancia del problema e inclusive de las presiones para resolver ese problema<sup>14</sup>. En la fase de Formulación de alternativas son elaboradas las estrategias, métodos y acciones que se llevarán a cabo, con el intento de alcanzar los objetivos planeados, donde se va escoger la alternativa más apropiada que resuelva el problema público<sup>12</sup>. Aún sobre la definición de la agenda, el papel de los gestores que, según los autores, viene siendo “frecuentemente subestimado” en esta área, considerando que los gestores públicos están en posición “privilegiada” para “identificar las cuestiones de políticas emergentes por medio de los programas que ellos dirigen y de las personas que sirven” [...] <sup>15</sup>.

La Toma de decisión sucede cuando se va escoger entre las alternativas la más viable, tanto en términos económicos como de sostenibilidad, escogiendo la mejor posible<sup>16</sup>. Una vez escogida la alternativa, en la visión de los tomadores de decisión, ahora se va poner en práctica en la fase de la Implementación, que es cuando los planes, programas y proyectos elaborados van a ser probados en su ambiente, esperando resolver el problema que generó la intervención<sup>17</sup>.

Considerando que la toma de decisión involucra también a los gestores públicos, estos pueden estar en diversas funciones, dependiendo de la posición ocupada en la organización en que trabajan, consideran los diversos gestores, de los que ocupan niveles elevados y dividen la responsabilidad de la toma de decisión con los líderes políticos, hasta aquellos responsables por divisiones o departamentos, en sus diversos niveles<sup>17</sup>.

La implementación de políticas públicas constituye una actividad fundamental es ahí donde las actividades planificadas serán ejecutadas y, en ese proceso, los gestores públicos desempeñan un papel central<sup>17</sup>. Varios investigadores realizaron estudios sobre la implementación de políticas públicas, destacando los abordajes: *Top-Down* (como los de Pressman y Widavsky, en 1973; Bradach, en 1977); *Bottom-Up* (como los de Van Meter y Van Horn, en 1975; Mazmanian y Sabatier, en 1983). Particularmente se destacan los estudios de Lipsky, en 1971 y 1980, abordando las estrategias diarias de solución de problemas de los burócratas a nivel de calle<sup>18</sup>.

En la Evaluación de una política pública son analizados los efectos de los programas, con la finalidad de conocer los resultados alcanzados, así como los no esperados e identificar si los objetivos propuestos fueron cumplidos<sup>19</sup>. Por lo tanto, la evaluación constituye un instrumento que busca mejorar el proceso de toma de decisiones, permitiendo a los involucrados tomar conocimiento de los resultados, y esa información puede ser utilizada con la finalidad de detectar fallas y hacer las correcciones necesarias, es decir, permite que la toma de decisiones suceda en el momento correcto y fundamentada en los resultados de las evaluaciones realizadas<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2009.

<sup>13</sup> SUBIRATS, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1989.

<sup>14</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2009.

<sup>15</sup> XUN, Wu; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

<sup>16</sup> SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

<sup>17</sup> SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERREREZI, Elisabete. (org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

<sup>18</sup> PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy In: FISHER, Frank; MILLER, Gerald. J.; SIDNEY, Mara. S. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press., 2007. p. 43-62.

<sup>19</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2009. p. 214

<sup>20</sup> ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília,

Según la literatura Ortegon; Pacheco; Prieto<sup>21</sup>, y Morra-Imas; Rist<sup>22</sup>, existen dos tipos de evaluación: la formativa y la sumativa. La evaluación formativa permite realizar cambios durante el ciclo político buscando mejorar los resultados, orientándose a mejorar el proyecto, programa o política. Por su parte, la evaluación sumativa puede ocurrir en cualquier momento de la vida de la política, inclusive después de su implementación o conclusión, llamada también evaluación ex-post o de impacto. Principalmente utilizada con la finalidad de identificar los resultados (*outputs*) y los efectos (*outcomes*) dejados por el programa. Y, en caso de resultados negativos, puede ser útil como aprendizaje para evitar cometer los mismos errores en los proyectos, programas y políticas futuras.

Además, la evaluación de una política pública es fundamental para que el proceso de toma de decisiones ocurra, basado en las informaciones generadas por las evaluaciones que permitan decidir sobre la continuidad, o de ser el caso, decidir la extinción de la misma<sup>4</sup>.

## 2.2 Extinción de Políticas Públicas

Existen diversos motivos para que un gobierno decida que una política pública debe terminar, existen dos posibilidades para ese final. El primer motivo se refiere a la percepción de que el problema público que llevó a la creación de la política fue resuelto. El segundo sucede cuando la percepción del problema aumentó, aun estando en implementación la política, haciendo con que su continuidad sea insostenible. Sin embargo, según el autor “la etapa de la extinción puede ser tratada como un fin y un inicio – un fin para un programa que cumplió su propósito, y un comienzo para corregir una política o un conjunto de programas fallidos”<sup>23</sup>.

Los principales motivos que pueden influenciar la decisión de los gobiernos para extinguir una política pública, son las razones relativas al problema, a la solución y al ambiente político (Cuadro 1).

Cuadro 1. Razones y percepciones para la extinción de una política pública

RAZONES PARA LA EXTINCIÓN	PERCEPCIONES
Razones relativas al problema	Problema resuelto
	Problema agrabado
	Disminución en la Atención al problema
Razones relativas a la solución	Cambio en el entendimiento de la naturaleza del problema
	Política Pública Ineficaz
	Política Pública Eficaz
	Política Pública con plazo expirado
	Política Pública substituída
Razones relativas al ambiente político	Política pública incorporada
	Presión de los medios y de la opinión pública
	Cambio en la administración y en el Gobierno
	Ideología Política
	Cuestiones financieras
	Eficiencia organizacional

Fuente: Elaboración nuestra. Adaptado de Souza y Secchi (2015: 2).

v. 51, n. 4, p. 5-60, 2000.

<sup>21</sup> ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago: Cepal, 2005. p. 124. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/>. Acceso el: 29 abr. 2017.

<sup>22</sup> MORRA IMAS, Linda G.; RIST, Ray. *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. The World Bank, 2009.

<sup>23</sup> DELEON, Peter. Public policy termination: an end and a beginning. *Public Analysis*, v. 6, n. 1, p. 01-38, 1977.

No siempre, extinguir una política pública es fácil, ya que existen algunos obstáculos, inclusive la legislación, que puede llegar hasta prohibir la extinción. Entre ellos, se destacan: renuencia intelectual, permanencia institucional, coaliciones anti extinción, complejidad y costos iniciales elevados<sup>24</sup>.

### 3 Procedimientos Metodológicos

En esta sección son presentados los procedimientos metodológicos para la colecta y análisis de los datos. La finalidad de la investigación fue identificar y comprender los procesos que llevaron a la extinción del Proyecto 65 DIIDTR del Ministerio de Turismo Brasileño.

Para alcanzar el objetivo propuesto, se realizó un estudio de carácter descriptivo, con un abordaje cualitativo, la investigación cualitativa ha ganado un lugar entre diversas opciones para el estudio que implica a las personas y sus relaciones sociales que suceden en varios ambientes<sup>25</sup>.

Se consideró para el análisis del proyecto de los DIDTR los años de 2008 hasta 2015, periodo en que el proyecto de los DIDTR estuvo en fase de implementación.

La colecta de datos se dio por medio de datos primarios, a través de entrevistas que seguían un guion semiestructurado, con actores del área de turismo del Gobierno Federal, específicamente funcionarios del MTur, y los actores, tanto del sector público como de la iniciativa privada, involucrados con la actividad turística en los cuatro destinos inductores del estado de Minas Gerais, constituidos por las ciudades: Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto y Tiradentes, como presentado en el Cuadro 2. A los entrevistados fueron atribuidos códigos, para preservar su identidad.

Cuadro 2. Entidades y sujetos objetivo de la colecta de datos

Nivel Federal		
Unión	Entidades	Códigos
<b>Ministerio de Turismo</b>	Burócrata Líder	E13
	Burócrata Líder	E14
	Burócrata Técnico	E15
	Burócrata Técnico	E16
	Burócrata Técnico	E17
	Burócrata Líder	E18
Nivel municipal		
Municipios	Entidades	Códigos
<b>Belo Horizonte</b>	Gestor Burócrata Técnico - Belotur	E1
	Técnico del Sector Privado - Belo Horizonte Convention & Visitors Bureau.	E11
<b>Diamantina</b>	Gestor del Sector Privado - Circuito de los Diamantés	E2
	Burócrata Técnico - Secretaria Municipal de Turismo	E3
<b>Ouro Preto</b>	Burócrata Técnico - Secretaria Municipal de Turismo	E4
	Gestor del Sector Privado - Ouro Preto y Circuito del Ouro Convention & Visitors Bureau	E5
	Burócrata Técnico – Asociación del Circuito del Ouro	E10
	Político Parlamentar	E12

<sup>24</sup> MORRA IMAS, Linda G.; RIST, Ray. *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. The World Bank, 2009. p.5.

<sup>25</sup> GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

<b>Tiradentes</b>	Gestor del Sector Privado - Asociación Empresarial de Tiradentes (ASSET)	E6
	Gestor del Sector Privado - Circuito Turístico Senderos de los Inconfidentes	E7
	Gestor del Sector Privado - Instituto Histórico y Geográfico de Tiradentes	E8
	Gestor Burocrata Líder - Secretaría de Turismo y Cultura de Tiradentes	E9

Fuente: Elaboración propia.

Los datos secundarios fueron obtenidos a través de publicaciones sobre el tema de interés y de los informes disponibles en los sitios oficiales del Ministerio de Turismo, como: Estudios e Índices de Competitividad de los cuatro destinos en estudio en esta investigación desde el año 2008 hasta el año 2015, Evaluación del Programa de Regionalización del Turismo del año 2010, Manual sobre la Categorización de los Municipios del Mapa de Turismo Brasileño, año 2016.

Los datos primarios y secundarios fueron analizados considerando cinco fases del ciclo político, las primeras cuatro fases – 1. Identificación del Problema, 2. Agenda y 3. Formulación e Implementación y 4. Monitoreo y Evaluación, fueron agrupadas así en función de la colecta de los datos, las categorías de análisis - fueron utilizadas las declaraciones de los entrevistados en el nivel federal, específicamente, del MTur, pues para fines de esta investigación, esas fases están relacionadas con la institución como formuladora e implementadora de la política pública de Turismo objeto de este estudio.

Además de las entrevistas en el MTur, en la quinta fase, la extinción, fueron analizadas las declaraciones de los actores públicos y privados de los cuatro destinos inductores mineros: Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto y Tiradentes, y, así, analizadas las razones para la extinción.

## 4 Resultados y Discusión

A partir de las fuentes consultadas y de los resultados obtenidos tanto en los datos documentales como en las entrevistas realizadas, fue posible identificar en este artículo, cinco fases, del proyecto 65 DIDTR buscando cumplir con los objetivos propuestos, las fases fueron 1. Identificación del Problema, 2. Agenda y Formulación de la Política Pública, 3. Implementación, 4. Monitoreo y Evaluación y 5. Extinción, que en este caso se dio de manera interna y externa, como presentada en la Figura 1.

Figura 1. Fases del ciclo político del proyecto didtr



Fuente: Elaboración nuestra.

A continuación, se presentan y analizan cada una de las fases del ciclo o proceso político del proyecto DIDTR.

#### 4.1 Identificación del problema

El proyecto 65 DIDTR, surgió como una estrategia para el cumplimiento de las metas del Programa de Regionalización del Turismo y del Plan Nacional de Turismo<sup>26</sup>. El proyecto DIDTR buscaba que la actividad turística sea competitiva y cumpla con los Padrones de Calidad Internacional, que buscaban ser trabajados en los destinos seleccionados como inductores hasta el año 2010. Y, esa calidad, estaba basada en normas internacionales y los destinos debían ayudar a desarrollar la actividad turística en el nivel regional, es decir, no solo en las ciudades destinos<sup>27</sup>.

La identificación del problema es una etapa crucial para el éxito de la futura política pública a implementar, siendo así, un problema público sería la relación entre la situación real y la situación ideal a alcanzar con la política pública<sup>28</sup>.

Identificando como problema la falta de desarrollo turístico, por el hecho de que los destinos no estaban certificados con el Padrón de Calidad Internacional. El problema surgió, según el entrevistado E16, “no como problema público, sino más bien por la necesidad de asignar recursos de enmiendas parlamentarias”. Así, en la visión de los entrevistados E14 y E15 el proyecto DIDTR surgió para potenciar algunos destinos (65) preparando esos territorios para los eventos internacionales que sucederían en Brasil en los años 2014, la Copa del Mundo y 2016, las Olimpiadas. Ya los Padrones de Calidad Internacional, según los entrevistados E15 y E18, quedaron solamente en el discurso, pues no fueron definidos, por lo menos en el MTur. Para el entrevistado E15 esos padrones buscaban aumentar el número de turistas extranjeros, sin embargo, también afirmó no conocer cuáles serían los padrones específicos.

Es posible identificar a partir de esas declaraciones, que existió una mala definición del problema público, cuando una política no es diseñada adecuadamente, puede llevar a soluciones equivocadas, de ahí la importancia de una correcta definición de los problemas que conllevan a la creación de las políticas públicas<sup>29</sup>. Cabe mencionar que en la visión del entrevistado E16 el proyecto DIDTR fue creado con la finalidad de asignar los recursos de enmiendas parlamentarias en proyectos del Programa de Regionalización de Turismo, y considera que “no fue el gran problema público que buscaba ser resuelto, sino la gran oportunidad de asignar los recursos provenientes de enmiendas parlamentarias, entrando de esa forma en la agenda del gobierno federal. Esta decisión surge más como fruto de la acción de un grupo de interés, que se materializó por la creación del Proyecto que se presentó en este caso específico de los destinos inductores, de acuerdo con Xun “políticas públicas decididas en la esfera política son frecuentemente amplias, dejando detalles cruciales a ser trabajados por los agentes públicos”<sup>30</sup>. Por lo tanto, según el entrevistado E16, la solución estuvo primero, los recursos estaban disponibles, antes mismo de haberse identificado el problema (oportunismo político), revelándose una disfunción de la administración pública para asignar recursos.

Así, “el reconocimiento y la definición de los problemas afectan los resultados de la agenda”<sup>31</sup>, es decir,

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos inductores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2013*. Brasília: MTur, 2013.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Estudo de competitividade dos 65 destinos inductores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2008*. Brasília: MTur, 2008. p. 2.

<sup>28</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p.3.

<sup>29</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2009. p.4.

<sup>30</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2009. p. 4.

<sup>31</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponible en <http://www.sci->

si un problema no es identificado y definido correctamente existe la posibilidad de afectar a las demás etapas del ciclo político y podría terminar no llegando a la agenda de decisión del gobierno. En el caso del proyecto DIDTR como la decisión sobre su elaboración e implementación fue identificada de manera *top down*, que apareció en el MTur, como una decisión política, en la cual los *policy makers*, que hacen la política pública, podrían haberla tomado por diversos motivos, pero no porque se tratase de una respuesta a una demanda colectiva. Así, se podría suponer que había intereses políticos o presiones de los stakeholders, que llevaron a la asignación de los recursos por medio de enmiendas parlamentarias.

## 4.2 Agenda y Formulación de la Política

Con la creación del Ministerio de Turismo en el año 2003, el Gobierno otorgó el reconocimiento y la importancia que el turismo tiene para la economía y fue a través de las políticas públicas que el gobierno federal buscaba el desarrollo de la actividad turística en Brasil. El primer Plan Nacional de Turismo 2003-2007, lanzado en abril del año 2003, fue creado con la finalidad de desarrollar el turismo con calidad y diversidad, ya sea regional, cultural y natural que Brasil posee<sup>32</sup>.

En esta fase, son propuestos por los actores involucrados, los objetivos y metas, concordando con los resultados que desean alcanzar a través de las políticas públicas. En ese sentido, se tenía como meta que 15 de esos destinos cumplan con el padrón de calidad internacional hasta finales de 2008 y los 50 restantes hasta final del 2010<sup>33</sup>. Aunque, se presume que esas metas no fueron alcanzadas o, por lo menos, no existen registros que permitan identificar lo que sucedió. Si los objetivos son más concretos, es más fácil medir la eficacia de la política pública<sup>34</sup>, pero en el caso del proyecto DIDTR no habían sido definidos, por lo menos no divulgados, cuáles eran los padrones de calidad internacional a ser adoptados, también según las declaraciones de los entrevistados, no hubo ningún análisis en el MTur que permita identificar si esos objetivos fueron alcanzados. Es importante comprender, o establecer, como los programas funcionan<sup>35</sup>. Según la autora, la teoría del programa identifica los recursos del programa, sus actividades, los objetivos y resultados deseados (*program outcomes*), y establece una cadena causal de supuestos que enlazan los recursos del programa, las actividades, los resultados intermedios, y los objetivos finales. Lo que no fue identificado para el Proyecto 65 DIDTR.

Según lo divulgado por el Ministerio de Turismo, la elección de esos 65 destinos se dio a partir de un trabajo planificado

La propuesta y el número no fueron escogidos al azar. Partieron de un trabajo anterior, enfocado en el turismo regionalizado y fortalecido por la gestión descentralizada y participativa de la Política Nacional de Turismo, el Programa de Regionalización del Turismo — Itinerarios de Brasil. Esa acción ya establecía la estructuración de itinerarios en las regiones turísticas brasileñas, con base en los principios de la cooperación, integración y sustentabilidad ambiental, económica, sociocultural y político-institucional<sup>36</sup>.

Fue en 2007, con el lanzamiento del segundo Plan Nacional de Turismo 2007-2010 – Un viaje de Inclusión, que en el Programa de Regionalización del Turismo fue incluido el Proyecto 65 Destinos Inductores

elo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso Acceso el: 13 Mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

<sup>32</sup> HENZ, Aline Patrícia; CRUZ, Jessica da Silva. Qualidade em destinos indutores: Análise dos serviços e equipamentos turísticos de Foz do Iguaçu/PR. *Caderno Estudos e Investigações do Turismo*, Curitiba, v. 4, n. 4, p. 77-98, jan./jun. 2015.

<sup>33</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2008*. Brasília: MTur, 2008.

<sup>35</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

<sup>36</sup> WEISS, Carol. H. *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. 2. ed. São Paulo: Prentice Hall, 1998.

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2008*. Brasília: MTur, 2008.

del Desarrollo Turístico Regional<sup>37</sup>. Esos destinos tenían como finalidad inducir el desarrollo en las regiones a las cuales pertenecen, teniendo como socios del Ministerio de Turismo (MTur) al Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y a la Fundación Getúlio Vargas (FGV), para planificar los destinos y, principalmente, cumplir con la Certificación de Calidad Internacional.

El proyecto de los destinos inductores para el entrevistado E13 “fue un avance, porque fueron los estados que indicaron cuales municipios irían a participar en los destinos y existieron criterios para que ellos fuesen escogidos, entonces, creo que hubo un desarrollo”. En esa fase fue posible identificar que, desde el inicio, el proyecto de los 65 DIDTR ya presentaba fragilidades, que podrían haber sido corregidas en su ejecución, pues según las declaraciones de los entrevistados E13, E16 y E17 las principales fallas del proyecto fueron en la elección de esos 65 destinos, ya que no fue una elección técnica, sino política, no siendo una muestra representativa de los municipios turísticos de Brasil. Para ser escogidos, los municipios debían cumplir con algunos requisitos, entre ellos, poseer mínimamente la infraestructura turística necesaria para recibir a los turistas. Existiendo así, opiniones divergentes dentro de la institución formuladora de la política, el MTur, con relación a la elección de esos municipios.

En ese sentido, el entrevistado E16 considera que hasta hoy, algunos de esos destinos todavía no atienden a ese requisito, haciendo con que sea cuestionable esa elección. Sin embargo, el entrevistado E18 considera que no era posible trabajar con una muestra mayor de municipios y esa elección se dio en función de la capacidad de inducción turística de esos 65 municipios.

De acuerdo con la teoría sobre formulación de políticas públicas, esa fase busca soluciones para un problema público y que ellas sean viables operacionalmente en la fase de implementación, se percibió de acuerdo con los entrevistados que eso de hecho no sucedió. También, fue posible identificar que no había un problema claramente identificado o, si fue identificado, no fue definido ni llevado para los destinos de forma correcta, pues como sucede con la mayoría de las políticas públicas, fue una decisión *top down*, siendo una cuestión política de necesidad de asignar recursos vía enmiendas parlamentarias. En la literatura Howlett et al.<sup>38</sup> analizó las etapas del proceso de políticas y las fallas de políticas asociadas, destacando en la etapa de Establecimiento de Agenda los gobiernos que establecen o acuerdan establecer agendas políticas sobrecargadas o inalcanzables. Y en la formulación de políticas, intentar abordar problemas perversos sin investigar, o investigar adecuadamente las causas del problema o los efectos probables de las alternativas políticas.

Aunque hubiesen sido utilizados instrumentos técnicos de divulgación de la política por el Gobierno Federal, a través del MTur, específicamente, fueron realizadas capacitaciones técnicas en los destinos inductores, tratando de compartir los objetivos del proyecto además de asegurar que los gestores estuvieran capacitados para su gestión y, así, promover el desarrollo turístico. Además, el proyecto de los destinos inductores no tenía un instrumento normativo legal que lo amparase, constituyendo una barrera institucional importante para el proyecto en estudio.

### 4.3 Implementación

La implementación del Proyecto DIDTR, estuvo a cargo del Ministerio de Turismo y el objetivo principal del proyecto era que los actores (públicos y privados), los actores del área de turismo de cada municipio, fueran capacitados para la gestión de la actividad, mejorando sus conocimientos sobre planificación estratégica, buscaban fortalecer la gobernanza y la relación con otros destinos de las regiones en que están inseridos<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil*. Brasília: MTur, 2010.

<sup>38</sup> HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, XUN. Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*. v. 30, n. 3-4, p. 209-220, 2015. DOI:10.1177/0952076715593139.

<sup>39</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos inductores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2013*. Brasília: MTur, 2013. p. 6.

La implementación del proyecto DIDTR ocurrió por medio de: 1. Elaboración del Índice de Competitividad; 2. Gestión de los Destinos; y 3. Sistema de Gestión - SG65. Sin duda, la acción más visible y que fue cumplida lo más cercano de lo panificado fue el levantamiento de las informaciones para la elaboración del índice de competitividad nacional. Se pretendía, que con la definición de los padrones de calidad y la calificación que los municipios inductores tuvieran prioridad en el recibimiento de las inversiones, tanto técnicas como financieras del Ministerio de Turismo. Sin embargo, las acciones quedaron restringidas solo a capacitación e investigación.

Por lo tanto, de acuerdo con la declaración del entrevistado E18, “la priorización de las inversiones para los 65 destinos fue otro hecho que quedó solo en el papel”, pues, el proyecto DIDTR rezaba que esa priorización sucedería, pero, contrariamente, no ocurrió. Sin embargo, según el entrevistado E13, si existió una priorización para esos destinos, aunque no sea solo de recursos financieros y, si, técnicos.

Incluso aunque, esos municipios tenían la responsabilidad de “inducir” el desarrollo no solo de sus ciudades, es decir, deberían incluir en sus itinerarios turísticos los atractivos de las regiones a las cuales pertenecen<sup>40</sup>. Además, como ya fue apuntado en las fases anteriores, el padrón de calidad a ser seguido no fue definido, por lo tanto, no podría haber sido cumplido.

Así, en la primera etapa, la elaboración del índice de competitividad elaborado por la Fundación Getúlio Vargas (FGV) y sus informaciones funcionaron como una herramienta para que los gestores municipales y del MTur pudieran tener datos actualizados de los indicadores, de los índices y su evolución, ya que el estudio fue realizado casi todos los años en que el proyecto se encontraba en fase de Implementación, como será profundizado y analizado en la siguiente fase, Monitoreo y Evaluación.

Los instrumentos de políticas públicas constituyen los medios que se tiene disponible, con la finalidad de transformar en acciones las intenciones<sup>41</sup>. En el caso de los DIDTR, existieron destinos que avanzaron sus calificaciones y mejoraron sus niveles de competitividad. Para el entrevistado E14, los destinos que sobresalían en las trece dimensiones analizadas, eran premiados las dimensiones analizadas eran: 1. Infraestructura general; 2. Acceso; 3. Servicios y equipamientos turísticos; 4. Atractivos turísticos; 5. Marketing y promoción del destino; 6. Políticas públicas; 7. Cooperación regional; 8. Monitoreo; 9. Economía local; 10. Capacidad empresarial; 11. Aspectos sociales; 12. Aspectos ambientales; y 13. Aspectos culturales, cada una de esas dimensiones fue analizada en los 65 DIDTR y divulgadas a través de los estudios de competitividad. Los mejores destinos colocados según los niveles de competitividad eran premiados, esa premiación fue según el entrevistado E14 “una de las formas que se tenía que el destino buscara mejorar, esa premiación, generalmente, ocurría al final del año, la premiación ocurrió hasta el 2015”. Ese reconocimiento, entonces, podría ser considerado como un instrumento para que los municipios busquen mejorar su desempeño en las diferentes dimensiones y variables analizadas y, consecuentemente, ser mejor evaluados.

De acuerdo con los resultados de la investigación en campo, fue posible identificar que solo existen los datos provenientes de los estudios de competitividad, de las otras dos acciones, como la Gestión de los destinos y el Sistema de Gestión-SG65 no existen datos que permitan identificar si fueron implementados programas enfocados en la competitividad o si fueron debidamente ingresadas las informaciones por parte de los 65 destinos inductores.

En teoría, la Implementación de Políticas falla en no aborda los problemas de implementación, incluida la falta de financiamiento, cuestiones de legitimidad, problemas agente-principal, fallas de supervisión y otros<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Estudo de competitividade dos 65 destinos inductores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2008*. Brasília: MTur, 2008.

<sup>41</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

<sup>42</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos inductores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2015*. Brasília: MTur, 2015.



Fueron identificadas varias barreras en la implementación del proyecto DIDTR, existen, principalmente barreras políticas, como débiles incentivos para que los municipios alcancen los objetivos propuestos; barreras de competencia analítica, como mala concepción de la política por cuenta de fragilidades no solucionadas en su formulación; fallas de la capacidad operacional, con limitados recursos, mala gestión; o capacidad de coordinación con los socios involucrados en el proyecto DIDTR y falta de claridad como evidenciado desde el diseño de la política<sup>43</sup>.

#### 4.4 Monitoreo y Evaluación

El Proyecto de los DIDTR fue monitoreado de dos maneras, a través del Sistema de Gestión-SG65, mediante el cual el MTur podría haber dado seguimiento a la Gestión de los municipios y, la segunda manera, a través de los Informes presentados por los Estudios de Competitividad. El entrevistado E15 considera que no fue realizado ningún monitoreo, a través de ese sistema SG65, mientras el entrevistado E18 señala que “el MTur si monitoreaba, a través de ese sistema, las acciones que estaban siendo realizadas por cada uno de esos 65 municipios”, aunque para los entrevistados E15 y E18, el sistema fue subutilizado. El entrevistado E14 acrecentó que el “MTur no monitoreo nada, pues los municipios no ingresaban las informaciones necesarias para que de hecho ese seguimiento suceda”.

Sin embargo, el monitoreo a través de los Informes de los Estudios de Competitividad, realizados por medio de investigaciones que analizaban y evaluaban algunas dimensiones con sus indicadores, fue la actividad que, se puede considerar, se aproximó más a un Monitoreo. En ese sentido, para la elaboración de la herramienta de monitoreo, el Índice de Competitividad, metodología utilizada por la FGV para el levantamiento de las informaciones para de los índices de competitividad, cubriendo las 13 dimensiones ya mencionadas. Los municipios fueron calificados con el peso atribuido para las dimensiones y sus respectivas variables y, de esa forma, fueron generados los índices para cada dimensión. Los resultados de las 13 dimensiones<sup>44</sup> fueron clasificados en cinco niveles, colocados en una escala de 0 a 100<sup>45</sup>.

Esos estudios fueron realizados todos los años en el periodo 2008-2015 con excepción del año 2012, y los entrevistados E13, E14, E15 y E17 afirman, de forma unánime, que los estudios de competitividad fueron la manera más efectiva de monitorear las acciones realizadas por cada municipio inductor. Ese seguimiento fue realizado en los años 2008 y 2009 bajo el nombre de Estudio de Competitividad de los 65 Destinos Inductores del Desarrollo Turístico Regional, ya en los años 2010, 2011 y 2013 con el nombre Índice de Competitividad del Turismo Nacional, 65 Destinos Inductores del Desarrollo Turístico Regional, Informe Brasil. En el año 2011, algunos socios estratégicos del MTur, presentaron dificultades según declaración del entrevistado E14, dos de esos pilares, en la forma de asociaciones con entidades privadas sin fines de lucro, presentaron problemas serios relacionados, principalmente, con la corrupción y un supuesto desvío de dinero, considera que:

[...] cuando en 2011 el Ministerio pasó por el **problema de la Voucher**<sup>46</sup>, esos pilares no fueron renovados, **no se renovaron esos proyectos**, entonces se comenzó a trabajar, el trabajo que era

<sup>43</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2009.

<sup>44</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2015*. Brasília: MTur, 2015.

<sup>45</sup> Para efectos de los análisis, los resultados obtenidos por las dimensiones de los Estudios de Competitividad, fueron divididos en 5 niveles: Nivel 1: de 0 a 20; Nivel 2: de 21 a 40; Nivel 3: de 41 a 60; Nivel 4: de 61 a 80 y Nivel 5: de 81 a 100. BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2015*. Brasília: MTur, 2015.

<sup>46</sup> Operación Voucher, tenía el objetivo de combatir el desvío de recursos que serían realizados por medio de enmiendas parlamentarias. Esa operación fue comandada por la Policía Federal, que resultó en la detención del Secretario Ejecutivo de Turismo (número dos del Ministerio), el Secretario Nacional de Desarrollo de Programas de Turismo y otros funcionarios del Ministerio. ENTENDA a Operação Voucher, da PF, que prendeu o número 2 do Turismo. Disponible en <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/entenda-operacao-voucher-da-pf-que-prendeu-o-numero-2-do-turismo.html>. Acceso el: 6 dic. 2017.

realizado en campo y dejó de ser realizado [...] y el segundo es que no se invirtió en los destinos como se imaginó que se invertiría, entonces debería haberse tenido realmente una priorización de esos destinos, fueron seleccionados como inductores y se entendió que tenían esa capacidad, entonces ahí tiene dos figuras, destinos que son pocos, entre **los 65 que no tenían esa capacidad de inducción** y la mayor parte de la inversión del gobierno federal, no solo del Ministerio de Turismo, sino del gobierno federal como un todo, quedando en el discurso, en el papel no fueron priorizados.

En concordancia con el referido evento, el entrevistado E17 considera que, “el motivo por el cual en el año 2012 no fue realizado el estudio de competitividad fue la Operación Voucher entonces, tuvimos una operación de la policía federal, que frenó la celebración de contratos aquí, en aquel año, para los contratos en el año 2012, fue por una cuestión interna”.

Silva y Costa en su investigación sobre el tema de la Operación Voucher, señalan que la operación dejó en evidencia una de las mayores crisis dentro del dejando al descubierto fallas, principalmente en el control de los procesos realizados por la Institución<sup>47</sup>.

De la misma forma, el Entrevistado E18 declara que los motivos fueron principalmente, el cambio de la gestión y las denuncias de corrupción dentro del MTur, presentado así, los motivos para que, en el año 2012, no fuera realizado el índice de competitividad:

[...] la verdad, sucedió, una **interrupción en la Gestión**, entonces en 2011 hubo un nuevo Ministro y se cambia algunos Gestores y se comienza a discutir la continuidad e interrupción de programas, en el Ministerio de Turismo, en el año **2011 el estudio estaba hasta contratado, entonces 2011 tuvo continuidad** [...] y, el índice no había sido contratado al final de 2011 para que sea ejecutado en el año 2012 y, el año **2012 fue un año que estaba con nueva gestión, teniendo las actividades interrumpidas en el año anterior, por cuenta de denuncias de corrupción** [...], eso, que a partir de ahí (2013), **no se va llamar 65 destinos inductores, entonces vamos hablar de Estudio de Competitividad del Turismo Brasileño, porque los destinos terminaron en 2011, pero vamos a continuar realizando el índice de competitividad bajo muestra de los 65 destinos**, para continuar con esa serie muestral.

Y, solamente en el año 2013 se dio continuidad al levantamiento de las informaciones para los índices de competitividad, sin embargo, esa vez, denominado Índice de Competitividad del Turismo Nacional, Destinos Inductores del Desarrollo Turístico Regional - Informe Brasil y cambió nuevamente de nombre a Índice de Competitividad del Turismo Nacional, Informe Brasil, en los años 2014 y 2015, en esta última modificación del nombre del informe se retiró por completó el de los destinos inductores. De acuerdo con algunas declaraciones obtenidas en el MTur, esos estudios presentaron algunas fragilidades, entre las cuales, el entrevistado E16 considera que “los estudios de competitividad no presentaron una metodología clara”, tanto que el entrevistado E13 considera que “la manera como fueron evaluadas algunas variables y dimensiones no fue la más adecuada”, considerándola confusa.

Con relación a la evaluación del proyecto DIDTR, no hubo una evaluación que permita identificar cuáles fueron los efectos producidos para la sociedad a partir del Proyecto, aunque, en el año 2010 fue realizada una evaluación de todo el Programa de Regionalización de Turismo, del cual era parte el Proyecto en estudio. La evaluación mide y analiza los efectos de las políticas públicas para la sociedad<sup>48</sup>.

Otro factor importante a ser analizado es el ambiente en el cual estaba desarrollado el Proyecto, constituyendo el cambio de gestión un limitante para el Proyecto DIDTR. El entrevistado E14 considera que uno de los grandes problemas del turismo, constituye el cambio de Gestión “hubo destinos que llegaron a ser destaque en la premiación y que el cambio de gestión de los destinos era tan brusco que, los años siguientes, desaparecían, los números caían considerablemente, entonces, el problema de la gestión fue una gran limitante para esos 65 destinos”.

<sup>47</sup> SILVA, B. R.; COSTA, H. A. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 2, p. 90-116, 2018.

<sup>48</sup> XUN, Wu; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

Se evidencia también, que no quedó claro, ni dentro del Ministerio de Turismo, lo que había sucedido en el año 2011, así, para los entrevistados E14 y E15, esa interrupción se dio por una cuestión de recursos, porque según lo acordado, un año el Ministerio pagaba los gastos del Proyecto, en el año siguiente, el SEBRAE cubriría esos gastos, y “ahí debe haber existido algún problema por la cuestión presupuestaria, siendo un problema burocrático”.

Se cree que debe ser realizada una evaluación del proyecto DIDTR, considerando que el mismo fue extinto, la Evaluación Sumativa sería la más adecuada, pues es realizada al final de la ejecución, o transcurrido algún tiempo de la ejecución, pudiendo ser, inclusive años después, llamada también de evaluación de impacto. Así, consideramos que, si hubiera sido realizada una evaluación del proyecto específico, cuando se encontraba en fase de implementación, se podrían haber realizado las correcciones necesarias y, posiblemente, hasta se hubiesen efectuado las mejoras necesarias para la continuidad del Proyecto, hecho que no ocurrió.

La evaluación constituye un instrumento que ayuda a detectar fallas y hacer las correcciones necesarias, o sea, permite que la toma de decisiones suceda en el momento correcto y fundamentándose en los resultados de las evaluaciones realizadas<sup>49</sup>.

Constatase que, si hubiera sido realizada una evaluación al proyecto específico, durante su implementación, se podría haber adoptado las medidas correctivas necesarias, resultando en la continuidad del proyecto DIDTR, en el caso de que este si fuera viable.

Al reconocer la importancia que la Evaluación de una política pública tiene para la toma de decisiones, tanto de las actuales como de las futuras políticas que los gobiernos implementen, sea en el ámbito municipal, regional y nacional y, así, entender las posibles razones que llevan a la extinción de una política, se verifica que la no realización puede comprometer la continuidad de políticas, programas o proyectos, con potencial de generar buenos resultados para la sociedad. El escenario ideal (deseable) sugiere que exista una evaluación antes que se decida por el fin de una política pública, justificando esa decisión, sin embargo, en la realidad, no siempre la evaluación sucede.

## 4.5 Extinción

Con esta investigación se identificó que puede existir más de una forma de extinguir una política pública, en este caso, se evidenció una extinción para fines internos (2011) y una extinción para fines externos (2015), como será detallada en esta sección.

### 4.5.1 Extinción para fines Internos

Considerando los objetivos de la investigación, la extinción para fines internos corresponde a una decisión tomada por los actores involucrados en el proceso de decisión de la política del MTur, habiendo sido comunicada su extinción solo en el nivel interno de la organización, sin exteriorizar para dominio público, considerando también, el no esclarecimiento para los destinos, que el Proyecto había sido finalizado en 2011, una vez que, aparentemente, para los municipios la interrupción ocurrió en 2012.

La Extinción para fines Internos habría sucedido en 2011, como ya fue mencionado, por cuenta de la operación “Voucher” de la Policía Federal, cuando fueron interrumpidos casi todos los programas que estaban siendo ejecutados por el MTur, esa suspensión se dio, para que sean analizados todos los procesos que estaban en marcha<sup>50</sup>, entre ellos, inclusive el Programa de Regionalización de Turismo y, en el caso de los

<sup>49</sup> PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy In: FISHER, Frank; MILLER, Gerald. J.; SIDNEY, Mara. S. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press., 2007. p. 43-62.

<sup>50</sup> SILVA, B. R; COSTA, H. A. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 2, p. 90-116, 2018.

65 DIDTR, no fueron renovados los contratos para la investigación en campo, tanto del estudio de competitividad, como del monitoreo del sistema de gestión (SG65), que tenía que seguir todas las acciones de los destinos, recordando que fue realizado el estudio de competitividad en aquel año, porque se encontraba firmado el contrato desde el año 2010, entonces fue realizado en el año 2011 y, ya en ese año, no fue renovada la contratación para realizar el estudio en el año 2012.

Y fue en ese mismo año, con el inicio de una nueva gestión en el MTur, que se manifestó el interés de continuar con las investigaciones de los estudios de competitividad, se inició una nueva negociación con la FGV, buscando la continuidad y, en el año 2013, las investigaciones fueron realizadas en los mismos 65 destinos, hasta el año 2015. Esa acción fue caracterizada solo como investigación, ya no como Proyecto de los 65 Destinos Inductores, pues de acuerdo con las declaraciones de los entrevistados del nivel federal, el proyecto de los destinos inductores fue finalizado en 2011, aunque la sociedad y los municipios (destinos), por lo menos en el caso de Minas Gerais, no tuvieron conocimiento de ese final. Por lo tanto, la extinción sucedió para fines internos, con conocimiento solo por parte del MTur.

De ese modo, conforme la visión del entrevistado E14 “los pilares que sustentaban el proyecto acabaron, ya no era posible que sean contratados de la forma como eran contratados por el Ministerio de Turismo, entonces, la verdad, no tenía más pilares desde 2011”. Evidenciándose, varios motivos para el final del proyecto 65 DIDTR. Sin embargo, no existe una explicación que justifique los motivos de no comunicar que el proyecto iba a finalizar y que solo una acción específica, el Estudio de Competitividad, sería mantenida.

#### 4.5.2 Extinción para fines Externos

El final para fines externos en esta investigación, se aproxima de la extinción de políticas públicas como había sido tratado hasta hoy en la literatura, estando comprendido en los términos de la definición ese final contempla el fin de todas las acciones de la política<sup>51</sup>, en el caso del proyecto analizado, que se dio en 2015, cuando fue elaborado el último Estudio de Competitividad en los destinos y los municipios sintieron la falta de esas investigaciones por la interrupción del recibimiento de los informes cada final de año. Esa interrupción de los informes también no fue comunicada debidamente, revelando la falta de transparencia por parte del MTur como órgano encargado de la Gestión de la Política Nacional de Turismo en Brasil.

Esa extinción, que en esta investigación fue identificada como extinción para fines externos, también sucedió por varios motivos, partiendo del cambio de gestión del MTur, seguida por la reestructuración del Ministerio en 2015, reasignando la competencia por el Índice de Competitividad a una unidad del propio ministerio, el Departamento de Estudios e Investigaciones, un departamento que, en esa época, tenía un equipo restringido y un presupuesto decreciente y limitado. Adicionalmente, también ya no tenían el interés en continuar los estudios. Así, el principal motivo fue la falta de recursos y la falta de interés en dar continuidad, conforme relató el entrevistado E18:

La verdad, hubo un cambio administrativo en el Ministerio de Turismo, así, se cambió la estructura del Ministerio en 2015 y, se redistribuyó las competencias en el Ministerio de Turismo. El programa de los 65 destinos había acabado y, lo único que había quedado [la única actividad] eran los estudios de Competitividad, el índice no era una acción propia para los destinos, es un índice y ahí lo que fue realizado en el año 2015 en esa redistribución de competencias, fue reasignada esa atribución para el área de estudios e investigaciones, que en la teoría tiene sentido, el índice no es una política de reestructuración de destinos, es solo un índice, solo una investigación, entonces esa área de estudios e investigaciones debería cuidar de esa investigación y de ahí esa área subsidiar esas informaciones, tiene sentido desde el punto de vista teórico, pero en la práctica tenía un equipo muy limitado en la época no alcanzaban con el conjunto de investigaciones que tenían que contratar. Pero, más grave todavía, no tenían recursos, entonces tenían un presupuesto de doce millones para hacer investigación, ese presupuesto fue reduciendo, en el año 2015 ese presupuesto ya era de 7 millones

<sup>51</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

y era una investigación más para hacer que costaba un millón y medio y no dieron para ellos, ni ese millón y medio más, entonces de 12 millones cayó para 7, entonces, **en la práctica se mató el estudio**. Operacionalmente ya no era posible, por otro lado, existía también el punto de vista técnico, dentro del departamento de estudios e investigaciones no tenían el apoyo suficiente, **los técnicos, el coordinador general, no tenían interés en ese índice**. El año 2014 con el Ministro de la época, ya tenía apuntado, bien, ¿no hubiera sido mejor hacer el estudio cada dos años?, entonces ya existía una desconfianza, que mató en la práctica, porque pasó a un área que no tenía ni recursos para eso (E18).

Así, el MTur acabó definitivamente con la recolección de datos e informes presentados en los Estudios o Índices de competitividad y se enfocó en una nueva y actual política, la Categorización de los municipios, la política que tiene una perspectiva más económica, “pues abarca los municipios de acuerdo con su desempeño dentro de la economía del turismo, buscando la asignación de recursos de una manera más eficiente” (Entrevistado E17). Se evidencia así, que se perdió el interés en los resultados que el índice de competitividad podría presentar, pues ya no era más considerado como prioridad para el Ministerio de Turismo, también, la cuestión financiera y presupuestaria fue un factor limitante para que las investigaciones sigan realizándose por la FGV.

El entrevistado E15 considera que uno de los motivos para la extinción del proyecto de los destinos inductores fue no haber cumplido una de sus finalidades, de inducir el turismo regionalmente. Evidenciándose en esta investigación que, aunque, el proyecto DIDTR busque el desarrollo regional, la región de los destinos no fue monitoreada, y así, no había datos sobre los resultados de la región, acción que quedó solamente en el papel. En la visión del entrevistado E16 los motivos eran que “fue perdiendo el interés en la continuidad del proyecto y restó solamente una investigación”:

[...] la idea original fue disminuyendo hasta quedar solo el estudio de competitividad y fueron cuestionados por instancias superiores, para que están realizando esos estudios, que información quedó de ahí, es una información de 65 municipios, Brasil tiene 5.570, [...] esos municipios no son representativos del turismo nacional, si se observa con mucha buena voluntad, las capitales son, pero en principio como distinguir el flujo de turistas de ocio por el de negocios, que está midiendo, y peor para qué está utilizando (E16).

Delante de eso, se evidencia que ni al interior del propio MTur quedaron claros los motivos para el fin de la política. Se percibió que la extinción de la política, para fines internos del proyecto, ocurrió en el año 2011 y, posteriormente, en el año 2015, ocurrió su extinción para fines externos. Se percibió, también, que los destinos inductores, por lo menos en el caso de Minas Gerais: Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto y Tiradentes, no fueron comunicados sobre el final del proyecto DIDTR, ni cuando el proyecto fue finalizado definitivamente. En los municipios, por la falta de esos informes, los técnicos involucrados en el Proyecto percibieron que los estudios de competitividad no irían a suceder más.

Según la Tabla 1, las principales razones para la extinción de las políticas públicas fueron expuestas. En el caso específico del Proyecto de los 65 DIDTR fue posible identificar otras razones de extinción de las políticas públicas, que fueron clasificadas como empíricas, para distinguir de las razones<sup>52</sup> que las identifican como teóricas, como presentadas en la Tabla 1. La investigación evidenció, por medio de las declaraciones de la mayoría de los entrevistados tanto en el nivel federal, como en el nivel municipal, así como, por la percepción de los investigadores, que se puede considerar como los principales motivos para la extinción de la política pública en estudio, las razones relativas al ambiente político, constituyendo la limitación de recursos financieros dentro del MTur la principal razón identificada, seguido por el cambio en la Administración, en el Gobierno y en la ideología política.

Además, fue posible identificar en esta investigación otras percepciones más allá de las encontradas en la literatura sobre la extinción y que fueron clasificadas en el grupo de razones del ambiente político y clasi-

<sup>52</sup> SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015. Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/39619/52574>. Acceso el: 29 abr. 2017.

ficadas como empíricas: la ineficiencia organizacional con la mayor parte de las percepciones, seguido con la falta de planificación y la falta de interés en dar continuidad al proyecto que, según la percepción de los entrevistados, llevaron al MTur a extinguir el proyecto.

Tabla 1. Razones y percepciones para la extinción de la política de los 65DIDTR

Razones para la extinción	Percepciones	Frecuencia bajo la percepción de los destinos inductores (MG)	Frecuencia bajo la percepción de los funcionarios (MTur)	Percepción de los investigadores	TOTAL
Razones relativas al ambiente político (teóricas)	Cuestiones Financieras	3	3	1	7
	Cambio en la administración y en el gobierno	-	1	1	2
	Ideología política	1	1	-	2
Razones relativas al ambiente político (empíricas)	<b>Falta de interés en la continuidad</b>	-	-	-	-
		3	1	1	2
	<b>Ineficiencia Organizacional</b>	2	2	1	6
	<b>Falta de planificación</b>	-	-	1	3
Razones relativas a la solución (teóricas)	<b>Política Pública substituída</b>	-	2	1	3
	<b>Política Pública Ineficaz</b>	-	2	1	3
Razones relativas a la solución (empíricas)	<b>Falta de Resultados</b>	-	2	1	3
	<b>Corrupción</b>	-	3	1	4
Razones relativas al problema (teóricas)	Cambio en el entendimiento de la naturaleza del problema	1	2	1	4
Razones relativas al problema (empíricas)	<b>Problema No resuelto</b>	-	1	1	2

Fuente: Elaboración nuestra a partir del cuadro propuesto por Souza y Secchi (2015)<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Una versión previa de esa Tabla tratada en EMMENDOERFER, Magnus; TRETIN, Fábica; PIMENTEL, Thiago D.; ZAM-

Así, también fueron percibidas, las razones relativas a la solución del problema. Entre ellas, las percepciones de la Política Pública sustituida y la Política Pública percibida como ineficaz, con tres menciones cada una de ellas relacionada a esas razones. También fue posible identificar la falta de resultados del proyecto, evidenciándose con mayor frecuencia la percepción relacionada a la corrupción que involucraba al MTur en la época de la implementación del proyecto en estudio, conforme relataron los entrevistados.

Además, las Razones relativas al problema, en esta investigación la mayor percepción fue el cambio en la manera de entender la naturaleza del problema, identificando también otra percepción, adicional de las propuestas por los referidos autores, en relación a la resolución del problema, la falta de resultados, percibiendo esto tanto por el MTur como por los investigadores.

En esta investigación, fue evidenciada la falta de comunicación entre el órgano encargado de la formulación de las políticas públicas de turismo en Brasil y los municipios involucrados (los destinos) en las políticas públicas de turismo. Es indiscutible que la competencia por la comunicación de las políticas públicas de turismo entre el Gobierno Federal y Municipal, era responsabilidad del MTur, como órgano coordinador y encargado de la Gestión del Turismo en Brasil, el cual debía informar a los municipios sobre la extinción del proyecto de los destinos inductores. Durante la investigación quedó claro que existió una desinformación y falta de transparencia por parte del MTur, una vez que en los municipios (los Destinos) no se conocían las razones que pudieron haber influenciado y llevado al final del proyecto 65DIDTR.

Evidenciándose también que hubo fragilidades en todas las fases analizadas y por tal razón ser las posibles causas para la extinción de la política, desde la Identificación del problema no fueron definidos cuales son los padrones de calidad que buscaban ser trabajados en los 65 destinos. En la fase de Agenda y Formulación, la elección de los municipios fue política y no técnica, pues algunos destinos no tenían y, todavía no tienen, la capacidad de recibir el flujo de turistas que se esperaba. En la Implementación la falla evidenciada fue que la priorización de los recursos no ocurrió, por lo menos de las inversiones financieras del MTur, y conforme los entrevistados, “no salió del papel”.

En la etapa de Monitoreo y Evaluación fue identificado que el sistema SG65, contratado para monitorear las acciones realizadas por los 65 municipios, fue subutilizado, pues algunos destinos no ingresaban y no compartían las informaciones necesarias para que ese seguimiento sea efectivo. Y en la etapa de Extinción, la principal fragilidad fue la falta de comunicación y transparencia, pues no fue comunicado a los destinos involucrados, ni a la sociedad, que el proyecto había terminado en el año 2011, aunque, su acción más visible, los Estudios de Competitividad, fue continuada hasta el año 2015, habiendo sufrido una interrupción en 2012. También bajo la perspectiva del propio órgano responsable por la política, internamente no hubo claridad sobre el final del proyecto.

Como un aspecto positivo, resultado del proyecto 65DIDTR, se puede mencionar la serie histórica colectada de informaciones relevantes provenientes de los estudios de competitividad para cada uno de esos 65 destinos inductores, independientemente de la continuidad o no del proyecto, pues esa serie histórica registró informaciones que en los destinos inductores (por lo menos en el caso del estado de Minas Gerais) contribuyen para la formulación e implementación de políticas públicas en los municipios del estado, mostrándose como un aspecto relevante del Proyecto.

Esta investigación, permitió evidenciar que no fueron identificados estudios en Brasil que analicen el ciclo político del proyecto de los 65 DIDTR, ni existen evaluaciones del proyecto específico que permitan conocer sus resultados, así como los impactos que el Proyecto 65DIDTR pudo haber generado para la actividad turística de los municipios involucrados y de las regiones de las cuales hacen parte.

Evidenciándose varias razones, como ya fueron analizadas anteriormente, que motivaron al Ministerio

---

BRANO-PONTÓN, María Belén. Análisis de Extinción da Política Pública de Destinos Inductores del Desarrollo del Turismo Regional en Brasil. *Gestión Turística*, Valdivia, en prensa.

del Turismo a extinguir el proyecto de los 65 Destinos Inductores, en el año 2011, y posteriormente el fin de las investigaciones de levantamiento del Índice de Competitividad, en el año 2015. En esta investigación, las razones de la extinción del Proyecto identificadas fueron, principalmente, problemas de corrupción que involucraban a funcionarios del MTur, la falta de recursos presupuestarios, la falta de cumplimiento de los objetivos, el cambio de Gestión. Todos esos problemas son temas de interés jurídico y administrativo como la corrupción y la responsabilidad sus recursos públicos y para o bien común. Además, la política fue percibida como ineficaz, hubo una disminución del interés del MTur en dar continuidad al proyecto.

## 5 Conclusiones

Este trabajo permitió identificar que no existe una única manera de extinción de una política pública, identificándose así dos momentos empíricos de extinción: Interna y Externa y razones también empíricas adicionales a los motivos presentados en la teoría sobre extinción de las políticas públicas.

Es posible destacar la importancia de la comunicación y la transparencia que, en el caso específico de los 65DIDTR, no existió ningún tipo de comunicación entre el Gobierno Federal y los gobiernos municipales. Y, específicamente, por parte del MTur, como órgano encargado de la gestión de turismo en Brasil, informando a los municipios sobre la extinción de la política de los 65DIDTR y, de forma transparente, dejar claros los motivos para el final de la política en estudio.

La teoría sustenta que las políticas públicas, desde su formulación involucran aspectos políticos y técnicos, involucrando la formulación de la teoría del programa y de las etapas necesarias para su implementación, así como los instrumentos para el monitoreo y evaluación. Siendo así, las políticas públicas deben ser aplicadas con planificación, con monitoreo, con fiscalización y evaluación adecuadas, haciéndose necesario tener los instrumentos correctos que permitan dar un seguimiento a las inversiones realizadas por los gobiernos en pro de las políticas públicas buscando sostenibilidad, tanto de esas políticas como de las propias organizaciones en el área turística de Brasil.

De ese modo, las inversiones realizadas por los gobiernos adquieren mayor potencial para la generación de resultados positivos que conduzcan a la solución del problema público. Para alcanzar el resultado deseado y crear programas sustentables se verificó en esta investigación la necesidad de comunicación (interna y externa) incluyendo técnicos, burócratas, y todos los demás actores involucrados, burócratas o no, para que tengan claridad de los objetivos a alcanzar, los medios necesarios para la implementación y el seguimiento necesario y evaluación. Es relevante mencionar que tanto los burócratas de nivel técnico, pues son los que tienen el conocimiento técnico, como los líderes, que son los tomadores de decisiones políticas, además de los burócratas a nivel de la calle, que son los ejecutores de la política, deben basar las decisiones en estudios, analizando la viabilidad de la continuidad o no de las políticas ejecutadas por los entes gubernamentales.

Y así, adquiere mayor relevancia identificar si las decisiones sobre la extinción o final de una política pública están siendo tomadas basadas en evaluaciones o simplemente se trata de decisiones políticas. Al aplicar instrumentos apropiados a la elaboración de políticas públicas desde la identificación del problema hasta su extinción, un elevado número de alternativas puede ser identificado, sin embargo, las mejores son las que permiten resolver el problema cuando son formuladas e implementadas, resultando en cambios positivos y propiciando mejores condiciones de vida a los ciudadanos, más allá de resultar en una asignación más productiva y sostenible de los recursos públicos.

La investigación identificó fallas desde la concepción hasta la extinción del Proyecto de los 65 DIDTR, como los burócratas del MTur (y/o, los políticos) fallaron en la comunicación con los burócratas “de medio escalón” (funcionarios de carrera) del propio Ministerio. Además, fallaron en la comunicación con los actores (públicos y privados) de los destinos (municipios) seleccionados. La información sobre el proyecto,



sus objetivos, sus supuestos no fueron claramente compartidos para los implementadores (los burócratas a nivel de calle). Todo eso resultó en la falta de coordinación de las acciones, así como los recursos aplicados no se convirtieron en resultados efectivos para el desarrollo de los destinos (municipios) o para inducir su desarrollo, como se pretendía con la creación de la política pública de turismo.

Como una limitación de esta investigación anotamos que los agentes privados y beneficiarios no fueron objeto de este estudio porque el foco de la investigación fue analizar el ciclo de esta política pública (PP) y no únicamente una fase/etapa específica, centrando nuestro objetivo en los analistas de PP (coordinadores, formuladores e implementadores). Sin embargo, no disminuye su originalidad y relevancia para el campo y el sector analizado. Se sugiere para estudios futuros, analizar bajo la óptica del proceso político (*Policy Process*).

Este trabajo partió de la premisa de que el estado es responsable de generar el desarrollo local y regional a través de políticas públicas. Sin embargo, las políticas públicas también son responsables de hacer que el turismo nacional no se desarrolle como se espera, pues existen regulaciones que podrían considerarse como excesivas dentro de la industria turística. Tales como la regulación de las aerolíneas, las políticas de precios de combustible, etc. El estado (ineficiente) grava el consumo o los servicios, por ejemplo, con la prerrogativa de utilizar estos recursos para generar desarrollo. Por lo tanto, nuevos estudios podrían encuadrarse en buscar analizar los efectos que una disminución de la incidencia (o reembolso) de ICMS e ISS, podrían generar en la actividad turística con el objetivo de promover el desarrollo.

El conocimiento generado con este estudio contribuye con argumentos y justificaciones por medio de un esquema analítico (modelo de ciclo político) que puedan auxiliar a analistas de políticas públicas, así como a asesorías jurídicas en la utilización de esos recursos en sus prácticas relacionadas a políticas públicas, no exclusivamente en el sector investigado, sino también en actividades afines a la Administración Pública, sean ellas de naturaleza ejecutiva, legislativa o judicial.

## Referencias

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2000.
- BENI, Mario. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: SENAC, 1998.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil*. Brasília: MTur, 2010.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro: Perguntas e Respostas*. Brasília: MTur, 2016.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2008*. Brasília: MTur, 2008.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2013*. Brasília: MTur, 2013.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2015*. Brasília: MTur, 2015.
- DELEON, Peter. Public policy termination: an end and a beginning. *Public Analysis*, v. 6, n. 1, p. 01-38, 1977.
- DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.
- EMMENDOERFER, Magnus; TRETIN, Fábica; PIMENTEL, Thiago D.; ZAMBRANO-PONTÓN, Ma-

ría Belén. Análisis de Extinción da Política Pública de Destinos Inductores del Desarrollo del Turismo Regional en Brasil. *Gestão Turística*, Valdivia, en prensa.

ENTENDA a Operação Voucher, da PF, que prendeu o número 2 do Turismo. Disponible en <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/entenda-operacao-voucher-da-pf-que-prendeu-o-numero-2-do-turismo.html>. Acceso el: 6 dic. 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

HENZ, Aline Patricia; CRUZ, Jessica da Silva. Qualidade em destinos indutores: Análise dos serviços e equipamentos turísticos de Foz do Iguaçu/PR. *Caderno Estudos e Investigações do Turismo*, Curitiba, v. 4, n. 4, p. 77-98, jan./jun. 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, XUN. Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*. v. 30, n. 3-4, p. 209-220, 2015. DOI:10.1177/0952076715593139.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Public Cycle. In: FISCHER, Frank., MILLER, Gerald, J.; SIDNEY, Mara S. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, Nueva York, 2007. p. 43-62.

KINGDON, John. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

MORRA IMAS, Linda G.; RIST, Ray. *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. The World Bank, 2009.

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago: Cepal, 2005. p. 124. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/>. Acceso el: 29 abr. 2017.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy In: FISHER, Frank; MILLER, Gerald. J.; SIDNEY, Mara. S. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press., 2007. p. 43-62.

RUA, Maria. Graças. das: Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria. Graças. das; CARVALHO, Maria Izabel de. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: paralelo 15, 1998.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERREREZI, Elisabete. (org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

SCOTT, Noel. *Tourism Policy: A Strategic Review*. Oxford: Goodfellow, 2011.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Bruna Riveiro; COSTA, Helena Araujo. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 2, p. 90-116, 2018. Disponible en: <http://www.spell.org.br/documentos/download/50753>. Acceso el: 05 mayo 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponible em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso). Acceso el: 13 Mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase

esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015. Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/39619/52574>. Acceso el: 29 abr. 2017.

SUBIRATS, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1989.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In.: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (org.). *Coletânea de Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2. p. 204.

WEISS, Carol. H. *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. 2. ed: São Paulo: Prentice Hall, 1998.

XUN, Wu; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Traducido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.

## Agradecimientos

Al fomento de la Fundação de Amparo à Pesquisa del estado de Minas Gerais – FAPEMIG (procesos APQ-01870-15; PPM-00049-18), del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (procesos 429443/2016-1; 309363/2019-5) y de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil CAPES – Código de Financiamento 001.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.