

# **El liderazgo de la Administración Pública en su función de gestora de estrategias para el Desarrollo Sustentable de las Actividades Turísticas**

Dra. Cristina Iglesias

## **Introducción**

*En una economía mundial cada vez más integrada, aquellas regiones cuya infraestructura productiva y de comunicaciones no permita su articulación homogénea con el espacio económico dominante serán regiones marginales o especializadas en funciones específicas de menor valor agregado relativo<sup>1</sup>*

Esta ponencia trata de una reflexión crítica sobre el rol de la administración pública en un contexto mundial cada vez mas integrado en el que la competitividad de las empresas y sectores depende cada vez mas de su nivel tecnológico y de su acceso a la fuentes de información estratégica, así como de su capacidad instalada para hacer uso de dicha información.

El mercado es una institución como otras y no una alternativa para una economía sin instituciones. Sin un sistema jurídico, sin poder coercitivo del Estado, sin un sistema de pagos bien determinado, sin codificación de la calidad y reglas de admisión, los mercados son incapaces de funcionar de manera eficaz.

Las actividades turísticas involucran una gama de interrelaciones entre los espacios publico / privado; compete al Estado el impulso, la gestión y el control eficiente para lo cual es imprescindible contar con Instituciones Públicas que coordinen, regulen e impulsen el desarrollo de sistemas integrales de gestión orientados a emprender nuevas relaciones de cooperación para garantizar la continuidad de planes y proyectos.

En este marco, la adopción de actividades y estrategias previsoras es fundamental, sobre todo en las bases mas precoces de la decisión.

Un cuerpo normativo con bases preventivas ejerce su beneficio sobre el conjunto social, que se ve inducido a la consideración y práctica de consenso y negociación permanente, lo que implica una profundización en los hábitos democráticos.

En la actualidad los enfoques de la teoría del desarrollo mas preeminentes están ligados a la teoría económica, por lo que se ha tomado como punto de partida para estas reflexiones el debate político y teórico sobre el papel del estado en el proceso de desarrollo.

Es de Interés, evaluar el turismo en tanto que forma particular de desarrollo, y qué factores determinan su situación en un momento y lugar determinados. ¿Cual ha sido el rol que ha jugado el estado, si actuó de forma intervencionista o permitió que el mercado jugase libremente?. Como sus políticas afectaron al crecimiento y a la distribución de la propiedad, etc.

---

<sup>1</sup> CASTELLS Manuel 1988 *Nuevas tecnologías y desarrollo regional*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre politica regional en europa en los años 90. Version final Mayo 1988

El debate fundamental se centra hoy en las políticas internas y en particular, en el papel clave que ha jugado el estado al determinar los modelos de desarrollo.

Es así como resulta mas sencillo comprender las acciones del Estado en relación al Turismo dentro del marco más amplio de las políticas de desarrollo emprendidas por el sector público.

Las actividades que integran el sector Viajes y Turismo (VyT) suponen un alto grado de integración a la economía mundial. La administración Pública desarrolla una labor de capital importancia en la ordenación de la iniciativa privada y en la promoción de los destinos turísticos. El marco regulador abarca desde los operadores turísticos, la protección del patrimonio cultural, el cuidado del entorno natural, los servicios turísticos (transportes, alojamiento, alimentación organización de actividades recreativas, etc.) hasta el cliente/usuario/turista.

La incidencia de los servicios de viajes y turismo en el empleo es de un gran volumen (1.040.776 empleos); respecto del empleo total de la Argentina (7,7 % del empleo total, que se estima en 13.537.700 ocupados para 2003) y enormemente variado (incluye empleos de muy diferente perfil y de una gran cantidad de ramas).<sup>2</sup>

Históricamente se ha hecho hincapié en los beneficios económicos de la actividad, no solo de parte de los políticos que animaban y animan su desarrollo, sino también desde los trabajos académicos destinados a obtener la comprensión de una más amplia economía política. Innumerables estudios han cuestionado también los supuestos beneficios de las exportaciones turísticas, demostrando que sus efectos multiplicadores han sido sobreestimados, que las fugas de riqueza son excesivamente altas, que la creación de empleo es estacional, y que la industria es más intensiva en capital de lo que se ha creído. (Crick 1989; Lea 1988; Nash 1977; Turner 1976)

En nuestro país, las actividades turísticas han estado reguladas desde el año 1957 por la ley 14574 que crea la Dirección Nacional de Turismo, a quien se atribuyen las funciones de fomento y organización del turismo nacional e internacional, proveer a su desarrollo en los aspectos educacionales, sanitarios, económicos y sociales, entre sus competencias se encontraban: Redactar y aprobar los planes para el desarrollo del turismo, reglamentar y controlar el funcionamiento de las agencias de turismo, clasificar las categorías de los hoteles.

El desarrollo del sector turístico ha sido el elemento disparador de grandes transformaciones del espacio social y económico regional, que permite distinguir territorios con distintos grados de desarrollo, comprometidos casi exclusivamente con la actividad turística, como el caso de los centros turísticos de la costa atlántica las sierras de Córdoba, las termas de Río Hondo, Iguazú, Bariloche y otros. En que la concentración de la inversión determino casi el destino de esas regiones.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Importancia de la Industria de Viajes y Turismo como Actividad Económica” Cámara Argentina de Turismo. Agosto de 2004

<sup>3</sup> Maria del Carmen Saravia “Desarrollo regional y turismo: los desafíos futuros” Política Turística Argentina. Bases para su reformulación. Ed. Ladevi Ediciones. 1999

El documento Bases para un Plan Federal de Turismo<sup>4</sup>, registra los problemas derivados de la alta concentración de la demanda en el espacio y en el tiempo.

Este documento realizado en 1984 estableció como objetivos realizar una evaluación para definir conflictos y los valores de mayor potencialidad, redefinir las pautas para que guíen las inversiones y formular las propuestas que sirvan de base para la discusión y ajuste tendientes a la formulación inmediata de un Plan Federal de Turismo. Las distintas gestiones oficiales, tanto provinciales como municipales, aisladas o asociadas a través del Consejo Federal de Turismo o del Consejo Intermunicipal Nacional de Turismo no han generado cambios y metodologías que promovieran la formulación de políticas participativas que modificaran las restricciones de la planificación tradicional. Los problemas detectados por una funcionaria de Sectur han sido:

Situación de crisis de los destinos tradicionales por sobreoferta de alojamiento en sus diversas formas, baja ocupación y altísima estacionalidad.

Problemas ambientales y de adecuación en general a nuevos requerimientos de la demanda.

Degradación y pérdida de los recursos por consecuencia de la falta de planes y programas de desarrollo turístico para el sector público y privado

Inestabilidad institucional

Carencia de estudios socio económicos que expliquen la situación actual y las tendencias del impacto de la actividad turística en las economías regionales.

Insuficiente inversión pública en el sector y la privada pocas veces se localiza de acuerdo a las prioridades regionales y en función de proyectos auto sustentables.

Históricamente el Organismo Nacional de Turismo (SECTUR) ha estado orientado al fomento del turismo receptor, si bien su encuadre jurídico tuvo como objetivo principal la promoción y desarrollo en el país de la actividad turística interna e internacional, en la práctica ha estado distante y no se observo su presencia en el nivel municipal<sup>5</sup>

La actual gestión de gobierno ha retomado el concepto de desarrollo con equidad en la distribución de la riqueza, propulsando el crecimiento de la economía nacional basado en el aumento de la producción, el consumo interno y en el estímulo a las exportaciones.

En este marco el Turismo ocupa un rol protagónico por la jerarquía y diversidad de su oferta, por su capacidad de generar un ingreso rápido de divisas y como creador de empleo.

Este cambio de orientación ha quedado plasmado en la ley nacional n° 25997, la cuál declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país fijando las acciones prioritarias:

---

<sup>4</sup> “Bases para un Plan Federal de Turismo” Ministerio de Economía. 1984

<sup>5</sup> Varisco Cristina “Municipios Turísticos del Litoral. Instituciones del Sector Público y Privado” Aportes y Transferencias Año 4 vol 2 Pags 63-68)

- Inducir un proceso creador, innovativo y participativo de modo descentralizado, contemplando etapas de diagnóstico, identificación y formulación de proyectos consensuados en múltiples niveles: macro, micro, sectorial y regional, atendiendo a las urgencias en el corto plazo, respetando las particularidades del mediano y largo plazo
- Generar instancias de organización social (Redes Sociales) que, basadas en una amplia capacidad de vinculación y voluntad de cooperación, permitan auto sostener estos procesos de participación y consenso.

Este estilo de planificación descentralizada que propone el PFTS, donde cuenta el “de abajo para arriba” (pensar localmente para actuar globalmente) como el “de arriba para abajo” (pensar globalmente para actuar localmente)

El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFTS) , iniciado en agosto de 2004, ha fijado como estrategia principal reforzar la competitividad del sector incidiendo en los aspectos que directamente condicionan su productividad y eficacia.

Las grandes líneas de actuación están centradas en:

- La procuración de seguridad jurídica y un marco normativo acorde a la importancia de la actividad.
- La formalización del trabajo interministerial a través de un Plan de coordinación y cooperación institucional
- El trabajo en estrecha colaboración y cooperación con el sector privado.
- El fortalecimiento institucional a través de la implementación de modernos sistemas de gestión e información para la construcción de una organización con autoridad técnica proactiva .
- La implementación y difusión de un modelo de gestión por resultados sobre las bases para el sector público del Premio Nacional a la Calidad que permita mejorar los procesos que respondan al cumplimiento de los objetivos y que pueda ser evaluado fácilmente por la ciudadanía (Carta Compromiso con el Ciudadano).
- El desarrollo de un Programa Nacional de Calidad basado en el establecimiento e implementación de sistemas integrados de gestión turística a fin de fomentar las mejores prácticas orientadas hacia la satisfacción de los deseos y necesidades de los turistas y las comunidades receptoras incluyendo los aspectos relativos a gestión de la calidad, medioambiente, seguridad e inocuidad de alimentos.
- La planificación estratégica del sector a través del diseño, implementación y actualización permanente del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.
- El desarrollo sustentable de la oferta utilizando la planificación territorial y la inversión como principales herramientas proactivas.
- La resolución de los graves problemas de conectividad interna y externa a través de la negociación y la implementación de políticas activas de exploración, inversión y acuerdos con las empresas aéreas y terrestres.

- La implementación de la regionalización y federalización como estrategia de desarrollo sustentable incluyendo en este esquema espacial a los corredores naturales actualmente existentes, potenciando además aquellos que no estén completamente consolidados pero sean de importancia funcional para el mapa turístico de la oferta.

La constitución nacional consagra la autonomía de las provincias, y a su vez las constituciones provinciales declaran las autonomías provinciales, por lo tanto el marco de gestión de la Secretaría de Turismo de la Nación se acota a lograr políticas de acuerdo o instancias de coordinación que no menoscaben dichas autonomías. En el caso particular de las actividades turísticas existen antecedentes de entes regionales que agrupan 5 o mas provincias para la gestión de la promoción regional. (caso ente Patagonia Turística, Colitur (litoral)

Y algunos entes de reciente creación (cuyo) y otros en vías de hacerlo

Existen experiencias de asociatividad en red con objetivos puntuales por ej. La Red Federal de Municipios Sustentables, y el COTAB (Consortio Turístico del Atlántico Bonaerense)

La problemática sobre los acuerdos para establecer instancias superiores de gobierno a los provinciales y/o municipales tiene las restricciones de las grandes disparidades sociales, económicas, institucionales etc. Y las diversas capacidades de gestión

En muchos casos un Municipio no configura un producto turístico, sino varios municipios o una región configuran el destino turístico, y solo a través de la cooperación interinstitucional podrán alcanzarse logros en efectividad.

Los resultados de los talleres participativos regionales del PFTS indican que es conveniente construir programas de capacitación turística sistemáticas a escala nacional, con especial énfasis en los temas de:

Diagnóstico de los problemas ambientales,

diseño de planes y proyectos para mitigar los impactos negativos y puesta en valor los recursos locales.

Este rol que deben cumplir los municipios, como actores que fijan las reglas de juego para controlar y poner límites a la explotación inadecuada de los recursos naturales, es indelegable.

Por lo tanto, el Cuidado, Manejo, Protección y Fomento Sostenible del mismo se convierte en un factor no solo ETICO, sino esencialmente económico de la dinámica de promoción y desarrollo turístico.

El pasaje hacia un camino de desarrollo sustentable, implica un fortalecimiento de las capacidades innovadoras de las instituciones tanto públicas como privadas, traducido en políticas específicas de asistencia, que faciliten el proceso de reconversión y el fortalecimiento de capacidades competitivas de aquellos que se vean más afectados por la transformación estructural

## Reflexión Final

El desafío está planteado: lograr la articulación tanto a nivel regional como provincial y municipal de los distintos actores que integran el sector turístico.

Esto implicará crear mecanismos de consenso que creen puentes de colaboración y participación efectiva entre los distintos actores sociales y políticos y conducirá a formar acuerdos amplios como recurso fundamental de las Políticas Públicas.

La metodología de gestión a aplicar deberá asegurar a los diversos actores una participación efectiva en la elaboración de consensos y decisiones que procesan el proyecto.

Para lo cuál será imprescindible una etapa de capacitación y apoyo metodológico dirigido a todos los actores involucrados en la gestión que dependerá en gran medida de las capacidades técnicas propias, sumada a la asistencia técnica que pueda necesitarse.

En este sentido, será necesario diseñar una estructura de incentivos a largo plazo planteada para que los actores involucrados reafirmen su compromiso con el proceso de mejoras.

Los avances tecnológicos a los que tiene acceso la Administración Central tienen la capacidad de facilitar y crear herramientas informáticas para el trabajo en red, en tiempo real diluyendo las distancias, lo cual permitirá soluciones en el corto plazo para la integración de los distintos esfuerzos que aisladamente se están llevando a cabo en el mismo sentido (Red Federal de Municipios Sustentables, Redes de Instituciones Académicas de Investigación en Turismo, Foros de Profesionales en Turismo, etc.)

El éxito del PFTS dependerá de la suma de sinergias que todos los actores involucrados en el proceso puedan desplegar hacia un modelo consensuado de desarrollo integral de los destinos turísticos de Argentina.

## BIBLIOGRAFIA

CASTELLS Manuel 1988 *Nuevas tecnologías y desarrollo regional*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre política regional en Europa en los años 90. Version final Mayo 1988

GUIBOURG Ricardo, (1987) *“El Fenómeno normativo, la revolución informática. Niveles del análisis jurídico”*. Ed. Astrea. Bs. As.

HADJIMICHALIS Costis y Papamichos Nicos (1990) *“Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología. Estudios regionales n| 26*

IGLESIAS, Cristina (2000) *“El rol de la administración Pública en el control de las Actividades Turísticas, y su función de gestora de estrategias para el desarrollo sustentable”* CD Room, en IV Encuentro Nacional de Turismo con Base local, IELUSC, Joinville, Santa Catarina, Brasil, nov. 2000

Meyer-Stamer, Jörg (1999), *Estrategias de desarrollo local/regional: Cluster, políticas de ubicación y competitividad sistémica. Proyecto Meso-NRW,*

*Instituto para Desarrollo y Paz, Universidad Duisburg y Fundação Empreder. Joinville, Brasil. A ser publicado en Nord-Süd Aktuell, Octubre*

*NASH Dennison, Tourism as a Form of Imperialism. In Hosts and Guests The anthropology of tourism. University of Pittsburgh Press. 1997*

*Monfort, V. M. (1995) "Estrategias de competitividad del sector hotelero español: especial referencia al arco Mediterráneo y Canarias", en 5to. Congreso Nacional de Economía - Economía de los Servicios. Vol 6 Economía del Turismo, Las Palmas de Gran Canaria*

*PLAN FEDERAL DE TURISMO SUSTENTABLE. Bases Conceptuales. SECTUR 2004. [www.turismo.gov.ar](http://www.turismo.gov.ar)*

*Porter, Michael, 1980 (1992) La estrategia competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y la competencia, CECOSA, México*

*1990 (1991) La ventaja competitiva de las naciones. Javier Vergara Editor, Buenos Aires*

*STIGLITZ, J. (1998), "Más Instrumentos y Metas más Amplias para el Desarrollo: Hacia el Consenso Post-Washington", en Instituciones y Desarrollo, núm. 1, octubre 1998*