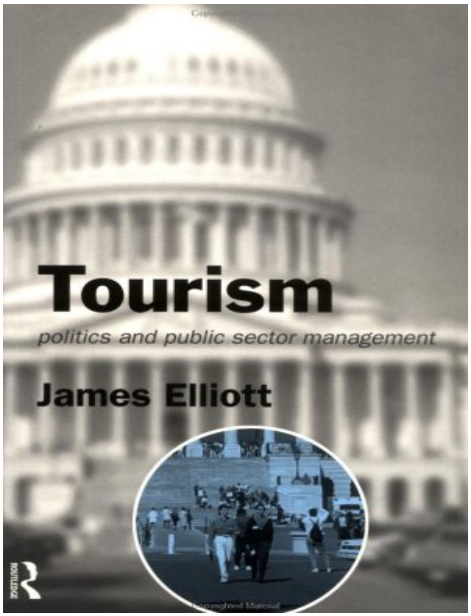
Unidad de **E**valuación y **C**ontrol.
Comisión de **V**igilancia de la **A**uditoria **S**uperior de la **F**ederación

TURISMO

Política y Administración del Sector Público



BIBLIOTECA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR 3

Unidad de Evaluación y Control
Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del la H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, Número 66 Edificio "G", Piso 2
Col. El Parque
C.P. 15969, México, D.F.

Rodríguez & Asociados Marketing Global S.A. de C.V.
Tiro: 1000 ejemplares

Turismo
Política y Administración del Sector Público

Primera Edición Versión en Español.
Autorizada por el Autor James Elliott para su
Traducción al Español y Revisión Técnica por la Unidad de Evaluación y Control.
México, diciembre 2005.

Publicado por primera vez en 1997 versión en Inglés
por Routledge
11 New Fetter Lane, Londres EC4P 4EE

Publicado simultáneamente en Estados Unidos y en Canadá
por Routledge
29 West 35th Street, Nueva York, NY 10001

© 1997, 2005 James Elliott
James Elliott ha hecho valer su derecho moral bajo los derechos de propiedad literaria, en el Acta de Diseños y Patentes, 1988, para ser identificado como el autor de este libro.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este libro puede ser reimpresa, reproducida, utilizada de ninguna forma por medios electrónicos, mecánicos, o por otros medios, conocidos ahora o inventados de hoy en adelante, incluyendo fotocopias, y grabaciones, o en algún sistema de recuperación de información almacenada, sin la autorización por escrito de los editores.

Turismo

El turismo empieza a reemplazar al petróleo como la industria global más importante ya que los países se capitalizan con los elevados beneficios que ofrece, a menudo a costa del medioambiente, las comunidades y los individuos. James Elliott explora las maneras en las que los gobiernos tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo manejan esta industria tan diversa y tan volátil.

Con el empleo de casos de estudio del Reino Unido, Australia, Vietnam y Tailandia y haciendo referencia a Estados Unidos, este extenso libro cubre los aspectos clave dentro de la administración del turismo a todos los niveles de gobierno. Los temas incluyen:

- Organizaciones de turismo
- Planificación y diseño de políticas
- Implicación del gobierno a nivel central y local
- Administración del sector público y privado
- Control del medio ambiente y el desarrollo sostenible

Se emplean cuadros con información accesible así como extractos de documentos oficiales combinados con perspectivas generales tanto económicas como históricas para proporcionar un marco de trabajo con el cual se pueda evaluar y analizar porqué y cómo los gobiernos se involucran en el manejo de este sector tan complejo y altamente competitivo.

James Elliott es Profesor "senior" en Administración Pública en la Universidad de Queensland en Australia.

Reconocimientos

Agradezco a muchos de los funcionarios públicos y administradores de la industria turística de varios países que me proporcionaron la información que es la base de este libro. Le doy las gracias especialmente a la Sociedad de Turismo de Londres y al Consejo Británico de Turismo por el permiso para reproducir el material y a mi ayudante de investigación en Tokio, Yoichi Kato.

Jim **E**lliott

Índice

Índice v
Lista de Ilustraciones viii
Siglas y abreviaturas x
Presentación xv
Prólogo xviii

1 Introducción 1
El marco de trabajo del por qué, quién, cómo y qué 2
¿Por qué los gobiernos se involucran en el turismo? 3
¿Quién está involucrado en el manejo del turismo? 8
¿Cómo dirigen los administradores? 10
¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño 13
Un enfoque comparativo 16
Cinco países 17
Resumen 20
Lecturas sugeridas 21

2 ¿Por qué el turismo? 22
Definiciones 22
Razones históricas por las que el gobierno se involucra en el turismo 24
Razones económicas por las que gobierno se involucra en el turismo 32
Resumen 41
Lecturas sugeridas 42

3 Administración del sector público y el turismo 43
Por qué: entorno político y principios 44
Quién: multiplicidad y diversidad 51
Cómo: Formal, informal y cambios 52
Resumen 59
Lecturas sugeridas 60

4 Administración a partir del centro: formulación 62
Por qué: responsabilidades, ideología y objetivos 63
Quiénes: líderes ministerios y organizaciones 70
Cómo: procesos e iniciativas, formales e informales 87
¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño. El caso del Reino Unido 99
Resumen 112
Lecturas sugeridas 113

5 Administración a partir del centro: implementación 115
Por qué: implementación y dificultades 116
Quién: organizaciones federales, estatales y estatutarias 120
Cómo: poder, finanzas, funciones, problemas y planeación 127
¿Cuáles son los resultados? El caso de Tailandia 139
Resumen 158
Lecturas sugeridas 159

6 Administración a nivel local 161
Por qué: representación, responsabilidades, ideología y objetivos. 161
Quién: representantes, directivos e industria 169
Cómo: Liderazgo, comunidad, poder y principios 173
¿Cuáles son los resultados? Inglaterra, Australia, Tailandia 181
Resumen 207
Lecturas sugeridas 209

7 La administración pública y el sector privado 211
Por qué: responsabilidad, importancia mutua 211
Quién: la industria, las empresas comerciales del gobierno 221
Cómo: política, autonomía, dependencia, consejos regionales 232
¿Cuáles son los resultados? viaje aéreo, viaje de incentivo 238
Resumen 251
Lecturas sugeridas 253

8 Administración en el control del turismo 255
Por qué el control: principios 257
¿Quiénes están involucrados? 261
Cómo usar el control: formal e informal 265

¿Cuáles son los resultados? Vietnam, medio ambiente 269
Resumen 305
Lecturas sugeridas 307

9 Conclusiones... ¿y el futuro? 309
Principios y práctica 309
Cómo dirigen los administradores 311
Los resultados 312
Práctica 313
Desempeño 314
El futuro del turismo 316
El futuro de la administración del sector público (ASP) del turismo 318
Índice Analítico 321
Bibliografía 338

Ilustraciones

Figuras

2.1 Desarrollo de las llegadas turísticas internacionales y de los ingresos a nivel mundial de 1950 a 1993 34
3.1 Turismo: Entorno político, administrativo e industrial 45
3.2 Cinco principios generales 47
4.1 Gran Bretaña: Departamento del Patrimonio Nacional 74
5.1 Estructura de Dirección del Consejo Británico de Turismo 133
5.2 Estructura organizacional de la Comisión de Turismo en Canadá 134
5.3 Organigrama de la Autoridad de Turismo de Tailandia 154
8.1 Turismo de Vietnam: control comunitario del sector público 275

Tablas

1.1 Los 40 destinos turísticos más importantes del mundo 6
2.1 Los 40 países del mundo que invierten más dinero en turismo 36
2.2 Los 40 países del mundo que obtienen más ganancias por el turismo 37
2.3 Salidas internacionales, Asia 38

Cuadros

1.1 Administración del sector público y el turismo: marco de trabajo para el análisis. 3
1.2 ¿Quién está involucrado en la administración del turismo? 10
1.3 Lista de verificación para la rendición de cuentas y evaluación de la administración del sector público en el turismo 15
2.1 Definición de 'turismo', 'visitantes' y 'turistas' 23
3.1 El tipo ideal Weberiano: características o principios 53
3.2 Guía para la práctica del manejo del sector público del turismo 57
4.1 Ley de Política Nacional de Turismo de Estados

	Unidos de 1981	69
4.2	Poderes del Comité	82
4.3	Miembros del Consejo de la Autoridad Británica de Turismo (ABT) y su administración.	85
4.4	Responsabilidades formales de alto nivel de la administración del sector público.	95
5.1	Ventajas de las organizaciones estatutarias.	122
5.2	Funciones esenciales de un CEO (Jefe Oficial Ejecutivo)	131
5.3	Desafíos del turismo en Inglaterra	139
5.4	Objetivos de la administración del turismo en Tailandia	141
5.5	Objetivos principales del sexto plan de turismo en Tailandia	141
6.1	Gobierno local / roles de la autoridad /	162
6.2	Los principales problemas ocasionados por el turismo, Cambridge, Inglaterra	165
6.3	Ventajas del turismo	182
7.1	La necesidad de políticas nacionales, y las tareas nacionales esenciales en Gran Bretaña	214
7.2	Principales propósitos de las agencias de viajes en Gran Bretaña	226
7.3	Consejo de la Asociación de las Industrias de Turismo en Australia	228
7.4	Organizaciones turísticas y parcialmente turísticas en Gran Bretaña	229
7.5	Consejos turísticos regionales en Inglaterra	236
7.6	Consejos turísticos regionales	239
8.1	Control y rendición de cuentas	256
8.2	Definición de “desarrollo sustentable”	288
8.3	Lista de verificación para la administración del sector público del desarrollo sustentable del medio ambiente	304
9.1	Declaración de la Conferencia Mundial de Ministros de Turismo, 1994	320

Siglas y Abreviaturas

Siglas en Ingles	Siglas en Español	Español
AAT	AAT	Autoridad del Aeropuerto de Tailandia
ABTA	ABAV	Asociación Británica de Agencias de Viajes
AGIIT	ETGA	Encuesta sobre Turismo del Gobierno Australiano
AIA	AIA	Asociación Australiana de Incentivos
AIDS	SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
ANA	AJ	Aerolíneas del Japón
ASEAN	ANSA	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ATC	CTA	Consejo de Turismo Australiano
ATIA	AAIT	Asociación Australiana de Industrias del Turismo
ATTA	AAVT	Asociación de Agencias de Viaje de Tailandia
BA	BA	British Airways
BAA	ABA	Autoridad Británica de los Aeropuertos
BHRCA	ABHRPA	Asociación Británica de Hoteles, Restaurantes y Proveedores de Alimentos
BITOA	ABOTR	Asociación Británica de Operadores de Turismo Receptivo

Siglas en Ingles	Siglas en Español	Español
BOAC	CABE	Corporación de Aerolíneas Británicas al Extranjero
BOI	CIT	Consejo de Inversiones (Tailandia)
BTA	ABT	Autoridad Británica de Turismo
CBI	CIB	Confederación de la Industria Británica
CEO	FEJ	Funcionario ejecutivo en jefe
DTI	DIC	Departamento de Industria y Comercio (Reino Unido)
EC	CE	Comunidad Europea
EIA	EIA	Evaluación de impacto ambiental
ESD	DES	Desarrollo ecológicamente sustentable
ETB	CBT	Consejo Británico de turismo
EU	UE	Unión Europea
FIRB	CRIE	Consejo de Revisión de la Inversión Extranjera (Australia)
GATT	AGAC	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GDP	PIB	Producto Interno Bruto
Gov	*	Gobierno (Reino Unido)
HC	CC	Cámara de los Comunes (Reino Unido)

Siglas en Ingles	Siglas en Español	Español
ICAO	OIAC	Organización Internacional de la Aviación Civil
IMF	FMI	Fondo Monetario Internacional
ITOA	OTIA	Organización de Turismo Interno de Australia
JICA	ACIJ	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
JNTO	ONTJ	Organización Nacional del Turismo de Japón
NESDB	CNDES	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (Tailandia)
NGO	ONG	Organización no gubernamental
NTA	ANT	Administración Nacional de Turismo
NTO	ONT/ONT	Oficina Nacional de Turismo, Organización Nacional de Turismo
CAAC	ACCH	Aviación Civil de China
Qantas	SAQTN	Servicios Aéreos de Queensland y del Territorio Norte
QTTC	CVTQ	Corporación de Viajes y Turismo de Queensland
R and R	DR	Descanso y recreación (Estados Unidos)
RTA	ART	Asociación Regional de Turismo
RTB	CRT	Consejo Regional de Turismo
RTO	ORT	Organización Regional de Turismo

Siglas en Ingles	Siglas en Español	Español
SCCI	CECIV	Comité del Estado para la Cooperación y la Inversión (Vietnam)
TAT	ATT	Autoridad de Turismo de Tailandia
THF	CFC	Trust House Forte (cadena hotelera)
TIC	CIT	Centro de Información de Turismo (Reino Unido)
TOT	OTT	Organización del Turismo de Tailandia (predecesor de la TAT)
UK	UK	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
UNDP	PDNU	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
USA	EUA	Estados Unidos de América
USTS	SVEU	Servicio de Viajes de Estados Unidos
USTTA	AVTEU	Administración de Viajes y Turismo de Estados Unidos
VAT	IVA	Impuesto al valor agregado
NITB	CTIN	Consejo de Turismo de Irlanda del Norte
WTO	OMT	Organización Mundial de Turismo

Presentación

Desde hace algunos años, la fiscalización superior en el mundo ha venido configurando una tendencia hacia el campo de la evaluación del desempeño, lo que ha implicado ir más allá de las revisiones tradicionales e incorporar conceptos como calidad, eficiencia, economía y cumplimiento de objetivos y metas de los programas gubernamentales, entre otros aspectos.

Las sociedades contemporáneas demandan gobiernos de calidad, innovadores, que impulsen el desarrollo económico, que brinden servicios de clase mundial y que construyan instituciones sólidas. La experiencia internacional reciente, demuestra que la creación de instituciones eficientes es uno de los prerrequisitos para el éxito de políticas públicas que incentivan el desarrollo económico.

En el nuevo entorno mundial de mercados integrados y globales, las tareas del Estado son más complejas y demandantes; requieren de una mejor gestión, mayor competencia administrativa, liderazgo y capacidad innovadora. Ha quedado demostrado que los mercados por sí solos no son capaces de generar dinamismo económico equilibrado sectorialmente, y que las naciones y gobiernos que han desarrollado estrategias de crecimiento exitosas, han logrado articular políticas públicas capaces de integrar una alta calidad de los recursos humanos y tecnológicos, además de aprovechar adecuadamente el potencial de sus recursos estratégicos.

Así, la evaluación del desempeño gubernamental debe incluir el análisis y evaluación sectorial de las políticas públicas destinadas al aprovechamiento de los recursos en donde el país tiene ventajas competitivas, tal es el caso del sector Turismo.

En la actualidad, este sector es la segunda fuente generadora de divisas para México, situación que tiene mayor relevancia si se considera que para muchos expertos de la economía mundial, el sector turismo será una de las industrias del siglo XXI, al lado de las tecnologías de la información, las telecomunicaciones y las fuentes alternativas de energía.

Bajo esta perspectiva, la Unidad de Evaluación y Control (UEC) presenta en español la obra *Turismo, Política y Administración del Sector Público* de James Elliott, Profesor en Administración Pública de la Universidad de Queensland, Australia. A través de esta publicación, se pretende rescatar la experiencia internacional en un sector estratégico, cuyo impulso debe ser esencial en el diseño de políticas públicas del país.

El trabajo del profesor Elliott es una evaluación de la forma en que el gobierno administra uno de los sectores económicos de mayor crecimiento en el mundo, el Turismo. Se trata de un estudio comparativo de Política Pública sectorial exitosa de 5 países: Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Tailandia y Vietnam.

El estudio del Profesor Elliott comprende ocho capítulos, distribuidos de la siguiente manera: los primeros tres capítulos resaltan la relevancia mundial del sector turismo, y la necesidad de que el gobierno participe en el desarrollo del sector; los capítulos 4 y 5 revisan los procesos de formulación e implementación de la Política Pública en el sector turismo; y los capítulos 6, 7 y 8 examinan la gestión del Estado en el sector turismo, a nivel local, y su relación con el sector privado, con una evaluación de los resultados de las experiencias analizadas. El trabajo finaliza con un capítulo de conclusiones.

De manera general, el estudio comparativo del profesor Elliott, permite conocer y evaluar los objetivos, la evolución, las estructuras institucionales utilizadas y los logros y obstáculos en el turismo a nivel internacional, concentrándose en cinco países de las tres regiones turísticas más importantes del mundo, naciones que siendo tan diferentes, han enfrentado problemas similares y coincidencias en sus estrategias.

Debido al enorme potencial turístico que tiene México, una Política Pública adecuada contribuirá de manera efectiva al crecimiento económico. Los datos son reveladores: según un estudio del Centro de Estudios Superiores en Turismo, México desaprovecha un mercado potencial de 30 millones de visitantes de Estados Unidos, Canadá y Europa, interesados en el turismo cultural. En efecto, el país cuenta con más de 800 localidades con grandes atractivos culturales, pero

sólo el 3% de los turistas extranjeros que arriban son atraídos por esta riqueza generando únicamente el 4% de las divisas captadas por turismo. En contraste, Egipto capta 7 mil millones de dólares anuales por su turismo cultural, y en España representa el 21% de los 53.6 millones de turistas que arriban cada año a ese país.

La Unidad de Evaluación y Control, órgano técnico de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, espera de esta forma contribuir al estudio, debate y difusión de la experiencia internacional de evaluación de Políticas Públicas Sectoriales, uno de los campos de más desarrollo de la fiscalización superior internacional.

Prólogo

Este libro trata acerca de cómo los gobiernos manejan el turismo, una de las industrias de más rápido crecimiento a nivel mundial, la cual debido al cambio de siglo, habrá de remplazar al petróleo como la industria más grande en el mundo. Trata de la política, de diferentes clases de gobierno y sus organizaciones; sobre cómo los gobiernos manejan sus relaciones con la industria. Quizá surjan conflictos entre la industria, la población y los conservacionistas sobre el desarrollo del turismo, la destrucción del ambiente y el uso de poder. Es necesario que la administración del sector público detenga el abuso del poder para lograr un desarrollo sustentable, y proteger a las personas y los recursos nacionales. Existen principios que los directivos pueden seguir, y este libro presta atención a la manera en que se siguen estos principios en la práctica de la administración.

Muchas de las fuentes de este estudio se han obtenido de organizaciones públicas, Parlamentos, Congresos, ministerios y departamentos gubernamentales, gobiernos locales y agencias públicas como los consejos de turismo. Estas fuentes son importantes porque ofrecen elementos y comprenden objetivos formales de gobiernos, la administración y el turismo, y los criterios por los que pueden evaluarse. Los informes del Parlamento y el Congreso, la creciente literatura académica en el turismo a partir de varias disciplinas, también son valiosas fuentes. Con el uso del marco de trabajo que ofrece este libro, el material local y las experiencias pueden recopilarse y utilizarse para estudiar la administración y su impacto en las áreas del turismo local. Sin embargo, cualquier marco de trabajo, debe usarse de una manera flexible, ya que en la práctica, el turismo es una actividad dinámica y existe una interacción considerable entre los sectores y las organizaciones.

Este libro es el resultado de muchos años de experiencia e investigación directa sobre el turismo y los países mencionados. Será un valioso texto para una gama amplia de cursos, incluyendo estudios de turismo, administración, gobierno nacional y local, política, política pública y sobre el medio ambiente, y también será de interés para el lector en general.

1. Introducción

Este capítulo explica la metodología básica del libro y cubre:

- Por qué los gobiernos se involucran en el turismo;
- Quiénes son los participantes más importantes en la administración del turismo;
- Cómo opera en la práctica la administración del sector público (ASP);
- Cuáles son los resultados y los impactos de la ASP del turismo; y
- La naturaleza comparativa del turismo y la ASP.

Este libro trata de cómo los gobiernos administran el turismo. Se refiere también a la política; es decir, al uso que las organizaciones públicas le dan al poder en la manera en que manejan el turismo. El principal instrumento utilizado por los gobiernos es la Administración del Sector Público (ASP), el cual incluye todo tipo de organizaciones públicas que van desde departamentos nacionales de gobierno hasta pequeñas unidades de turismo que son manejadas por gobiernos locales. También se analizan los procesos de la administración, abarcando desde la formulación de políticas implementadas por los líderes políticos, hasta su impacto sobre las comunidades locales. En este libro, siempre nos referimos a la administración como ASP; a no ser que se indique lo contrario.

Existen dos temas principales que se encuentran dentro del enfoque de este libro para la ASP del turismo. A uno se le llama *principios* y al otro *práctica*. Los principios son la justificación que los gobiernos tienen para hacer uso del poder. Le dan legitimidad a las acciones de los administradores y los ciudadanos esperan que se sigan estos principios. El segundo tema, en el que se concentra este libro, es la práctica real de la administración; cómo se comportan los administradores y sus organizaciones a todos los niveles de gobierno, desde los niveles federales y nacionales hasta los locales. Se le da atención a los valores formales, a las actitudes, objetivos, roles y relaciones entre los gobiernos y el turismo y su industria, pero también a las prácticas informales.

El marco de trabajo del por qué, quién, cómo y qué

Los gobiernos y el turismo son áreas extensas y complejas a estudiar y, para ayudar en su identificación, análisis y evaluación de los factores más importantes, se emplea un marco de trabajo que está basado en cuatro preguntas principales: por qué, quién, cómo y cuál.

¿Por qué los gobiernos son tan importantes para el turismo? ¿Por qué los gobiernos se involucran en la administración del turismo? ¿Por qué el turismo tiene que ser administrado? Es recomendable, que los gobiernos tengan responsabilidades, las cuales requieren que se involucren en áreas de políticas como es el caso del turismo. Existen principios que los administradores deben seguir y existen objetivos que los gobiernos desean alcanzar por razones políticas, económicas y morales. Algunos problemas y algunos asuntos sólo pueden ser manejados por los gobiernos.

¿Quiénes son los principales participantes en el sistema de política del turismo? ¿Quiénes son los más importantes hacedores de política, los administradores del sector público y los detentadores del poder en el sector público y en la industria? ¿Cuáles son las organizaciones más importantes?

¿Cómo se maneja actualmente la administración? ¿Cómo administran los administradores? ¿Cómo operan y se comportan los participantes? ¿Cómo funciona el sistema en la práctica? ¿Cómo se formula, se implementa y se maneja la política? ¿Cómo se alcanzan los objetivos y por qué medios? ¿Cómo se maneja la ASP en los sistemas políticos y de poder de gran complejidad, tanto a nivel formal como informal?

¿Cuáles son los impactos del turismo? ¿Cuáles son los resultados de su manejo en la práctica y en el desempeño? ¿Ha habido éxito o fracaso? ¿Cuáles han sido los asuntos más importantes? ¿Se han seguido los principios? ¿Se han alcanzado los objetivos? ¿Cuáles son las lecciones para la Administración del Sector Público en el turismo?
Los gobiernos representan una realidad en el turismo y en el mundo moderno. La industria no podría sobrevivir sin ellos. El turismo requiere de gobiernos que tengan el poder para brindar estabilidad política, seguridad y el marco de trabajo legal y financiero necesarios.

Este tipo de gobiernos brindan servicios esenciales y una infraestructura básica.

¿Por qué los gobiernos se involucran en el turismo?

La importancia de los gobiernos

Cuadro 1.1 Administración del sector público y turismo: marco de trabajo para el análisis.

	Principios	**Práctica**
	¿Qué debe hacerse? Modelo ideal de teoría y comportamiento	Qué se hace, practica no principios
	Principios; interés público, servicio público, efectividad, eficiencia, rendición de cuentas	Conducta actual
Por qué están involucrados	Responsabilidad del gobierno y la ASP, principios legales, morales y profesionales	Objetivos económicos Presión económica Objetivos políticos formales e informales
	Cultura política, Expectativas, Poder del gobierno	El turismo tiene que ser administrado
	Objetivos públicos	Necesidad de responder a problemas y demandas
Quiénes están involucrados	Gobierno y personas	Diseñadores y hacedores de políticas, políticos y administradores,
	Aquellos afectados por la Política de la ASP	Los que tienen el poder
	Administradores del sector público	La industria
	Industria y grupos de interés	Aquellos afectados
Cómo están involucrados	De acuerdo a la cultura política, principios de la ASP	Sistemas políticos Formulación e implementación
	Normas de turismo de la ASP Asociación con la industria	Redes de poder Procesos de administración
	Procesos formales	Formal e informal
Cuáles son los resultados	Objetivos, efectividad	Éxito o falla
	Servir al interés publico y a la gente	Objetivos logrados
	proteger al medio ambiente y a la comunidad	Impacto
	Eficiencia	Una ASP eficiente y efectiva

Sólo los gobiernos nacionales pueden negociar y tener acuerdos con otros gobiernos en temas como procedimientos para la inmigración o la posibilidad de volar sobre el territorio nacional o aterrizar en él. Los

gobiernos tienen el poder, pero cómo utilizarlo dependerá de muchos factores, incluyendo la cultura política, de las personas que tengan el poder económico y político y de la percepción que estas personas tengan acerca de la industria del turismo. Existen diferentes tipos de gobierno, incluyendo el nacional, estatal y local y estos pueden representar un papel activo o pasivo en la administración a nivel turístico y en el uso de su poder. Los gobiernos pueden ayudar al turismo ofreciendo servicios; también pueden tener control en la industria y en sus actividades para asegurar que, por el interés público, se mantengan estas actividades, así como los estándares de seguridad. Todas estas son funciones legítimas de los gobiernos las que se espera realicen por el bien público. Cómo se llevan a cabo estas funciones y cuáles son sus resultados depende de la calidad de la administración del sector público (ASP). Los gobiernos realizan sus funciones a través de la ASP. Ésta incluye a todos los administradores de todos los gobiernos y organizaciones públicas cuyas tareas afectan al turismo de alguna manera. Los servicios públicos que se suministran, como la inmigración o la limpieza de las playas públicas, forman parte del producto total del turismo y pueden agregarle o restarle atractivo.

La importancia del turismo

Los gobiernos se han involucrado en el turismo principalmente por su importancia económica. En periodos en los que existe un declive económico e industrial, una recesión a nivel mundial, un desempleo masivo y una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres, el turismo es una de las pocas industrias en crecimiento; también es el que puede proporcionar las divisas tan escasas que la mayoría de los gobiernos necesitan con desesperación. El turismo es una de las industrias más grandes en el mundo y, de acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT), éste ha tomado el lugar del petróleo en términos de movimientos de divisas extranjeras o, a más tardar, lo hará para el año 2000. En 1995, había un total de 567 millones de llegadas de turistas internacionales comparadas con los 25 millones que hubo en 1950. Para varios países y gobiernos el turismo representa la única actividad económica importante. En el capítulo 2 se examina la importancia económica del turismo y su crecimiento histórico. La Tabla 1.1 muestra los cuarenta destinos turísticos más importantes a nivel mundial e indica cuáles son los países más populares para el turismo.

El turismo es más que una industria y una actividad económica; es un fenómeno social dinámico y universal que contacta con la mayoría de los países del mundo, afectando a sus habitantes. Los efectos sociales del turismo pueden ser profundos, especialmente en los países en vías de desarrollo; las comunidades locales pueden ser transformadas para bien o para mal. Los estándares y la calidad de vida pueden elevarse por el influjo de las finanzas, los nuevos empleos y las oportunidades a nivel educacional, así como por la revitalización de las tradiciones y culturas locales. El turismo ha sido una fuente de paz y de mejor entendimiento internacional entre diferentes pueblos, acercándolos económica y socialmente y creando lazos de amistad.

Problemas del turismo

Los gobiernos son atraídos por el turismo debido a la importancia de la industria y debido a sus problemas y, en ocasiones, por su impacto controversial. Tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo se han dado fuertes resentimientos y oposición surgidos de los efectos adversos del turismo. El turismo ha sido criticado por su impacto destructivo en las comunidades tradicionales y locales, y en regiones como la línea costera de España, las playas de Tailandia y México, los parques nacionales de los Estados Unidos y las ciudades históricas de Europa. Se reclama que los centros de recreo, los campos de golf y las marinas se han creado para los ricos, a expensas de los pobres y del medio ambiente. Estos son asuntos políticos de alto nivel y hacen surgir preguntas acerca del uso del poder y sobre quién obtiene qué, cuándo y cómo. Estos asuntos requieren de la intervención de la ASP como un servicio público para encontrar soluciones aceptables y para apoyar al interés público.

Otro problema de la industria del turismo es su naturaleza altamente competitiva y su volatilidad en los mercados tanto internacionales como nacionales. La ASP debe estar consciente de estos problemas y debe estar preparada para tratar de resolverlos. No debe agregarse a los problemas demasiada intervención y demasiadas regulaciones y control, ya que entonces esas medidas llegan a convertirse en parte del problema en lugar de ser la solución.

Tabla 1.1 Los 40 destinos turísticos más importantes del mundo: llegadas turísticas internacionales (con excepción de los visitantes de un solo día); (cifras en miles de llegadas), 1995

Rango		Países	Llegadas 1995 (000)	% Cambios 1995/94	% del total 1995
1985	1995				
1	1	Francia	60,584	-1.2	10.7
2	2	España	45,125	4.4	8.0
3	3	Estados Unidos	44,730	-1.7	7.9
4	4	Italia	29,184	6.2	5.1
13	5	China	23,368	10.9	4.1
6	6	Reino Unido	22,700	7.9	4.0
11	7	Hungría	22,087	3.1	3.9
9	8	México	19,870	16.1	3.5
23	9	Polonia	19,225	2.3	3.4
5	10	Austria	17, 173	- 4.0	3.0
7	11	Canadá	16,896	5.8	2.9
16(1)	12	República Checa	16,896	-2.4	2.6
8	13	Alemania	16,600	0.3	2.1
10	14	Suiza	14,535	-3.0	2.0
14	15	Grecia	11,835	3.6	1.8
19	16	Hong Kong	10,124	8.5	1.7
15	17	Portugal	9,513	4.2	1.4
22	18	Malasia	7,936	10.3	1.2
26	19	Tailandia	6,900	11.9	1.2
21	20	Holanda	6,526	5.6	1.1
28	21	Turquía	6,512	7.9	1.1
24	22	Singapur	6, 422	2.5	0.9
17	23	Bélgica	5, 224	-1.6	0.8
18'	24	Federación Rusa	4,796	3.3	0.8
55	25	África del Sur	4,676	20.0	0.8
35	26	Macao	4,623	3.0	0.8
25	27	Irlanda	4,398	2.1	0.8
54	28	Indonesia	4,319	7.8	0.8
20	29	Bulgaria	4,125	1.7	0.7
32	30	Túnez	4,120	6.8	0.7
38	31	Argentina	4,101	6.1	0.7
46	32	Australia	3,771	12.2	0.7
40	33	Corea (república)	3,753	4.8	0.7
36	34	Puerto Rico	3,297	8.4	0.6
33	35	Noruega	2,880	1.8	0.5
41	36	Egipto	2,872	21.9	0.5
27	37	Rumania	2,750	-1.6	0.5
29	38	Marruecos	2,579	-25.6	0.5
-	39	Bahrain	2,483	9.4	0.4
39	40	Taiwán (prov. de china)	2,332	9.6	0.4
Total 1 – 140 Total Mundial			496,039 567, 402	3.4 3.9	87.4 100.0

Fuente: Organización Mundial de Turismo (OMT), 1996
Notas: 1 Antes Checoslovaquia, 2 Antes URSS

El turismo es vulnerable y puede ser afectado fácilmente debido cambios en las políticas públicas y en las percepciones de la gente. Aquí tal vez se requiera la ayuda de la ASP. La industria también es sensible a eventos que están fuera de su control, incluyendo desastres nacionales o sucesos políticos, como la Guerra del Golfo en 1991 y las pruebas nucleares francesas en el Pacífico Sur en 1995. La administración, tanto pública como privada, debe estar preparada para tomar decisiones rápidas y ayudar a la industria en épocas de crisis.

El turismo masivo, especialmente durante temporadas altas puede causar problemas. El tremendo aumento en el tráfico aéreo y las grandes tensiones que se crean en los aeropuertos y en sus infraestructuras requieren de acción de los gobiernos. La administración influye en las difíciles decisiones que involucran grandes inversiones de capital para resolver este tipo de problemas. Las aerolíneas y los aeropuertos se discuten en el Capítulo 7.

El turismo es una industria dinámica que siempre está cambiando y en la que siempre se presentan nuevos desafíos y problemas. Sin embargo, este estudio se refiere a factores más permanentes, como principios, valores o necesidades, o a factores que son importantes para las organizaciones, como el poder, la política y el liderazgo. Qué tan efectiva y eficientemente utilice una administración estos factores para resolver los problemas, representa poner a prueba dicha administración.

Principios

Los gobiernos tienen responsabilidades y existen principios establecidos en los que sus actividades administrativas pueden o deben estar basadas. A la ASP se le ha dado el poder para cumplir con sus responsabilidades en el turismo dentro de principios generales. Estos principios requerirán que en ocasiones la ASP intervenga en el turismo, pero los mismos principios también controlarán esta intervención. Los principios generales que son normalmente aceptados a nivel internacional son: *interés público*, *servicio público*, *efectividad*, *eficiencia* y *responsabilidad*. Los dirigentes interpretan los principios de acuerdo a sus propios sistemas políticos, nacionales y administrativos.

Una de las diferencias principales entre el sector público y privado es la naturaleza comprometida por aquellos principios, sobre los administradores del sector público. Aunque el sector privado tiene sus propios principios, y prioridades, son mucho más autónomos que sus homólogos del sector público. Los administradores públicos pueden tener poder y recursos pero sólo pueden utilizarlos de acuerdo a la ley y a los principios aceptados; de otra manera, su uso es ilegal o ilegítimo.

El comportamiento real puede desviarse de los principios y puede existir conflicto entre los principios y las diversas demandas legítimas que se les hacen a los dirigentes. Un administrador exitoso deberá equilibrar estas contradictorias demandas. Si los administradores del sector privado comprenden estos principios, podrán trabajar con más eficacia con el sector público y lograr mejores resultados para su organización. Al adherirse a los principios se logra una mejor calidad en la administración, la cual responde más a la sociedad y a las necesidades de la industria. Siempre existe un riesgo para los políticos en la práctica real de la administración, cuando las organizaciones públicas y privadas y sus dirigentes empiezan a servirse a sí mismos y fallan en sus responsabilidades oficiales. Las organizaciones públicas y sus recursos pueden ser utilizadas con fines privados. Puede existir la corrupción financiera pero es más insidiosa la corrupción organizacional, donde los objetivos y los principios públicos son sustituidos por objetivos privados. Los principios y su aplicación son una garantía contra la corrupción y el abuso político y administrativo. Los principios son necesarios para evaluar a las organizaciones y su administración.

¿Quién está involucrado en el manejo del turismo?

Los gobiernos a todos los niveles, desde los gobiernos nacionales y federales hasta los gobiernos locales a nivel municipal, pueden estar involucrados en el manejo del turismo. La ASP incluye todas las organizaciones públicas como los servicios civiles nacionales y los ministerios y departamentos gubernamentales, las autoridades estatutarias, los organismos públicos y las organizaciones y funcionarios del estado y de gobiernos locales. Los ministerios de turismo y departamentos y organizaciones nacionales de turismo (ONT's) son particularmente importantes. La línea entre el sector

público y el sector privado no siempre está clara. Algunas organizaciones del sector público, como las líneas aéreas de propiedad pública, compiten con organizaciones privadas en el mercado y existen empresas conjuntas donde la propiedad está dividida entre el sector público y privado. El turismo se emplea en un sentido amplio, incluyendo la industria turística y las muchas industrias de servicio que están agrupadas como la industria turística. La mayor parte de la industria se encuentra dentro del sector privado, pero también incluye organizaciones lucrativas en el sector público. Las organizaciones lucrativas van desde las grandes cadenas hoteleras multinacionales hasta casas habitación y restaurantes de un solo dueño.

Existen numerosas organizaciones que forman parte de la comunidad turística pero no de la industria turística lucrativa., Éstas incluyen grupos de interés o de presión y organizaciones no gubernamentales (ONG's). Estas organizaciones incluyen a grupos nacionales y locales que tienen intereses que abarcan una amplia gama de temas, como el social, económico, ambiental y problemas morales. El turismo es una actividad basada en la gente, que afecta a los turistas internacionales y domésticos, a las personas de la industria y a todos los miembros de la comunidad receptoria que se ven afectados por la actividad turística de una forma u otra. Sin embargo, un tema clave en la política y en la ASP y entre todas las personas y organizaciones es ¿quiénes son los principales dueños del poder?

El gobierno tiene poder pero está involucrado con el turismo no sólo como una industria sino como una experiencia cultural y educacional tanto para los turistas como para la comunidad receptora. El turismo no sólo tiene un impacto económico sino que también afecta al ambiente natural y a la cultura local. Aunque la mayor parte del turismo lo genera y lo controla el sector privado, el sector público tiene un papel crucial que jugar en suministrar los lineamientos políticos necesarios y el ambiente, la infraestructura y la administración que son necesarias en las esferas tanto económicas como en las no económicas.

¿Cómo dirigen los administradores?

Cómo se involucra la ASP y cómo dirige en la práctica, puede variar con la cultura política del país y la fuerza de los principios que operan en alguna situación específica. Los administradores están involucrados en el turismo a través de organizaciones y redes, a través de darle la solución a problemas tanto formal como informalmente. También están involucrados debido a principios y responsabilidades morales pero estos pueden pasarse por alto con la presión y el estrés que implica cualquier administración. La ASP es importante, ya que es a nivel gerencial donde se encuentra la experiencia, se dispone de la información y de donde debe partir la formulación de políticas, y la asesoría y la implementación, ya que ahí es donde se encuentra el poder. Éste es el nivel que interactúa directamente con los líderes políticos e industriales y transmite la información y el entendimiento que requiere cada uno de los grupos.

Cuadro 1.2 ¿Quién está involucrado en la administración del turismo? La Comunidad de la política turística.

Rama legislativa	Congreso/Parlamento: cámaras alta y baja, representantes electos
Gobierno de la rama ejecutiva	Gobierno nacional, estatal y regional Administración del sector público Ministerios/departamentos: ministerio de turismo Autoridades estatutarias/empresas de negocios: organización turística nacional; agencia de desarrollo, organismos reguladores públicos Agencias de protección al medio ambiente, organismos asesores y consultivos, empresas conjuntas con el sector privado
Gobierno estatal	Asambleas electas
Gobierno local	Departamentos, empresas y ASP, consejos electos
Grupos de presión/de interés	Organizaciones no gubernamentales, grupos económicos, sociales y ambientales

Industria	Hoteles, agencias de viajes, aerolíneas, uniones comerciales, parques temáticos
Partidos políticos, opinión pública, medios masivos	
Rama judicial	Cortes: constitucional, nacional, locales
Organizaciones internacionales	Organización Mundial del Turismo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Europea Instituciones económicas: Banco Mundial, FMI, Banco Asiático de Desarrollo

Los gobiernos han aceptado gradualmente la importancia del turismo, por lo menos económicamente, pero han sido más lentos al aceptar sus responsabilidades en los problemas derivados del desarrollo del turismo. En teoría, la ASP se encuentra bajo el control del gobierno, pero en la práctica, no es posible decir dónde termina el poder del gobierno y dónde empieza el poder de la ASP. En la administración turística, todo es continuo. También existe presión sobre el gobierno y la administración para responder a las necesidades y demandas económicas que existen dentro de la nación, incluyendo las demandas de turismo.

Política y poder

Ningún estudio sobre administración y turismo puede desatender la realidad de la política y el poder. La política implica luchar por el poder y el poder implica quién es el que obtiene qué, cuándo y cómo en el sistema administrativo y político y en el sector del turismo. Los principios y los sistemas de control están ahí para tratar de asegurar que el poder se utilice en favor del interés público y que se sigan procedimientos y objetivos legítimos. La ASP en particular debe manejarse dentro del ambiente político, tomando en cuenta la ideología política, los conflictos de poder y las prioridades de los gobiernos y los ministros, así como los objetivos de política. Los administradores deben operar dentro de la cultura política, pero también tienen poder debido a su control sobre los recursos y su posición para influenciar y aconsejar a los ministros y sus políticas. También existe la política de la cultura burocrática y del sistema

administrativo, incluyendo las luchas internas entre agencias administrativas. La ASP del turismo dentro de ese sistema es responsable de luchar por la industria del turismo para asegurar que éste obtenga lo que necesita. Existen varias redes de poder que cubren los sectores políticos, públicos y privados en los que para que la ASP pueda ser eficaz, debe ser un participante activo. Los administradores tratarán de proteger sus propios puestos, departamentos y a su ministro, pero también deben ser responsables por asuntos económicos y nacionales mas amplios.

Complejidad e interdependencia

En el mundo real de la ASP del turismo no se pueden trazar líneas claras de demarcación entre la práctica y los principios; el porqué, el quién, el cómo y el cuál; la política y el poder; la formulación e implementación de la política; el sector público y privado; o los factores formales e informales. El mundo de la política, de la ASP y del turismo es extremadamente complejo y los diversos asuntos y principios se entremezclan y se afectan entre sí. Por ejemplo, existen diferentes niveles de gobierno: nacional, estatal y local y una multiplicidad de organizaciones públicas que abarcan desde departamentos de gobierno hasta aerolíneas públicas. En el sector privado, también existen aerolíneas y organizaciones que comprenden desde centros turísticos internacionales en Tailandia hasta una agencia de viajes manejada por una sola persona en un pequeño pueblo de Inglaterra, pasando por la administración del Parque Nacional del Gran Cañón en Arizona, en Estados Unidos, y un antro de apuestas en Hong Kong. Todas estas organizaciones con sus objetivos diversos se encuentran interrelacionadas y dependen unas de otras en mayor o menor grado. La prueba del buen administrador es poder comprender esta complejidad, operar eficaz y eficientemente dentro del sistema, reconciliar o equilibrar los objetivos contradictorios y alcanzar así los objetivos de la ASP en el turismo.

Formalidad e informalidad

Los gobiernos y la ASP operan a niveles formales e informales. Por ejemplo, algunos sistemas administrativos siguen el sistema ideal Weberiano (ver el capítulo 3) y hacen hincapié en los principios formales y en la importancia de las reglas y procedimientos que son

manejados por los funcionarios que poseen el poder formal para asegurar una organización eficiente. Los administradores trabajan dentro de un sistema formal y aceptan las decisiones formales de los ministros, pero también tienen que estar conscientes de los factores que no son de estado pero que están involucrados en el sistema y en la toma de decisiones. Los factores informales, especialmente en la esfera política, pueden ser más poderosos que los formales. Los que tienen el poder pueden ir en contra de los principios formales usando su poder de manera informal para alcanzar sus objetivos personales. Sin embargo, los buenos administradores también emplearán factores informales para alcanzar objetivos legítimos. También utilizan y siguen los documentos y reportes oficiales formales, como los que se citan en este estudio. Las prácticas formales e informales, los sistemas administrativos, los planes, los conceptos, la tecnología y la política, todos deben ser sometidos a la prueba del ácido de en qué medida se consiguen los objetivos y cuáles son los resultados reales.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

La administración es importante ya que es responsable de ir más allá de las palabras y de las promesas de los políticos. Muy a menudo se hacen declaraciones y se elaboran programas y planes en papel sin que se tome ninguna acción real. La justificación de la ASP en el manejo del turismo y la prueba de su validez, legitimidad, profesionalismo, efectividad y eficiencia, se encuentran en los resultados de su práctica y desempeño. La práctica es una evaluación de la práctica real de la administración. El desempeño es una evaluación de con cuánto éxito la administración ha logrado los objetivos en el turismo.

Primero que nada, en términos de evaluación del desempeño, ¿qué es lo que se ha logrado para la gente? ¿Qué tan bien se les ha servido? ¿Cuáles han sido los beneficios del programa? Es el actual impacto de la política el que finalmente es importante, más que las intenciones o los objetivos formales. ¿Qué tanto afecta la política pública la vida de las personas a nivel físico, emocional y espiritual? ¿Cuál es el impacto sobre la comunidad y el medio ambiente? En segundo lugar, en términos de la evaluación de la práctica, ¿se han seguido los principios y el interés público? El interés público incluye el respeto por el sistema político y administrativo y la cultura política de la

sociedad. La ASP debe manejarse dentro del sistema legal y cumplir con los criterios políticos para que el comportamiento administrativo sea verdaderamente legítimo.

En tercer lugar, ¿cuál ha sido el logro en términos de eficiencia y efectividad? ¿Se han alcanzado los objetivos al menor costo posible? ¿Se han utilizado los recursos eficientemente? ¿Ha existido un rendimiento razonable en la inversión pública? No siempre es fácil evaluar el éxito o el fracaso de la política pública o cuál ha sido la contribución de la ASP. Los objetivos políticos o administrativos no están siempre claros y pueden ser asimismo contradictorios. En algunas situaciones, el ambiente y los valores pueden cambiar, especialmente con el tiempo y, por lo tanto, el logro de los objetivos formales originales puede ser contraproducente para lo que se percibe como el interés público vigente actual. La administración puede tener mucho éxito, aumentando el número de turistas y el monto que gastan, pero esto puede tener un alto costo en el medio ambiente debido al excesivo desarrollo turístico que es necesario para atender al gran número de visitantes. En realidad, a menudo es la ASP la que debe tratar de reconciliar las fuerzas de poder opuestas entre si. Esto puede significar que deban ser sacrificados los principios o los ideales para alcanzar un consenso y que una propuesta de compromiso es la manera más efectiva y eficaz para seguir adelante. En esas situaciones, el proceso informal puede ser el más efectivo para la administración.

El impacto de la política y de la ASP es muy importante para la vida de las personas y del turismo; los esfuerzos administrativos para tratar de monitorear y controlar el sistema y su impacto a través de diversos mecanismos. El control y la responsabilidad son factores claves de la ASP y son los encargados de asegurar que se sigan otros principios. Un sistema de control ideal podría evaluar tanto el impacto, como qué tan exitosamente ha seguido la administración los principios de la ASP; así podrían obtenerse lecciones y hacerse mejoras. Sin embargo, la administración no siempre tiene éxito al monitorear o controlar organizaciones o proyectos y aprender de la experiencia. Los directivos pueden formular planes pero fallar al implementarlos. Aunque es difícil medir el desempeño de los administradores públicos en un área política en particular, su contribución es esencial y no la puede ofrecer la administración privada. El desempeño de la industria turística es juzgado por ganancias y crecimiento, pero para ser una práctica exitosa debe estar

basado en el entendimiento de las organizaciones y principios de la ASP y de trabajar con ellos.

La evaluación del desempeño de la administración pública es una difícil tarea administrativa debido a la complejidad y diversidad de organizaciones gubernamentales, de las organizaciones de la industria del turismo y de sus procesos y problemas. Este desempeño se ha hecho más difícil, estresante y desafiante porque se realiza bajo el escrutinio público. Los mismos directivos que son los responsables de controlar, están bajo escrutinio y son responsables de lo que pase. La lista de verificación en el Cuadro 1.3 refleja la complejidad y dificultad de esta tarea pero también brinda una herramienta para ayudar a analizar y evaluar el verdadero desempeño de la administración.

Cuadro 1.3 Lista de verificación para la rendición de cuentas y evaluación de la administración del sector público en el turismo

Por qué: Puede ser relativamente fácil describir por qué los gobiernos se involucran en el turismo y cómo lo manejan, pero describir o analizar no es suficiente. El verdadero significado de ASP sólo puede valorarse por medio de una evaluación de su desempeño dentro del contexto de los sistemas políticos administrativos. Se trata de una evaluación de aquellos sistemas y del papel de los líderes políticos y de la ASP. Una evaluación de los resultados alcanzados y del desempeño de:

Quién:

1	(a) políticos (b) sistemas políticos
2	(a) directivos (b) sistemas administrativos

Cómo:

1	Administración efectiva y eficiente dentro de: (a) un sistema y un proceso democrático (b) un sistema y un proceso administrativo Permitir la autonomía de la industria, estimular la participación del Sector Privado y de las personas locales en la política y en el manejo del turismo
2	Criterio: (a) Efectividad en lograr los objetivos (b) Eficiencia en lograr los objetivos (al menor costo posible) (c)objetivos económicos y de servicio público
3	Habilidad para cumplir con los desafíos y superar los problemas de cara a la administración del turismo
4	Hacer el mejor uso de los recursos naturales y nacionales, respetando el interés público
5	Proteger el ambiente cultural y natural y las comunidades locales
6	Asumir el compromiso de un ambiente sostenible y un desarrollo turístico ecológicamente sostenible

Qué:

1	Aumentar el número de turistas nacionales y extranjeros
2	Operación exitosa en una situación competitiva de mercado
3	Objetivos financieros: (a) Aumentar el gasto en moneda extranjera (b) Aumentar el gasto de turistas nacionales (a nivel nacional, estatal y local).
4	Asegurar un rendimiento razonable en comercialización, infraestructura, desarrollo y otros gastos de turismo público
5	Hacer llegar las percepciones y los beneficios a las regiones más pobres, otorgándoles un mejor equilibrio con el capital nacional y con las regiones más ricas.
6	Extender las temporadas turísticas a periodos más largos, preferentemente durante todo el año.
7	Empleo: (a) Aumentar el número de personas empleadas en el turismo y no sólo a los que no tienen experiencia. (b) Asegurar salarios y condiciones razonables a los trabajadores, ayudarlos a alcanzar todo su potencial.
8	Agregar un sentido más profundo y de satisfacción a la experiencia turística de los que se dedican al hospedaje y a los huéspedes.

Un enfoque comparativo

Este estudio toma un enfoque comparativo ya que el turismo tiene que competir en un mundo que se está volviendo cada vez más interdependiente. La industria del turismo no podría sobrevivir sin la cooperación internacional. Existen muchas diferencias entre los países, como son las diferencias políticas, económicas, sociales y culturales, sistemas en el sector público y en el producto del turismo. Este estudio no subestima las diferencias nacionales sino que da a entender que son similares muchos de los asuntos y problemas que enfrentan los directivos del turismo, incluso si los sistemas políticos en los que operan son diferentes.

Ya sea en países desarrollados o en vías de desarrollo, la industria del turismo debe cooperar con el gobierno. Sin importar de qué país se trate o del tipo de gobierno que tenga, son aplicables los mismos principios básicos y las políticas deben ser formuladas e implementadas. Se requiere de la administración pública a todos los niveles para ayudar a proporcionar los productos del turismo. La comercialización y los mecanismos de control, por ejemplo, son necesarios en todos los sistemas. Los países se encuentran en diferentes etapas de desarrollo económico y tienen diferentes sistemas administrativos y políticos; sin embargo, poseen experiencias y problemas similares en cuanto al turismo. Éstos pueden ofrecer elementos y lecciones útiles y ayudar a profundizar nuestra comprensión de cómo los gobiernos manejan el turismo. Estas

lecciones pueden ayudar a mejorar la administración turística y a prepararnos para enfrentar los desafíos del futuro.

El turismo es altamente competitivo no sólo entre países sino también entre regiones, tanto nacionales como internacionales y entre gobiernos locales. Se requiere de administradores tanto públicos como privados que estén abiertos, conscientes, responsables y competitivos con otros países. Los administradores tienen que desarrollar una perspectiva comparativa. Pueden trazarse generalizaciones que lleven a la formulación de principios y posibles modelos para la administración turística. Por ejemplo, el gobierno de Vietnam ha hablado de la posibilidad de usar el modelo tailandés para su propio desarrollo turístico. Un enfoque comparativo es útil porque el turismo se encuentra en todos los países y la mayoría de los gobiernos lo respaldan y están involucrados en su manejo.

Cinco países

En este estudio se hace referencia a muchos países, pero son cinco a los que se les presta más atención. Comprenden las tres regiones turísticas más importantes del mundo y son muy diferentes, pero son países con un turismo exitoso que tienen preocupaciones muy similares. Reflejan una variedad de sistemas políticos, económicos y de la ASP y todos están tratando de administrar y desarrollar el turismo y resolver sus problemas. Es a través de las similitudes más que de las diferencias que el estudio de la administración del turismo es de relevancia nacional e internacional.

Estados Unidos es el país del mundo que recibe más ganancias gracias al turismo. Tiene un gobierno de tipo federal y una forma no intervencionista en la administración del turismo, especialmente a nivel federal. Sin embargo, muchas ciudades y algunos gobiernos estatales son muy activos en la administración del turismo.

Australia es un país "Nuevo" tiene también un sistema federal, pero en años recientes ha habido una fuerte dedicación al crecimiento del turismo y una contribución política mucho más activa. Los gobiernos estatales están profundamente involucrados en la promoción del turismo.

La Gran Bretaña es un sistema unitario que tiene su poder centralizado en Londres. Esto es algo típico en los "antiguos" países con un turismo exitoso que poseen un atractivo histórico y cultural. En 1995, fue el quinto país de una lista de veinte. Diez de los principales veinte países que ganaban más con el turismo en 1995 se encontraban en Europa y tenían este tipo de producto turístico. Europa es la región turística que está a la cabeza en el mundo, con el 60 por ciento de todos los turistas y el 53 por ciento de ingresos.

En 1995, Tailandia fue el décimo país de los veinte principales y es uno de los más exitosos destinos turísticos en Asia, que es una de las regiones turísticas que avanza con más rapidez en el mundo. Tailandia ya no es un país del tercer mundo o en vías de desarrollo, el turismo sigue siendo su fuente de ingresos más importante de divisas. Tiene un sistema democrático unitario cuyo poder está centralizado en Bangkok y una burocracia tradicional. El turismo está basado en un sector privado muy dinámico, pero existe una organización turística nacional bien establecida.

Vietnam es sin duda un país en vías de desarrollo y el turismo es considerado como la respuesta a su pobreza económica. Es un estado comunista de un solo partido pero está avanzando rápidamente hacia una economía de mercado. El turismo es un sector prioritario para el gobierno con dinámicas empresas públicas autónomas que operan en regiones y en grandes ciudades. Vietnam no forma parte de los 40 destinos turísticos principales del mundo pero tuvo uno de los mayores índices de crecimiento turístico en la década de los 90s. Sin embargo, este rápido crecimiento le está trayendo muchos de los problemas que se experimentan en otros países, especialmente en Tailandia.

Por qué: la mayoría de los países del mundo, desarrollados y en vías de desarrollo consideran que el desarrollo del turismo es importante debido a su contribución a sus economías nacionales a través de las divisas, la inversión, el estímulo económico, la creación de empleos y el desarrollo de las regiones más pobres. En algunos países, el turismo es la principal fuente de divisas. Un país relativamente pobre como Nepal está tan decidido a atraer turistas como un país rico como Suiza. Incluso Japón, que tiene un gran superávit en su cuenta externa, a diferencia de otros países, ha utilizado al turismo no para aumentar sus balances de divisas, sino para reducirlos. El gobierno

japonés ha utilizado su agencia de administración turística, la Organización Nacional de Turismo del Japón (JNTO) para estimular a los japoneses a viajar al extranjero como turistas. En todo el mundo existe preocupación por el medio ambiente y los gobiernos están presionados a involucrarse en el manejo del turismo para proteger el medio ambiente.

Quién se involucra, cubre diversas similitudes, incluyendo el cada vez más generalizado uso de agencias estatutarias independientes como las principales organizaciones de administración pública, como es el caso de la Autoridad de Turismo de Tailandia (ATT) y el Consejo Británico de Turismo (CTB). La administración del sector público (ASP), tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, ha tenido que recurrir al turismo en sus diferentes formas, desde el turismo de lujo, hasta el turismo basado en mochileros que viajan con muy poco dinero. El Quién del turismo incluye a gobiernos estatales y locales y a grupos de interés.

Cómo se maneja el turismo dependerá de la cultura política del país y de la ideología de su gobierno. El turismo es un fenómeno universal que está respaldado por países de todas las doctrinas políticas en el mundo desarrollado y en el que se encuentra en vías de desarrollo, desde Estados Unidos, Francia y Túnez, a China, Cuba y Vietnam.

Qué tan activo esté un gobierno en la administración turística dependerá en parte de su ideología política y de la importancia que se le dé al turismo. Esto puede variar inclusive dentro de un mismo país. Por ejemplo, la cultura política estadounidense ha limitado la intervención del gobierno federal en el turismo, pero algunos gobiernos estatales como los de Hawai, Florida y Alaska son muy activos respecto a la administración turística.

Cuál ha sido el impacto del turismo, así como los rendimientos económicos y qué tan bien ha sido administrado, varía entre los países. Sin embargo, en todos ha sido una fuente de beneficios pero también de controversias, forzando a la ASP a reaccionar de diversas maneras. Muchas ciudades históricas de Europa se quejan de la existencia de demasiados turistas, al igual que algunas áreas del sudoeste de Asia. El manejo del control del turismo se ha convertido en un tema importante en muchos países.

Resumen

La administración del sector público a nivel turístico se basa en la importancia de lo siguiente:

- Los gobiernos y su papel dentro del turismo
- El turismo para los gobiernos
- La práctica y el manejo del turismo por gobiernos y organizaciones y los asuntos que están involucrados
- Los principios y responsabilidades del gobierno en los que debe estar basada la administración turística
- Una perspectiva internacional para el desarrollo del turismo.

La tipología del *por qué, quién, cómo* y *qué* se aplica a la práctica real de la administración. Este libro acepta la postura de que el administrador del sector público debe seguir ciertos *principios* porque esto es lo que los ciudadanos requieren y esperan de sus dirigentes. Estos principios pueden usarse para evaluar y hacer que los directivos sean responsables de su desempeño.

En el Capítulo 3 se discuten los principios y la práctica de la ASP.

En el Capítulo 4 se discute la práctica de la política y el poder como son usados por la administración a partir del centro para *formular* objetivos, políticas y prioridades.

En el Capítulo 5 se explica la importancia de los factores formales e informales de la administración desde el centro, mientras se trata de *implementar* la política.

En el Capítulo 6 se muestra la importancia de una administración eficaz del turismo *a nivel local* utilizando casos de estudio.

En el Capítulo 7 se discute la complejidad y la interdependencia de los *sectores público y privado*.

En el capítulo 8 se muestra cómo el control y la rendición de cuentas son esenciales si la práctica y el desempeño actual de los directivos va a ser evaluada, van a evitarse los aspectos destructivos del turismo y va a protegerse el interés público.

Lecturas sugeridas

Algunos diarios útiles incluyen *Annals of Tourism Research* (E. U. A.) y *Tourism Management* (Gran Bretaña). También existen publicaciones de organizaciones turísticas como la Organización Mundial del Turismo, la Comisión Australiana de Turismo, la Autoridad Turística Británica y, en Estados Unidos, las organizaciones turísticas estatales. En cada país existen muchos libros sobre política y administración pública. Los siguientes títulos indican la amplia gama de libros disponibles sobre turismo.

Edgell, D.L. (1990) *Internartional Tourism Policy,* Nueva York: Van Nostrand Reinhold. Una perspectiva estadounidense que también cubre el turismo en ese país.

McIntosh, R. W., Goldner, C.R. y Ritchie, J.R.B. (1995) 7ª edición, *Tourism: Principles, Practices, Philosophies,* Nueva York: John Wiley. Un extenso libro de texto que introduce al tema del turismo.

Pearce, D. (1992) *Tourist Organizations,* Harlow, Essex: Longman. Síntesis de las organizaciones, incluyendo capítulos sobre los Estados Unidos, Alemania, Holanda, Irlanda y Nueva Zelanda.

Ritcher, L.K. (1989) *The Politics of Tourism in Asia.* Honolulu: University of Hawaii Press. Abarca a países como China, Filipinas, Tailandia, India, Pakistán y Sri Lanka.

Williams, A.M. y shaw, G (eds) (1991) *Tourism and Economic Development: Western European Experiencies,* Londres: Belhaven Press. Capítulos detallados sobre el desarrollo del turismo en diversos países europeos.

2.
¿Por qué el turismo?

Este capítulo explica:

- Cómo se define el turismo
- El desarrollo histórico del turismo
- La importancia económica del turismo

Definiciones

El turismo puede ser definido más de una manera, dependiendo de las bases de estudio, como lo puede ser la geografía, la sociología, la psicología o la economía. Por ejemplo, puede definirse como una industria o una serie de sectores industriales que proveen servicios para los turistas como es el caso de hoteles, restaurantes y medios de transporte, todos agrupados indirectamente. También puede definirse como una experiencia, desde el punto de vista del turista; una experiencia de relajación y placer. Para las comunidades que brindan hospedaje puede ser considerado como placentero y rentable o como una molestia. En 1937, La Liga de las Naciones definió a un turista extranjero como 'cualquier persona que visita un país diferente de aquél en que reside normalmente durante un periodo mayor de 24 horas'. Las definiciones son útiles para los gobiernos, para la industria y para los que administran el sector público debido a propósitos estadísticos, legislativos, administrativos e industriales. Son también importantes para las asignaciones presupuestarias, para la evaluación del desempeño de la administración del sector público (ASP), para la formulación de políticas y para la planeación del uso de suelos y de la política de recursos. Las definiciones y las estadísticas constituyen una herramienta esencial de la ASP. En 1993, se aceptaron las siguientes definiciones por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, siguiendo el consejo de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Los términos empleados son 'turismo', 'visitante' y 'turista'. 'Visitante' es el término que se utiliza normalmente en las estadísticas del turismo y que incluye a todo tipo de viajeros involucrados en el turismo.

Cuadro 2.1 Definición de "turismo", "visitantes" y "turistas"

Turismo: las actividades de las personas que viajan y permanecen en lugares que se encuentran fuera de su entorno habitual durante un periodo que no sobrepasa un año consecutivo, por motivos de placer, negocios y otros propósitos.

Incluyendo:

1 Turismo domestico, residentes de un país que viajan dentro de su propio país

2 Turismo interno receptor, los no residentes que visitan un país diferente al suyo

3 Turismo extremo, residentes de un país que visitan otros países.

Las tres categorías principales del turismo:

1 Turismo interno que es nacional y turismo receptor

2 Turismo nacional que es doméstico y extremo

3 Turismo internacional que es turismo receptor y extremo

Visitantes: personas que viajan a un país diferente a aquél en el que normalmente residen pero fuera de su entorno habitual durante un periodo de tiempo que no exceda los doce meses y cuyo propósito principal en la visita sea otro que el ejercicio de alguna actividad remunerada en el lugar que visitan.

Incluyendo:

1 visitantes de un solo día, que no pasan la noche en un alojamiento privado o colectivo en el país que visitan

2 *turistas*: visitantes que permanecen en el país por lo menos una noche.

Razones históricas por las que el gobierno se involucra en el turismo

Por Qué: tiempos antiguos

Históricamente, los viajes siempre han dependido de la ASP, como puede observarse claramente en el lugar central que ocupaban los administradores dentro de imperios exitosos como la antigua China, Egipto y Roma. Los gobiernos y sus dirigentes proveían el entorno para que existiera la ley y el orden, así como la seguridad, los medios de intercambio, monedas para disponer del dinero con qué pagar los servicios, todo esto esencial para el comercio y los viajes. Se proveían caminos, puentes y puertos. Los gobiernos estables permitían el desarrollo de una clase adinerada que podía viajar por placer y con propósitos religiosos o de salud. Los funcionarios del gobierno administraban las leyes, recaudaban los impuestos, protegían las fronteras, frenaban la propagación de enfermedades y mantenían abiertas las líneas de comunicación, como lo hacen los funcionarios de hoy en día. La facilidad con que podía viajar el apóstol Pablo por el imperio romano es un testimonio de la eficiencia de su sistema administrativo.

El comercio ha sido una razón importante para viajar pero también lo han sido las atracciones religiosas y las Olimpiadas griegas. Un gran número de peregrinos han viajado siempre a sitios religiosos como Kioto en el Japón, Benares en la India, la Meca en Arabia Saudita y los lugares cristianos en la Europa medieval. La administración pública se involucra inmediatamente debido a la necesidad de mantener la seguridad en los viajes y la ley y el orden entre grupos tan numerosos de personas, además de realizar la posibilidad de obtener ingresos.

Como sucede con el turismo moderno, las demandas de mercado en épocas antiguas estimulaban al sector privado a proporcionar servicios como alojamiento, alimentos, entretenimiento y transporte (aunque la mayoría de los turistas viajaban a pie). Las economías locales también eran estimuladas por la demanda de recuerdos y reliquias que los viajeros pudieran llevarse a casa. Los turistas modernos como los peregrinos de Chaucer de los *Cuentos de Canterberry* tienen un lugar específico que desean visitar y quieren ver la mayor cantidad de atracciones posible.

La atracción de Jerusalén y el deseo de rescatar la Tierra Santa de los turcos dieron como resultado uno de los mayores ejemplos de viajes al extranjero: Las Cruzadas, a partir del siglo XI hasta el siglo XIII. Los gobiernos cristianos estimularon a miles de europeos a viajar en las ocho expediciones militares que se realizaron para recuperar la Tierra Santa de manos de los turcos a un precio que no fue nada barato para los ingresos nacionales. La experiencia de los viajeros y el conocimiento y los recuerdos que traían a casa ayudaron a enriquecer y a abrir Europa. De la misma manera, a partir del siglo XVII Europa se enriqueció con el conocimiento y los objetos de arte traídos del Gran Recorrido. Es decir, de los viajes que los hijos de aristócratas y adinerados hacían a los centros culturales de Europa como Francia e Italia para completar su educación. El Gran Recorrido tomaba muchos meses e involucraba la contratación de tutores y sirvientes, ayudando así a las economías locales más pobres. Estimulaba los viajes al extranjero y las clases pudientes y los futuros líderes de los gobiernos obtenían un mejor entendimiento de los países del exterior. Los ricos estimularon el desarrollo de balnearios curativos y de lugares con aguas medicinales. Un gobierno establecido con un buen sistema administrativo permite el crecimiento de clases adineradas que pueden darse el lujo de gastar tiempo y dinero en actividades recreativas y en viajes.

Por qué: tiempos modernos

El crecimiento de los viajes y el turismo dependía de un sistema seguro de transporte, como sucedió con la aparición de los barcos de vapor y los ferrocarriles en el siglo XIX. Al turismo moderno también le ayudó la urbanización, la industrialización, la riqueza y la educación, así como el deseo de visitar lugares atractivos en el país, y por mar al extranjero. Aunque los barcos de vapor y los ferrocarriles eran propiedades privadas que se administraban solas, tenían que ser asistidas y reguladas por el gobierno. La ASP estaba involucrada en el suministro de muelles, puertos y otras infraestructuras y en la reglamentación de los barcos y trenes para que fueran seguros y para que se convirtieran en una fuente de ingresos para el gobierno. Los gobiernos nacionales y locales estaban deseosos de estimular el comercio y el turismo y algunas organizaciones públicas como el Consejo Británico de Comercio ayudaban de manera activa al sector privado. Sin embargo, los funcionarios públicos eran menos activos para prevenir la destrucción ocasionada al medio ambiente natural y a

los lugares históricos con la construcción de ferrocarriles y de nuevos pueblos para ir de vacaciones. Las autoridades públicas estaban muy involucradas en manejar eventos especiales como la Primer Gran Exhibición que se llevó a cabo en el Cristal Palace en Hyde Park en la ciudad de Londres en 1851 y eventos similares en Viena en 1863 y en Paris en 1878 y 1889. Los gobiernos también dieron gran apoyo a eventos como las Olimpiadas modernas por razones políticas y porque atraían a un gran número de turistas que ayudaban a la economía nacional. El hecho de que la ASP se involucrara en el turismo aumentó con eventos especiales como el Festival de Gran Bretaña en 1951 y la Expo '88 en Brisbane, Australia en 1988.

Cómo: el sector privado

Sin embargo, el sector privado era y sigue siendo el sector básico para el turismo y es normalmente el más dinámico y el más receptivo a las demandas del mercado y al ambiente de cambio. En el siglo XIX, el británico Thomas Cook fue un buen ejemplo de ese impulso emprendedor. Organizó su primera excursión por tren en Gran Bretaña desde Leicester a Loughborough en 1841, por mar a Holanda, Alemania y Francia en 1855 y el primer recorrido en paquete en 1863 a Suiza. Era un incansable trabajador, un líder innovador, capaz de reconocer las crecientes demandas de los viajes y de suministrar todo lo que se requería: un viaje seguro y placentero con un mínimo de problemas a un precio razonable. Cook también fue un exitoso director que estableció una eficiente organización a nivel mundial que producía los servicios que se requerían. Su organización era eficaz debido a su experiencia, a sus comunicaciones, su coordinación y su liderazgo, todos estos factores esenciales para reunir los diversos elementos necesarios para un producto turístico y una experiencia exitosos. Estos elementos incluían seguridad, boletos de viaje y vales de hotel para una variedad de destinos diferentes, incluyendo los Estados Unidos y los nuevos destinos que estuvieron disponibles cuando se inauguró el Canal de Suez en 1869. En 1871, Cook abrió una oficina en Nueva York y se convirtió en el primer operador de recorridos de las décadas de 1880 y 1890. Sus cheques de viajero se introdujeron en 1873; los de American Express en 1882. El innovador turismo de Cook incluía un viaje alrededor del mundo por 220 guineas, más o menos al mismo tiempo que Julio Verne estaba preparando su Vuelta al Mundo en 80 Días. Los factores externos también ayudaron a Cook en sus negocios, como por ejemplo el

creciente interés por los escenarios naturales que despertaron los libros de escritores como Wordsworth en el distrito inglés de Lake y el desarrollo de las guías de viaje y, más tarde, la fotografía.

Para Cook viajar no era sólo una actividad económica a la que podían aspirar sólo los que tenían dinero; también tenía una dimensión social y moral. Quería que las clases trabajadoras inglesas salieran de la miseria de las ciudades industriales en las que se habían hacinado y de los problemas de salud y alcohol que ahí se generaban y pudieran disfrutar de la limpieza del aire de la costa. Cook también apoyaba el derecho de la naciente clase media, de las clases profesionales y de las mujeres a viajar al extranjero por motivos recreativos y educativos.

Cómo: administración del sector público

Sin embargo, el éxito de Cook y de otros más, así como el crecimiento general del turismo no hubiera sido posible sin el apoyo de los gobiernos y de la ASP. Los gobiernos suministraban el entorno necesario para la seguridad, el aumento de la riqueza y del tiempo de ocio y las leyes y el sistema financiero necesarios para el turismo. La infraestructura que creó el imperio británico y las redes comerciales de correos y telégrafos, el suministro de caminos, puertos y ferrocarriles, fueron también esenciales. En Estados Unidos, la expansión de los ferrocarriles y la introducción de vagones comedor, de vagones dormitorio o *Pullman y,* de restaurantes y hoteles cercanos a las estaciones de trenes, también dieron un gran impulso a la industria turística. Para la década de 1880 había más de cincuenta vías férreas en Canadá y en Estados Unidos. Los Estados Unidos establecieron un patrón para el siglo XX con la busqueda del sol y la creación de instalaciones vacacionales. En la década de 1890, las instalaciones hoteleras del sur de California y de Florida ya eran muy populares para ir de vacaciones en invierno al sol. En el año 1903 se creó el Consejo de Visitantes de Hawai. Los gobiernos fueron aceptando gradualmente la responsabilidad por la salud y la seguridad públicas, lo que llevó a varias reglamentaciones para las vías férreas y los barcos. La intervención del gobierno, sin embargo, era limitada: los pasaportes, por ejemplo, no fueron necesarios sino hasta finales de la Primera Guerra Mundial. Dependiendo de la cultura política, los gobiernos se involucraban de diferente manera con la industria en cuanto al suministro de servicios como

ferrocarriles y hoteles. Algunos gobiernos, como sucedió con los estados australianos, proporcionaban casas de huéspedes y oficinas de viaje como una división de los departamentos de ferrocarriles. Diversos gobiernos en el mundo, empezando con Estados Unidos en 1872, comenzaron a crear parques nacionales en áreas de excepcional belleza. Nueva Zelanda fundó su Departamento de Turismo y Recursos Sanitarios en 1901. Varios gobiernos locales en áreas turísticas proporcionaron diversiones para los turistas, como embarcaderos, salones de conciertos, parques, áreas para días de campo y baños y, al mismo tiempo, crearon la infraestructura necesaria para las aguas residuales, el suministro de agua, la recolección de basura y los caminos. El turismo, incluyendo los viajes de un solo día, se convirtió en una actividad económica importante para las áreas locales.

Después de la Primera Guerra Mundial, se hizo claro el factor clave, que fue involucrar de manera determinante el interés del gobierno y su intervención en el turismo durante todo el resto del siglo. El turismo fue considerado como un importante proveedor de divisas y ayudaba a la balanza de pagos de la nación. Sin embargo, en Gran Bretaña, por ejemplo, la cuenta de viajes tuvo déficit hasta 1929.

Gran Bretaña 1929		*Gastos (£)*
Turistas extranjeros	692,000	22,445,000
Turistas británicos	1,033,000	32,794,000

En Australia, el número de turistas era pequeño, debido a las distancias que había desde Europa y desde Estados Unidos y al costo del viaje de distancias tan largas. La recesión mundial también afectó las cifras.

Australia 1929	*1926*	*1930*
Turistas extranjeros	24,759	22,186
Turistas australianos	24,560	24,569

Incluso en este periodo existieron personas, como el economista Ogilvie (1933), que criticaron a los gobiernos por la baja calidad de las estadísticas oficiales. En Australia, críticas similares acerca de las estadísticas en la década de 1970 llevaron al establecimiento del Consejo Australiano de Investigación Turística. En un comentario profético acerca de la Gran Bretaña, Ogilvie dijo: 'La nación de los

tenderos ya es en gran medida una nación de mesoneros, pero se sabe muy poco al respecto debido a los muchos defectos de nuestras estadísticas oficiales de pasajeros.

Para tratar de aumentar el número de turistas extranjeros en Gran Bretaña, el *Movimiento Venga a Inglaterra* creado en 1926 fue patrocinado por la Secretaría del Departamento de Comercio Exterior y por Winston Churchill, quien entonces era Ministro de Hacienda. En 1929, el gobierno apoyó el establecimiento de la Asociación de Viajes de la Gran Bretaña e Irlanda y dio una subvención de £5,000. La importancia de viajar fue reconocida por la subvención del patronato real a la Asociación. Su lema fue 'Viajar para la Paz' y sus objetivos fueron:

1 Aumentar El Número De Visitantes A La Gran Bretaña Y A Irlanda,
2 Estimular La Demanda De Los Productos Ingleses, Y
3 Promover La Comprensión Internacional.

Sin embargo, el principal objetivo subyacente era mejorar la balanza de pagos.

Los gobiernos en su generalidad también habían llegado a aceptar que tenían responsabilidad por la salud de los trabajadores, en gran medida los trabajadores saludables eran más eficientes. En Estados Unidos, la Ley de Normas de Trabajo Equitativas de 1938 llevó al Acta de Vacaciones Pagadas, brindando a los trabajadores dos semanas de vacaciones pagadas. Las vacaciones ayudaban a los trabajadores a ser más saludables y eficientes. Las dos semanas de vacaciones anuales pagadas entraron en vigor después de la Segunda Guerra Mundial y fueron un gran impulso para el turismo.

Cómo: Después de la segunda guerra mundial

Después de la guerra, en los Estados Unidos hubo un crecimiento tremendo en el turismo, lo cual requirió de la intervención del gobierno federal. La presión sobre áreas de recreación al aire libre necesitó de la acción del Servicio Forestal de Estados Unidos y del Servicio de Parques Nacionales, así como del establecimiento de una Comisión de Revisión de los Recursos para la Recreación al Aire Libre en 1958. El aumento de los viajes en auto y por aire, especialmente con

la llegada de los aviones *Jumbo,* llevó a que el gobierno realizara más reglamentaciones y a que se dispusiera de fondos públicos para autopistas y para el establecimiento de corporaciones gubernamentales como Amtrack para mantener operando algunos ferrocarriles. Los gobiernos estatales de estados con una gran industria turística se hicieron más activos.

Después de la guerra, el gobierno británico, a diferencia del de Estados Unidos, se preocupó particularmente por estimular a los turistas extranjeros, en especial a los estadounidenses, para obtener dólares. La Asociación de Viajes declaró: 'También existe una creciente toma de conciencia de parte de todas las secciones de la comunidad acerca de la importancia de la industria turística como un factor para la recuperación nacional y europea.' Como parte de la Asociación, en 1947 se creó un Consejo Británico de Turismo y de Vacaciones cuyo presupuesto, en su mayor parte, provino de fondos públicos. En el mismo año, el Informe Oficial sobre el Plan de Cuatro Años de la Gran Bretaña hizo mención específica a la importancia del turismo para el futuro económico del país. El Plan Marshall de los Estados Unidos para ayudar a Europa después de la guerra consideró al turismo como un factor dominante para el progreso económico y a esto se le dio mención especial en la legislación estadounidense sobre el tema.

El gobierno trató de mejorar la posición del turista extranjero en la Gran Bretaña y en 1949, por ejemplo, estableció un Comité de Trabajo Interdepartamental del Servicio Civil para mejorar las instalaciones de recepción. En 1953, mientras continuaba el racionamiento del azúcar en Inglaterra, se hicieron arreglos para que se vendieran dulces en las salas de embarque de los aeropuertos internacionales. En 1954, bajo el gobierno conservador, terminó el racionamiento, época en la cual Gran Bretaña ya tenía un superávit de £2 millones en turismo, además de los ingresos conseguidos con los transportes británicos, que añadieron unos bien recibidos £3 millones a la balanza de pagos. El dólar estadounidense era la parte más importante de la balanza. Sin embargo, la industria turística fue franca respecto a los problemas ocasionados por los controles del gobierno a la industria, que no les permitían competir con bases más equitativas. En la década de 1980 se hicieron críticas similares al gobierno de Australia acerca de la falta de un 'terreno parejo' para el turismo. Sin embargo, el turismo británico tuvo una notable recuperación después de la guerra y para 1948

estaba 2.5 por ciento por encima de su punto máximo de 1937. Incluso en 1946, hubo 200,000 visitantes; en 1960, era el cuarto ganador de exportación y en 1962, con dos millones de visitantes, el primer ganador de dólares estadounidenses. Se dieron algunas críticas, como por ejemplo en 1957 cuando se censuró un anuncio turístico que describía a Inglaterra como una 'vieja tienda de curiosidades' pero fueron la historia y la cultura lo que ayudó a atraer a los turistas estadounidenses. El balance turístico, sin embargo, llegó a un déficit cuando tantos británicos empezaron a viajar al extranjero y el gobierno en 1966 impuso un límite de £60 respecto a lo que podía gastar el turista británico en el exterior.

Qué: control e impacto

La ASP no sólo se involucró en los aspectos financieros del turismo, sino también en el control y regulación de vehículos de motor y aerolíneas que han revolucionado los viajes en décadas recientes. La mayoría de los gobiernos importantes estaban directamente involucrados en el negocio de las aerolíneas a través de propiedades gubernamentales de aerolíneas nacionales como es el caso de BOAC, en Gran Bretaña y Qantas en Australia. Los intereses privados y la cultura política nacional en los Estados Unidos disuadieron al gobierno de que fuera dueño de aerolíneas pero permitieron la reglamentación gubernamental. El surgimiento de los vuelos charter, los viajes baratos en paquete y los aviones jet llevaron los viajes al extranjero a las masas pero esto fue algo devastador para el turismo nacional y los gobiernos locales, especialmente en los pueblos costeros. Los viajes por mar también sufrieron y para 1957, los pasajeros que viajaban por aire sobre el Atlántico superaron a los que viajaban por mar.

España, en particular, se convirtió en el destino de turismo en masa, con 50 millones de visitantes por año, 1 ½ veces su población. Los habitantes del norte de Europa que deseaban el mar, echarse en la arena y tomar el sol en viajes baratos en paquete, transformaron el sur de España en una de las regiones turísticas más grandes de Europa. El crecimiento del turismo fue respaldado ampliamente por el gobierno español, el cual proveyó la infraestructura necesaria y permitió el desarrollo privado masivo. El gobierno necesitaba divisas pero también aceptación después de su apoyo a las fuerzas fascistas durante la guerra. Las autoridades públicas respondieron de buena

gana a los desarrolladores y las fuerzas económicas y las ganancias en empleos y divisas fueron considerables. Sin embargo, había poco sentido de responsabilidad pública para la protección de los recursos naturales, así que las ganancias financieras se obtuvieron a costa de una extensa destrucción del medio ambiente natural y de daños a las comunidades de las regiones turísticas.

A partir de la década de 1970, Tailandia ha experimentado la misma situación con el mismo tipo de política gubernamental y actitud de la ASP. Por otro lado, Suiza, uno de los países más exitosos y antiguos a nivel turístico, ha sido capaz de conservar su belleza natural y su estilo de vida en parte porque gobiernos conservadores a nivel local y federal han controlado y limitado el desarrollo del turismo.

Por qué: responsabilidad

Históricamente, la ASP ha estado involucrada en los viajes y el turismo desde épocas antiguas por razones normativas y empíricas. Obviamente, ha habido muchos cambios con el tiempo en la naturaleza de los viajes y en el turismo, por no mencionar la cultura política y las innovaciones tecnológicas, pero la administración sigue teniendo las mismas responsabilidades básicas. Acepta la responsabilidad en el interés público de asumir el control de la administración del turismo para asegurar la seguridad pública. Uno de los primeros objetivos de los gobiernos siempre ha sido obtener ingresos. Éstos se han usado en parte para la creación de infraestructuras, servicios gubernamentales o subsidios. Los buenos gobiernos y las ASP siempre se han esforzado por proteger el interés público, por servir al público con eficiencia y por mantener el control de los sectores tanto público como privado del turismo.

Razones económicas por las que el gobierno se involucra en el turismo

Históricamente, los gobiernos se han involucrado en el turismo y lo siguen haciendo hoy en día en la administración turística, principalmente por razones económicas. Esto sucede con los gobiernos a todos los niveles: todos esperan que sus economías se beneficien del turismo. El turismo es considerado como una industria importante y un impulso para la economía en términos generales, en

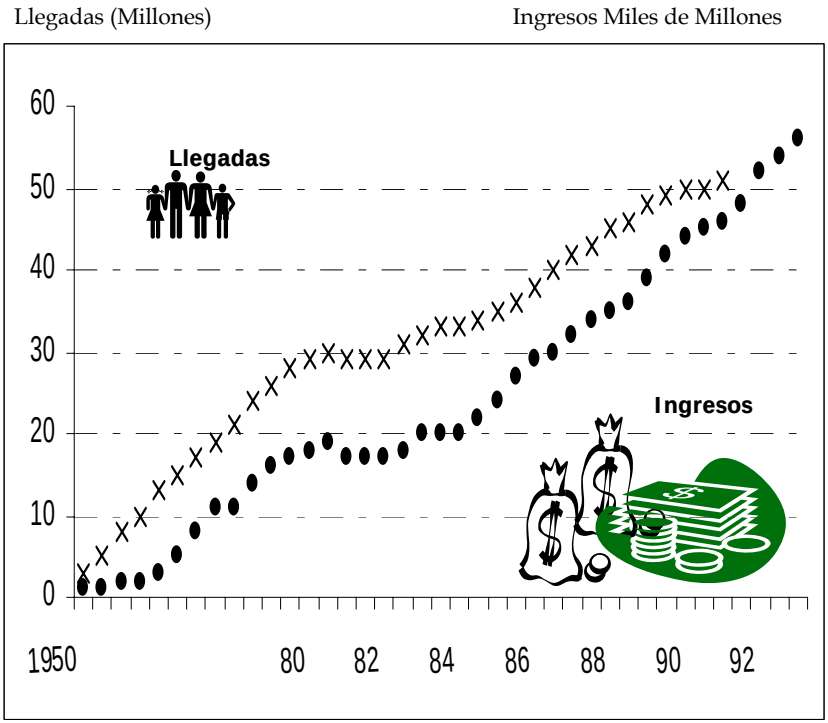
parte a través de los resultados o 'flujo' del efecto multiplicador. En el Reino Unido, 'El gobierno ha reconocido plenamente la gran contribución económica que genera y la creación de empleos y el gran potencial del mismo y busca estimular el desarrollo, crecimiento y competitividad internacional del la industria turística del Reino Unido'. (Casa de los Comunes RU 1885/86, HC 106).

Internacionalmente, el turismo es ahora una de las industrias más grandes del mundo y una de las de más rápido crecimiento. De acuerdo con la OMT, los ingresos del turismo en 1993 constituyeron una elevada proporción de las exportaciones mundiales, más que cualquier otro sector, con excepción del petróleo crudo y los productos del petróleo y de los vehículos de motor y sus refacciones. Los ingresos del turismo internacional han aumentado más rápido que el comercio mundial. En 1950 se estimaban en $2.1 miles de millones de dólares estadounidenses y en 1995 en $372 miles de millones. En el mismo periodo, 1950-1995, las llegadas de turistas se elevaron de 25 millones a 567 millones (vea la Figura 2.1). Los ingresos del turismo son más importantes que las llegadas de turistas y, en algunos países, pueden estar en posiciones contrastantes: en 1995, Australia estaba colocada en el número 32 en cuanto a llegadas turísticas, pero en el lugar número quince en ingresos, mientras que Hungría tenía el séptimo lugar en llegadas pero sólo el catorceavo lugar en ingresos.

Los gobiernos nacionales en particular están tratando de aumentar el turismo internacional para impulsar la economía nacional y mejorar su posición en cuanto a divisas. La actividad económica del turismo es considerada como de efecto multiplicador, ya que ayuda a otros sectores de la economía. Muchos países tienen déficit de divisas y los gastos del turismo receptor les ayuda a rectificar este déficit. Japón, por otro lado, se encuentra en la posición inusual de ser criticado por tener grandes superávit de divisas, así que está estimulando a su turismo externo para reducir ese superávit. Los países también pueden tener déficit en su cuenta turística cuando sus habitantes gastan más dinero en el extranjero de lo que los turistas extranjeros están trayendo al país, como sucedió en el Reino Unido en 1995 (vea la Tabla 2.1). Este déficit en el turismo hace que el déficit de divisas empeore.

Para algunos países, el turismo es la entrada de divisas más importante, como sucedió en Tailandia cuando el turismo reemplazó las exportaciones de arroz en 1983 y se convirtió en la fuente más importante de divisas. El turismo era la industria que ayudó a España a resolver sus problemas económicos después de la Segunda Guerra Mundial.

Figura 2.1 Desarrollo de las llegadas turísticas internacionales y de los ingresos a nivel mundial de 1950 a 1993



En Australia, el turismo representa cerca del 12.6 por ciento de los ingresos por exportaciones, excediendo a todas las demás industrias con excepción del oro y los minerales. Constituye el 11 por ciento anual del Producto Interno Bruto australiano y emplea al 6.6 por ciento de la fuerza de trabajo (*Insight* 1996). Gran Bretaña, por ejemplo, tuvo una cifra récord de turistas en 1992. A pesar de la recesión y del alto costo de la libra esterlina, 18.5 millones de visitantes gastaron £7.9 miles de millones (12.18 miles de millones de

dólares estadounidenses) comparándolos con los 17.1 millones de visitantes que gastaron £7.4 millones (11.41 miles de millones de dólares estadounidenses), en 1991. En Gran Bretaña el turismo constituye un tercio de los ingresos de exportación en servicios y es una industria considerablemente superior que la de los sectores manufactureros, como los alimentos, los vehículos de motor o el espacio aéreo.

Estados Unidos es el país turístico con el mayor ingreso de divisas con 53,861 millones de dólares estadounidenses en 1992 y una tasa de crecimiento promedio del 12.09 por ciento entre 1985 y 1992. En 1981, por primera vez, obtuvo un superávit en su cuenta exterior con más dinero gastado en los Estados Unidos debido a una caída en el valor del dólar. Uno de los principales objetivos del gobierno estadounidense es alcanzar y mantener dicho superávit, lo que volvió a repetir en 1989. En 1992, los viajes y el turismo generaron más de 51 miles de millones de dólares estadounidenses en impuestos locales, estatales y federales. Sin embargo, en 1994 / 95 Estados Unidos fue uno de los pocos países que registraron una caída en los ingresos del turismo de un 3.4 por ciento (ver Tabla 2.2).

Tabla 2.1 Los 40 países del mundo que invierten más dinero en turismo: gastos del turismo internacional (excluyendo el transporte)

Categorías		Países	Gasto (en US)	% Cambios 1995/94	% del total 1995
1985	1995				
2	1	Alemania	47,304	9.0	14.7
1	2	Estados Unidos	44,825	2.9	13.9
4	3	Japón	36,737	19.6	11.4
3	4	Reino Unido	24,625	11.0	7.6
5	5	Francia	16,038	15.6	5.0
10	6	Italia	12,366	1.5	3.8
7	7	Holanda	11,050	0.6	3.4
8	8	Austria	9,500	1.8	2.9
6	9	Canadá	9,484	-18.8	2.9
17	10	Taiwán (Prov. china)	8,596	9.0	2.7
12	11	Bélgica	7,995	2.7	2.5
9	12	Suiza	6,543	3.4	2.0
25	13	Corea (república)	5,919	44.8	1.8
14	14	Suecia	5,109	4.7	1.6
11	15	México	4,950	-7.7	1.5
21	16	España	4,750	13.4	1.5
15	17	Australia	4,574	5.4	1.4
16	18	Noruega	4,185	6.5	1.3
24	19	Singapur	4,113	12.2	1.3
18	20	Dinamarca	3,778	5.4	1.2
39	21	China	3,483	14.7	1.1
42	22	Tailandia	3,403	17.1	1.1
20	23	Brasil	3,120	5.9	1.0
28	24	Israel	3,118	7.7	1.0
23	25	Argentina	2,538	1.5	0.8
13	26	Kuwait	2,250	4.8	0.7
27	27	Indonesia	2,198	15.7	0.7
44	28	Portugal	1,819	6.7	0.6
22	28	Finlandia	1,819	5.3	0.6
19	29	Malasia	1,791	3.1	0.6
32	30	África del Sur	1,749	4.2	0.5
30	31	Irlanda	1,613	2.4	0.5
26	32	Venezuela	1,518	6.2	0.5
36	33	Grecia	1,187	5.5	0.4
35	34	Nueva Zelanda	1,185	7.6	0.4
58	35	Egipto	1,120	5.0	0.3
54	36	Hungría	965	4.3	0.3
38	37	Turquía	904	4.4	0.3
41	38	República Checa	864	3.8	0.3
33	39	Puerto Rico	814	2.1	0.3
50	40	Colombia	793	4.9	0.2
Total 1 – 140 310, 691			7.3	96.4	
Total Mundial 322, 228			6.7	100.0	

Fuente: Organización Mundial del Turismo (OMT), 1996

Nota: 1 Antigua Checoslovaquia

Tabla 2.2 Los 40 países del mundo que obtienen más ganancias en el turismo internacional: ingresos del turismo (excluyendo el transporte internacional) 1994 / 95

Categorías		Países	Ingresos (en US) 1995	% Cambios 1995/94	% del total 1995
1985	1995				
1	1	Estados Unidos	58,370	-3.4	15.7
4	2	Francia	27,322	6.6	7.3
2	3	Italia	27,072	-13.1	7.3
3	4	España	25,065	14.7	6.7
5	5	Reino Unido	17,468	15.1	4.7
6	6	Austria	12,500	-5.0	3.4
7	7	Alemania	11,922	7.5	3.2
12	8	Hong Kong	9,075	9.1	2.4
31	9	China	8,733	19.3	2.3
22	10	Tailandia	7, 556	31.1	2.0
16	11	Singapur	7, 550	6.8	2.0
8	12	Suiza	7, 250	-4.2	1.9
9	13	Canadá	7,048	11.7	1.9
74	14	Polonia	7,000	13.8	1.9
25	15	Australia	6,875	15.4	1.8
10	16	México	6,070	-3.9	1.6
15	17	Holanda	6,050	7.8	1.6
34	18	Corea (república)	5,579	46.6	1.5
14	19	Bélgica	5,250	1.3	1.4
42	20	Indonesia	5,233	9.4	1.4
18	21	Turquía	5,021	16.2	1.3
23	22	Portugal	4,500	10.1	1.2
27	23	Argentina	4,306	8.5	1.2
19	24	Grecia	4,150	6.3	1.1
37	25	Malasia	3,500	9.8	0.9
32	25	Taiwán (prov. de china)	3,500	9.0	0.9
20	26	Dinamarca	3,350	5.5	0.9
23	27	Japón	3,250	-6.5	0.9
21	28	Suecia	2,930	3.7	0.8
30	29	India	2,754	21.6	0.7
33	30	Egipto	2,700	95.1	0.7
24	31	Israel	2,554	12.7	0.7
-	32	Macau	2,500	-7.0	0.7
55 (1)	33	República Checa	2,497	27.0	0.7
36	34	Noruega	2,385	10.6	0.6
29	35	Filipinas	2,340	2.5	0.6
50	36	Chipre	1,850	8.8	0.5
35	37	Puerto Rico	1,824	5.0	0.5
41	38	Irlanda	1,800	2.0	0.5
45	39	África del Sur	1,595	12.0	0.4
57	40	Hungría	1,575	10.3	0.4
Total 1 – 140			**329,869**	**7.6**	**88.5**
Total Mundial			**372, 585**	**7.5**	**100.0**

Fuente: Organización Mundial del Turismo (OMT), 1996

Nota: 1 Antigua Checoslovaquia

A diferencia de muchas industrias, el turismo es una industria en crecimiento, lo que también lo hace atractivo para los gobiernos. Las industrias tradicionales en los países desarrollados como la del hierro y acero, carbón, textiles, la de la ingeniería y los vehículos de motor, han declinado y en otros países el rendimiento financiero de la

producción de materias primas, minerales y agricultura han caído. El turismo, sin embargo, sigue creciendo y expandiéndose, especialmente en las prósperas economías del sudeste de Asia.

Tabla 2.3 Salidas internacionales, Asia

	Millones 1993 1ª mitad	Cambio desde 1992(%)	Como porcentaje del total de la población (1991)	(1992)
Corea del Sur	1.1	10.3	4.3	4.7
Singapur	1.0	16.3	45.6	68.9
Taiwán	2.3	12.5	16.7	20.8
Tailandia	0.72	25.2	1.8	2.2
Hong Kong	1.2	16.3	35.3	38.4
Japón	5.5	5.4	8.6	9.6

La pequeña proporción de la población que viaja a países extranjeros en los países nuevos, que cada vez son más prósperos brinda algún indicación del crecimiento potencial del mercado. La demanda de mercado también ha crecido con la relativa disminución del costo en el turismo internacional, con el desarrollo de aviones de fuselaje amplio y un mayor índice de viajes en paquete. También ha aumentado el suministro de productos del turismo, con destinos distantes y un rango más diverso de vacaciones disponible. Los gobiernos, por ejemplo, en el lejano oriente y en las islas del Pacífico, tienen ahora el deseo y están en posición de atraer un creciente número de turistas europeos. El continuo aumento de la competencia de los mercados extranjeros hace que sea un desafío para los gobiernos nacionales y locales y para la industria tratar de mejorar el producto turístico nacional.

Turismo nacional

El turismo internacional es el lado glamoroso de la industria pero, de hecho, el turismo nacional provee la mayor parte de los ingresos. En Estados Unidos, por ejemplo, estos ingresos constituyen un 90 por ciento y esto aumenta en estados como Hawai, Florida y Nevada. El turismo es la tercera industria de más ventas en Estados Unidos y una de las tres principales fuentes de ingreso en cuarenta y seis estados. Los ingresos directos del turismo son importantes para las economías de los gobiernos estatales y locales de Estados Unidos, como es el caso de los impuestos sobre hospedaje y los impuestos sobre las ventas, los

impuestos individuales y corporativos sobre la renta, los impuestos sobre el alcohol y el entretenimiento y las tarifas de los parques, las autopistas, los sitios para acampar y otros servicios. En 1990, en Gran Bretaña, de los £25 miles de millones gastados en turismo, £10.5 miles de millones provinieron de turistas nacionales y £5.2 miles de millones de turistas del día. Estas entradas pueden llegar a ser un gran impulso para las economías locales y, aunque los pueblos y las ciudades han atraído el 53% de los viajes nacionales, sólo han ganado el 45 por ciento de lo que ha gastado el turismo a nivel nacional. Por lo tanto, existe competencia entre los gobiernos locales para atraer a los turistas a sus áreas. El turismo nacional también es importante en Australia: En 1991-92 sumó 18.14 miles de millones de dólares australianos del total del gasto que hizo el turismo que fue de 26.6 miles de millones.

Empleo

Los gobiernos y la ASP consideran al turismo como uno de los principales proveedores de empleo, especialmente en épocas de recesión y cuando otras industrias están declinando. El turismo es una industria en crecimiento de mano de obra intensiva y es importante porque ofrece empleos, en parte para los altamente calificados, pero mayormente para los menos calificados. En las regiones más pobres de un país, la provisión de empleos por el turismo puede ser algo muy importante. El índice de desempleo es una consideración política central y puede afectar la popularidad y las oportunidades electorales de los gobiernos.

Esto fue reconocido en 1985 por el gobierno británico de Thatcher, el cual reorganizó la administración y la política del sector público del turismo, trasladando la administración turística a uno de sus ministerios más importantes desde el Departamento de Industria y Comercio al Departamento del Trabajo. En 1990, cerca de 1 millón y medio de personas estaban trabajando en industrias directamente relacionadas con el turismo en el Reino Unido, lo que constituía casi 7 por ciento de todos lo empleos. Entre 1980 y 1990, el empleo creció 26 por ciento. En 1996, en Australia, el turismo suministró de 500,000 a 600,000 empleos, con la adición anual de nuevos empleos relacionados con el turismo. Para el año 2002, en Estados Unidos, se espera que los viajes y el turismo sobrepasen a la industria de los cuidados de la salud y se convierta en el empleador más grande del país. En todos los

países, los gobiernos han considerado al turismo importante, no sólo por impulsar el número de empleos sino también por impulsar la economía de las regiones más pobres y ayudar a corregir los desequilibrios regionales.

Inversión

Otra de las razones por las que el gobierno apoya al turismo es que con éste se pueden captar inversiones, tanto del país como extranjeras, que estimulan la economía. La inversión extranjera es particularmente importante para los países en vías de desarrollo pero también para otros países donde los inversionistas son reacios a invertir en el turismo de su propio país. La inversión extranjera puede acelerar el desarrollo, elevar los estándares en la industria, aportar nuevas ideas, tecnología, contactos y mercados. A diferencia de otras inversiones, permanece en el país; los hoteles no pueden reubicarse, así como la producción primaria y otro tipo de producciones. La inversión extranjera en el turismo en Australia sólo está detrás de la de bienes raíces. En el periodo 1985-89, la inversión extranjera en el turismo aprobada totalizó 9.521 miles de millones de dólares australianos. En los tres años que transcurrieron hasta 1992, la inversión japonesa obtuvo 70 por ciento de las aprobaciones. Los japoneses invierten mucho en el turismo en otras zonas internacionales como Hawai.

También existen críticas de carácter económico y de otros efectos del desarrollo del turismo y la inversión extranjera en la industria y a la falta de control gubernamental y administrativo, así como de una política clara. Se da a entender que en el turismo, los beneficios económicos llegan sólo a unos cuantos y que los que pagan impuestos son los que están subsidiando el turismo a través de la provisión de la infraestructura como caminos, la eliminación de aguas residuales, aeropuertos y suministro de agua. El costo de la tierra, el trabajo y las materias primas pueden ser una ayuda para las personas del lugar, pero las ganancias pueden ser sacadas del área y el país. Se puede considerar que los extranjeros dominan y controlan los recursos locales y la industria, mientras abastecen principalmente a los extranjeros residentes e importan la mano de obra y los bienes. Es posible que los extranjeros tengan acceso a capital barato, por lo que pueden ofrecer más que cualquier inversionista local. Ésta es una de las razones por las que los gobiernos están tratando de medir más cuidadosamente los costos y los beneficios del turismo y también de

controlar y monitorear la inversión extranjera a través de organizaciones como el Consejo de Revisión de la Inversión Extranjera del gobierno australiano.

Resumen

Ahora existe una definición internacional para el turismo elaborada a través de la Organización Mundial del Turismo y que es útil para la ASP. El turismo sólo puede ser comprendido plenamente por medio del conocimiento de sus antecedentes históricos y económicos. Muchos factores que tuvieron influencia en el pasado la siguen teniendo hoy en día. Históricamente, los gobiernos se han visto involucrados en el manejo de los visitantes o del turismo, desde épocas antiguas. La intervención de los gobiernos en esa época y en la actualidad ha sido motivada por el deseo de aumentar los ingresos para cumplir con sus responsabilidades públicas en áreas como la seguridad y la salud. La aceptación de que el turismo es importante a nivel económico, ha llevado a la provisión de subsidios gubernamentales para ayudar al sector privado en la comercialización pero también ha traído consigo más participación de la administración pública. La iniciativa del sector privado ha sido un factor esencial en el crecimiento del turismo.

El turismo ha crecido rápidamente en importancia económica, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial y esto ha sido reconocido poco a poco por los gobiernos. En épocas más recientes, se ha considerado que el turismo ha brindado una importante contribución al empleo, a la inversión y al desarrollo regional y que es un estímulo a la economía en general.

Cómo han manejado los gobiernos el desarrollo histórico y económico, se discute en los siguientes capítulos pero, para empezar, en el Capítulo 3 se discute el papel de la ASP.

Lecturas sugeridas

Ball, A. (1991) *The Economics of Travel and Tourism,* Melbourne: Longman Chesire.

Burkart, A.J. y Medlik, S. (1981) 2a ed., *Tourism: Past, Present and Future,* Londres: Heinemann. Incluye una útil sección histórica.

Holloway, J: (1994) 4ª ed. *The Business of Tourism,* Londres: Pitman. Contiene capítulos sobre historia, economía, la industria y el turismo en el sector público.

Mathieson, A.R. y Wall, G. (1982) *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts*, Londres: Longman

Swinglehurst, E. (1982) *Cooks's Tours: The Story of Popular Travel,* Dorset, Inglaterra: Blandford Press. Historia ilustrada de esta famosa compañía de turismo.

Turner, L. y Ash, J. (1976) *The Golden Hordes: International Tourism and the Pleasure Periphery,* Nueva York: St. Martin's Press. Un libro de amplio espectro, de fácil lectura y con una buena cobertura histórica.

Towner, J. (1994) *A Historical Geography of Recreation and Tourism,* Londres: Belhaven Press.

3.
Administración del sector público y el turismo

En este capítulo se explica:

- Qué es el sector público y su entorno
- Los principios de la administración del sector público (ASP)
- El tipo ideal weberiano de burocracia
- Los factores importantes para la ASP del turismo
- Qué sucede en la práctica y los cambios recientes.

El término 'sector público' cubre la amplia gama de organizaciones públicas, desde los ministerios y departamentos del gobierno federal hasta las empresas gubernamentales de negocios y departamentos turísticos de gobiernos locales. Así como el turismo es una industria muy compleja y diversa, también lo es el sector público con su amplia gama de organizaciones de una gran variedad, vinculadas en complejas estructuras y relaciones. En este estudio, la ASP es considerada como similar al término más tradicional 'administración pública' y se aplica al manejo o administración de todo lo que existe en el sector público federal, estatal y local. Existen varias definiciones que pueden darse a estos dos términos y al término 'burocracia'. Siempre se añaden nuevas definiciones cuando se tratan diferentes aspectos de la administración. Sin embargo, todas las definiciones se refieren al funcionamiento del sector público con su responsabilidad de servir al interés público y cómo trabaja para alcanzar los objetivos públicos (Dunsire 1973; Hughes 1994; Wilson 1989).

La administración pública está considerada en el contexto más amplio, ya que tiene que manejar el turismo, el cual es una industria y una actividad con una gran diversidad. Los servidores públicos o civiles son los funcionarios que sirven directamente a los gobiernos; los funcionarios de agencias estatutarias como los consejos nacionales de turismo, no son servidores públicos pero son funcionarios públicos empleados por una organización del sector público. Cualquiera de estos grupos puede tener responsabilidades en el turismo pero ambos forman parte de la ASP. Si la administración asume un enfoque administrativo más tradicional hacia el turismo o un enfoque

gerencial, a menudo dependerá del poder y de los factores políticos del sistema y de las tendencias directivas que existan en un momento en particular. Como afirma McIntosh, *et al:*

> "El enfoque gerencial está orientado a la firma (microeconomía), concentrándose en las actividades administrativas necesarias para operar una empresa turística, como la planeación, la investigación, los precios, la publicidad, el control, etc… Los productos cambian, las instituciones cambian, la sociedad cambia; esto significa que los objetivos y los procedimientos gerenciales deben adaptarse para cambiar y cumplir con las modificaciones del entorno turístico".
> (1995: 17)

Sin embargo, este estudio le da una ojeada más amplia a las responsabilidades y a las actividades de la ASP. Los gerentes tratarán de alcanzar los objetivos turísticos y cambiarán para cumplir con las demandas del mercado, pero irán más allá del mercado para servir a la sociedad como un todo y para seguir los principios del sector público. La figura 3.1 ilustra la complejidad de la administración del turismo. Los gerentes deben manejarse dentro del entorno político e industrial con sus relaciones de poder y con los factores formales e informales.

Por qué: entorno político y principios

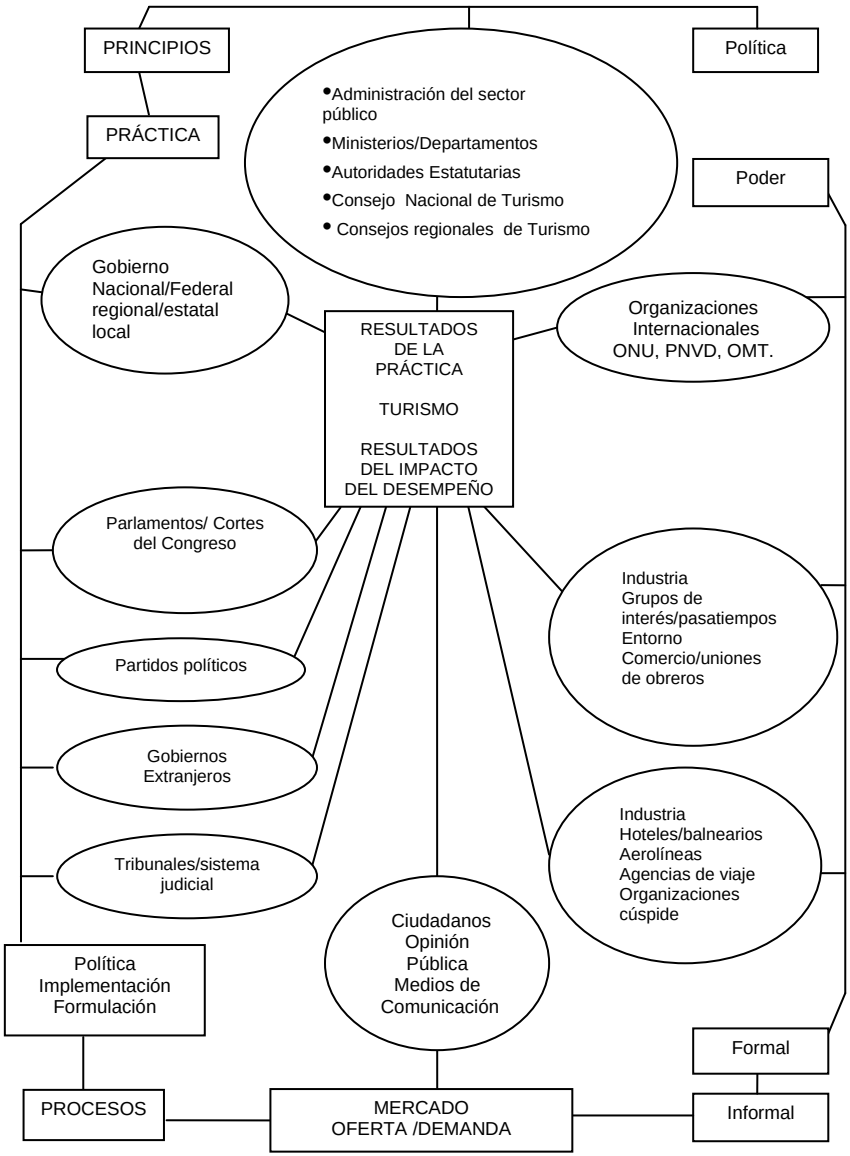
Entorno

Los gobiernos son los dueños legítimos del poder en el sistema político y son los responsables de elaborar políticas y establecer sus lineamientos. La ASP debe operar dentro del entorno constitucional, legal y político establecido por los gobiernos.

Primero, 'El gobierno se refiere a las instituciones y procesos a través de los cuales las sociedades toman y hacen valer las decisiones que están vinculadas a sus miembros'. (Steward y Ward 1996:2).

La ASP es responsable de administrar organizaciones para alcanzar los objetivos del gobierno y también está involucrada en la formulación e implementación de la política pública.

Figura 3.1 Turismo: Entorno político, administrativo e industrial



En segundo lugar, 'la política pública es un curso de acción con proposiciones seguidas por un actor o un grupo de actores para lidiar con un asunto o problema de interés'. (Anderson 1984: 3).

La administración debe operar dentro de un sistema político a nivel gubernamental, ya sea internacional, nacional o local. Las decisiones acerca del turismo se toman en el contexto de un sistema político. Un sistema político puede ser liberal, democrático o totalitario, puede ser políticamente de derecha o de izquierda pero, en la práctica, todos los tipos de regímenes han apoyado o patrocinado al turismo. Las creencias dominantes y valores ideológicos y filosóficos del sistema político determinarán qué tan lejos intervendrán los gobiernos en el sistema económico, cuál será el papel del sector privado y cuánto apoyo y financiamiento se le otorgará al turismo.

En tercer lugar, 'Un sistema político es cualquier arquetipo persistente de relaciones humanas que involucra, en gran magnitud, poder, autoridad o reglas' (Dahl 1970: 6).

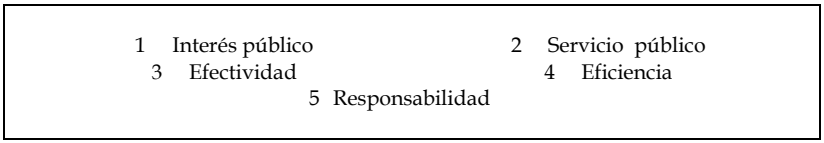
Los funcionarios de un sistema político desean el poder y esto puede hacer que su aportación sea dinámica pero también irracional e inestable, ya que en cualquier situación por lo general actuarán para retener o adquirir el poder. En contraste, la administración es idealmente racional, permanente, formal y eficiente. Sin embargo, en la práctica la política opera dentro de la administración y organizaciones que conducen a luchas de poder al igual que sucede entre los políticos. Los que tienen el poder en cualquier sistema político o administrativo son importantes porque, en cuarto lugar, 'El poder es la capacidad de superar la resistencia, la capacidad de cambiar el comportamiento de los demás y evitar que hagan lo que desean. Determina quién obtiene qué cosa, y cuándo y cómo lo hace' (Lasswell 1951: 287).

La ASP está en posición de tener este tipo de poder en el turismo; determinar quién es el que obtiene algo, qué es lo que obtiene, cuándo y cómo.

Principios

La ASP está involucrada en el sistema político y en la sociedad porque existen ciertos principios generales que deben seguirse y los gobiernos son responsables de implementarlos. Estos son los principios *normativos*, los que idealmente deben seguirse pero que algunas veces se apartan de la práctica. Qué tan estrechamente se sigan los principios y cómo se interpreten variará de acuerdo a la cultura política nacional y al gobierno que esté en el poder. Ellos están interrelacionados y, en la práctica, a veces pueden hasta contradecirse entre sí, pero triunfar en el manejo de contradicciones es una prueba para el buen directivo. La implementación y aplicación de los principios y la protección de la base moral del estado es, en última instancia, responsabilidad del gobierno y de los administradores públicos. Para este estudio se han aplicado cinco principios generales.

Figura 3.2 Cinco principios generales



El *interés público* o bien público es un principio fundamental. Es una responsabilidad básica de los dirigentes del sector público dirigir para el interés público y no para ningún interés privado, ya sea político o de negocios. Deben esforzarse para alcanzar las metas de sus organizaciones pero hacerlo dentro de los ideales del sistema político y administrativo y en términos de democracia, apertura y equidad. Las metas de la ASP involucran metas éticas relacionadas con la preocupación por la comunidad. Las necesidades y las demandas públicas siempre deber estar primero, antes que las demandas privadas. Los directivos del sector privado, por otro lado, responden a las demandas y se esfuerzan por lograr los objetivos de sus organizaciones privadas. Los directivos de las compañías privadas en la industria del turismo deben mirar por los intereses de su compañía y de nadie más. Los dirigentes del sector público tienen una responsabilidad mucho más grande con toda la sociedad y no solamente con su organización o con el sector turístico. Los procesos, reglamentaciones y sistemas formales de responsabilidad que se encuentran en el sector público están ahí para asegurar que el

comportamiento de los directivos públicos esté dentro del interés público y que no abusen de la confianza y del poder considerable que se les ha otorgado.

No siempre es fácil saber exactamente qué es el interés público o qué sección del público debe tener prioridad. Sin embargo, la ASP opera dentro del contexto de leyes, declaraciones y objetivos de la política de gobierno y valores internacionales y nacionales aceptados. Existen normas que deben seguirse relacionadas con la verdad, la integridad, la imparcialidad y procedimientos correctos y existe el imperio de la ley y el debido proceso de ley. Buscar el interés público debe hacer que los directivos se involucren en un sistema de políticas abiertas, consultando a personas y animándolas a participar en áreas de la política como el desarrollo del turismo.

La ASP puede apoyar a empresas privadas para el desarrollo de instalaciones turísticas pero su primer deber es actuar para el público y para el interés público tanto a nivel local como nacional. Apoyar el desarrollo de instalaciones puede ser muy compatible con el interés público económicamente hablando, pero los dirigentes deben tomar en cuenta también los costos no económicos. La situación ideal se presenta cuando el sector público y el privado trabajan juntos en sociedad y sirviendo ambos al interés público y privado. Dentro del sistema político y administrativo se debe tener cuidado de que los intereses seccionales o departamentales no reemplacen al interés nacional o público.

El segundo principio general, el del *servicio público*, está relacionado con el principio del interés público pero es más específico y directo. Hace falta que la administración asuma una acción positiva para satisfacer las necesidades de la sociedad y para suministrar el servicio público necesario. Este principio sugiere que el papel básico de los directivos debe ser el servicio a la gente y que ésta debe ser la base de su gestión en el turismo. El servicio consiste en manejar organizaciones, alcanzar objetivos públicos y aplicar reglas para el beneficio del público. La ASP tiene la responsabilidad no sólo de alcanzar objetivos económicos y responder a las demandas del mercado sino también del logro de los objetivos sociales, de la justicia y de la equidad social. En Estados Unidos, Wilson (1989: 132) señala que 'la equidad es más importante que la eficiencia en la administración de muchas agencias gubernamentales'. También

discute la multiplicidad de restricciones que tienen las agencias públicas mientras se esfuerzan por alcanzar los objetivos del servicio público. El sector privado tiene objetivos básicos más estrechos pues debe aumentar las ganancias y los rendimientos de las inversiones. Si existe un compromiso con el servicio público, se debe prestar la misma atención a la justa distribución de la riqueza, que a la generación de riqueza por grupos o individuos. Un sistema diferente de valores puede aplicarse a la ASP, el cual coloca las restricciones por encima de su comportamiento. Siempre debe apoyar el bien social y actuar en contra de la explotación injusta. A los directivos se les da el poder para que lo utilicen al servicio de la gente, como es el caso de proteger a quienes no son capaces de protegerse a sí mismos: por ejemplo, una comunidad aborigen amenazada por el desarrollo del turismo. Los directivos obviamente trabajan por un salario, pero a nivel administrativo dentro del sector público, deberían estar motivados también por el servicio a la comunidad. El turismo está regido por el mercado para obtener ganancias económicas pero el interés público demanda que la ASP también esté regida por el servicio. Los dirigentes deben actuar de una manera positiva para controlar al irrefrenable mercado libre para que los recursos públicos no se despilfarren o para que no haya pobreza para muchos y riqueza excesiva para unos cuantos. Todos los principios tienen que ser interpretados por los gobiernos y la ASP en la práctica, en el contexto de la cultura política nacional y administrativa. Qué tanto o qué tan poco hacen los directivos en el área del servicio público dependerá de la ideología política y de los valores de los que están en el poder y se verá influenciado por intereses, debate y controversia en la sociedad y en la comunidad de las políticas públicas.

El tercer principio general es la *efectividad*, que significa el logro de las metas y los objetivos de la organización. Ésta es la principal responsabilidad de la ASP y una prueba de su efectividad. Si no se alcanzan los objetivos, la competencia y la valía del directivo o de la organización pueden ponerse en duda, a no ser que los objetivos fijados fueran poco realistas o inalcanzables. La política más efectiva es la que logra todos sus objetivos. Los administradores deben asegurarse de no perder de vista sus objetivos formales y de que estos no sean reemplazados por objetivos privados informales. También deben tener cuidado de que la tarea real de dirigir la organización no desplace el logro efectivo de los objetivos organizacionales. El turismo

es tan importante económicamente hablando, que requiere de una eficaz ASP, porque también es potencialmente destructivo.
La eficiencia consiste en obtener el mejor valor posible del gasto del dinero público. La eficiencia es 'el grado en que se alcanza el máximo rendimiento en relación con costos o inversiones determinadas' (Chapman 1988: 60). Como cualquier directivo del sector privado, el directivo del sector público tiene la responsabilidad de ser eficiente: debe existir un compromiso para obtener los máximos resultados al menor costo posible. Muy a menudo, el sector público es acusado de despilfarrar el dinero público. Es responsabilidad de la ASP ser eficiente y asegurarse de que no existan bases para estas acusaciones. Los administradores deben ser eficientes al dirigir y controlar su organización, sus recursos, sus finanzas y a su personal.

El quinto principio general es el de la *rendición de cuentas* uno de los principios más poderosos para operar en el sector público y que hace cumplir los otros cuatro ya mencionados; cubre las responsabilidades públicas de la ASP, incluyendo el comportamiento, el desempeño y las finanzas.

> "La rendición de cuentas" es el prerrequisito fundamental para evitar el abuso del poder que se ha delegado y para asegurar en su lugar el poder que está dirigido hacia el logro de metas nacionales aceptadas en términos generales, con el mayor grado de eficiencia, efectividad, honestidad y prudencia. (Canadá 1979:21)

Dentro del concepto de rendición de cuentas se encuentran las funciones de control, monitoreo, capacidad de respuesta y evaluación, en las que se espera que los ministros y aquéllos responsables respondan por sus actividades al público y al cuerpo representativo electo. La administración es responsable de sus actividades ante varias entidades, incluyendo a los ministros departamentales, al gobierno, al Parlamento, al público, a los medios de comunicación y a diversos mecanismos responsables y de control dentro del sector público, como el auditor general. Tradicionalmente, es el ministro o el gobierno quienes deben responder ante el Parlamento o ante el pueblo por el comportamiento de la ASP, pero existe también la responsabilidad directa de los administradores. Esta responsabilidad puede operar a través de un sistema jerárquico en el que el administrador sea responsable ante el administrador con un cargo superior al de él, como en el sistema burocrático Weberiano.

En sus países respectivos los administradores públicos deben seguir la constitución, las leyes de su estado y el gobierno en el poder. La lealtad requerida aquí no siempre está bien definida y puede ser que surjan conflictos, sin embargo, se espera que en un sistema democrático liberal, el funcionario siga las leyes y convenciones que protejan el interés público. Lo ideal sería que no exista ningún conflicto entre los deseos del gobierno en el poder y el interés público con lo que tampoco debe seguir ningún conflicto para los administradores del sector público.

Quién: multiplicidad y diversidad

Existe un amplio número de organizaciones públicas directamente e indirectamente involucradas en la dirección del turismo, las cuales se encuentran en todos niveles de gobierno: nacional, estatal, regional y local. Los parlamentos y los tribunales pueden ser incluidos como organizaciones públicas, pero los funcionarios del sector público normalmente son responsables por los departamentos de gobierno encabezados por ministros o por agencias que dependen de los ministros. Existe también un gran número de otras organizaciones, como las autoridades estatutarias encabezadas por consejos establecidos y manejadas de tiempo completo por ejecutivos. Puede haber consejos reguladores y de mercado, y empresas comerciales gubernamentales. En el turismo es común encontrar un consejo estatutario público que maneje la industria del turismo y el turismo comercial en nombre de los gobiernos. Algunas empresas gubernamentales pueden tomar la forma de compañías, como en el caso de una aerolínea que es propiedad del gobierno nacional. A nivel gubernamental local, un salón de conciertos local o un parque pueden estar manejados por un departamento o un funcionario del municipio local. Por lo tanto una multiplicidad de organizaciones relacionadas con el turismo son manejadas por funcionarios del sector público en nombre de los gobiernos, parlamentos y de las personas y además, en nombre de la industria del turismo. En Gran Bretaña, un buen ejemplo de esta multiplicidad que ha aumentado en años recientes, se aprecia en el siguiente memorándum:

> El turismo cubre una amplia variedad de actividades económicas, principalmente en el sector de servicios. La Secretaría de Estado para el Comercio y la Industria tiene la

responsabilidad del patronato sólo en algunas de estas actividades, esencialmente para hoteles y comedores residenciales, atracciones turísticas particulares y agencias de viaje aunque también en algunos otros sectores tiene responsabilidad de patrocinio, siendo buen ejemplo el comercio al menudeo de otros sectores diferentes al de alimentos y que se benefician del turismo. Otros Departamentos involucrados directamente son el Departamento del Medio Ambiente (planeación y uso de la tierra, gobierno local, ciudades del interior, protección del medio ambiente, deporte y recreación, edificios históricos y monumentos antiguos), El Departamento de Transporte (aviación, transporte marítimo, carreteras, vías férreas y señalamientos), Oficina de Artes y Bibliotecas (museos, galerías). Departamento de Educación y Ciencia y Departamento de Empleo (educación y capacitación para puestos relacionados con el turismo) y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos (bares, restaurantes, comercio de alimentos, y asesoría para el desarrollo del turismo rural). Las actividades regulatorias del Ministerio del Interior (licencia para vender licor, horas para comprar, regulatorias sobre incendios) también afectan directamente a la industria de turismo así como a las políticas fiscales (Ministerio de Finanzas, The Treasury, de la Gran Bretaña) y asuntos controlados por las autoridades locales tales como estacionamientos, recolección de basura, y dirección y control de atracciones turísticas, incluyendo lugares de acampado, muelles, museos, galerías de arte y edificios históricos.

(REINO UNIDO, Cámara de los Comunes 1985, HC 106, el Memorándum del Departamento del Comercio y la Industria)

Cómo: formal, informal y cambios

El tipo ideal Weberiano

Max Weber, uno de los escritores sobre la burocracia más famosos, elaboró un tipo ideal de dirección basado en un sistema de autoridad legal legítimo, aspectos que todavía se encuentran en la mayoría de los sistemas modernos de la ASP. Consideró que este ideal - una forma racional de la administración - era inevitable y produciría

continuidad, precisión, disciplina, exactitud y fiabilidad. La burocracia podría ser usada por representantes electos para el interés público y para el bienestar público.

Estas características todavía son importantes para obtener una útil y eficaz ASP. Las funciones de administración son continuas y existe una continuidad en la administración y los funcionarios que no se encuentra entre los políticos. Hay tareas específicas por realizar y los funcionarios tienen la autoridad para llevarlas a cabo dentro de las reglas establecidas. El trabajo requiere entrenamiento y habilidad. Las oficinas están organizadas sobre una base jerárquica con funcionarios responsables ante un nivel superior dentro de la organización. Los administradores no deben usar su posición o los recursos o a la organización para su propio beneficio personal. La ASP está muy bien sustentada en documentos escritos debido a su naturaleza pública y sistema de rendición de cuentas. Se considera que el sistema burocrático es más eficiente debido a estas características y a la racionalidad y coherencia que imparten a la organización. Existen puntos débiles en el tipo weberiano de burocracia, como su rigidez, el énfasis que se hace en las normas y su falta de atención a los factores informales, elementos que pueden ser dañinos para la industria turística. Weber también estaba interesado en cómo controlar el poder de la burocracia. EL sistema sigue siendo una útil herramienta normativa que puede ayudar a analizar la administración del turismo.

Cuadro 3. 1 El tipo ideal Weberiano: características o principios

1. Los miembros del personal son libres a nivel personal, realizando únicamente las tareas impersonales de sus cargos.
2. Existe una clara jerarquía de cargos.
3. Las funciones de los cargos están claramente especificadas.
4. Los funcionarios se designan en base a un contrato.
5. Son seleccionados en base a su capacidad profesional, corroborada idealmente por un diploma que haya sido obtenido a través de un examen.
6. Tienen un salario económico y, por lo general, derechos de pensión. El salario se clasifica de acuerdo a la posición jerárquica. El funcionario siempre puede dejar el puesto y, bajo ciertas circunstancias, también puede ser despedido.
7. El puesto del funcionario es su única o principal ocupación.
8. Existe una estructura en la carrera y los ascensos son posibles ya sea por méritos o por antigüedad y de acuerdo a la evaluación de los superiores jerárquicos.
9. El funcionario no podrá asignar el puesto ni los recursos que lo acompañan.
10. Estará sujeto a un control unificado y al sistema disciplinario.

(Albrow 1970: 44)

Política, controles y factores informales

En la práctica, la ASP puede operar de una manera muy diferente al tipo ideal weberiano. El comportamiento racional y cumplir con los principios no siempre constituyen la norma y por ello pueden verse afectados tanto los intereses del turismo como los del público. Los principios normativos están ahí para guiar y controlar el comportamiento de la ASP, pero también existen otros factores que pueden tener mayor influencia. En la administración del sector privado, estos factores se encuentran rara vez o no se encuentran nunca.

Política

Una de las mayores diferencias entre el sector público y el privado es el *entorno político* en el que debe operar la ASP. Los administradores en su calidad de funcionarios públicos son, en última instancia, responsables ante los ministros y dependen de ellos para su legitimidad. Los objetivos y la política que ellos deben manejar son establecidos por los gobiernos y los ministros, pero no siempre son claros y hasta pueden ser contradictorios. Las consideraciones políticas pueden tener prioridad sobre la política racional y la coherencia. Caiden (1991: 30) lo expresa más enérgicamente: 'En el sector público, los valores políticos siempre han tenido más importancia que los valores administrativos.' Los objetivos a largo plazo de la administración en la práctica pueden ser desplazados por las ventajas políticas a corto plazo, pero los funcionarios siempre deben seguir a los líderes políticos legítimos, así como apegarse a los requisitos del sistema democrático. Sin embargo, el sistema podría permitir objeciones de la ASP, en contra de la corrupción política o de abusos que podrían darse a través de una legislación donde se denuncien este tipo de irregularidades. Se espera que los administradores sean anónimos y que se sienten en la parte trasera de la arena política, en comparación con la exposición pública que tiene el ministro o el líder político. También existe la política de la organización pública en la que los funcionarios administrativos se ven envueltos en luchas de poder para 'determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo lo obtiene' (Lasswell 1951: 287).

Controles

Los controles y restricciones son impuestos por el interés público y por las consideraciones de la comunidad, así como por las expectativas públicas de que se sigan ciertos principios. Por ejemplo, se espera que los funcionarios apoyen la justicia social y los principios de equidad y también que respeten las reglamentaciones y normas legales y oficiales formales. Los procedimientos y los procesos prolongados también actúan como mecanismos de control y pueden entrar en conflicto con las consideraciones de justicia social y con las demandas de mercado. Los controles y restricciones que operan en la ASP son más poderosos y amplios que los que operan para los directivos privados. Los administradores deben desempeñarse en un proceso y entorno en el que subrayan la rendición de cuentas, y donde existe más escrutinio y obligación de responder ante diversos órganos, incluyendo al Parlamento. Su libertad de maniobra es mucho menor que la del sector privado debido a este sistema de control. Existe menos libertad para manejar las finanzas, el personal y para tomar decisiones. Los órganos externos agregan más restricciones a los funcionarios públicos. Las cuotas presupuestarias y de personal pueden ser rígidas comparadas con las del sector privado. Los responsables deben tener en cuenta a la opinión pública, a los medios informativos y a los grupos de interés y, de ser necesario, corregir su comportamiento. En el desarrollo de instalaciones turísticas, para aplicar los principios de la ASP puede ser necesaria la mayor participación posible de las personas de cada localidad en el proceso de crear las políticas, incluso si esto no conduce a la mayor eficiencia y a la efectividad.

Factores informales

Los administradores nunca deben olvidar el poder de los factores informales, los cuales pueden ser utilizados para ayudar o entorpecer el trabajo de cualquier organización o sistema político. Dichos factores pueden incluir el auto interés individual u organizacional como oposición al interés público, a la moral, y a la lealtad de grupo; la ambición, el instinto de supervivencia, la construcción de imperios y la confidencialidad. Estos elementos hacen que la labor de los responsables y el logro de los objetivos sean más difíciles y puedan llevar a conflictos internos y al desplazamiento de metas. En la práctica, los administradores pueden desplazar las metas formales del

turismo con sus metas personales informales a fin de ir estableciendo su propio poder. La presión sobre ellos o la cultura corporativa de la organización pueden hacer que desatiendan los objetivos formales, y que inviertan mucho tiempo en el manejo de la organización y muy poco en alcanzar los objetivos formales de la misma. Se puede dedicar un tiempo excesivo al manejo de la gente y a defender los intereses departamentales. Puede constituir un requisito formal el hecho de tomar decisiones rápidas con respecto a las exigencias del turismo, pero la cantidad de tiempo invertido en trabajo de escritorio, reuniones, procedimientos formales y consultas informales puede hacer que la toma de decisiones sea muy lenta. Para lograr un manejo efectivo de la industria del turismo, los dirigentes públicos no pueden depender exclusivamente de los factores formales, sino que también deben utilizar los factores informales.

Cambios

La ASP siempre está sujeta a cambios y, en años recientes, ha sido sometida a cambios considerables con la introducción de lo que ha sido denominado 'administrativismo' o 'dirección privada'. A través de su implementación se ha podido observar la introducción de muchos elementos del sector privado con la intención de hacer más eficiente al sector público. El principal objetivo ha sido reducir los costos, pero también se le dado un nuevo énfasis a la eficiencia y a la efectividad. Se les ha dado más libertad a los funcionarios y la posibilidad de conseguir puestos o contratos en base a su desempeño en el trabajo. La idea ha sido tratar de manejar las agencias públicas lo más parecido posible a cómo se manejan las organizaciones privadas, respondiendo al mercado y con la introducción del principio de que el que consume paga. Se esperaba que las agencias comercializadoras del turismo público liquidaran sus deudas y operaran a nivel comercial, teniendo ganancias, respondiendo a la competencia y alcanzando objetivos mensurables. Siempre que ha sido posible, las organizaciones del sector público o algunas de sus actividades han sido privatizadas, dejando así un sector público tradicional mucho menor. Las aerolíneas y los hoteles del gobierno, por ejemplo, han sido privatizados. Ha habido una desregulación considerable. Con los cambios se tenía previsto que los ministerios gubernamentales de turismo o sus divisiones se concentraran en la formulación de políticas, mientras que al sector privado y al gobierno local se le dejaba la implementación y la comercialización. Mucha de la presión

para implementar el administrativismo proviene de los políticos de la derecha, pero también ha sido considerado por muchas facciones socialistas como un estímulo para el desempeño económico y un menor costo del sector público. Se trata de una tendencia internacional que pretende hacer uso de las modernas técnicas administrativas. El turismo y la ASP no están divorciados de las tendencias o modas políticas y administrativas.

El Cuadro 3.2 ofrece una guía a la práctica del manejo del sector público del turismo que puede ser utilizada para analizar el comportamiento real de los funcionarios administrativos.

Cuadro 3.2 Guía para la práctica del manejo del sector público del turismo

Por qué:

1. El turismo es muy importante para los gobiernos económica y políticamente hablando y esto es reconocido por los administradores que se encargan de dar el apoyo necesario. El turismo no podría sobrevivir sin la ayuda del sector público.
2. Los directivos tienen que estar conscientes de que el turismo no sólo tiene efectos económicos sino también produce impactos sociales tanto positivos como negativos. El turismo, especialmente su desarrollo, puede tener repercusiones muy amplias y puede ser muy controversial; por lo tanto, los dirigentes tienen que ser sensibles para monitorear y regular la implementación de políticas con cuidado. Los directivos a todos los niveles de gobierno deben estar abiertos a las aportaciones de la comunidad.
3. Los directivos son responsables de la implementación de los principios y las políticas y del manejo eficiente de los recursos públicos, asegurándose de que exista equilibrio entre los diversos costos y beneficios y un rendimiento razonable de la inversión pública.
4. Los dirigentes deben reconocer que sólo la industria puede suministrar las características necesarias para un turismo dinámico y competitivo.

Quién:

5 La administración pública del turismo requiere de una considerable libertad y flexibilidad. Por consiguiente, hay buenas razones para llegar al establecimiento de una agencia pública autónoma.

6 Este tipo de agencia, fuera del servicio publico nacional, permite el nombramiento y la creación de un personal experto con habilidades dentro de la mercadotecnia y otras especialidades y permite que la administración se realice de manera continua y reglamentada.

7 La administración a nivel de gobierno local es vital, ya que es ahí donde, por lo general, se experimenta directamente el impacto del turismo.

Cómo:

8 El turismo es muy diverso y existe un gran número y diversidad de organizaciones tanto públicas como privadas; por lo tanto en la ASP del turismo debe haber una excelente comunicación, cooperación y coordinación y debe estar abierta a diferentes ideas y aportaciones, al mismo tiempo que evite que haya duplicación y una competencia dispendiosa.

9 Debido a la interdependencia de los diversos sectores y organizaciones, los directivos deben ser capaces de asegurar la confianza, establecer buenas relaciones y actuar como agentes que sirvan de puente entre las diversas organizaciones.

10 Los dirigentes deben ser capaces de obtener el apoyo de líderes políticos y comunitarios para el desarrollo del turismo, utilizando este desarrollo en un sentido amplio y no sólo como desarrollo físico o de uso de suelos.

11 Los responsables deben estar preparados para actuar como estimuladores y catalizadores.

12 Las autoridades deben ser capaces de manejar programas políticos a corto y a largo plazo y a las organizaciones de turismo público a todos los niveles de gobierno. Deben contar con esa amplia perspectiva con la que se pueden manejar los objetivos del turismo dentro de un contexto de objetivos nacionales.

13 Los funcionarios deben reconocer que el turismo involucra a la política, al poder y al conflicto.

Qué: industria

14 Los administradores deben estar capacitados no sólo para lidiar con los funcionarios del sector público sino con los directivos del sector privado y con el entorno en el que operan ambos. Deben estar preparados para evitar o resolver los conflictos entre los dos sectores.
15 La industria es muy competitiva y cambia todo el tiempo; los administradores tienen que estar conscientes de esto y ser flexibles, receptivos y rápidos en sus reacciones, asimismo, deben estar orientados al cambio.
16 Los administradores deben asegurar que la industria posea la mayor libertad posible para responder a las demandas del mercado sin dañar los intereses públicos esenciales. El sector público no debe ser demasiado rígido o regulador, sino tratar de satisfacer las necesidades de la industria y equilibrarlas con las necesidades de la sociedad.

Qué: Control

17 Los administradores deben aceptar que el control es una responsabilidad importante de la administración pública.
18 Debido a su dependencia del sector público para recibir apoyo y desarrollo entre otras cosas, el turismo está abierto a la corrupción o a recaudaciones especiales. Los directivos deben asegurar que se mantenga en todo momento un alto estándar de integridad.
19 La administración debe aceptar que el impacto del turismo es la prueba crucial del desempeño administrativo.

Resumen

La administración del sector público es una actividad compleja y opera en un entorno gubernamental, de políticas públicas, de sistemas políticos y de poder. Sin embargo, se espera que esté involucrada con principios como el interés público, el servicio público, la efectividad, la eficiencia y la rendición de cuentas.

Entre la multiplicidad de organizaciones, algunas intentan seguir el ideal racional weberiano, pero tienen que enfrentarse con la

irracionalidad de la política, con diversos controles y con factores informales. Sin embargo, la administración, al igual que el turismo, siempre está cambiando y más en esta época con la introducción de una nueva ASP o administrativismo. Lo que sucede en la práctica siempre es lo más importante y se ofrece una guía sugerida a la práctica. Los siguientes cinco capítulos examinan la práctica y el desempeño usando los principios y las preguntas del marco de trabajo: por qué, quién, cómo y qué.

Lecturas sugeridas

Algunos diarios útiles para la ASP/ administración pública y política pública son *The Australian Journal of Public Administration, Public Administration* (Reino Unido) y *Public Administration Review* (Estados Unidos).

Annals of Tourism Research (1983), Número especial sobre Ciencias Políticas y Turismo, vol. 10, no. 3

Hall, C.M. (1994), *Tourism and Politics: Policy, Power and Place,* Chichester, Inglaterra: John Wiley. Una excelente introducción a la política del turismo.

Hennessy, P. (1989), *Whitehall*, Londres: Fontana Press. Un informe muy interesante sobre la administración pública británica y sus políticas.

Hughes, O.E. (1994), *Public Management and Administration: An Introduction,* Londres: Macmillan. Contiene capítulos sobre la nueva administración pública, la política pública y la empresa pública.

Peters, B.G. (1995), 4ª edición, *The Politics of Bureaucracy,* White Plains, NY: Longman. Una discusión estructurada y analítica sobre la administración pública comparativa.

Ritcher, L.K. (1985) 'State-sponsored tourism: a growth field for public administration? *Public Administration Review* 45, 6: 832-9.

Stewart, R.G. y Ward, I. (1996), 2a edición, *Politics One,* South Melbourne: Macmillan. Un libro de texto introductorio a la política, administración y creación de políticas australianas.

Wilson, J. (1989), *Bureaucracy,* Nueva York: Basic Books. Un libro de texto exhaustivo y excepcional sobre la burocracia y la política estadounidense.

4.
Administración a Partir del Centro: Formulación

Este Capítulo Explica:

- Por qué los gobiernos se involucran en la administración del turismo desde el centro.
- Quiénes son los actores o cuáles son las instituciones involucradas con el turismo a este nivel, incluyendo gabinetes, ministros, ministerios y la comunidad de la política publica
- Cómo se maneja el sistema de la elaboración de políticas para el turismo
- Cuáles son los resultados en un sistema: el del Reino Unido.

La administración a partir del centro es esencial si va a existir unidad, coherencia y desarrollo en un país, ya que en el centro es donde se encuentra la mayor parte del poder. La naturaleza y complejidad de las sociedades modernas requieren de una administración efectiva y eficiente a partir del gobierno central para la formulación de políticas. Los administradores profesionales de tiempo completo (servidores civiles o funcionarios públicos) tienen la responsabilidad de manejar el sistema, pero la máxima responsabilidad estriba en los líderes políticos electos de gobiernos estatales y nacionales. Históricamente, puede considerarse que el turismo no sobrevive sin el gobierno, su aportación y manejo de servicios, los cuales son esenciales para este sector.

Como afirmó la Sociedad de Turismo Británica (1989): "Una industria turística exitosa depende del compromiso que asuma con las tareas nacionales, las que son esenciales dentro de un marco de trabajo de política nacional y coordinación que, aunque actualmente no existen en Inglaterra, pueden generarse durante la siguiente legislación".

Los gobiernos del Reino Unido han aceptado que el sector público tiene un papel esencial a realizar, pero han considerado este papel más como el suministro de un entorno que apoye al turismo, que como un papel de liderazgo dominante a partir del centro.

Por qué: responsabilidades, ideología y objetivos

Es necesario para los gobiernos estatales y nacionales verse involucrados en sectores como el turismo para que se alcancen los objetivos públicos y para que esos sectores sobrevivan y prosperen. Son estos gobiernos los que tienen la legitimidad y el poder para establecer los objetivos y las políticas nacionales tan necesarias, y para dirigir y controlar a los muchos órganos que están involucrados en el turismo. Estos gobiernos tienen la responsabilidad y los recursos para llevar a cabo estas funciones. 'El trabajo del gobierno, es proveer una estructura en la que las empresas puedan prosperar, tanto en el turismo como en otras industrias' (Reino Unido, Departamento del Trabajo y Oficina Central de Información, *Tourism in the UK,* 1992: 5).

Los gobiernos nacionales y estatales, como los órganos centrales donde se crean las políticas, tienen el poder de 'hacer e imponer las decisiones que recaen en sus miembros', tienen las *responsabilidades* que se interpretan por medio de ideologías y que, juntas, ayudan a darle forma a los *objetivos*.

Responsabilidades

Cada gobierno tendrá su propio conjunto de responsabilidades y prioridades que reflejarán las necesidades nacionales y la cultura política; y la percepción de estas responsabilidades es algo que cambiará con el tiempo. Es función de la ASP manejar el sistema para que estas responsabilidades de gobierno se cumplan.

Estabilidad y seguridad

Los gobiernos tienen la responsabilidad básica de asegurar la supervivencia de la nación. También deben suministrar la ley y el orden básicos que se requieren, ya que sin estabilidad, no podrá existir una industria turística viable. Esto se demuestra claramente en situaciones en las que los disturbios y la violencia en una sociedad provocan una dramática caída del turismo, como se ha experimentado en países como Egipto, Fiji, Filipinas y Sri Lanka. Britton (1983: 3) sostiene que "un destino turístico debe ser accesible, así como política y socialmente estable". Después del golpe de estado en Fiji en 1987 y la subsiguiente lucha política, hubo una importante disminución en el número de turistas. El gobierno aceptó que la paz y el orden eran

esenciales para atraer y mantener a los turistas y, en 1992, el ministro de turismo de Fiji aseguraba que todo estaba bien y que las recientes elecciones habían traído democracia y estabilidad. La bella isla de Sri Lanka, la cual es pobre a nivel económico, estableció una exitosa industria turística en la década de los 70´s con un índice anual de crecimiento promedio del 24 por ciento a partir de 1976, llegando a recibir a 407,000 turistas en 1982.

A partir de 1983, el gobierno no pudo asegurar la estabilidad debido a la lucha con el grupo armado Tigres. En 1987, sólo hubo 180,000 turistas. En la década de los 90´s, el cese de la violencia y una buena administración, volvieron a aumentar las cifras y, en 1991, visitaron el país 317,000 turistas. Los sistemas de administración del turismo han podido enfrentarse a los desafíos que han significado las amenazas terroristas en Europa desde 1986, las cuales provocaron una disminución notable de turistas estadounidenses, así como a los devastadores efectos que tuvo la Guerra del Golfo en el turismo en 1991.

Los gobiernos deben suministrar un sistema de administración estable, políticas claras y un sistema de control que ayude a la supervivencia y desarrollo de la industria del turismo, incluso en un sistema tan poderoso de libre empresa como existe en Estados Unidos. Como lo expresó una vez un escritor estadounidense: 'Para planificar y proveer un orden racional, en una industria tan diversa y dinámica, es necesario suministrar políticas que respalden a los que toman las decisiones en esta industria tan compleja' (Edgell 1990:7).

Estándar de vida

La responsabilidad de ayudar a elevar los estándares de vida de la gente estriba principalmente en el desarrollo económico. Éste tiene que equilibrarse positivamente con un desarrollo a largo plazo y no únicamente con un crecimiento a corto plazo. Como el turismo es una de las industrias que crece más rápidamente en el mundo, mientras otras industrias declinan, puede afirmarse que los gobiernos tienen la responsabilidad de estimular el desarrollo del turismo. Como dijo un ministro británico responsable del turismo: 'Los gobiernos no pueden caer en el riesgo de ignorar una industria que tiene tantos alcances, que crece tan rápidamente y que tiene tanto potencial' (Reino Unido Secretaría del Trabajo, abril de 1991). Los gobiernos por lo general le

dan prioridad al crecimiento económico. El principio del servicio público sugiere que debería existir una distribución más justa de los recursos en la sociedad entre los diversos grupos y regiones. El turismo puede ayudar a lograr estos objetivos, suministrando desarrollo económico en las regiones más pobres.

Las responsabilidades del gobierno incluyen suministrar mejores condiciones sociales para la gente, para su salud y bienestar. Los recursos de la nación deben ser protegidos, incluyendo las áreas de belleza natural, los sitios históricos y los edificios. Se han hecho intentos para erradicar la pobreza, como es el caso de Tailandia y Vietnam, estimulando el turismo. Existen responsabilidades particulares de los gobiernos para proteger a aquéllos que están menos capacitados para protegerse a sí mismos: están en riesgo los pobres, los niños, los aborígenes, las comunidades rurales menos favorecidas, y los que carecen de educación. Estas personas necesitan ser protegidas de modelos equivocados de desarrollo turístico, de las enfermedades y de la explotación. 'La prostitución infantil está floreciendo en países como Tailandia y el atractivo de la divisa extranjera es lo que hace que los funcionarios lo ignoren' (*The Australian,* octubre 26 1992: 7).

EL gobierno debe aplicar la constitución y la ley de la costumbre, así como las leyes internacionales sobre derechos humanos en asuntos como el trabajo y la prostitución infantil que están basados en la esclavitud. En la práctica, las responsabilidades nacionales y socioeconómicas de los gobiernos son las mismas que las de los directivos públicos de alto nivel. Estos tienen la capacidad y el compromiso de formular políticas turísticas en términos del bien nacional e internacional o del interés público nacional. Deben ser capaces de evaluar la política, no sólo en términos de ganancias económicas o políticas a corto plazo, sino con una perspectiva más amplia y más a largo plazo, utilizando criterios morales y sociales. EL turismo no sólo es una actividad económica con la que se gana dinero, también involucra el desarrollo humano y la comprensión internacional.

Ideologías

Los directivos operan en el marco de creencias ideológicas y de la filosofía política del gobierno. La ideología de un gobierno es

importante, ya que puede determinar si el desarrollo del turismo será respaldado y de cuánto apoyo financiero se podrá disponer; puede establecer el estilo del turismo y la naturaleza y la medida en que el gobierno debe involucrarse. Por lo general, la ideología refleja la cultura política nacional y la de los partidos políticos.

Aunque la ideología del gobierno afectará el papel de la administración, los gobiernos, en su creación de políticas, tomarán en cuenta la cultura administrativa nacional. Históricamente, en Estados Unidos la ideología y la cultura tienen un papel mínimo en el sector público, comparadas con el que tiene el sector privado o el ciudadano individual. Por ejemplo, el papel de la Administración de Viajes y Turismo de los Estados Unidos (AVTEU) ha sido muy limitado, comparado con el de organizaciones similares en otros países. En la práctica, en el resultado de la aplicación de filosofías políticas de izquierda o de derecha puede ser similar, como ha podido observarse en el papel *intervencionista* que han desempeñado diversos gobiernos. Por ejemplo, el gobierno de derecha del estado australiano de Queensland desempeñó hasta 1989 un papel altamente intervencionista en el desarrollo del turismo, tal y como lo hizo el gobierno comunista de Cuba. Para ambos gobiernos que se encuentran en extremos opuestos del espectro político, su intervención ha tenido objetivos económicos.

Todos los gobiernos finalmente tienen que reconocer las economías de mercado. Sin embargo, un gobierno de derecha como el de la primera ministra Margaret Thatcher, hizo de la economía de mercado una ideología política básica, lo cual fue conocida como el thatcherismo. Al seguir esta ideología, los gobiernos se alejan lo más posible del turismo y se lo dejan a la industria y a las fuerzas del mercado. El presidente Reagan, por ejemplo, tenía el deseo de retirarle el apoyo y hacer desaparecer a la AVTEU. El principio de que el que consume paga hace valer las ideas del mercado. En la práctica, ejemplos de esta ideología incluyen el cierre del Consejo de Turismo Sueco en 1992, por la facción de derecha del gobierno sueco y la reducción que hizo el congreso de los E.U. a los fondos de la AVTEU en 1995.

Los gobiernos de izquierda han sido más intervencionistas, con una preocupación por la equidad social, como los gobiernos británicos laboristas a partir de la Segunda Guerra Mundial con su hincapié en usar el turismo para ayudar a las regiones más pobres. En 1972, el

gobierno laborista australiano autorizó a la Comisión Australiana de Turismo a que se involucrara en el turismo doméstico para mejorar la calidad de vida de los australianos.

Los gobiernos marxistas como los de China, Corea del Norte, Cuba y Vietnam están involucrados todos en el turismo. Inicialmente, el turismo tuvo lugar sólo con países socialistas y amigos del socialismo y después se extendió a turistas de países capitalistas. En los primeros años, los turistas iban únicamente en viajes controlados y sólo les mostraban los lugares y los monumentos que el gobierno quería que vieran, como granjas colectivas, escuelas modelo, museos de guerra o importantes monumentos nacionales. Había ansiedad entre algunos líderes del partido comunista de que con el turismo occidental pudiera penetrar la contaminación moral, como es el caso del mercado negro en lo referente a divisas o la prostitución, haciendo llegar a las jóvenes ideas y valores que el partido consideraba dañinos. El turismo ha sido utilizado en ocasiones como una herramienta de propaganda, no sólo por los gobiernos marxistas, sino también por gobiernos como el de Corea del Sur o el gobierno de Berlín Occidental, en contra de la Alemania comunista del este.

El turismo también puede utilizarse para apoyar el nacionalismo, la ideología nacional, la cultura y la religión. Algunas de estas características también pueden sumarse a la naturaleza exótica del país y aumentar su atractivo como destino turístico. Las iglesias de la antigua China, las mezquitas islámicas o los templos budistas, pueden ser atracciones turísticas muy populares. Los directivos, particularmente los del sector público, deben trabajar dentro de la ideología del régimen, pero también deben ser capaces de usar los atributos de la cultura nacional para atraer a los turistas.

Objetivos

Los objetivos de un gobierno y su política turística reflejarán las percepciones que tiene de sus responsabilidades y de su ideología. Estos objetivos pueden ser formales o informales, pueden ser expresados o no expresados. Los objetivos *formales* son consecuentes con los objetivos de la constitución nacional o del manifiesto de la política pública del partido político. Los objetivos *informales* dominantes, por lo general consistirán en sostener o aumentar el poder y permanecer en el cargo. El turismo puede ser usado para

lograr estos objetivos políticos, como fue el caso del régimen de Marcos, quien pretendió permanecer en el poder en Filipinas durante la década de los 70´s y los 80´s, (Ritcher 1989). Cuando el gobierno británico aumentó la autoridad de los consejos turísticos de Escocia y Gales, estaba intentando influenciar a los votantes de esos países para que apoyaran al partido conservador. Los esfuerzos de los gobiernos para aumentar el número de turistas de países extranjeros han sido utilizados para mejorar la imagen de esos gobiernos, pero estos han prestado poca atención a otro tipo de consideraciones relacionadas con el turismo. Los administradores no pueden alcanzar objetivos formales sin el apoyo de los líderes políticos y sin un reconocimiento de los objetivos informales y de las necesidades. Idealmente, los objetivos formales e informales deberían ser complementarios porque, si se salen mucho de línea, la administración no puede funcionar eficazmente.

Los objetivos macroeconómicos generales de los gobiernos son más importantes para el turismo que los micro objetivos o los cambios administrativos. Por ejemplo, el énfasis dado al desarrollo económico y a la adquisición de divisas establecerá un clima positivo para el turismo y afectará el pensamiento y el comportamiento de los dirigentes. Por otro lado, los micro objetivos para la industria del turismo tendrán poco impacto si el gobierno no está comprometido con el desarrollo. Si el objetivo principal del gobierno es la privatización y empequeñecer al gobierno, así como dejarle lo más posible al sector privado, esto afectará la administración pública del turismo, como ha sucedido en Gran Bretaña.

El principal objetivo turístico de los gobiernos ha sido aumentar el número de turistas que visitan el país, aumentando en consecuencia la cantidad de divisas que entran a la nación y fortaleciendo así la situación de la balanza de pagos.

Los objetivos formales de los Estados Unidos en 1981 fueron mostrados en el Acta de Política del Turismo Nacional de 1981 (ver el cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Ley de Política Nacional de Turismo de los Estados Unidos, de 1981

Una política de turismo nacional se establece para:

1 optimizar la contribución de las industrias de turismo y recreación para que aporten a la prosperidad económica, al empleo total y a la balanza de pagos de Estados Unidos;

2 hacer que la oportunidad y los beneficios del turismo y la recreación en Estados Unidos sean universalmente accesibles a los residentes del país y de los países extranjeros y asegurar que a las generaciones presentes y futuras se les proporcionen recursos adecuados en lo que concierne al turismo y a la recreación;

3 contribuir al crecimiento personal, a la salud, la educación y la apreciación intercultural de la geografía, historia y origen étnico de Estados Unidos;

4 estimular la libre y bien acogida entrada de las personas que viajen a Estados Unidos para mejorar el entendimiento y la buena voluntad internacionales que estén de acuerdo con las leyes de inmigración, las leyes que protegen la salud pública y las leyes que rigen la importación de los productos que entran a Estados Unidos;

5 eliminar las barreras comerciales innecesarias para la industria del turismo de Estados Unidos que operan en todo el mundo;

6 estimular la competencia en la industria turística y que el consumidor tenga toda el margen posible de elección a través de una viabilidad continua de la industria detallista de agencias de viajes y de la industria independiente de operadores de viajes;

7 promover el desarrollo continuo y la disponibilidad de mecanismos alternos de pagos al personal que faciliten los viajes nacionales e internacionales;

8 promover la calidad, la integridad y la confiabilidad de todos los servicios turísticos y que estén relacionados con el turismo que se ofrecen a los visitantes de Estados Unidos;

9 preservar las raíces históricas y culturales de la nación como una parte vital de la vida y el desarrollo de la comunidad y asegurar para las futuras generaciones una oportunidad de apreciar y disfrutar la rica herencia histórica de la nación;

10 asegurar la compatibilidad del turismo y la recreación con otros intereses nacionales en el desarrollo y conservación de la energía, en la protección del medio ambiente y en el uso sensato de los recursos naturales;

11 ayudar en la recopilación, análisis y difusión de datos que cuantifiquen con precisión el impacto social y económico del turismo que llega a los Estados Unidos y que sale del país para poder facilitar la planeación de los sectores público y privado; y

12 armonizar lo más posible todas las actividades federales en apoyo al turismo y a la recreación, con las necesidades de los estados y del público en general, de los territorios, gobiernos locales y la industria del turismo y recreación, así como otorgarles liderazgo a todos los que tienen que ver con el turismo, la recreación y la preservación del patrimonio nacional de Estados Unidos.

Quiénes: líderes, ministerios y organizaciones

Es necesario reconocer quién está involucrado en el manejo a partir del centro, quién tiene el poder en el proceso de formulación. Diversas organizaciones de los sectores público y privado conforman la *comunidad política* y contribuyen a la formulación de una política turística. El grado de implicación variará de acuerdo a si se trata de un sistema federal o unitario de gobierno, del poder de la organización y del área política.

Líderes

El presidente, el primer ministro y el gabinete son especialmente importantes para establecer las prioridades de gobierno, el clima y el extenso marco de trabajo ideológico que guiarán al gobierno y a sus dirigentes en el manejo de la formulación de políticas. No podrá existir progreso o política en el turismo, si no existe al menos un apoyo pasivo a este nivel. En Cuba, por ejemplo, el turismo no hubiera sido posible sin el apoyo de Fidel Castro.

En el Reino Unido, un gobierno conservador apoyó al turismo en base a una ideología de mercado.

"El objetivo principal de la política económica del gobierno es hacer que los mercados funcionen mejor. Se han terminado las restricciones. A los negocios y a los individuos se les han otorgado nuevas libertades. No ha sido una casualidad que la industria del turismo haya crecido tan rápidamente. Las muchas simplificaciones que se han hecho al impuesto del IVA, al Seguro Social, a los empleos, salud y seguridad social, a la ley de sociedades de inversión, a los permisos y las horas de atención al público, han beneficiado mucho al turismo". (Reino Unido, Departamento de Trabajo y Oficina Central de Información, *Tourism in the UK* 1992: 5)

Un poderoso líder político puede ser crucial para meter una política en la agenda y para hacerla entrar en vigor. Éste fue el caso de Field Marshal Sarit a finales de los 60´s en Tailandia. Se le consideraba dictatorial y corrupto pero su firme apoyo les dio el empuje necesario a los negocios y al desarrollo del turismo. Al ministro de turismo John Brown en el gobierno laborista de Australia en 1983 se le ha otorgado

el crédito de hacer que el turismo australiano pasara a las ligas mayores.

Los líderes políticos pueden tener el tiempo necesario para decidir la política, imponer decisiones y proporcionar financiamientos, pero no cuentan con el tiempo para formular la política. Existen tantos asuntos que debe tratar el gabinete, que es difícil que un tema como el turismo pueda entrar en la agenda y que se pueda debatir. Las presiones también pueden hacer que el gabinete se convierta en un organismo que sólo le responde al partido en el poder. Un gabinete dominado por el partido también les crea problemas a los dirigentes, ya que es difícil obtener decisiones de un gabinete así, especialmente cuando se trata de asuntos controversiales, como puede ser la construcción de un nuevo aeropuerto. Las decisiones pueden estar basadas en un consenso, lo cual puede producir resultados insatisfactorios. Es normal que la mayoría de las decisiones se tomen en algún tipo de gabinete interno o en algún comité especial. En Tailandia esto se da dentro de un Consejo Económico que consiste en un pequeño grupo formado por los ministros más importantes. Las decisiones después son ratificadas formalmente por el gabinete en pleno.

Ministro de turismo

La mayoría de los países, en años recientes, han aceptado que hace falta que un ministro específico tenga un papel de liderazgo en el turismo. Esto puede incluir la iniciación o formulación de una política. Sin embargo, los ministros pueden tener otras responsabilidades, lo que reduce el tiempo que le pueden dedicar al turismo. Para poder tener influencia, el ministro de turismo debe ser miembro del gabinete; de otra manera, el turismo depende de un ministro de alto rango que presente y defienda los argumentos en el gabinete. Ese ministro en cuestión puede no estar comprometido con el turismo y puede defender sus propias prioridades. Un ministro de menor jerarquía que no pertenezca al gabinete no tiene la influencia para que le presten la suficiente atención ni para obtener recursos para el turismo. Los ministros pueden cambiar de cartera con frecuencia y, a menudo, no permanecen el tiempo suficiente en el ramo del turismo como para obtener el conocimiento necesario que les permita hacer una contribución importante. En Gran Bretaña, hasta 1992, cinco ministros ocuparon el cargo en cinco años. Los administradores

también pueden tener problemas con los ministros incompetentes o negligentes.

La administración también puede hacerse más difícil debido a que, a menudo, el ministro es responsable de una amplia gama de actividades además del turismo y, por lo tanto, sólo puede dedicar una cantidad limitada de tiempo al sector turístico que está en constante crecimiento. En el Departamento Británico del Patrimonio Cultural que se fundó en 1992, el secretario de estado era responsable de muchas funciones, incluyendo los palacios reales históricos, la política de radiodifusión, la cinematografía, los deportes, los museos, las bibliotecas, la lotería nacional y el turismo (ver Figura 4.1). En 1992, el gobierno australiano creó un Departamento de Turismo (que fue abolido en 1996), con un ministro en el gabinete, pero el ministro no pudo prestarle toda su atención al turismo, porque también era responsable de los recursos y de la energía. Es el ministro quien es el actor clave, especialmente en términos de formulación de políticas y de obtener financiamiento del gobierno central. Sin embargo, la cantidad limitada de tiempo que el ministro tiene disponible para el turismo, coloca un alto nivel de responsabilidad en manos de los funcionarios administrativos.

"A través de la falta de coordinación ha habido confusión en una industria que es, esencialmente, voluntaria. Tenemos que coordinar y reconocer el potencial del turismo. Necesitamos a un ministro cuya única responsabilidad sea el turismo y quien se asegure de que el turismo alcance triunfos cada vez mayores". (Reino Unido, Cámara de los Comunes, 7 de diciembre de 1984: col. 670, Sesión, 1984-85)

A esta misma conclusión llegó un comité de todos los partidos, después de una minuciosa revisión de la administración pública del turismo y de un examen de muchos informes y testigos en el Reino Unido. Recomendaron que el ministro de turismo fuera responsable de un sistema reorganizado. 'Primero es necesario nombrar a un ministro que asuma todas las responsabilidades concernientes al turismo en el Reino Unido' (RU, Cámara de los Comunes 1985-86, Reporte del Comité de Industria y Comercio, párr. 84, HC 106). Esta recomendación y la reorganización propuestas fueron rechazadas por el gobierno.

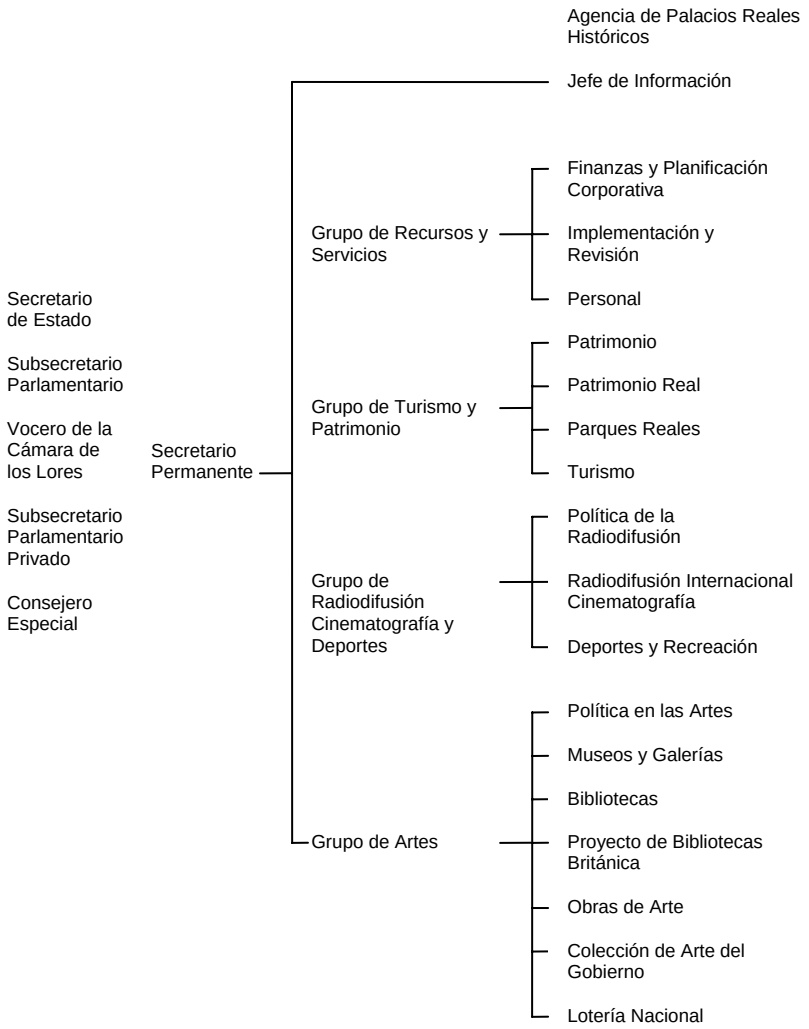
Ministerios o departamentos

Existen dos tipos principales de ministerios de gobierno o departamentos. Uno consiste de aquellos ministros que desempeñan un papel central de *servicio* en áreas como las finanzas o el personal; el otro es el ministerio de *sector* que cubre una actividad en particular como el transporte, la salud, la educación o el turismo. Los funcionarios del ministerio son importantes para la formulación detallada de la política.

Ministerios de turismo

La falta de un ministerio independiente y separado que cubra el turismo ha sido un problema para la formulación e implementación de políticas. Se argumenta que como el turismo abarca funciones tan amplias, de campos tan diversos que están relacionadas con muchos otros ministerios, es imposible agrupar todas estas funciones en un solo ministerio. Además, para los gobiernos, la industria del turismo no presenta un frente unido ni constituye un asunto tan poderoso como para crear un ministerio de turismo. Los que están a favor de un gobierno pequeño, creen que una unidad política menor en el turismo que esté incrustada dentro de un gran departamento económico, es lo adecuado. De esta manera, las funciones de comercialización las llevaría a cabo una oficina nacional de turismo y el desarrollo del turismo estará a cargo del sector privado. Este patrón fue adoptado por el nuevo gobierno australiano en 1996, cuando se abolieron los departamentos de truismo que estaban separados y se colocó al turismo dentro de un nuevo Departamento de Industria, Ciencias y Turismo.

Figura 4.1 Gran Bretaña: Departamento del Patrimonio Nacional



Un ministerio de turismo puede oponerse en el terreno ideológico si un gobierno está en contra de la intervención pública en la industria. En Estados Unidos, por ejemplo, ha habido fuerte oposición de la derecha política a la existencia de un departamento u organismo federal de turismo. El presidente Reagan pidió repetidamente que se

eliminara la Administración de Turismo y Viajes de Estados Unidos (AVTEU). 'Los funcionarios de la administración pensaban que el sector privado podía salvaguardar mejor el mercado del turismo estadounidense en el mundo que un organismo burocrático' (Ronkainen y Farano, 1987: 3). Se redujo el personal de la AVTEU y en 1996 tenía 85 funcionarios, comparados con los 150 que había a principios de los 80´s. La AVTEU no era un departamento en sí sino un organismo del Departamento de Comercio. Dejó de existir en 1996, cuando el Congreso le retiró los fondos.

El turismo puede ser ubicado en cualquier tipo de ministerio, pero los más comunes son el ministerio de economía, comercio, o bien el de deportes, recreación y cultura. La decisión política a menudo proviene de lo que es más conveniente, de qué funciones pueden vincularse de una manera razonable o de lo que queda de los ministerios más tradicionales. Otras consideraciones son: qué es lo que se desea a nivel político, qué área de política pública desea asumir el ministro de alto rango (senior minister) y qué es lo que desea ofrecer el primer ministro.

Ministerios independientes

Si el turismo debe ser un ministerio separado e independiente, ha sido un tema de debate a lo largo de los años. Un ministerio que tenga una sola función podría permitir una mayor concentración de talento y esfuerzo administrativos. Se podría atraer experiencia y personal especializado y permitirles que desarrollen sus especialidades. Así existiría un mayor espíritu de grupo, ya que los funcionarios pueden llegar a tener más sentido de pertenencia y pueden estar más conscientes de las actividades y logros departamentales. Los problemas podrán identificarse y resolverse de una manera más rápida y más directa, especialmente la coordinación de tantas y diversas organizaciones públicas y privadas. Al mismo tiempo, tanto los objetivos nacionales del turismo como los del interés público podrían protegerse mejor de los intereses especiales de otros ministerios o de la industria. Como un sector prioritario de crecimiento, para el turismo podría ser más sencillo encontrar recursos directivos y financiamiento de fuentes centrales, ya que podría observarse claramente adónde van a dar esos recursos, es decir, a un ministerio de turismo de una sola función, a diferencia de los recursos que se autorizan a enormes ministerios o departamentos

que abarcan muchas funciones. En este tipo de ministerios, la situación del turismo puede verse debilitada ya que tiene que competir con otros sectores para obtener atención.

En 1972 se hizo un intento en Gran Bretaña de crear un ministerio de turismo a través de un proyecto de ley de una junta privada que fue presentado a la Cámara de los Comunes. Se expuso que se debía haber creado un ministerio conforme a la Ley de Turismo de 1969 y que éste era necesario ya que el turismo era una de las industrias de mayor crecimiento en el mundo y era capaz de proporcionar empleos en áreas en las que hacía falta el trabajo, pero que también era una industria que necesitaba ser controlada. El proyecto de ley no obtuvo apoyo del gobierno, así que se perdió (RU, Cámara de los Comunes, 1971/72, col. 1454).

Ministerios de servicio

Existen cuatro tipos de ministerios de servicio principales que realizan funciones de dirección vitales, los cuales tienen una visión general y una posición de control sobre todo el sector público. Tienen responsabilidades importantes de formulación y coordinación: su respaldo es necesario para una buena formulación e implementación de políticas.

1 *Ministerios ejecutivos.* Estos incluyen a los ministerios presidenciales, del primer ministro y de los altos ejecutivos. Este tipo de ministerio tendrá influencia sobre la política y las prioridades tanto en las etapas de formulación como de implementación. Este ministerio actúa como los ojos y los oídos del ejecutivo en jefe y transmite la información en ambas direcciones. Este ministerio tendrá influencia sobre cuáles serán los temas clave y cómo llegarán ante el jefe del ejecutivo y el gabinete.
2 *Ministerios de finanzas.* Estos pueden ser ministerios muy poderosos, en los que se decide qué financiamientos se concederán para infraestructura o administración, qué impuestos deberán imponerse y qué subvenciones se otorgarán. La infraestructura, como los aeropuertos y los caminos, los cuales son esenciales para el turismo, o los presupuestos para la comercialización del turismo, todo esto se verá afectado por el manejo de estos ministerios. Conectado con el ministerio de

finanzas puede existir una agencia o un subministerio encargado de las inversiones en general o tal vez de la inversión extranjera, como es el caso del Consejo de Revisión de la Inversión Extranjera en Australia, el cual le rinde cuentas al Ministro.

3 Otro ministerio puede ser la organización, que dirige o controla al personal del servicio civil y a la administración y procesos del sector público. Las políticas y decisiones del ministerio afectarán el número de empleados y sus puestos que son permitidos en los organismos de turismo público y los procesos que los controlan.

4 Un ministerio de planificación o desarrollo puede asumir la forma de una agencia. Este tipo de ministerio es más común en los países en vías de desarrollo y no se encuentra en Australia, Gran Bretaña o Estados Unidos. El ministro es responsable por la planificación a largo plazo y por el desarrollo del país. Será la organización que formule el plan nacional de desarrollo económico y social de cinco años, pero a lo mejor la implementación del plan se le dejará a un ministro o corporación que se encargue del desarrollo. Los países que tienen este tipo de organización en la planificación también incluirán un plan de turismo dentro del plan económico nacional, como lo hace el Consejo Nacional para el Desarrollo Social y Económico de Tailandia.

Muchos de estos ministerios son de larga tradición y ocupan posiciones poderosas y legítimas dentro del sistema burocrático. Tienen sus propias responsabilidades y objetivos y tienen que estar convencidos de que los objetivos de la política de turismo no son contrarios a sus propios objetivos. Por lo tanto, pueden existir contradicciones y oposición que pueden ser superados por el liderazgo político y por una administración competente y perceptiva. Este mismo liderazgo ayudará a superar otros problemas entre los ministerios y el turismo como es el caso de la sobreposición de jurisdicciones, la mala coordinación y cooperación, la mala comunicación y la falta de implementación de la política.

Ministerios de sector

Los ministerios de sector controlan una actividad, como es el caso del transporte o la educación y sus actividades pueden ser cruciales para la supervivencia de la industria del turismo. La aviación en particular ha sido importante para el crecimiento del turismo extranjero. Muchas naciones tienen o han tenido aerolíneas propiedad del gobierno que

han intentado proteger restringiendo las actividades de las aerolíneas extranjeras. Esto también puede restringir el número de turistas que llegan al país.

El ministerio responsable de la inmigración y el asunto de las visas también es importante. Esta función puede depender del ministerio de inmigración, de justicia, del interior, de asuntos internos o de relaciones exteriores. Las decisiones políticas tomadas por los ministros y administradores de estos ministerios liberalizando la entrada al país han ayudado en gran medida al crecimiento del turismo en los años recientes. Al turismo que visita Estados Unidos se le ha dado un gran impulso facilitando a Gran Bretaña, a Japón y a varios países europeos, los requerimientos para obtener visas.

Con el aumento del interés público por el medio ambiente y la conservación se han creado ministerios que se han interesado en los problemas ocasionados por el turismo y los turistas. En Queensland, el departamento de estado del medio ambiente y el patrimonio nacional apoyó el ecoturismo y fue responsable, no sólo de la Gran Barrera de Coral, las islas y los bosques tropicales, las áreas patrimonio de la humanidad y la conservación de las playas, sino también de la flora y la fauna, las grutas, las pinturas aborígenes y los edificios históricos a partir de la colonización europea.

Estas organizaciones y sus actividades están en cambio constante y, con la naturaleza dinámica del turismo, los funcionarios y particularmente los directivos del turismo, reciben una pesada carga en cuanto a la comunicación, negociación y coordinación. Ésta es una de las razones por las que hace falta prestar atención al nombramiento de un ministro de turismo y al establecimiento de un ministerio de turismo.

Generalistas y especialistas

Los directivos del sector público pueden ser generalistas o especialistas, quienes algunas veces son llamados profesionistas. En el Servicio Civil Británico y hasta cierto punto en el Servicio Público Australiano, los puestos de más alto rango son ocupados principalmente por servidores civiles generalistas quienes, aunque no cuentan con una calificación técnica específica, sí han tenido gran experiencia en lo que se refiere al funcionamiento del sistema

burocrático. Pueden cambiar de puesto con frecuencia y, en Gran Bretaña, por lo general lo hacen cada tres años. Este grupo de burócratas es responsable del manejo de la formulación de políticas en el centro; son muy inteligentes, experimentados y trabajadores. Sin embargo, les faltan conocimientos profesionales específicos y experiencia dentro el sector turístico y no permanecen en el puesto lo suficiente como para ser innovadores o adquirir esos conocimientos o esa experiencia. Por lo tanto, su contribución a la formulación de políticas no se da en la introducción de políticas técnicas sino en el manejo de las aportaciones al sistema de una manera tan eficiente que pueden producir decisiones políticas aceptables. Tienen habilidades administrativas; por ejemplo, saben negociar y alcanzar acuerdos políticos que involucran a una amplia gama de ministerios de gobierno, agencias y organizaciones privadas. Aunque el turismo puede no ser tan técnico como algunos otros sectores, el conocimiento y la experiencia en la industria siguen siendo necesarios.

Este conocimiento es aportado por los *especialistas*, *profesionistas* o *tecnócratas* de la comunidad turística, principalmente de las oficinas nacionales de turismo, donde los funcionarios tienen las aptitudes de los especialistas, las habilidades y el conocimiento necesarios. Estos funcionarios deberían tener la oportunidad de contribuir a la formulación de políticas, pero su principal función es la administración día a día. Están más preocupados por la implementación de las políticas, con la práctica y el desempeño.

El número de servidores civiles que trabajan en asuntos turísticos en ministerios centrales de gobierno son relativamente pequeños. Por ejemplo, en 1996 en Gran Bretaña, El Departamento del Patrimonio Nacional tenía un personal de unos 300 empleados, de los cuales 20 estaban en la división de turismo. En Australia, el Departamento de Turismo, que fue creado en 1992, tenía un personal de unos 120 empleados, pero de estos, seis pertenecían al Servicio Ejecutivo de alto rango que es la más alta categoría dentro del servicio público, un aumento importante sobre categorías del pasado. Las cifras, los *rankings* y los presupuestos son indicadores importantes del poder y el estatus en cualquier sistema burocrático. No existe un Departamento de Turismo en Estados Unidos; el Departamento de Comercio que era el responsable del turismo en 1996, dependía de ochenta y cinco funcionarios especialistas de la AVTEU para manejar esas responsabilidades. La influencia de los directivos del servicio

civil, sin embargo, puede ser limitada por factores como el exceso de trabajo, los ministros de bajo calibre y el bajo compromiso con el turismo de ministros y gobiernos.

Organizaciones estatutarias y de otro tipo: Investigación, desarrollo y coordinación

Existen muchas organizaciones públicas que juegan un papel importante en la formulación de la política del turismo y éstas pueden asumir diversas formas, incluyendo a las estatutarias y a las no estatutarias. Algunas son denominadas "quangos" que significa organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas. Las organizaciones pueden estar patrocinadas conjuntamente por los gobiernos y la industria. Pueden ser importantes, por ejemplo, si se comprometen a la investigación y aportan la información especializada que es necesaria para la formulación de políticas. Los consejos nacionales de turismo son los principales administradores de la comercialización del turismo pero, con otras organizaciones, contribuyen a la formulación de políticas, a la investigación, al desarrollo y a la coordinación. Un ejemplo de una organización de investigación es el Departamento Australiano de Investigación Turística, cuya misión es 'Mejorar (la magnitud) de la contribución del turismo para el bienestar de la comunidad australiana, a través del suministro de estadísticas y análisis precisos, oportunos y estratégicamente relevantes para la industria del turismo, gobierno y comunidad en general.

El desarrollo del turismo es particularmente importante en los países del Tercer Mundo y requiere de habilidades especiales en administración y de una flexibilidad y libertad que no se encuentran normalmente en los servicios civiles tradicionales. Países como Costa Rica, Cuba y México han creado corporaciones autónomas para manejar este desarrollo. El Fonatur (Fondo Nacional de Turismo), creado por el gobierno mexicano, ha tenido mucho éxito en el manejo del rápido crecimiento de desarrollo turísticos. En Cuba, una corporación similar también ha sido exitosa y ha podido escapar de la rigidez del sistema centralizado de planificación.

Uno de los principales problemas que enfrenta el sector del turismo, es la *coordinación* de los diversos gobiernos y de los organismos tanto públicos como privados para llegar a un acuerdo sobre cómo afrontar

los problemas y tomar decisiones de política. Este problema se ve exacerbado en un sistema federal de gobierno y las luchas de poder entre las organizaciones. Las organizaciones se han creado para ayudar a resolver este problema administrativo. En Australia, por ejemplo, dentro de estas organizaciones se encuentra el Consejo de Ministros en Turismo, el Comité Australiano Permanente en Asuntos de Turismo, creado con dirigentes públicos y el Consejo Consultivo de Turismo. Ésta última institución comprende a representantes de la industria y de los sindicatos. En Estados Unidos existe el Consejo de Política Turística, creado con directivos públicos y el Consejo Consultivo de Viajes y Turismo que está formado por representantes industriales. Gran Bretaña tiene el Consejo Consultivo de Turismo que se reúne unas dos veces al año y que está formado por unos trece ministros y sus consejeros, cuyos ejercicios afectan el turismo. La coordinación y la integración de la política turística en Japón son llevadas a cabo por la Conferencia Interministerial de Turismo. Ésta se encuentra formada por veintiún ministros y organismos presididos por el Director General de la Oficina del Primer Ministro.

Parlamento y congreso

La rama legislativa del gobierno es responsable de la promulgación de las leyes y puede permitirle a los partidos de oposición y a otros grupos de interés que hagan aportaciones al proceso. Los miembros del Parlamento pueden hablar por grupos de interés en el Parlamento a través de debates o del tiempo para preguntas. Se otorgan oportunidades para brindar aportaciones durante la elaboración de decretos específicos sobre turismo, en los reportes anuales, en las propuestas presupuestales e investigaciones de comités. 'Aunque por lo general ofrece apoyo, la actividad del Congreso sobre asuntos de viajes y turismo se ha visto lenta y ha estado aislada' (Ronkainen y Farano 1987). Esta experiencia en los Estados Unidos ha sido la norma en la mayor parte de otros cuerpos legislativos. Los comités parlamentarios pueden examinar la legislación e investigar la administración pública del turismo y, a lo mejor, influenciar su política. Los comités del Congreso en Estados Unidos tienen amplios poderes comparados con los del comité de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido. Un ejemplo de un comité del Reino Unido es el 'Comité de Industria y Comercio nombrado bajo SO No. 99 para examinar los gastos, la administración y la política del Departamento de Industria y Comercio y organismos públicos asociados y asuntos

similares dentro de las responsabilidades de la Secretaría de Estado de Irlanda del Norte'.

El comité está formado por un máximo de once miembros, de los cuales tres integran el quórum.

Cuadro 4.2 Poderes del Comité

El Comité tiene poder para:

(a) enviar por personas, documentos o registros para presentarlos a pesar de cualquier receso de la Cámara; establecer recesos de lugar en lugar e informar de vez en cuando;
(b) designar asesores especialistas para que proporcionen información con la que no se cuenta o para aclarar asuntos complejos bajo las órdenes de referencia del comité;
(c) comunicar sus evidencias a otros comités similares y cualquier otro tipo de asuntos relacionados con un tópico de interés común; y
(d) reunirse con otros comités similares con el propósito de deliberar, conseguir evidencias o tomar en consideración borradores de reportes e informes.

(RU Cámara de los Comunes, 1985/86, Comité de Industria y Comercio)

El poder o la influencia provienen tanto de la autoridad para cuestionar y examinar a aquéllos que manejan el turismo como de obtener información y publicidad, como se deriva de estos exámenes, y de los reportes subsecuentes y de los debates. Los comités pueden estimular a los que formulan las políticas para que justifiquen y vuelvan a considerar sus decisiones, pero en muy raras ocasiones inciden para el cambio de las políticas.

Ejemplos de comités que han examinado al turismo incluyen:

- Reino Unido: Parlamento, Cámara de los Comunes, (1983). Comité de Industria y Comercio. Turismo en el Reino Unido.
- Australia: Parlamento, Cámara de los Representantes, (1978). Comité Selecto sobre Turismo.
- Estados Unidos: Congreso, Senado, (1978). Comité de Comercio, Ciencia y Transporte. Estudio de la Política de Turismo Nacional.

Partidos políticos

En años recientes, a medida que el turismo se ha hecho más importante a nivel económico, los partidos políticos han empezado a prestarle más atención. En plataformas de los partidos, en las políticas y en declaraciones en general, han aparecido referencias al turismo. Éste ha sido utilizado por los partidos políticos para aumentar su apoyo, como sucedió con el gobierno conservador de la Gran Bretaña, el cual fundó el Departamento del Patrimonio Nacional que incluye al turismo entre sus atribuciones para contrarrestar los temores nacionalistas acerca del peligro que podía existir para Gran Bretaña por la postura pro europea del partido. Los administradores tienen que tomar en cuenta las políticas de partido y estar preparados para implementarlas si el partido adquiere el poder. Por ejemplo, en la campaña electoral federal de 1993, el partido laborista australiano prometió que se duplicarían las deducciones de impuestos en los asuntos relacionados con el turismo. Los operadores turísticos podrían deducir ciertas inversiones turísticas como piscinas, campos de tenis y paisajes naturales. Se prometieron fondos adicionales de 15 millones de dólares australianos para la Comisión de Turismo Australiana y 6 millones de dólares para el recién creado Departamento de Turismo. Las leyes concernientes a la aviación se harían más flexibles para aumentar la competencia. Las propuestas del partido liberal de oposición incluían un extenso pero controversial 15 por ciento en impuestos sobre bienes y servicios que decían se iban a imponer a todos los productos y servicios australianos que tuvieran que ver con los viajes. Viajar a Australia y salir de ella estaría exento de pago de impuestos, pero los visitantes extranjeros tendrían que pagar impuestos de consumo en todos los bienes y servicios consumidos en Australia, excepto en las tiendas libres de impuestos. El Departamento de Turismo y sus funciones fueron transferidos a la Comisión Australiana de Turismo (CAT). En 1996, la Coalición Liberal de gobierno hizo desaparecer el departamento.

Comunidad política

La creación de políticas de las organizaciones en la actualidad se da a través de la comunidad política. En ésta se encuentran las organizaciones y los actores claves que participan en la política y que están en contacto continuo comunicándose asuntos relacionados con el turismo. En el caso del Departamento Australiano de Turismo esto

es necesario para 'Cumplir con los requerimientos del Gobierno, el Parlamento y el público, para obtener información y asesorías oportunas y coordinadas' (Australia, Departamento de Turismo, Declaraciones del Programa de Desempeño (1992-93: 61). Algunas organizaciones estarán involucradas en casi todos los asuntos mientras que otras sólo participarán en un tema que les sea de interés. Las organizaciones que son responsables de la administración pública del turismo, como el ministerio gubernamental que hace las propuestas o el órgano nacional de turismo, estarán encargados de todos los asuntos relacionados con el turismo. El desarrollo de un plan o estrategia para el turismo nacional involucrará a todos los miembros de la comunidad política, pero el desarrollo de un parque temático en una localidad por lo general sólo involucrará a los afectados. El poder en la comunidad determinará quién obtiene algo, cuándo y cómo lo hace. El turismo está tipificado por un gran número y diversidad de organizaciones y temas, así que la formulación de políticas recaerá en las diversas instituciones de la comunidad política que tienen diversos intereses. Esto puede resultar en un proceso de gran complejidad y, en ocasiones, ser muy lento (vea Wilks y Wright 1987: capítulo 12). Las comunidades de políticas turísticas son reconocidas formalmente, como puede observarse en las membresías de los consejos, organizaciones nacionales de turismo y órganos consultivos (vea el Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Miembros del Consejo de la Autoridad Británica de Turismo (ABT) y su administración

Cargo de Presidente

ADELE BISS, fue Presidenta de la ABT (Autoridad Británica de Turismo), durante tres años a partir del 1° de junio de 1993.

Después de graduarse en economía en la universidad de Londres, Adele Biss se unió, como aprendiz titulada, a Unilever, la fábrica de alimentos más grande en la Gran Bretaña, y empezó a trabajar en mercadotecnia orientada al consumidor. Después se integró a la operadora de viajes Thomson Holidays, donde dirigió su división de vacaciones de invierno antes de convertirse en presidenta de relaciones públicas y comunicaciones de mercadotecnia. En 1978, fundó su propia compañía de relaciones públicas, la Biss Lancaster, la cual se convirtió en una firma asesora de gran prestigio. Ha sido miembro no ejecutivo del Consejo Británico de Ferrocarriles y actualmente es directora no ejecutiva de Blowthorpe plc. (Compañía pública limitada) European Passenger Services Ltd y de Harry Ramsden's plc. Es miembro del Consejo del Fondo Escolar Público para Niñas. También es presidenta del Consejo Inglés de Turismo.

SIR JOHN EGAN fue designado miembro del consejo en febrero de 1994. Es ejecutivo en jefe de ABA plc (Autoridad Británica de Aeropuertos, S.A.), presidente del consejo de turismo londinense y director no ejecutivo de Legal & General plc and Foreign & Colonia Investement Trust plc. Fue nombrado caballero en el festejo por el cumpleaños de la Reina en junio de 1986.

EL HONORABLE SIR ROCCO FORTE MA (Master en Arte), PCA (Ombudsman parlamentario), ha sido miembro del consejo desde 1986. Ha tenido varios puestos con Forte plc y se convirtió en su presidente en octubre de 1992. Es miembro del Consejo del Grupo Savoy de Hoteles y Restaurantes, presidente de la Asociación Británica de Hospitalidad y miembro del comité ejecutivo del Consejo mundial de viajes y turismo. Fue nombrado caballero por sus servicios al turismo en los festejos de año nuevo de 1995.

IAN GRANT CBE, ha sido miembro *ex-officio* (por méritos individuales) del Consejo desde su nombramiento como Presidente del Consejo de Turismo Escocés en marzo de 1990. Hasta entonces, había sido presidente de la Unión Nacional de Granjeros de Escocia durante seis años y miembro del Consejo de Turismo Escocés durante dos años. Es director no ejecutivo del Banco Clydesdale, de la hidroeléctrica escocesa, de la Sociedad de Seguridad Social de los Agricultores y miembro del Consejo Escocés de la Confederación de la Industria Británica (CIB).

JOHN H. J. LEWIS LLB, ha sido miembro del Consejo desde julio de 1989. Es asesor jurídico, presidente de Cliveden plc y de los Hoteles Principal, vicepresidente de John D. Word & CO plc y uno de los directores de Grayshot Hall Health Retreat y de diversas compañías hoteleras. Fue presidente del Comité Consultivo del Patrimonio Nacional Británico, dependiente de la Autoridad Británica de Turismo (ABT). Es presidente de Fondo Attringham para el estudio de casa de campo británica, miembro del Consejo de la Asociación de Casas Históricas y miembro del Consejo de Administración de la Colección Wallace y de la Galería Watts.

TONY LEWIS DL MA (Master en Arte Univ. de Cambridge) es presidente de la Junta Galesa de Turismo y ha sido miembro *ex - officio* (por méritos individuales) desde el 1° de octubre de 1992. Antes fue capitán de críquet del equipo de Inglaterra y es escritor y presentador televisivo. Fue presidente de la Asociación para el Patrocinio de los Negocios a las Artes (Gales).

IVOR MANLEY CB, fue nombrado miembro del Consejo en 1991, cuando se retiró de una carrera de cuarenta años en el Servicio Civil. Antes fue subdirector del Departamento de Empleos, director no ejecutivo de negocios en la comunidad plc y Presidente de la Fuerza de Trabajo sobre Turismo y el Medio Ambiente. Fue presidente de los comités de comercialización y desarrollo de la ABT y de los grupos de trabajo sobre la armonización del impuesto al valor agregado y del Túnel del Canal de la Mancha.

LORD RATHCAVAN ha sido presidente del Consejo Turístico de Irlanda del norte desde 1988, ha asistido a las juntas de Consejo por invitación, lo cual sigue ayudando a fortalecer la comprensión y cooperación entre la ABT (Autoridad Británica de Turismo) y el CTIN (Consejo Turístico de Irlanda del Norte). También es presidente de FRX Internacional y director de Lamont Holdings plc, del Banco del Norte Ltd, de la Compañía Destiladora Old Bushmills y de Savoy Management Ltd.

Gordon Dunlop renunció el 30 de noviembre de 1994.

El Consejo tuvo la pena de perder los servicios de *Ivor Manley*, cuyo cargo terminó el 30 de junio de 1995. El señor Manley ha accedido a continuar como Presidente del Comité de Desarrollo Turístico Británico y del impuesto al valor agregado del partido de los trabajadores hasta el día de hoy.

El Consejo le da la bienvenida a los nombramientos de:

JOHN JARVIS CBE, (ingeniero certificado en telecomunicaciones), Presidente y Ejecutivo en Jefe de Hoteles Jarvis Ltd, fue nombrado miembro del Consejo el 1° de julio de 1995. Anteriormente, fue presidente y ejecutivo en jefe de Hilton Internacional, de los Hoteles Ladbroke Holidays and Entertainments. Antes de unirse al Grupo Ladbroke en 1975 como Director General de Ladbroke Holidays, tuvo puestos gerenciales dentro de la organización Rank. Es presidente del Fondo del Príncipe, miembro del Consejo Turístico Inglés y fue nombrado Comandante del Imperio Británico (CBE) por sus servicios al turismo.

PATRICK MCKENNA, Presidente y Ejecutivo en Jefe de la compañía Really Useful Group, fue nombrado miembro del Consejo el 1° de septiembre de 1995. Cuando fue socio de Touche Ross, se especializó en asesoramiento sobre impuestos internacionales a clientes en la industria del entretenimiento y esparcimiento y fue jefe del Grupo Media and Entertainment a nivel mundial. Ha escrito e impartido conferencias sobre asuntos relacionados con los impuestos en todo el mundo y ha servido en el Consejo de Análisis del Instituto de Impuestos, creado por Decreto.

Administración de la Autoridad Británica de Turismo (ABT)

Anthony Sell, nombrado Director en Jefe (Chief Executive) en noviembre de 1993, se unió a la ABT proveniente del Grupo Thomas Cook, en el que trabajaba en Paris como director general de Europa continental. Antes de este grupo, era director ejecutivo en jefe de la junta de Boosey y Hawks plc y presidente de su compañía francesa manufacturera de clarinetes.

Tim Bartlett, es Gerente General en Europa con base en Londres y antes fue gerente general de Asia / Pacífico y Gerente General en el Sudeste de Europa.

Gerry Carter, es Gerente General internacional y anteriormente fue Director Asistente de Mercadotecnia Internacional.

Sundie Dawe, es Jefe de Prensa y Relaciones Públicas y antes fue Jefe de Relaciones Públicas del Consejo de Turismo Londinense.

Robert Franklin, es Gerente General de Asia / Pacífico con base en Singapur y antes fue director de mercadotecnia en The Americas.

Jonathan Griffin, se unió a la ABT el 31 de julio como Director de Servicios Comerciales. Anteriormente fue Director de Mercadotecnia del Patrimonio Inglés.

Sue Garland, es Secretaria del Consejo y dirige el Departamento Legal y el de Políticas.

Jeff Hamblin, es Gerente General de The Americas, con base en Nueva York y previamente era Gerente General en Europa.

Chris Howard se unió a la ABT el 18 de abril como Director de Servicios Corporativos. Es gerente de contabilidad y anteriormente asesor con la KPMG (una firma contable)

Colin Clark, se retiró como Director de Servicios Administrativos y Secretario del Consejo, el 31 de diciembre de 1994. Le estamos muy agradecidos por sus 23 años de contribuciones y servicio leal a la ABT y al Consejo Británico de Turismo.

Debido a una reestructuración, *Robin Bell* dejó de ser Director Financiero el 7 de abril de 1995 y *Kevin Jonson*, quien era director de Servicios de Mercadotecnia dejó el cargo el 30 de abril de 1995.

Reporte Anual de la ABT, 1995

Cómo: proceso e iniciativas, formales e informales

En la administración o en un sistema burocrático existen principios que deben seguirse, pero cómo se ponen en práctica estos principios se verá afectado por el sistema administrativo. Este mismo sistema, con sus características, también se reflejará y responderá a los principios y a las necesidades del sector turístico. Los funcionarios

administrativos del sector público son responsables de manejar el proceso de la formulación de políticas, mediante 'un curso de acción que tenga un propósito… lidiando con los asuntos o problemas que sean de interés'. Esto incluye manejar las diversas aportaciones que vayan entrando al sistema, recopilar la información que se necesite y asesorar o hacer recomendaciones. Los funcionarios son responsables de manejar su organización, sus finanzas y su personal, así como de alcanzar sus objetivos. La administración del turismo es crucial si el escalamiento y el progreso del mercado se efectúan de una manera metódica y permanente con la finalidad de realizar exitosamente una contribución económica, política y social positiva. Ritcher (1989: 11) señala la importancia de la administración y de la acción política cuando dice que 'si el turismo tiene éxito o fracasa es, en mayor parte, en función de acciones administrativas o políticas y no por motivos de la experiencia económica o comercial'.

Proceso

El proceso de la administración a partir del centro es por lo general muy complejo, cuando se opera tanto a nivel formal como informal. Existe el proceso formal que puede ser un requisito legal pero también puede existir un proceso informal aceptado que puede seguirse en la práctica. En Estados Unidos hay un concepto legal de 'debido proceso' que puede ser o no ser un requisito en la formulación de políticas de turismo. La *consulta* es uno de los elementos claves del proceso y puede ser llevada a cabo pidiendo al público sus aportaciones a través de la publicación de un informe al que se puede llamar 'libro verde'. Se trata de un documento de discusión solicitando aportaciones que serán tomadas en cuenta durante el proceso de la creación de políticas. Por lo general, después de esto, seguirá un libro blanco, exponiendo los puntos de vista del gobierno y las intenciones de las políticas, antes de que se continúe hacia el anteproyecto de la legislación o hacia la toma de una decisión. La consulta formal involucrará a todos los órganos públicos y privados reconocidos y puede constituir o no un requisito legal.

La *participación* debe ser una parte integral del proceso de consulta en la que a los afectados se les permite tener una aportación efectiva en el proceso, incluyendo a los órganos públicos, organizaciones industriales (normalmente las principales), sindicatos, órganos locales y regionales y especialmente a la comunidad local. En los sistemas

democráticos pueden existir expectativas en el sentido de que haya participación, consulta y representación de los grupos afectados, de que el proceso sea legítimo y abierto y de que toda la información se encuentre disponible. Sin embargo, la aplicación que hace la administración de los principios no siempre es tan precisa. Por ejemplo, en el norte de Queensland, el desarrollo de la zona vacacional Royal Reef Resort provocó respuestas negativas de los ambientalistas, el consejo de pesca, la comunidad aborigen y los residentes de Cairns durante el proceso de licitación. Para amortiguar estas preocupaciones, el gobierno llevó a cabo un estudio exhaustivo en la valoración del impacto del proyecto, que fue preparado por un consultor independiente, y que fue puesto a disposición del escrutinio público y con suficiente tiempo para su revisión, la que se anunciaba y publicitaba a través de los medios locales. Sin embargo, este proceso debe consistir en algo más que la creación de imágenes. Debe ser legítimo, democrático y racional y permitir una participación genuina.

Australia

Un ejemplo de este tipo de proceso fue seguido en la formulación de la estrategia nacional de turismo para Australia. En septiembre de 1988, se publicó un documento de discusión que se llamó "Propósitos para el Turismo" y que contenía varias posibles metas y opciones para un desarrollo futuro, comentarios y debates generados en el público y la industria que son muy útiles. Después de esta aportación, en septiembre de 1991 se publicó un documento de antecedentes y se llevaron a cabo una serie de reuniones públicas de consulta en toda Australia dirigidas por el Ministro de Turismo. Participaron más de 1,000 personas, representando los intereses de la industria y la comunidad. También se recibieron aportaciones por escrito. En junio de 1992 salió el libro *Tourism: Australia's Passport to Growth: A Nacional Tourism Strategy (Turismo: Pasaporte al Crecimiento de Australia: Una Estrategia Nacional para el Turismo)*. Como se afirma en la introducción: "Esta estrategia es el resultado de consultas extensas entre la Confederación Australiana y los Gobiernos Estatales y Territoriales, la industria turística y otros importantes grupos de interés", así que el acuerdo final y el documento son demasiado vagos y están llenos de esperanzas utópicas; por lo tanto, su uso es poco práctico para la administración.

Negociaciones

Sin embargo, en la práctica, el proceso dentro del sistema administrativo es más limitado en su campo de acción y en la participación. Es más mundano, burocrático, informal, menos abierto y está más preocupado por los intereses particulares. Los administradores están constantemente involucrados en negociaciones con miembros de política pública. Los que no pertenecen directamente a esta comunidad y los que no tienen poder pueden ser dejados fuera de las negociaciones. Éste fue el caso en el nivel de subsistencia de los llamados gitanos del mar en el sur de Tailandia, quienes no tuvieron participación en el desarrollo del turismo insular o costero, el cual les arrebató gran parte de su sustento.

Para las negociaciones se requiere una gran cantidad de comunicación, coordinación, cooperación y toma de decisiones por consenso. El proceso puede ser muy lento debido a la complejidad de los temas, a la fragmentación del sistema y a la diversidad de los participantes. Todo esto, le exige mucho a las habilidades coordinadoras del sistema administrativo. Puede lograrse a través de un sistema de organismos asesores, comités de consulta y comités interdepartamentales. Lo más importante son las relaciones estrechas, ya sean formales o informales, que vinculen a los que toman las decisiones. Debe existir un contacto diario entre los directivos públicos de alto nivel, especialmente durante las etapas finales de la determinación de una política y, de ser necesario, deberá involucrarse a los directivos del sector privado. Deberán existir memorandos y minutas internas, conversaciones telefónicas informales diarias y regulares, reuniones periódicas y juntas más formales, en especial cuando se vaya a considerar el presupuesto anual. Como los administradores públicos están en el centro del sistema, tienen el conocimiento y la oportunidad de ejercer una influencia y un poder considerables.

En la práctica, el proceso puede ser de naturaleza *incremental inconexa*, es decir, que las decisiones se toman sin estar conectadas con otras decisiones ni con algún plan o estrategia a largo plazo (Lindblom 1959). Las decisiones hacen rectificaciones menores a las políticas, al margen de la política; no constituyen cambios importantes. Tiende a haber una administración *ad hoc* reactiva, que responde a las demandas y necesidades del momento. En este proceso no existen

objetivos o planes claros, poderosos o a largo plazo y la política parece ir a la deriva o reaccionar ante las fuerzas de mercado u otro tipo de fuerzas. En la práctica, este proceso es común en países como Gran Bretaña, Estados Unidos y en Australia, incluso con su estrategia nacional de turismo.

Los administradores han intentado hacer que el sistema y el proceso sean más racionales y predecibles con la introducción de un sistema de planificación en el que las políticas sean determinadas u orientadas por un *plan o estrategia* nacional. En Japón, Tailandia y en muchos otros países que están en vías de desarrollo pueden encontrarse planes económicos nacionales. Incluso en naciones que no tienen una planificación nacional, como es el caso de Gran Bretaña, la mayoría de las organizaciones tienen planes y objetivos departamentales. En el caso de la (ABT) (1992-93: 5), 'El Plan Corporativo muestra cómo planea la ABT llevar adelante su mandato para hacer manifiesto el potencial de una industria que puede desempeñar un papel mucho más importante en la prosperidad futura del país'. Sin embargo, en la práctica, los sistemas de planificación no son siempre tan racionales y la implementación de los planes y los objetivos es más difícil que su formulación.

Los *comités de consulta* o las agencias se usan mucho en el sistema de la ASP para la formulación de las políticas. Pueden ser permanentes o estar hechos *ad hoc* y sólo ser establecidos cuando sea necesario. Su valor consiste en la aportación experta e independiente que brinda la industria, los empleadores, los empleados y el sector público. En los comités puede haber otro tipo de representantes; por ejemplo, los que se interesan en la conservación y otros grupos de interés. El presidente del comité es por lo general un experto eminente en la vida pública y, en el caso del turismo, a menudo con experiencia en la industria. Los comités pueden investigar y pueden evaluar a profundidad el futuro desarrollo potencial, pueden ordenar investigaciones, pedir documentos oficiales, recopilar evidencias y entrevistar a testigos. Los comités pueden evitar conflictos políticos e involucrar a la industria y a la comunidad en su trabajo, ayudando a que el proceso político sea más abierto y democrático. Los comités de consulta pueden ser útiles al ministro, al ministerio y a la industria, pero también se pueden utilizar con propósitos políticos además de la consultas sobre políticas públicas. Su principal valor estriba en la naturaleza experta e independiente de su trabajo, reportes y recomendaciones y en ser una

fuente de conocimientos frescos y de iniciativas políticas. Un órgano permanente de este tipo es el Comité Australiano de Asistencia a las Industrias que fue creado en 1973. Un comité temporal fue el Comité Gubernamental Australiano de Encuestas sobre el Turismo en 1986-87. En años recientes, los gobiernos han utilizado extensamente a consultores privados, como sucedió con los gobiernos británicos desde 1979 haciendo encuestas sobre la administración pública del turismo en Gran Bretaña. Japón tiene el Consejo de Política Turística, que consta de veintisiete consejeros de universidades y de otras organizaciones privadas. El Consejo fue creado en 1963 bajo la Ley Básica de Turismo.

Iniciativas y aportaciones

Con una industria dinámica como el turismo, la administración debe ser responsable de crear nuevas iniciativas y estar preparada para recibir y estar abierta a las aportaciones. Las iniciativas políticas a menudo surgen debido a las presiones que ejercen los que tienen el poder o de fuerzas poderosas, como los movimientos económicos. Los gobiernos han asumido iniciativas políticas dentro del turismo debido a la escasez de divisas y a la necesidad de mejorar su posición en la balanza de pagos. Esta presión ha llevado a los gobiernos en años recientes a hacer más flexibles las restricciones a los turistas para obtener visas. En los años 60´s, esto llevó al gobierno británico a imponer una cuota de divisas extranjeras a los ciudadanos que viajaban al extranjero como turistas. Por razones similares, el gobierno de Corea del Sur no permitió a sus ciudadanos viajar al extranjero como turistas hasta 1989. Las necesidades económicas y el elevado desempleo han obligado a muchos gobiernos como el australiano en 1983, a impulsar el turismo como una de las pocas industrias en crecimiento. La presión económica puede presentarse por factores políticos que afectan al sistema, como fue el caso de la violencia militar y los disturbios políticos que se dieron en Tailandia en 1992. Esto obligó al gobierno tailandés y a sus directivos en turismo a tomar la iniciativa y a lanzar una campaña de mercadotecnia masiva en el turismo para compensar la desastrosa caída del número de turistas extranjeros que visitaban el país y la amenaza a la balanza de pagos.

En años recientes, una importante iniciativa que afecta a la ASP y al turismo en muchos países es la desregulación.

> "La liberalización en Estados Unidos (especialmente en las aerolíneas) ha creado competencia entre instituciones en sectores como el transporte, la banca, la energía y las telecomunicaciones y ha tenido un efecto en el turismo. Ha tenido como resultado una mejora en los estándares de las habilidades comerciales, en los aspectos organizacionales y en las negociaciones entre instituciones a nivel estatal y federal". (Matthews 1978: 21)

Cualquier administrador directivo puede lidiar con la situación normal, pero el buen directivo será capaz de lidiar con una época de crisis. Una crisis siempre traerá consigo iniciativas políticas y tanto los líderes políticos como los directivos siempre responderán a las fuerzas de poder. Los gobiernos siempre tratarán de ayudar a las regiones más pobres a través de iniciativas turísticas, pero le darán más atención a aquellas regiones que los apoyan políticamente y donde existe presión sobre ellos para que actúen. Éste fue el caso de los gobiernos laboristas británicos en los años 60´s y dio como resultado que la política turística se enfatizara en diferentes regiones y no en Londres. El comportamiento reactivo de los políticos y los directivos apoya la naturaleza inconexa del proceso de política-pública.

Es necesario que los políticos y los directivos pongan en práctica un *liderazgo positivo*, pero esto no siempre es fácil de encontrar y éste es el motivo por el que los directivos con esta característica son tan buscados y tan bien pagados, por lo menos en el sector privado. El liderazgo es particularmente necesario cuando se requieren iniciativas importantes en una organización. En el Departamento Australiano de Turismo las estrategias ejecutivas fueron 'Suministrar una dirección estratégica para el Departamento. Trabajo para fortalecer los valores culturales de la organización y, en particular, la adopción del liderazgo como el primer enfoque de la administración' (Australia, Declaraciones del Programa de Desempeño 1992-93: 57).

La aportación del líder político o el administrador puede ser el factor clave que consiga la aceptación de los cambios de política en el sistema. En 1985 en Gran Bretaña, la aportación de Lord Young en su cargo como secretario del trabajo hizo que su iniciativa transfiriera responsabilidades del turismo a su nuevo departamento de Industria y Comercio y a la publicación del reporte *Placer, Esparcimiento y Empleos: el Negocio del Turismo* (RU, Oficina del Gabinete 1985). Para que se convierta en parte de la agenda política del gabinete, la

iniciativa debe venir del ministro en jefe del gabinete. Las aportaciones al proceso político provendrán de diversas fuentes, de la industria turística, de agencias públicas de turismo, de directivos del sector público y de grupos establecidos para dar asesoramiento.

Los *sistemas de planificación* también son parte integral del sistema político y también harán una aportación a la formulación de políticas. En el caso de Tailandia, esta aportación puede ser definitiva y específica y puede ser escrita en el Plan Nacional de Desarrollo Social y Económico. En el caso de Australia, la aportación puede ser no específica y consistir en una estrategia. *Turismo: Pasaporte Australiano para el Crecimiento* (1992).

Factores formales e informales

Los directivos trabajan en instituciones formales, están gobernados por reglas formales y realizan funciones formales, pero existen muchos factores informales que afectan su comportamiento tanto formal como informal. La serie de televisión británica *Yes, Minister* fue un ejemplo satírico de la práctica de la administración pública, pero un antiguo ministro del gabinete ha dado una explicación más seria (Crossman 1977). La postura formal de los principales dirigentes del sector público en la formulación de políticas no es sencilla debido a la presión de responsabilidades y demandas encontradas.

Restricciones, eficiencia y efectividad

Los directivos del sector público se dan cuenta que su libertad para dirigir se encuentra limitada por diversas razones. Pueden estar limitados porque no existe una política sectorial definida, así que lo único que pueden hacer es reaccionar ante las presiones de la comunidad de política pública y del mercado.

La crítica, a la cuál se ha hecho referencia en otros lugares de este reporte, algunas veces se centra en la falta de una política para el turismo en Gran Bretaña. Esto, sin lugar a dudas, amerita un examen… Aquéllos que son responsables de la mercadotecnia y el desarrollo del turismo por lo general se encuentran de acuerdo. Pero, con frecuencia, Gran Bretaña no parece saber qué es lo que desea del turismo. (ABT, *Reporte Anual 1974: 5).*

Cuadro 4.4 Responsabilidades formales de alto nivel de la administración del sector público

1	La formulación e implementación de legislación, leyes y regulaciones
2	Administración de su departamento o agencia
3	Asesoría y apoyo para el ministro en la formulación de políticas
4	Apoyo y asesoría para el ministro en sus funciones cotidianas; preparación de informes políticos, cartas e información en general
5	Coordinación de las agencias de turismo, recepción de las aportaciones para las políticas, asegurándose de que las agencias suministren la información sobre política pública necesaria y asegurando el uso óptimo del dinero en las operaciones de las agencias
6	Actuar como el punto focal para la formulación de políticas turísticas para el resto del sistema del sector público y estar preparados para aportar a la formulación de políticas en otros ministerios cuyas políticas afecten al turismo
7	Conocimiento de las políticas y de otros requisitos de la industria y comunicación con sus fuentes.

Los grupos de presión del turismo pueden rodear a los directivos y comunicarse directamente con el ministro. Otra de las restricciones de los directivos, ya sea formal o informal, es la presión continua para conservar los recursos, para justificar los gastos y para atender a las peticiones del ministerio de finanzas. Este mismo ministerio también puede oponerse a la introducción de una planificación a largo plazo si el ministro piensa que ésta restringirá su libertad y capacidad de control. Una restricción informal puede ser la cultura organizacional del ministerio, en el que la rama del turismo se encuentra. Algunas culturas pueden imponer un proceso burocrático muy rígido a la formulación de políticas y otras pueden no estar sintonizadas con las necesidades dinámicas de una industria como la del turismo.

El frecuente cambio de responsabilidades de un ministerio a otro en lo referente al turismo, no mejora la eficiencia de los directivos o sus relaciones con la industria o la comunidad política. Las decisiones internas tomadas por los altos directivos de la administración en las que se modifica el estatus o la posición del turismo dentro del ministerio también pueden tener efectos adversos. La industria del turismo está formada por una alta proporción de directivos que han estado en la industria durante muchos años y que aprecian los frecuentes cambios mismos que hacen que su aportación a la política turística sea más difícil. Los nombramientos a corto plazo, tal vez de

tres años, de los directivos del sector público no conducen necesariamente a la eficiencia en la formulación de políticas. Esto sucede particularmente cuando estos directivos son generalistas y tienen que lidiar con directivos especialistas en turismo que tienen muchos años de experiencia. El turismo no siempre ha tenido un alto estatus dentro del sector público o dentro de ministerios individuales, lo que significa que no siempre atrajo a los directivos más notables, ni obtuvo el apoyo que una industria más poderosa hubiera recibido. Sin embargo, a pesar de esto y debido a la creciente importancia económica que ha alcanzado en años recientes, ha mejorado posición y presupuesto y a los funcionarios del turismo se les escucha con más frecuencia.

Los directivos del servicio público no sólo manejan la formulación de políticas públicas sino también los recursos financieros y del personal, lo que les somete a un gran número de demandas relacionadas con su tiempo y su capacidad. Existen procedimientos regulares para atender estos y otros asuntos dentro del sistema burocrático pero los directivos deben estar muy claros acerca de sus prioridades. Una de las prioridades con una industria como la del turismo es la necesidad de tener comunicaciones cercanas, particularmente en la formulación de políticas. En los años 80´s el gobierno australiano introdujo un impuesto de ingreso para los turistas que arribaban al país; no pudo ser implementado y creó una sensación de malestar entre la comunidad turística. El impuesto fue abolido. Los directivos financieros, en su deseo de elevar los ingresos, fallaron en la comunicación y no se mantuvieron en contacto con la comunidad turística. En 1996 ocurrió una situación similar cuando el gobierno decidió aumentar seis veces la cuota a los turistas para visitar el Arrecife de Coral. Una vez más, no existió comunicación previa. Los directivos deben establecer un diálogo y negociar con la comunidad para lograr cooperación, coordinación de esfuerzos y las políticas adecuadas. El jefe del ministerio o rama de turismo debe invertir gran cantidad de tiempo relacionándose, visitando y hablando con la comunidad turística. Este contacto y conocimiento es crucial para el manejo eficiente de la formulación de políticas, particularmente en el turismo debido a la diversidad, tanto del sector público, como de la industria turística. Los comités o ministerios formales o los jefes burocráticos de los ministerios pueden ser utilizados para que decidan asuntos importantes de política y para resolver las diferencias entre los ministerios y las agencias, como por ejemplo cuáles

impuestos turísticos van a imponerse o cuáles aerolíneas extranjeras pueden volar a determinados aeropuertos. La gran mayoría de los asuntos y problemas, sin embargo, se deciden a un nivel inferior, por directivos que están regularmente en contacto como los actores y toman decisiones de manera *ad hoc*. Este procedimiento es esencial si los negocios van a dirigirse rápidamente y con una eficiencia razonable y es típico del método administrativo *incremental inconexo.*

Factores informales

Los factores informales en la operación de un sistema burocrático son importantes y no están cubiertos por el sistema weberiano. Estos pueden incluir valores, objetivos y comportamientos organizacionales de la cultura organizacional y tienen que ser reconocidos, comprendidos y utilizados por los directivos en su formulación e implementación de las políticas. Pueden ayudar al logro de objetivos formales de una organización o lo contrario. Es fácil en un sector tan dinámico y tan diverso como el turismo, con su énfasis en el crecimiento, sus cifras y sus objetivos financieros, que los factores informales privados sean dominantes. En teoría, los directivos deben resistirse a estas influencias e imponer los principios formales del servicio público, la eficiencia, la efectividad y la rendición de cuentas.

Los directivos del sector público pueden estar recelosos del turismo, porque pueden considerar que va en contra de los valores del sector público o basándose en motivos nacionalistas. El turismo puede ser considerado como una industria que no es real, sino una actividad falsa, no confiable, poco importante, destructiva, que algunas veces se encuentra contaminada con la indecencia y la corrupción del turismo sexual. Los valores pueden incluir los personales como la integridad, el compromiso y el interés personal, mientras que los de la organización estarán interesados en proteger los intereses de la misma. Los objetivos personales pueden incluir las ganancias individuales y los ascensos, así que pueden llevar a trabajar arduamente o a realizar prácticas corruptas para obtener ganancias financieras. El primer objetivo informal de la organización será su supervivencia y el segundo por lo general será el crecimiento o, por lo menos retener el estatus de la organización. Esto se ve reflejado en los esfuerzos de las aerolíneas gubernamentales que se resisten a la entrada de aerolíneas extranjeras a sus mercados, aún cuando esta entrada haría que se alcanzara el objetivo formal del gobierno de

aumentar los visitantes turísticos. Las aerolíneas han sido apoyadas por su ministerio patrocinador en este objetivo informal. El comportamiento informal puede asumir muchas formas y puede conducir a la eficiencia de la organización o militar en contra de ella.

El abuso informal del poder oficial para obtener ganancias personales es una forma de corrupción, como lo es el soborno o el nepotismo. Este comportamiento puede encontrarse en la formulación de la política turística cuando la intención de esta política es beneficiar a personas y no al interés público. La corrupción puede encontrarse en el desarrollo turístico de países en vías de desarrollo como Tailandia, pero también en países desarrollados como Australia. En los ministerios, el proceso político puede llegar a ser más importante que los objetivos políticos. Los ministerios pueden pasar más tiempo peleando a nivel interno y con otros ministerios del que invierten en la administración legítima y formal. La decisión por consenso puede ser más importante que la mejor decisión. En la formulación de la política, como en otras áreas, son importantes los contactos de poder, los cuales pueden ser más significativos de lo que se imagina.

Las aportaciones objetivas de los tecnócratas pueden ser desatendidas porque no forman parte de los intereses personales del que formula la política. Puede existir una agenda informal invisible, así como otra agenda formal visible. De manera formal, los gobiernos pueden estar comprometidos con la protección del medio ambiente pero, en secreto, su prioridad es el crecimiento por encima de todo lo demás. Puede haber entendimientos de intercambio informal, como cuando un directivo privado recibe un tratamiento favorable de parte de un funcionario público y está dispuesto a dar algo a cambio, de manera informal y subrepticiamente. Esto no quiere decir que todo el comportamiento informal sea en detrimento de la organización formal; de hecho, puede suceder lo contrario. Las organizaciones no podrían sobrevivir ni alcanzar sus objetivos sin la contribución informal, como las comunicaciones o las redes, la lealtad y la integridad de los directivos y de su personal. Por ejemplo, los funcionarios de alto rango que trabajan para organizaciones nacionales de turismo en Gran Bretaña, Tailandia y Japón, poseen récords impresionantes de años de servicio a sus organizaciones.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño.

El Caso del Reino Unido

Esta sección considera la ASP del turismo en el Reino Unido, particularmente desde 1979. La formulación de la política pública es sólo una de varias responsabilidades. En principio, la ASP debe estar interesada en el turismo del Reino Unido como un todo. En la práctica, sin embargo, ha estado más interesada en los países que conforman el Reino Unido. Irlanda del Norte, por ejemplo, tiene su propio estatuto en el Parlamento y el manejo del turismo en Escocia y Gales ha sido más autónomo en años recientes.

Por qué el gobierno se involucra en el turismo: práctica

El gobierno del Reino Unido se involucró en el turismo por razones económicas, debido a la necesidad de equilibrar su adversa posición dentro de la balanza de pagos y de aumentar la cantidad de divisas que entraban en Gran Bretaña. La necesidad económica fue el factor que impulsó la intervención del gobierno en la década de 1920 y esto siguió siendo igual en la década de los 90´s. Sin embargo, hasta 1969, el manejo del gobierno en el turismo era mínimo y se dejó que el sector privado lo manejara como quisiera. Los gobiernos se involucraron más directamente debido a su aceptación de la responsabilidad por el manejo de la economía y porque el turismo empezó a convertirse en una parte cada vez más importante de esa economía. También hubo un límite en cuanto a qué tan eficaz podría ser el sector privado para manejar el multifacético sector turístico. Los funcionarios también tenían la responsabilidad de rendir cuentas por los fondos públicos que se otorgaban a la industria.

La cultura política de Gran Bretaña ha hecho que los gobiernos hayan sido lentos en involucrarse en el manejo del turismo. La ideología del partido laborista, sin embargo, ha estado dispuesta a aceptar la intervención del gobierno en el interés público. De ahí que haya sido un gobierno laborista el que introdujo el crucialmente importante Decreto del Turismo en 1969, el cual estableció un sistema de ASP para el turismo. El turismo en Irlanda del Norte se maneja mediante un Decreto separado que se formuló en 1948. La diferencia ideológica con el partido conservador se reflejó en una objeción de los miembros

conservadores del Parlamento al término 'autoridad' que se empleaba en el nombre de la Autoridad Británica de Turismo. Sugerían que esto era típico de la actitud de control socialista hacia el sector privado. Por otro lado, la ideología conservadora en el mandato de la primera ministra Margaret Thatcher fue evidente cuando en la cláusula cuatro del decreto de 1969 se suspendieron las subvenciones al turismo otorgadas por el gobierno. La ideología hacía énfasis en que la industria debía estar parada sobre sus pies en el mercado y no depender de las dádivas del gobierno, al mismo tiempo que sostenía que el gobierno debía involucrarse lo más mínimo posible en ese sector.

¿Quién está involucrado en el manejo del turismo?

Históricamente, el sector privado ha llevado la delantera en el desarrollo turístico y todavía lo domina en la Gran Bretaña de los 90´s. La Asociación Británica de Viajes fue fundada en 1929 y el sector privado siguió con papel líder hasta que entró en vigor el decreto de 1969 que imponía un nuevo sistema administrativo. Los ministerios de gobierno y sus departamentos han tratado de ayudar al sector turístico, como lo demuestra el movimiento de "Venga a la Gran Bretaña" que fue apoyado por el Primer Ministro, el Ministro de Economía y Hacienda y el Departamento de Comercio Exterior en 1928. Una de las debilidades de la administración pública del turismo ha sido su traslado de un departamento a otro y la rápida sucesión de diferentes ministerios responsables del turismo. En 1985, Lord Young, quien era Ministro de Industria y Comercio, se convirtió en Ministro del Trabajo, reflejando la preocupación del gobierno acerca del desempleo y trasladó las responsabilidades del Departamento de Industria y Comercio al Departamento del Trabajo. En 1992, después de las elecciones generales el turismo fue trasladado una vez más a un nuevo Departamento del Patrimonio Nacional Actualmente. Continúa la oposición a que se nombre a un solo ministro para el turismo o a que se cree un ministerio de turismo. Como expresó un servidor civil de alto rango responsable del turismo:

> "He sido servidor civil durante muchos años y muy a menudo he escuchado argumentos similares de aquéllos que han tenido un interés en particular en algún momento determinado. El gobierno se dedica a equilibrar los intereses de diversos tipos y en diversos frentes. Nunca existe una manera ideal de organizar el gobierno.

> Estoy satisfecho de que dentro del Departamento del Trabajo tengamos el mecanismo para influenciar a otros departamentos. Por ejemplo, contamos con el Comité Coordinador del Turismo dirigido por el Secretario de Estado, en el cual participan todos los ministerios… se reúne…unas dos veces al año, según creo". (RU, Cámara de los Comunes, HC 18, Comité del Trabajo 1989/90 párr. 389)

El Comité Coordinador no es muy efectivo ni muy eficiente. No puede realizar todas las funciones requeridas o llenar los huecos del sistema de política pública. Los consejos de turismo no se encuentran representados. No se trata de un mecanismo de coordinación sistemática y los ministros y los directivos de alto rango de la ASP no están siempre seguros de cuáles son sus funciones, cuándo se reúne el comité o si acaso desean que exista.

El turismo está considerado como un departamento menor, así que se les encarga a ministros de menor nivel (junior ministres) tal vez como su primera responsabilidad ministerial. Los ministros, por lo tanto, desean ser ascendidos, así que siguen con entusiasmo las políticas favorecidas por el primer ministro, a lo mejor sin entender por completo las necesidades o sin asumir un fuerte compromiso con la industria. A partir de 1979, los ministros conservadores han seguido la ideología de mercado y han iniciado políticas para disminuir los gastos o las actividades de la Autoridad Británica de Turismo (ABT) y del Consejo Británico de Turismo (ETB). La formulación de una política se hace difícil porque la industria turística se encuentra muy fragmentada. "El turismo inglés (por ejemplo) involucra a muchas compañías, a cientos de autoridades, a muchas agencias y organizaciones relacionadas, a doce consejos de turismo regionales y a numerosas organizaciones turísticas locales, así como a unos quince departamentos gubernamentales" (Consejo Británico de Turismo (ETB) *Reporte Anual 1990/91: 2*)).

Cómo dirigen los directivos

El turismo ha seguido creciendo y desarrollándose en la Gran Bretaña a través de sociedades entre los sectores público y privado. Los gobiernos han otorgado una asistencia financiera limitada a la industria, comparada con la que han recibido otras industrias. Han apoyado a la industria en un sentido general y esto ha ayudado a

crear un clima positivo para el turismo dentro del sector público y en la sociedad. Sin embargo, han existido críticas a la contribución del gobierno y a su manejo de la industria, como puede verse en el Reporte del Comité de Industria y Comercio de la Cámara de los Comunes (RU 1985: párr. 73).

El gobierno minimiza su implicación reduciendo los objetivos políticos a declaraciones de lo que es obvio, pero mantiene su intervención en los consejos de turismo y en las subvenciones que se otorgan a través de estos. El problema consiste en que este apoyo financiero se queda sin que exista una estrategia clara que encauce su función. Y lo más importante, el actual marco de trabajo legislativo en Gran Bretaña que ha generado tres consejos turísticos independientes que son patrocinados por separado, hace que no exista una política general que pueda aplicarse al desarrollo del turismo en el Reino Unido como un todo. No existe coordinación ni patrocinio, así que no se toman en cuenta las prioridades relativas ni hay cohesión entre las estrategias que persiguen los consejos.

La ASP ha reaccionado a la presión de la industria y a las necesidades económicas y de empleos sin la ayuda de objetivos claros del gobierno. La administración ha sido reactiva, *incremental e inconexa* sin una estrategia o política global, excepto el objetivo general de aumentar las cifras en el turismo y la ganancia de divisas.

El gobierno ha hecho su contribución a través del financiamiento a los consejos turísticos, especialmente para cuestiones de mercadotecnia, pero también a través de subvenciones para el desarrollo del turismo. Este tipo de subvenciones, aunque ya no existen en Inglaterra, pueden obtenerse en Escocia y en Gales. El departamento central responsable del turismo ha relacionado y coordinado los asuntos turísticos con otros departamentos. Por ejemplo, la División de Turismo del Departamento negoció con el Ministerio del Interior para disminuir las tarifas por el permiso de televisiones en los cuartos de hotel y con el Departamento de Educación sobre la introducción de un año escolar de cuatro periodos para ayudar a la industria. La División monitorea las actividades de los consejos de turismo y sus finanzas. La mayoría de los asuntos se tratan mediante un método *ad hoc*, el cual los servidores civiles piensan que funciona bien.

Práctica y desempeño

Práctica

Interés público: históricamente, los gobiernos le han dado poca atención a la administración pública del turismo y a la formulación de una política turística. El turismo no ha sido bien considerado por los gobiernos e, incluso en épocas recientes, se le ha tratado con una actitud hipócrita en lugar de considerarlo con el alto interés público que su contribución económica merece.

Se ha descuidado la industria porque no tiene el peso político necesario, no es poderosa ni está bien organizada como industria ni a través de sus trabajadores. No es importante a nivel ideológico, como lo son la educación o la salud. Su importancia pública fue reconocida por motivos económicos en el Decreto de Turismo de 1969, en el que se estableció un sistema de administración pública a través de los consejos de turismo. Para los gobiernos laboristas y conservadores se pensaba que se servía mejor al interés público si se dejaba la administración turística a los consejos. Los gobiernos afirman que deseaban un aumento en el número de turistas pero, en la práctica, le daban poca atención a la política turística.

A partir de 1979, bajo los gobiernos conservadores, se le ha quitado importancia a los consejos y se le ha dado más énfasis a la industria, el mercado, los consejos turísticos regionales y los gobiernos locales. La ideología política conservadora sostenía que el interés público se servía mejor permitiéndole a la industria y a los individuos formular su propia política y perseguir sus propios intereses. Sólo era responsabilidad del gobierno suministrar el mejor entorno posible para permitir que una industria vigorosa se desarrollara en respuesta a las demandas del mercado.

> "El gobierno, con toda razón, insiste que el que paga impuestos debe obtener valor por su dinero. Acepta que existe la necesidad de un apoyo público continuo para el turismo porque hay una evidencia clara de una 'falla de mercado' en esta industria tan fragmentada, pero se cree que la dirección en el futuro estará determinada por el sector privado, con las distintas regiones y el Consejo Inglés de Turismo, trabajando lo más coordinadamente posible". (Consejo Británico de Turismo (CBT) *Reporte Anual 1990/91*))

En la práctica, se ha hecho hincapié en que el gobierno eluda su responsabilidad en el turismo y en el recorte del gasto público en el sector, lo que no significa eficiencia costo-beneficio (value for money).

El hecho de que este sistema administrativo sea el más eficiente para proteger el interés público y para formular una política pública para el turismo, ha sido cuestionado por todos los partidos en el Comité de Industria y Comercio de la Cámara de los Comunes (1985/86) y por diversas secciones de la industria. En la práctica, ha faltado una idea clara de lo significa el interés público para el turismo como un todo en el Reino Unido. La orientación, la política y los objetivos que ha dado el gobierno han sido vagos. El presidente de la ABT/CBT afirmó: "Personalmente, no me parece que contemos con una política. Creo que existen ciertas propuestas estratégicas que aparecen de vez en cuando, pero que no pueden ser implementadas porque no existen fondos para hacerlo" (Comité de Industria y Comercio de la Cámara de los Comunes, 1985/86, párr. 627). El gobierno no ha estado seguro de cuál debe ser su papel y, por lo tanto, no ha ofrecido la autoridad necesaria para guiar a la industria y a la "comunidad de política pública" en la formulación de una política (y acción) para el sector. Siempre ha existido un alto grado de generalidad en las declaraciones gubernamentales hechas por muchos ministros de gobierno desde 1979. En la práctica, esto no ha sido para el bien del interés público, ni ha sido útil en la formulación de políticas específicas y a largo plazo, ni en la creación de estrategias generales para la industria.

Este estado de cosas se ha dado en parte debido a la postura ideológica del gobierno, pero también porque no existe un ministro o ministerio responsable del turismo como un todo en el Reino Unido. Por lo tanto, es difícil formular lineamientos políticos generales claros o decidir qué es el interés público. Los consejos no están en posición de crear una política nacional ya que sólo se reúnen periódicamente y tienen muchos otros asuntos que atender. Como están truncas, las administraciones de la ABT y el CBT también se encuentran bajo gran presión, además de que también les es difícil tanto a éstas como a los consejos hacer una contribución sustancial a la política sin contar con una autoridad que los guíe de parte del gobierno.

Servicio público: el gobierno estableció en 1969 el sistema de administración turística para otorgarle un servicio público a la

industria y para ayudar en el asunto de las divisas extranjeras. La Cláusula Cuatro del Decreto permitía que se otorgaran subvenciones como un servicio público para establecer o estimular los nuevos proyectos más importantes en el turismo. Estas subvenciones también fueron consideradas como asistencia pública a las regiones más pobres de Gran Bretaña. En 1989, se abolieron estas subvenciones para Inglaterra pero siguieron estando vigentes en Escocia y Gales. Esto propició un elemento de inequidad en el servicio público, ya que algunas regiones de Inglaterra estaban tan necesitadas como las de Escocia y Gales. Inglaterra también recibió menos ingreso per cápita en el turismo que Escocia y Gales.

Los gobiernos han estado dispuestos a utilizar el turismo para ayudar a las regiones más pobres y a los afectados por el desempleo, como sucedió en 1974 cuando el ministro Peter Shore pidió a los consejos que ayudaran a las regiones subdesarrolladas del país. En la década de 1970 el turismo era usado como instrumento de la política regional en toda Europa. Los gobiernos conservadores británicos, aunque han recortado los gastos en el turismo, han deseado utilizar el turismo como un servicio público para ayudar a las áreas urbanas decadentes, las ciudades del interior y las áreas con un alto índice de desempleo.

Efectividad: el principal objetivo de los gobiernos británicos ha sido aumentar el número de turistas extranjeros para ayudar al balance de divisas. Este objetivo se ha logrado con ingresos que han ido de 7,120 millones de dólares en 1985 a 13,449 millones de dólares en 1992. Sin embargo, durante este periodo, la parte correspondiente a los ingresos mundiales del turismo en el Reino Unido decayó de 6.13 a 4.40 por ciento y su disminución en el ramo del mercado internacional fue más marcada que la del resto de Europa. En cifras, su proporción de turistas cayó del 5.6 al 4.3 por ciento entre 1980 y 1993. El número total de visitantes fue a la alza pero la proporción que le correspondió al Reino Unido fue a la baja debido a que el índice de crecimiento era lento en un mercado mundial que estaba en auge. Los gobiernos y la ASP han fracasado en lograr que los británicos pasen sus vacaciones en el país, ya que 23.5 millones viajaron al extranjero en 1993. La cuenta de viajes que muestra los ingresos y los gastos del turismo, por fin mostró un superávit en 1985.

Hasta 1969, los gobiernos británicos ni siquiera suministraban un marco de trabajo para la ASP del sector turismo y no estaban

conscientes de su importancia. Esto fue evidente en 1969 en Montreal, cuando el Ministro de Economía y Hacienda Roy Jenkins negoció con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para conseguir ayuda en los problemas de la balanza de pagos del Reino Unido. No estaba consciente del estado de la cuenta de viajes de Gran Bretaña y no había sido informado por sus servidores civiles. Esto fue similar a lo que ocurrió en 1933 (ver Ogilvie); no existía un interés real en el turismo y las estadísticas y la información eran deficientes.

Para que la formulación de una política sea efectiva, hacen falta directivas claras, tanto del gobierno como de la administración. Sin embargo, ha existido una guía insuficiente en cuanto al desarrollo del turismo en general; las revisiones de la ASP del turismo se han concentrado en el recorte de gastos y han descuidado el sistema para la formulación de una política y de objetivos nacionales. Ni las campañas para la racionalización ni la Nueva Administración Pública han hecho más efectiva la formulación de una política de turismo.

El comité de coordinación ministerial del Gobierno Británico que supuestamente debe resolver los problemas en todo el Reino Unido y recomendar políticas, de ser necesario, se reúne rara vez y, cuando más, lo hace dos veces al año. Los servidores civiles responsables del turismo son pocos en número y sólo se reúnen con colegas de otros ministerios si existen problemas importantes. Este sistema ayuda a explicar la falta de dirección general y de coordinación, así como la confusión que existe en la administración del turismo. Aunque se discutió mucho entre la ABT y el CBT el desafío impuesto al gobierno británico con la apertura del Túnel del Canal de la Mancha, la formulación de una política real probó ser ineficaz debido a la falta de aportaciones del gobierno y de la administración de alto rango y a la falta de disposición para tomar decisiones difíciles en asuntos como la inversión pública y las rutas de ferrocarril.

Los consejos de la ABT y el CBT tienen poco poder y sólo se reúnen ocasionalmente. Tienen que formular políticas o tomar decisiones políticas sin tener una dirección clara o una estrategia general del gobierno. La presidencia compartida es sólo de tiempo parcial y le hace falta información acerca de cómo funciona el sistema real en Whitehall. Esto puede aunarse a no saber cómo y sobre qué bases se distribuyen los fondos entre los consejos. Podría sostenerse que las organizaciones serían más efectivas si el presidente, los miembros del

consejo y los directivos de alto rango fueran políticamente activos, explicando el valor de las actividades del consejo al gobierno. Los directivos, en un sentido, tienden a ser demasiado profesionales y no ejercen presión sobre la comunidad política acerca del valor de su trabajo. Por otro lado, muchos ministros de turismo están más interesados en seguir su propia carrera, que en formular una política turística.

Eficiencia: Los gobiernos conservadores, particularmente desde 1979, le han dado una prioridad aplastante a la eficiencia; sin embargo entienden, la eficiencia como el recorte de la actividad gubernamental y del gasto público. La eficiencia real de la administración y la formulación eficiente de una política no fueron consideradas. Los ministros, sus ministerios y diversos consultores llevaron a cabo varias revisiones.

Sin embargo, el principal objetivo no expresado para todas las revisiones fue simplemente el de recortar el gasto gubernamental y dejar que la industria del turismo manejara y financiara sus propios asuntos. En la práctica, la manera más fácil de hacerlo fue recortar el gasto del consejo de turismo y sus actividades y mantener 'las riendas tensas'. Por lo tanto, los objetivos del gobierno se limitaron mucho, sin tener una visión amplia o una estrategia a largo plazo para la industria. Para el ministro el proceso de política consistió en instituir una revisión dirigida por la División de Turismo de su departamento empleando consultores para que investigaran diversos asuntos y reportaran los resultados. La consulta se llevó a cabo con los consejos de turismo, los departamentos gubernamentales y diversos sectores de la industria como la hotelería y el abastecimiento de alimentos y bebidas, los transportes y viajes, las atracciones y sus instalaciones y los gobiernos locales. Sin embargo, los comités de la Cámara de los Comunes, de Industria y Comercio y de Trabajo asumieron una perspectiva más amplia de la industria turística, su administración pública y su eficiencia.

La revisión de 1982-83 llevó a recortes sustanciales y a cambios en la ABT y el CBT, fusionando algunos de sus servicios, incluyendo el establecimiento de oficinas generales compartidas en el oeste de Londres, con el 60 por ciento de las actividades operando como servicios comunes conjuntos. Estaban incluidos la industria editorial y la información, las relaciones públicas corporativas, la investigación,

las finanzas, la capacitación, la administración y el personal. Un nuevo presidente, Duncan Bluck fue nombrado por los consejos de la ABT y del CBT. En el verano de 1984, se cerró la oficina de información turística en la corte de St. James. La que se suponía iba a ser una revisión más fundamental en 1988-89 llevó a más recortes de personal, así que para enero de 1990, se afirmó que el personal de la ABT y del CBT había sido reducido en un tercio. Esta revisión también llevó a retirar paulatinamente las subvenciones de la Cláusula Cuatro. Esto se vio influenciado por un artículo que apareció en la revista *Spectator* en 1987, donde se criticaba mucho el desempeño de la ABT y su eficiencia. En este artículo se argumentaba que la ABT estaba esencialmente interesada en la creación de su propio poder con su "considerable red de oficinas en el extranjero, las cuales eran 26 cuando se contaron por última vez y que costaban cerca de £10 millones al año". Se decía que la ABT, por su "propia naturaleza" no podía actuar con velocidad o decisión para resolver problemas (Trend 1987). No hay duda de que las organizaciones pueden aflojar el paso y que las revisiones pueden ser de utilidad para mejorar su eficiencia. El gobierno sostiene que, en total, no se está gastando menos dinero en la ABT, pero se está gastando mucho más en la comercialización de Gran Bretaña en el extranjero que en las actividades de la oficina de Londres.

El costo de estos arranques de "eficiencia" ha sido alto. Por ejemplo, el cierre de la oficina de St. James fue costoso en términos de redundancias y después se abrió una oficina similar en la calle Regent que volvió a emplear a algunas de las mismas personas. El costo de la reubicación de las oficinas a Hammersmith también fue muy alto; igual de dañinos fueron la serie de revisiones y cambios en la moral y la eficiencia de la administración y del personal. El daño continuó y, en 1994, en el *Reporte Anual* del CBT se afirmó "La continua incertidumbre acerca del futuro del Consejo dio como resultado que la moral del personal bajara mucho". Fue un lenguaje fuerte para un reporte oficial (1994: 33). Las revisiones quitaban tiempo, ya que el personal tenía que suministrar información necesaria, especialmente a las firmas de consulta privadas que eran contratadas por los departamentos ministeriales. Las demandas aumentaron en particular para los directivos de alto rango, ya que estos tenían que responder ante los comités de la Cámara de los Comunes e introducir los nuevos cambios. Se decía que las revisiones gubernamentales tomaban mucho tiempo y que los consejos se quedaban en el limbo hasta que salían

publicadas. Asimismo, eran pobres en contenido y su calidad muy baja. El Comité de Industria y Comercio de la Cámara de los Comunes dijo de la revisión de Young: "incluso con su limitado campo de acción, se trata de un análisis superficial; sus recomendaciones, aunque específicas, en lo general son débiles" (Reporte RU, 1986/86, HC 106, párr. 71).

En 1985, el gobierno rechazó el Reporte del Comité de la Cámara de los Comunes para mejorar la eficiencia de la ASP en el turismo. En 1990, el Comité sobre Empleo de la Cámara de los Comunes sugirió que demasiadas revisiones al turismo podrían ser más perjudiciales que benéficas. Los ministros del gobierno en 1985 estaban deseosos de enfatizar que después de las recientes revisiones, el nuevo sistema necesitaba tiempo para establecerse; sin embargo, en 1988, se alentó otra revisión.

A la eficiencia de la ASP del turismo en el Reino Unido no le ayuda la falta de cohesión en la administración pública y la duplicación de los esfuerzos de la BTA por los consejos de Escocia y de Gales. Esta duplicación lleva a costos adicionales y a confusión entre los turistas. No existe un desembolso ni una coordinación eficiente y racional de los fondos públicos para el desarrollo del turismo en el Reino Unido en general y sí existe una fragmentación ineficiente y onerosa de esfuerzos.

Rendición de Cuentas: desde 1979, ha existido una serie continua de investigaciones que han obligado a la ASP del turismo a justificar sus actividades. Aunque estas investigaciones han sido dirigidas principalmente a los consejos turísticos, los comités de la Cámara de los Comunes han examinado la contribución del gobierno a la administración turística. Se extendió el uso de asesores externos que utilizaban los responsables de las revisiones para ganar profundidad, pericia y objetividad. Sin embargo, había la tendencia de que los consultores se interesaran principalmente en los resultados del recorte de costos en la administración, actitud que iba en contra del servicio público y de los requerimientos de la industria. Descuidaron la rendición de cuentas de los ministros principales por estas decisiones o por la falta de ellas, en lo que respecta a la iniciación, formulación e implementación de políticas, a la creación de nuevos ministerios y al intercambio de responsabilidades seccionales de un ministerio a otro. Como una sucesión de ministros, ya sea de alto rango o subalternos

han sido los responsables del turismo desde 1979, y sus decisiones han tenido impacto en las decisiones de sus sucesores, es difícil ubicar la responsabilidad individual por algún impacto específico, especialmente cuando el impacto ocurre después de que el ministro responsable de la decisión ha salido del ramo turístico.

En las revisiones estuvieron incluidas, las siguientes:

1982– 83	Revisión del Turismo realizada por el Departamento de Comercio. Ministros: Sproat / Lamont
1984 – 85	Encuesta sobre el turismo realizada por Lord Young, Ministro del Trabajo mediante la Unidad Empresarial de la Oficina del Gabinete para remover "obstáculos y cargas" al Turismo
1984 – 85	Cámara de los Comunes: Comité de Industria y Comercio. Investigación sobre el turismo
1990	Cámara de los Comunes: Comité sobre el Empleo, investigación sobre el turismo
1988 - 89	Revisión mayor del turismo realizada por el Departamento del Trabajo. Ministros: Fowler / Strathclyde
1994 – 95	McKinsey & Co., análisis y visión estratégica del turismo. Ministros: Dorrell / Inglewood.

Términos de referencia para la revisión turística, 1988 – 89

En primer lugar, considerar el papel del gobierno en relación con la industria;

En segundo lugar, considerar el nivel y la distribución de fondos suministrados por el Departamento del Trabajo;

En tercer lugar, considerar los mecanismos mediante los cuales se aplican estos fondos; y su costo- efectividad en relación con los objetivos del gobierno.

En cuarto lugar, considerar las implicaciones para la ABT y el CBT en cualquier cambio que pueda recomendarse.

(RU, Departamento del Trabajo 1988)

Términos de referencia como estos son buenos, pero no cuando son usados de manera selectiva con una casi exclusiva concentración en el asunto de los fondos. La rendición de cuentas, efectividad, eficiencia y responsabilidades públicas de la administración pueden mejorar con un sistema efectivote de rendición de cuentas. Desde la década de 1980, la administración pública del turismo estuvo sujeta a una intensa forma de rendición de cuentas, pero con una concentración en la eficiencia en términos de recortar las actividades y los gastos de los consejos de turismo. Se hicieron mejoras, pero el sistema de formulación de las políticas no llegó a ser ni más efectivo ni más eficiente. La industria, los consejos regionales de turismo y los gobiernos locales han adquirido más responsabilidades, pero la formulación de políticas en la administración pública del turismo y su implementación para el Reino Unido como un todo no ha mejorado.

Desempeño

La práctica de la administración pública del turismo en el Reino Unido ha decaído desde 1979 debido al recorte en los presupuestos y en las organizaciones, aunque sí ha existido algún crecimiento en las oficinas del extranjero. Ha habido un empeoramiento en el desempeño del turismo a pesar de la retórica del nuevo gobierno que subió al poder en 1979. En 1995, en su substancial reporte sobre el turismo: *Turismo: Competir con los Mejores*, el gobierno dijo que si se podía restaurar su contribución al mercado mundial a los niveles de 1980, aumentarían las ganancias en 3 miles de millones de Libras Esterlinas. También declaró que entre 1980 y 1992 "Casi todos los destinos turísticos que contaban con atracciones comparables a las de Gran Bretaña, habían podido aumentar sus ingresos en turismo internacional más rápido que Inglaterra" (1995: 8). Muchos visitantes extranjeros se fueron insatisfechos con el alojamiento y con los precios, mientras que a los británicos se les hacía más fácil reservar vacaciones en el extranjero. El ministro de alto rango declaró:

> "Este programa no constituye una estrategia integral para la industria del turismo. Es el comienzo de un proceso para identificar algunos de los asuntos claves para la industria con algunas acciones prácticas para manejarlos. Espero que éste sea el inicio de la evolución de un programa de desarrollo de la política"en evolución permanente.

> (Muy Honorable Stephen Dorell, Miembro del Parlamento, Secretario de Estado del Patrimonio Nacional, RU, Departamento del Patrimonio Nacional 1995: 5)

Después de dieciséis años en el poder, exponer un programa que es sólo un "comienzo", un "inicio" y que no "constituye una estrategia integral", sugiere el fracaso de la formulación y de la administración de una política por parte del gobierno. La caída en la cuota de mercado del Reino Unido también indica el mal desempeño.

Resumen

Los gobiernos centrales están involucrados en la formulación de políticas porque es su responsabilidad formular objetivos nacionales y tomar las decisiones importantes. Tienen el poder, la información de la situación general y la legitimidad para definir el interés público y las necesidades públicas. Los principales hacedores de políticas, los políticos y los administradores del sector público formulan políticas, estrategias y lineamientos dentro de la cultura política nacional con aportaciones de ideologías de partido y de la comunidad de políticas públicas. Los directivos de baja jerarquía necesitan de estos lineamientos políticos y de un entorno que los apoye en su administración del turismo. Los gobiernos están involucrados en el turismo por razones económicas, políticas, de poder y de principios.

Un considerable número de organizaciones y otros participantes están involucrados en la comunidad de política, que es la que formula las políticas públicas. Entre los más importantes puede encontrarse el ministro de turismo y su ministerio, la oficina de turismo nacional y algunos líderes poderosos políticos y de la industria.

El proceso de la administración puede ser complicado, inconexo, incremental, lento y demasiado reactivo ante la industria turística. Se pueden crear más dificultades con un entorno de incertidumbre y ambigüedad. Un sistema efectivo y eficiente requiere que los directivos sean expertos en el proceso político, que estén capacitados en la comunicación y coordinación y que según generan consensos. Los factores informales pueden ser importantes, útiles o dañinos. Sin embargo, es del interés público que el proceso sea democrático y abierto con una máxima participación, aunque esto pueda retrasar la formulación.

La ideología básica del gobierno puede ser crucial, especialmente si los principios se persiguen de una manera vigorosa por parte de los ministros de turismo, como se muestra en el caso de estudio del Reino Unido. El poder del gobierno puede afectar el proceso de formulación y la práctica de los directivos, con sus consecuentes resultados. Las políticas pueden ser mal formuladas, con una perspectiva limitada y descuidar las consideraciones de la necesidad y el interés públicos. El estudio del Reino Unido sugiere que existe el peligro de que las necesidades reales de la industria y su desarrollo puedan ser pasados por alto, especialmente si existe una concentración excesiva en los aspectos económicos de la efectividad y la eficiencia. Los recortes en el gasto público pueden lograrse a corto plazo pero pueden llegar a ser más costosos para el turismo a largo plazo. Los planes, estrategias y políticas pueden ser poco realistas y no darle suficiente atención al hecho de cómo serán implementadas las políticas y cuáles son los mecanismos y recursos administrativos que se requieren.

En la formulación de una política, los objetivos no deben ser sólo utilizar recursos nacionales para el desarrollo del turismo, sino también mantener su sustentabilidad. Para obtener los mejores resultados, la formulación necesita lograr un equilibrio entre los principios del interés público y del servicio público, y el impulso para alcanzar un turismo más dinámico, efectivo y eficiente. La última prueba de una formulación exitosa es la implementación real de la política. Esto será discutido en los siguientes tres capítulos.

Lecturas sugeridas

Adams, I. (1990) *Leisure and Government,* Sunderland, England: Business Education Publishers. Capítulos sobre el sistema británico de gobierno, gobiernos locales, el campo, la historia del turismo, gobierno, y temas relacionados.

Anderson, C.W. (1984) 3a edición, *Public Policy Making,* Nueva York: CBS College Publishing.

Callaghan, P. (ed.) (1959) *Travel and Tourism,* Sunderland, England: Business Education Publishers. Capítulo sobre el gobierno y el turismo en Gran Bretaña.

Dye, T. (1995) 8a edición, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Hall. C.M. y Jenkins, J.M. (1995) Tourism and Public Policy, Londres: Routledge.

Hogwood, B. y Gunn, L. (1984) Policy Analysis for the Real World, Oxford: Oxford University Press.

Holloway, J.C. (1994) 4a edición, The Business of Tourism, Londres: Pitman. Explica cómo está organizado el sector público del turismo en Gran Bretaña.

Parsons, W. (1995) Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, London: Edward Elgar.

Pearce, D. (1992) Tourist Organizations, Harlow, Essex: Longman. Williams, A.M. y Shaw, G. (1991) 2a edición, Tourism and Economic Development. Londres: Belhaven Press. Capítulos sobre el Reino Unido, su desarrollo y sus políticas turísticas.

5.
Administración a partir del centro: implementación

Este capítulo explica:

- Por qué la implementación es tan importante y tan difícil
- Quiénes son los actores involucrados, sobre todo en las organizaciones estatutarias,
- Cómo la administración del sector público (ASP) maneja la implementación y
- El uso de los instrumentos
- Cuál ha sido la implementación en un país: Tailandia.

Es relativamente fácil para la administración del sector público (ASP) formular políticas, estrategias y planes pero es mucho más difícil implementarlos. Los directores administradores pueden negociar en sus oficinas, crear comités, escribir informes, elaborar programas de política, proyectos de legislación y tomar decisiones, pero, todo esto, todavía tiene que ser implementado. Desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial ha habido un tremendo flujo de publicaciones, programas y planes para muchos sectores de la ASP, incluyendo el turismo. Los países desarrollados industrializados y organizaciones internacionales han sido muy prolíficos haciendo planes para países en vías de desarrollo que podrían ser de un alto beneficio, pero estos planes nunca han sido llevados a la práctica. De alguna manera la esencia de la burocracia Weberiana es la formulación y la producción de documentos en papel. Los documentos de administración no tienen mérito alguno si se quedan sobre el papel, a menos que se lleven a cabo las políticas y decisiones que ellos recomiendan. La implementación no es fácil y requiere muchos tipos de recursos, incluyendo, el compromiso de líderes políticos y dirigentes, personal, finanzas, liderazgo, poder, conocimiento, habilidad y experiencia.

Por qué: implementación y dificultades

Implementación

La implementación de la política es una de las tareas más importantes en la administración del sector público. Es una responsabilidad básica, no obstante es una de las más difíciles de lograr. Esto sucede particularmente si hay deficiencias en la etapa de la formulación. La no-implementación de la política significa que ha habido un derroche de recursos, tiempo y pericia gastada en la formulación de la política; han generado expectativas que no se van a realizar y queda dañado el prestigio tanto de los directores como de los líderes políticos. Los miembros de la comunidad de la política y aquéllos que han sido afectados pueden perder la confianza en el sector público, y puede tornarse más difícil la resolución de los problemas para los cuales se planteo la política. Las políticas, decisiones y objetivos formulados a través del proceso legítimo deben ser implementados por dirigentes del sector público aunque no estén de acuerdo con ellas. Mucho dependerá de la naturaleza de la política. Algunas de las políticas son relativamente sencillas y directas al involucrar a pocas instituciones y recursos o transferencias de poder. En el extranjero, el comercio del turismo puede ser semejante. Esto es relativamente simple, involucra pocas organizaciones, tiene fondos específicos y no es un área de controversia política, así que la política turística se lleva a cabo con éxito. Además, los directores especialistas en mercadotecnia manejan los recursos que se les conceden de una manera competente.

Una de las mejores pruebas de cualquier dirigente es con qué éxito pueden lograr los objetivos políticos, pero la implementación exitosa de planes para el desarrollo del turismo es una prueba del sistema de la ASP, no sólo del trabajo individual del dirigente. En estos casos no es sólo una cuestión de mercadotecnia y números crecientes en el turismo dentro de un mercado en crecimiento, debido a que incluye una serie completa de otros objetivos políticos y de grupos de poder en la sociedad. Así es que tales propuestas políticas son una prueba de qué tan sensible y democráticamente las autoridades públicas y líderes políticos usan su poder en la implementación de la política. Por ejemplo, Singapur que ha sido uno de los países más exitosos en el turismo no siempre ha sido sensible respecto al desarrollo y también ha destruido muchos de sus viejos pero atractivos edificios y

el encanto de sus antiguos barrios chinos. Sin embargo, cuando el turismo empezó a declinar, las autoridades competentes cambiaron estas políticas y empezaron a restaurar lugares históricos y agregaron nuevas atracciones que también les permiten llevar a cabo sus objetivos.

Punto de aplicación

La aplicación específica de la política, que ocurre en el punto de aplicación real, es lo más importante. ¿Han mejorado realmente la situación o el servicio? Los directores pueden planear y pueden tomar decisiones y comenzar el proceso de implementación pero, sobre todo en el turismo, no es fácil llevar a cabo esta tarea totalmente, o como fue planeada, en el punto de aplicación. Por ejemplo, se podría tomar la decisión de mejorar procedimientos para la llegada de turistas en algún aeropuerto internacional. Sin embargo, una comunicación administrativa de dirección y supervisión deficientes, podrían dar como resultado la falta de mejoras en inmigración y procedimientos aduanales. Éste es un fracaso en el punto de aplicación; es un fracaso en el aspecto de ofrecer un mejor servicio.

Los directivos deben poder reunir los muchos recursos que tienen disponibles en un sistema orgánico consistente y motivar al personal para llevar a cabo los objetivos formales de la organización, y ofrecer el servicio requerido. Aunque la implementación de la política es la función primaria de los dirigentes, ellos también son responsables de la operación total de la organización y del mantenimiento del sistema administrativo. El manejo real de la organización, como en el sistema burocrático Weberiano, puede ocupar el tiempo completo de la dirección y puede llevar a una falta de implementación en el punto de aplicación. También puede haber una falla de implementación debido al desplazamiento de metas. Por ejemplo, el instinto de supervivencia es fuerte en las organizaciones y esto puede desplazar las metas que pida el gobierno. Las aerolíneas nacionales a menudo se han preocupado más por su supervivencia y su posición dominante que por apoyar metas nacionales para atraer más turistas internacionales.

Un ejemplo de éxito en el punto de aplicación está en el prólogo del *Informe Anual* 1990/91 del Presidente del Consejo Británico de Turismo (CBT), con un programa y fondos directamente aplicados por la administración para una situación en crisis:

> "Los consejos regionales me han dicho que reconocen y aceptan el papel de liderazgo nacional del Consejo Británico de Turismo. Existen muchos temas que han sido abordados a nivel nacional, con la cooperación de nuestros socios. Un buen ejemplo fue el de la campaña ¡La Gran Bretaña es maravillosa! que lanzamos cuando la Guerra del Golfo generó una crisis en la industria. El Gobierno estuvo de acuerdo en recaudar fondos disponibles extras con la condición que se igualan por los del sector privado y obviamente le agradecimos a la industria que, a pesar de la recesión, haya respondido rápidamente al desafío y que nuestros colegas en las regiones dieran a nuestra iniciativa un gran apoyo". (*Reporte Anual del* CBT *1990/91*)

Dificultades de implementación

Pueden surgir numerosas dificultades, incluso el significado de una política, sobre todo cuando ella no es clara o incluso parece ser contradictoria. La política puede ir de declaraciones gubernamentales formales hasta lo que dicen los líderes políticos o directivos de alto nivel. Sin embargo, una mayor dificultad para los administradores, ha sido la falta de un manejo frente de la política, de las promesas a pesar de apoyo seguro para la industria por parte del gobierno. En Gran Bretaña, por ejemplo, ha habido quejas incesantes sobre la falta de una guía gubernamental efectiva para la industria, como la de Ogilvie en 1933, y en 1985 un comité de la Cámara de los Comunes se quejó de que "En el Reino Unido no existe ninguna política global aplicada al desarrollo del turismo como un todo" (Reino unido, Parlamento, HC 106, Comité de Industria y Comercio 1985). Para una industria tan vital es sorprendente que no haya ninguna estrategia gubernamental para cubrir las amenazas al turismo británico, ya sea que vengan de un exitoso Euro Disneyland, del Túnel del canal de la Mancha o de amenazas a la seguridad pública como los ataques del Ejército Republicano Irlandés (IRA) en los aeropuertos de Londres. También los directivos no siempre han prestado suficiente atención a los posibles obstáculos de la implementación. "Muy a menudo costosas inversiones alentadas por el gobierno central han estado llenas de prejuicios por diferentes opiniones locales o regionales después del acontecimiento, para nada es una buena manera de lograr una inversión prudente en un sentido nacional" (*Reporte anual de la* ABT *1975*).

El sector turístico es un gran productor de folletos satinados y planes escritos, propuestas y objetivos, pero ha sido difícil para las autoridades del sector público llevarlos a cabo. Esta situación puede ocurrir en cualquier país pero esto se nota particularmente en países en vías de desarrollo donde los planes de desarrollo se implementan rara, o inadecuadamente, en parte debido a la falta de recursos e infraestructura. Si los recursos financieros, de personal y habilidades de administración no están disponibles y si no existe un compromiso de los líderes políticos y administrativos, poco puede lograrse. Puede haber oposición a nuevas políticas por intereses creados, que pueden perder parte de su poder o privilegios, o por organizaciones públicas que no se comprometen o están bajo presión para implementar la política. Puede ser difícil implementar políticas debido a que estas sean poco realistas, como algunos programas para el desarrollo turístico que expresan más los ideales de planificadores profesionales que las posibilidades reales. La implementación en el desarrollo siempre es más difícil y polémica porque involucra tantas organizaciones y la transferencia de recursos considerables, incluyendo la posibilidad de que comunidades locales pierdan su sustento y estilo de vida. Las personas de la región también pueden sufrir si la implementación sólo es para el beneficio de intereses poderosos económicos y políticos.

Existe también el problema del control administrativo de la implementación, cuando hay excesos sobre el tiempo y los costos y hay poca supervisión en el logro de objetivos. En la Gran Bretaña, por ejemplo, durante 1971 y 1973 el gobierno dio un subsidio de £ l, 000 por habitación para impulsar la construcción de nuevos hoteles (Programa de Incentivos para el Desarrollo de Hoteles). El costo total estimado fue de £ 8.5 millones pero el costo real fue de más de £ 50 millones cubriendo 2,500 proyectos. Se construyeron demasiados hoteles en Londres, más de la mitad del total, y también muchos estaban en la categoría de precios más altos. Hubo conflictos y retrasos entre dos ministerios respecto a permisos de planeación. En 1974 el Ministro dijo, “Hay buenas razones para creer que la mayoría de hoteles construidos en los años recientes, hubieran sido construidos sin asistencia” (Gran Bretaña, Debate de la Cámara de los Comunes 1974).

Quién: organizaciones federales, estatales y estatutarias

Quién, o sea qué organizaciones involucradas en el manejo de la implementación de la política está sujeto al cambio, sobre todo si existen presión hacia el gobierno pequeño y las fuerzas del mercado están propiciando una presión política para transferir la responsabilidad de la administración gubernamental nacional a otros organismos, o al sector privado. Es posible tener una política turística formulada por una unidad pequeña de políticas en el sector central del gobierno, que haga recomendaciones a los líderes políticos, aunque la implementación la dirija otra organización. En la mayoría de los sistemas de administración publica las agencias de turismo o el departamento de turismo dentro de un ministerio tienen que ver con la formulación y con la implementación de la política, pero en la práctica realizan poco de ambas funciones dejando la mayor parte de ellas a la administración del sector privado y la comercialización publica a la oficina de turismo nacional. En la práctica, no es posible hacer distinciones claras. Más bien la formulación de la buena política requiere de una investigación considerable y aportaciones de aquéllos que implementan la política desde la base de los niveles de impacto. El turismo es en particular un sector, donde se requieren experiencia real y un conocimiento profundo de la industria y del sector. Por consiguiente, en la práctica, no puede trazarse ninguna distinción clara entre la administración involucrada en la formulación y en la implementación.

La Administración Nacional de Turismo (ANT) normalmente hace referencia a todas estas organizaciones públicas responsables a nivel de la administración de turismo nacional.

Gobierno federal y estatal

La dirección de la implementación incluye a gobiernos nacionales o federales, estatales, provinciales y regionales. Sus responsabilidades de turismo reflejarán la posición constitucional y política de los diversos gobiernos en sus respectivos países. Muchas de las actividades de turismo e instituciones de gobiernos estatales son similares a aquéllas de gobiernos federales y nacionales. En Australia, el gobierno federal y estatal son igualmente activos en el turismo, pero en Estados Unidos la mayoría de los gobiernos estatales son mucho

más activos en el manejo del turismo que el gobierno federal. Existe un excelente análisis de Richter (1985), sobre el papel que desempeñan los gobiernos estatales de Estados Unidos en el turismo. El turismo exitoso en cualquier país requiere de una buena comunicación, cooperación y coordinación entre la administración a todos los niveles de gobierno y la industria.

Canadá tiene una industria de turismo exitosa que está en la lista de los cuarenta países que más ingresos reciben del turismo y que realiza una fuerte contribución a la economía canadiense. La administración del turismo es llevada a cabo por las organizaciones del gobierno federal, regional y local. A nivel federal, la administración pública de turismo empezó en 1934 con la creación del Buró de Viajes Canadiense. Es actualmente la responsabilidad del Departamento Federal de la Industria de Canadá el cual está operando la agencia "Turismo de Canadá" (Tourism Canada). También existe la Comisión de Turismo Canadiense que incluye a miembros del sector público y privado quienes asesoran al ministro. El responsable de promocionar el programa de turismo en el exterior es el Departamento Federal de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional a través de sus funcionarios comerciales en las embajadas canadienses.

Organizaciones estatutarias: organizaciones de turismo nacionales

Las organizaciones estatutarias se distinguen como una de las más eficaces y efectivas formas de la administración pública y son ampliamente más utilizadas por los gobiernos a lo largo del mundo. Son particularmente importantes en la implementación de la política de turismo y en su comercialización. Incluso cuando un país tiene un ministerio responsable solamente por el turismo, también usará una organización estatutaria, como sucedió en Australia entre 1992 y 1996. Las organizaciones estatutarias son establecidas a través de un estatuto o ley, para manejar funciones cuyo desempeño es difícil para los ministerios o departamentos dentro del sistema burocrático tradicional. Tienen la autonomía que hace falta en los ministerios y por consiguiente pueden responder con rapidez y flexibilidad a las demandas de la industria y del mercado.

En teoría, la dirección de la organización estatutaria debería tener la misma libertad que la administración del sector privado, pero aquella

debe ajustarse al interés público y a los requisitos de rendición de cuentas. Sin embargo, la intervención política formal e informal y las creencias ideológicas, pueden restringir la libertad de su manejo. Se usan órganos estatutarios de muchas maneras y en muchos sectores, incluyendo los siguientes:

- Comercialización, como el caso de una oficina nacional de turismo nacional
- Regulatorios, como el caso de protección al ambiente y el control de la inversión extranjera
- Desarrollo, como el desarrollo e inversiones en turismo
- Empresas comerciales gubernamentales, como las aerolíneas y ferrocarriles (éstas empresas pueden tomar la forma de una compañía privada normal en lugar de la un órgano estatutario).

Cuadro 5. 1 Ventajas de las organizaciones estatutarias

1	Son autónomas e independientes del ministro y del sistema burocrático central, comparadas con el ministerio normal, y son una entidad legal independiente.
2	Independencia, objetivos y poderes establecidos por Decreto del Parlamento.
3	El consejo y la presidencia de la organización son independientes del ministro y del ministerio.
4	El consejo incluirá representantes de la industria del turismo, por lo que aumenta su capacidad de dirección. Otras personas relevantes podrían ser miembros del servicio civil, sindicatos, y representantes del sector medio ambiente.
5	Tienen sus propias finanzas manejadas de manera independiente con recursos del ministerio de finanzas, la industria y sus propias fuentes.
6	Personal independiente del servicio civil en términos de puestos, salarios, despidos y términos de contrataciones.
7	Personal independiente y experto, especialista en el turismo y en el sector público. Esta especialización normalmente no se encuentra en el servicio civil tradicional.
8	El ejecutivo de alto nivel o director ejecutivo, es designado por el consejo en lugar del ministro
9	El consejo decide la mejor política, define la misión, los objetivos y prioridades principales, y monitorea el desempeño y las obligaciones con el interés público y la comunidad.
10	Pueden trabajar estrechamente con la industria y tener acuerdos de sociedades eficaces. Están concientes de las ofertas del mercado y la situación de la demanda.
11	Tienen experiencia y conocimiento; son parte del sector público y trabajan en interacción con el sector público.

En el turismo, las organizaciones como la Comisión de Turismo Australiana, la Autoridad de Turismo de Tailandia y la Organización Nacional de Turismo de Japón han evolucionado porque los departamentos ministeriales y las organizaciones privadas fueron incapaces de proporcionar la dirección que el sector de turismo necesitaba. Aunque tienen varias funciones, se han concentrado en la comercialización. En Gran Bretaña, cuatro cuerpos estatutarios fueron establecidos por la legislación en 1969, la Autoridad Británica de Turismo (ABT), el Consejo Británico de Turismo (CBT), el Consejo Escocés de Turismo y el Consejo de Turismo de Gales.

1.- Será función de la Autoridad Turística Británica

(a) Estimular a las personas a que visiten la Gran Bretaña y a las que viven en Gran Bretaña a que pasen sus vacaciones en el país; y
(b) Estimular la oferta y mejora de los servicios de entrenamiento y las instalaciones turísticas en Gran Bretaña.

2.- Cada Consejo de Turismo tendrá el poder de hacer cualquier cosa con el propósito de cumplir las funciones que se le han conferido.
(Decreto para el Desarrollo del Turismo 1969)

La ABT tenía varias funciones pero se concentró en comercializar la oferta turística de la Gran Bretaña en el extranjero. Por igual, los otros tres consejos tienen varias funciones pero se concentran principalmente en comercializar su región dentro de la Gran Bretaña. La presión política de Escocia y Gales ha ganado para estos dos consejos el derecho de comercializar sus regiones directamente en el extranjero en lugar hacerlo a través de la ABT. En una situación similar en Australia, debido al importante crecimiento del sector turístico y sus necesidades de administración, el gobierno australiano estableció la Comisión Australiana de Turismo en 1967. Como en Gran Bretaña, reemplazó a una organización privada ya existente que había sido excesivamente subvencionada por el gobierno. En Estados Unidos no hay una autoridad estatutaria semejante, pero la Administración de Viajes y Turismo de Estados Unidos (AVTEU), establecida por el Decreto Nacional de Turismo de 1981, tenía características similares y desempeñó un papel similar en materia de mercadotecnia, asesoría y coordinación. La AVTEU reemplazó al Servicio de Viajes Estadounidense (Decreto de 1961) como la organización de turismo del gobierno federal. En 1996 el Congreso de

Estados Unidos cortó los fondos de la AVTEU esperando que estas funciones fueran realizadas por la industria.

Desarrollo

La organización estatutaria ha sido útil en la implementación para el desarrollo del turismo, especialmente de gran escala o regional. Se ha usado en países en vías de desarrollo para encauzar la inversión gubernamental de los proyectos de turismo cuando no se ha tenido ninguna inversión privada, o ha sido una empresa conjunta publica-privada. La ventaja de esta organización es su independencia de la burocracia central pero con el control de las finanzas y objetivos públicos. Los administradores son expertos en su área y tienen la libertad para lograr los objetivos específicos de desarrollo más rápida y eficazmente que los procesos de administración tradicionales. Éste tipo de institución se usó con éxito en México, Cuba e Indonesia (Bali) en el desarrollo de grandes extensiones de playa para centros turísticos. En México, el organismo se ha disuelto después de lograr sus objetivos con éxito acorde con la tendencia política hacia la privatización. El desarrollo limitado y la inversión pueden también ser manejados a través de una oficina de turismo nacional o estatal y a veces proporcionando terrenos nacionales como una forma de inversión.

Dirección del consejo

La dirección a nivel consejo puede hacer una contribución sustancial para que estas organizaciones estatutarias tengan éxito, sobre todo, si hay un presidente dinámico y comprometido. La presidencia del consejo normalmente es un cargo político por un término establecido y por lo regular es por tiempo parcial. Una presidencia exitosa tiene la experiencia y la confianza de la industria. Se requiere apoyo político del ministro para obtener recursos y para implementar la política a través del sistema burocrático. La presidencia obviamente debe tener una relación estrecha con el resto del consejo, pero en particular con el director ejecutivo en jefe (CEO). Idealmente, la presidencia junto con el consejo debe decidir la mejor política y deben dejar la administración de la organización al CEO.

Los consejos normalmente son de tiempos parciales e independientes y prestan servicio por un período establecido para permitir el acceso

de nuevas ideas a la organización. Pueden representar a la industria, relacionada con sectores y regiones del país. Los miembros pueden ser seleccionados de sindicatos, de grupos para la protección del medio ambiente y del servicio civil. Idealmente ellos no deben ser designados por motivos políticos. Un servidor civil puede ser una conexión útil con la burocracia o también puede ser una amenaza para la independencia del consejo. En Australia, un servidor público del ministerio responsable es un integrante que "facilita una comprensión de la administración pública y de los requisitos de rendición de cuentas estatutarios, y de la política gubernamental" (Encuesta Sobre Turismo del Gobierno Australiano (ETGA), 1986:79). El consejo es responsable del nombramiento del CEO, debe aprobar los nombramientos del personal de alto rango y establecer prioridades, políticas corporativas y planes estratégicos para la organización. Es común para los miembros del consejo reunirse mensualmente y recibir informes del CEO. La AVTEU no usó el consejo de administración pero quedó directamente bajo la responsabilidad de la Secretaria de Comercio la cual presidía el Consejo de Política Turística.

Dirección del funcionario ejecutivo en jefe (CEO)

El CEO es la persona clave de la organización, responsable para la administración de recursos, del personal y de la implementación de la política. Las responsabilidades de dirección están totalmente en las manos del CEO, quién debe trabajar estrechamente con el presidente del consejo y mantenerlo totalmente informado sobre los desarrollos más importantes. El ministro también de ser informado. El CEO debe tener una trayectoria reconocida de dirección exitosa y liderazgo en una organización importante. Las cualidades de dirección personales del CEO quizá sean más importantes que su experiencia en el turismo o en el sector respectivo del gobierno; sin embargo, estas experiencias reforzarían el desempeño del CEO. El éxito puede depender de que se mantenga un equilibrio entre la administración especializada del turismo y una administración general competente. Esto requiere tener cautela en la sensibilidad política y en las áreas públicas. Aún así la posición del CEO requiere de una iniciativa personal y una contribución positiva hacia las nuevas áreas de servicio. Es importante que el CEO mantenga un contacto estrecho con la industria para así obtener su confianza. Pero también debe tener una relación estrecha con el sector público.

El personal de la agencia de administración de turismo incluirá a muchos especialistas en el sector de turismo o en especialidades requeridas por el sector, particularmente habilidades de tipo comercial. Estos elementos estarán fuera del sistema de personal del servicio civil normal y operarán bajo su propio sistema independiente de sueldos y condiciones de trabajo. Esto es esencial para que la agencia tenga la flexibilidad para operar dentro del mercado y disponga de habilidades para responder a sus demandas. Es posible que algunos miembros del personal, incluyendo los gerentes, hayan sido reclutados por la agencia a una temprana edad y tengan una experiencia considerable, pero ellos deben ser receptivos y responder a los desafíos incesantes propuestos por el turismo y no deberán convertirse en personas complacientes ni demasiado burocráticas.

Otras organizaciones

Muchas organizaciones son importantes para la implementación de políticas y la asignación de servicios en el turismo. Por ejemplo, sin el apoyo que pueden ofrecer agencias centrales como las de finanzas, personal, administración, oficinas de dirección, planeación y ejecutivas, y los recursos financieros y de poder que aquellas ofrecen, la implementación será imposible. En los Estados Unidos el Consejo de Política Turística es responsable de la coordinación pero las organizaciones de sus miembros son esenciales para la implementación de la política. Éstas incluyen la Oficina de Administración y Presupuesto, los Departamentos de Comercio, Energía, Del Interior, Trabajo, Transporte, y el Departamento de Estado que es el responsable de los asuntos extranjeros. El Departamento del Interior cubre parques nacionales y la conservación del patrimonio. El apoyo del Congreso también es esencial en los Estados Unidos.

Obtener el apoyo de otras organizaciones es un desafío para las habilidades de los directivos del turismo. Hay un gran número de organizaciones con sus propios objetivos y agendas propias de política y de política pública y que sin embargo afectan al turismo, así que grandes demandas deben ser dirigidas a los directores de turismo para obtener su cooperación. Estas organizaciones son poderosas por propio derecho y a menudo tienen un alto nivel de influencia en el sistema administrativo y político de modo que pueden ser desdeñosas con los sectores y agencias de un status más bajo como el turismo.

Quizás algunas veces acepten propuestas de turismo pero pueden dar gran importancia a su implementación. La cooperación de las organizaciones de transporte, aeropuertos y aerolíneas es necesaria con el fin de que el número de turistas que visitan el país se incremente, y las agencias de inmigración tienen que estar de acuerdo en minimizar los requisitos de entrada. Los requisitos financieros de varios tipos, incluyendo impuestos y regulaciones de inversión extranjeras, tienen que ser por lo menos equitativos para que la industria tenga éxito, y varias agencias pueden estar involucradas. Una multiplicidad de organizaciones están implicadas en la administración del desarrollo de turismo a todos los niveles del gobierno y ésta es una de las áreas de política pública más difíciles de implementar. Otras organizaciones relacionadas con el turismo incluyen a la policía, salud, educación, marina y el medio ambiente.

Cómo: poder, finanzas, funciones, problemas y planeación

El poder y su uso

Los directivos tienen poder debido a su posición y habilidad de liderazgo pero también tienen poder de varias fuentes que pueden usar para implementar la política. Pueden cumplir o negarse a cumplir las leyes y regulaciones, y las medidas financieras, así como consentir o negar permisos, derechos de asesoramiento y participación. Un control directo sobre los turistas puede ser el de restringir su derecho a viajar, o su acceso a las divisas - por ejemplo, en Gran Bretaña en 1966 donde se impuso un límite anual por persona para los viajes al extranjero. Se actuó de esta manera para proteger el valor de la libra británica. Un mecanismo más informal sería el uso de métodos burocráticos para acelerar o retardar el proceso de implementación, bien sea para favorecer o para penalizar a otros participantes en el proceso. Los directivos también tienen el poder de interpretar lineamientos o deseos expresados por ministros. En la gran Bretaña como en muchos países, la capital representa la entrada principal de los turistas al país. Las pautas gubernamentales del partido Laborista han intentado hacer contrapeso para equilibrar este dominio pidiéndole a la ABT que dé énfasis a las otras regiones. En 1984 el gobierno conservador le pidió a la ABT reconocer la importancia de Londres como la entrada principal, debido a que los lineamientos anteriores no reconocieron eso adecuadamente. Los directivos a menudo son discretos acerca de cómo implementan la

política.

El nivel más alto del poder formal se encuentra en la constitución nacional. Es normal, como en los Estados Unidos y en Australia, no mencionar al turismo en la constitución, y esto puede llevar a dificultades de implementación. En Australia bajo la Sección 51 puede haber implementación indirecta de la política del turismo por el gobierno de la Confederación Federal Australiana a través del control y administración en medidas de sanidad, aviación, aduana e impuestos de consumo y, más recientemente, en áreas del patrimonio de la humanidad (Wald Heritage). El resto del poder va hacia los gobiernos estatales, y por consiguiente ellos son los responsables del turismo de su propio Estado. Esta falta de una especificación constitucional puede llevar al conflicto, a la duplicación y a problemas de implementación de la política. Un acuerdo formal se dio en 1976 para examinar y superar el problema. El Convenio del Consejo de Ministros de Turismo definió el valor del turismo para la Confederación y los gobiernos estatales y delinea sus respectivas responsabilidades. En esto, la Confederación debió desempeñar el papel de facilitador y coordinador general. Otros gobiernos fueron responsabilizados del turismo doméstico, infraestructura, planificación, regulación, y el desarrollo y promoción de atracciones e instalaciones estatales.

En Estados Unidos, diversas organizaciones están involucradas en la implementación y la formulación del turismo a través de los consejos nacionales. Una de las más importantes es la del Consejo Nacional de Directores de Viajes Estatales que es la principal organización de coordinación e información para los estados. Todos los directores turísticos de los estados y territorios pueden reunirse y hacer intercambios de información y estar de acuerdo en un enfoque único para el gobierno federal. Ellos tienen más influencia que poder directo. Otros consejos nacionales cubren áreas como las del turismo regional, turismo urbano y atracciones turísticas.

Finanzas

Las finanzas públicas son importantes para el desarrollo del turismo. Es casi imposible para el sector privado proporcionar la infraestructura que se requiere para el turismo, como caminos, vías férreas, aeropuertos, suministro de energía, agua y recolección de la

basura. Esto se ve muy claro cuando un nuevo centro turístico está en desarrollo en algunas áreas costeras o rurales inexploradas. La organización privada es dependiente del sector público para proporcionar la costosa infraestructura. Sin embargo los gobiernos, pueden pedir una contribución a estos costos. En Gran Bretaña, Lord Young afirmó:

> "Aún excluyendo el transporte y los gastos de infraestructura que se emplean para un objetivo más grande y a largo plazo la implicación del gobierno central en el turismo y el esparcimiento se considera un gasto anual muy importante. El gasto en el apoyo para el turismo y para los proyectos del turismo, para el mantenimiento del campo y del ambiente natural, conservación del patrimonio y para el impulso del deporte sumó casi 300 millones de libras esterlinas en 1984/85.
>
> Pero el gobierno cree que su primera prioridad para actuar debe ser tratar con los obstáculos administrativos o de otro tipo que se pueden haber puesto en el camino del desarrollo de la industria a lo largo de los años". (REINO UNIDO, Oficina del Gabinete 1985)

En la práctica, la primera prioridad en Gran Bretaña ha sido cortar el gasto y no apoyar financieramente la implementación con finanzas en el turismo. Siguiendo una revisión del turismo, el Gobierno Británico en enero de 1989 anunció que terminaría su ayuda a proyectos de turismo en base a la Cláusula Cuatro del Decreto 1969.

Una de las áreas más difíciles y polémicas para los gobiernos y la administración ha estado en la implementación de la política y el financiamiento, para crear aeropuertos internacionales nuevos o la ampliación de los que ya existen. Se aceptan los aeropuertos como un factor importante para el aumento del número de turistas extranjeros que ingresan. Gran Bretaña está teniendo problemas similares con el desarrollo de las vías férreas requeridas para el Túnel del Canal de la Mancha. Sin embargo Francia, se ha preparado para integrar el gran financiamiento público necesario para el sistema ferroviario súper exprés de vías férreas que se conecta con el túnel.

En la mayoría de los países el dinero público también se canaliza a la oficina de turismo nacional cuya función principal es la de comercializar la oferta de turismo nacional en el exterior. Esta comercialización ha sido principalmente financiada y manejada por el sector público. En Australia, por ejemplo, los fondos para este fin, han

aumentado en los recientes años. En 1993-1994 a la Comisión Australiana de Turismo (CAT) se le autorizaron $ 77.817 millones de dólares australianos, un aumento por encima de 150 por ciento desde 1986-87. Existe presión sobre la dirección para un manejo más eficiente en las finanzas. Los impuestos gubernamentales pueden utilizarse para apoyar a la industria cuando un impuesto de cuarto de hotel es asignado a la oficina de turismo nacional con propósitos comerciales, como en Singapur. El gobierno australiano duplicó su impuesto de salida del aeropuerto de $10 a $20 en julio de 1991, y la suma recaudada si bien no estaba directamente relacionada, fue similar a la que se le dio a la CAT. Muchos países, como el Reino Unido, Japón y Tailandia, tienen un impuesto de salida, pero los impuestos agregados al costo de los gastos de los turistas pueden hacer que un país sea menos competitivo.

Funciones de dirección

Los directivos del turismo adquieren poder no sólo de recursos legales y financieros y de sus habilidades de dirección, sino también de su conocimiento. Pueden tener un conocimiento generalista sobre el sistema de administración y su funcionamiento, legalmente y en la práctica. El buen director conocerá a la perfección el sistema y cómo utilizarlo para lograr objetivos y su implementación. La administración también tendrá un conocimiento técnico experto más específico sobre el sector turístico y cómo opera. Este conocimiento se dará más en gerentes con experiencia que también son profesionalmente calificados en turismo. Ambos tipos de conocimiento facultan a los directores a dar asesoría a líderes políticos e industriales sobre la implementación de la política turística. La continuidad en el cargo fortalece la experiencia, el conocimiento y la habilidad del directivo. Debido a su volatilidad y diversidad, el sector de turismo requiere a directivos que se puedan manejar eficazmente en ambientes externos e internos, competitivos y quizá hostiles. La continuidad puede ser importante sobre todo cuando la implementación de la política requiere de un periodo largo de tiempo, como en el caso del desarrollo regional y de aeropuertos. Los directivos deben establecer y fomentar buenas relaciones entre diversas secciones de la comunidad de la política de turismo. Éste es un elemento importante para una administración exitosa y la implementación eficiente de la política.

La comunicación eficaz es esencial, particularmente debido a los cambios rápidos en la oferta y la demanda del turismo. Para asegurarse de tener una cooperación positiva, los directivos deben estar preparados para involucrarse en negociaciones y conciliación, y a menudo éstas pueden lograrse con el asesoramiento y la participación de aquéllos involucrados y afectados en la etapa de la implementación. Estos papeles de la dirección son particularmente importantes cuando el sistema gubernamental tiende a ser inconexo e incremental. Los cambios más fáciles para poner en práctica y los que se cumplen con menor oposición son los incrementales.

La interdependencia es la base para la dirección en el sector turístico; ninguna comunidad de turismo puede sobrevivir sin las demás. Cada una tiene algo que intercambiar con la otra e idealmente, ésta es una relación de sociedad. Existen, evidentemente fuertes elementos de interés personal involucrados, y los dirigentes del sector público deben intentar asegurar que el interés público esté protegido.

Los dirigentes pueden desempeñar el papel de patrocinio pasivo, pero las necesidades de la industria pueden requerir un papel de liderazgo activo, tomando la iniciativa y estimulando la acción y la implementación de la política. La coordinación también es una función clave de iniciativas de la política turística, de programas y de los muchos organismos y actores participantes.

Cuadro 5.2 Funciones Esenciales de un CEO (Jefe Oficial Ejecutivo)

1 Liderazgo de planificación estratégica
2 Emprender planes de política y documentos para discusión del consejo.
3 Asegurar el manejo eficaz de los recursos humanos
4 Mantener contacto continuo con toda clase de publico externo e interno
5 Toma de decisiones en asuntos importantes, que no sean de rutina
6 Mantener la rendición de cuentas de los resultados totales y el uso de recursos
7 Garantizar la consistencia de los procedimientos operativos.

(ETGA 1986: 94)

En Australia, bajo la influencia de la Nueva Administración Pública, el CEO de la Comisión Australiana de Turismo (CAT) tiene el título de Director Gerente, pero sus funciones son similares a los otros CEO de turismo.

Alguna idea del rango de actividades y puestos requerido en la implementación de la política en el turismo se desprende del organigrama del Consejo Británico de Turismo 1990-1991. Ello puede contrastarse con la estructura organizacional de la Comisión de Turismo Canadiense de 1996.

Criterios y problemas

Muchos criterios pueden usarse para medir el éxito de los directivos, incluyendo el desempeño de funciones esenciales como la del Director Administrativo de la ATC. Los principios generales de interés público, también deben aplicarse al servicio público: efectividad, eficacia y rendición de cuentas.

La efectividad es el logro de objetivos formales; es la prueba mas ampliamente reconocida para la dirección del turismo. Por ejemplo, el éxito en el desarrollo del turismo incluye el crecimiento en el número de visitantes, la inversión extranjera, el tiempo de estancia del visitante y el dinero gastado, nuevos hoteles, y número de nuevos cuartos de hotel y el desarrollo del turismo regional. Es más difícil evaluar la contribución de la buena dirección a la viabilidad a largo plazo de la industria o al desarrollo ecológico sostenible. Por ejemplo, lo que parecía tener éxito en el desarrollo costero en España en los años sesentas no ha podido sobrevivir en los ochentas y noventas.

La eficiencia es el logro de los objetivos turísticos al menor costo posible; es decir, obtener el rendimiento posible de los recursos disponibles. Bajo la Nueva Administración Pública, los gobiernos han intentado estimular la eficiencia reduciendo los fondos disponibles. Existen objetivos políticos formales que deben lograrse y hay objetivos informales, pero existen también otras responsabilidades para un director de alto nivel del sector público.

Figura 5.1 Estructura de Dirección del Consejo Británico de Turismo

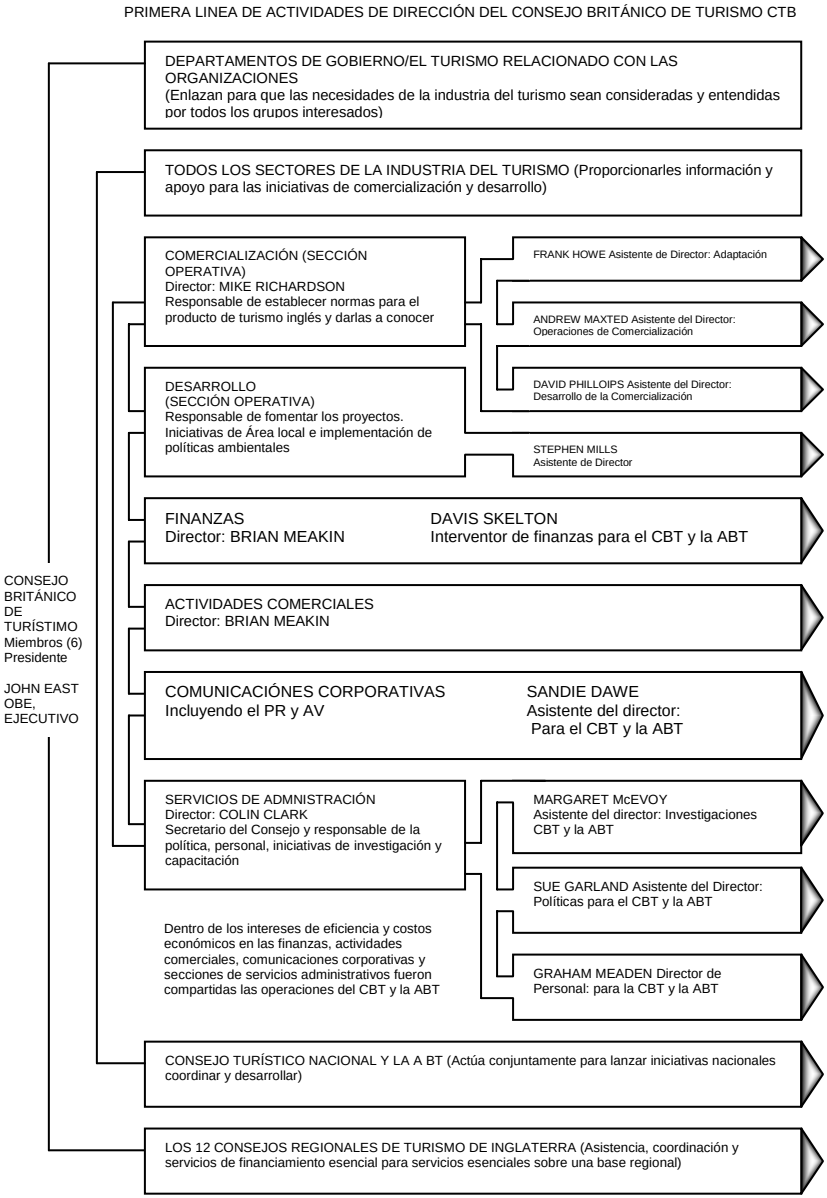
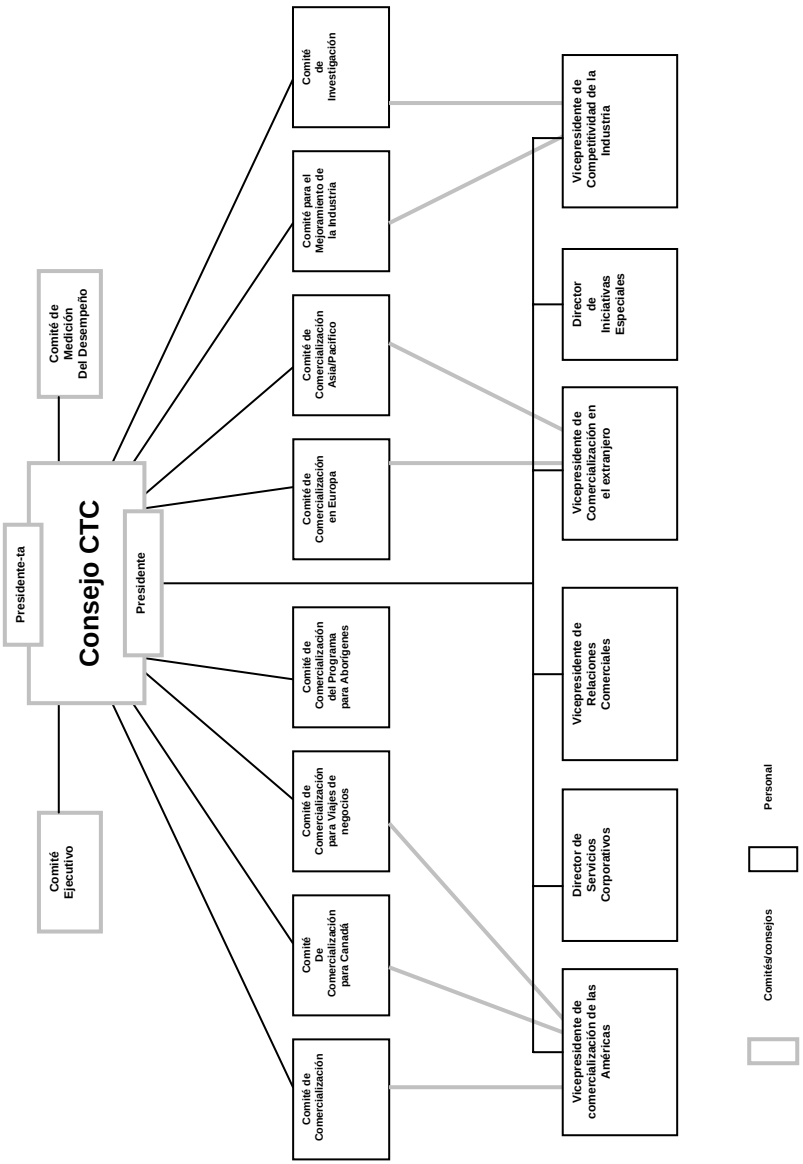


Figura 5.2 Estructura Organizacional de la Comisión de Turismo en Canadá (mayo 1996)



La evaluación es más difícil debido a que puede haber conflictos y contradicciones entre varios objetivos y responsabilidades, como entre efectividad e interés público. La administración puede ser efectiva al lograr el objetivo de incrementar el número de turistas, pero fallar en su apoyo al interés público al no proteger el ambiente. Los directores exitosos serán tan buenos o mejores que sus competidores. Serán sensibles, y enfrentarán o crearán demandas. Sin embargo, también son conscientes y sensibles a las necesidades del sector doméstico y a las comunidades locales. Los directores exitosos no sólo utilizan el producto del turismo nacional sino que también lo mejoran.

Problemas en la dirección del turismo

Los problemas en la dirección del turismo pueden ocurrir debido a los conflictos de objetivos y conflictos entre diferentes organismos. Los objetivos pueden ser demasiado limitados o demasiado enfocados económicamente, llevando al uso extremo del medio ambiente o al abandono de factores no-económicos. Los intereses públicos más importantes pueden ser desplazados por pequeños intereses económicos promovidos por la industria del turismo. Han existido también problemas mayores causados por la falta de implementación de políticas, por la ineficiencia o corrupción de los directivos. Existen problemas debido a la naturaleza diversa de la industria y a la fragmentación y rivalidad dentro del sector público. Los sistemas públicos de dirección pueden ser lentos, incómodos sin contacto con las necesidades de la industria. La implementación al nivel más bajo, al nivel del hombre de la calle, puede ser ineficaz (ver Lipsky 1980).

Los factores informales también pueden generar problemas. Los grupos y conexiones de poder ocultos, los intereses creados y privados en el sistema de dirección y la política de la comunidad, pueden evitar la aplicación eficaz de objetivos públicos. Los políticos y dirigentes pueden seguir agendas secretas, con el egoísmo y la codicia que conduzcan a la corrupción y al mal manejo de los recursos públicos, incluyendo el sistema de la ASP. El sistema de la ASP es un recurso público que debe usarse para beneficiar al interés público, no al privado. Un sistema de dirección con su propia cultura de auto beneficio, que es cerrado y secreto e impulsado por intereses informales y competencia de funcionarios y agencias, puede ser muy destructivo para el desarrollo del turismo basado en el interés nacional. Las oficinas nacionales de turismo están principalmente

interesadas en comercializar y aumentar el número de turistas y los directores muy pocas veces van más allá de estos objetivos. Estos directores pueden volverse demasiado especialistas o tecnócratas y así pueden desarrollar una visión del turismo simplemente estrecha.

Los ministros pueden usar políticamente a las Organizaciones Nacionales de Turismo (ONT´s) y los miembros del consejo pueden perseguir su propia política y objetivos personales antes que los de la organización. Los ministerios que patrocinan ONT´s quizá no tengan ningún interés real o compromiso para apoyar el turismo, el cual puede tener una categoría muy baja en un gran ministerio. Los ministerios pueden también usar las ONT´s con algunos propósitos, como los de proteger al ministerio y evitar la rendición de cuentas. En este tipo de ambientes, los administradores puede volverse políticamente partidistas, y fallar en la implementación de objetivos formales. Las ONT´s también pueden convertirse en herramientas de la industria del turismo y no llevar a cabo obligaciones de servicio a la comunidad.

Cuando una industria como la del turismo está en un periodo de crecimiento y los productos para el turista tienen una gran demanda, es difícil aislar las cualidades de la administración que están relacionadas con el éxito del turismo, de los logros obtenidos por la natural demanda del mercado. Esto sucede particularmente, cuando el sector privado desempeña un papel tan prominente en el desarrollo y la comercialización del turismo. En mercadotecnia, por ejemplo, normalmente es el precio bajo el factor más importante, para atraer a los turistas y, otros factores como las habilidades de dirección, son secundarios. Por consiguiente, algunas veces es difícil evaluar la dirección. Una prueba para la dirección es que opere bien en una situación de crisis, si la industria es amenazada por una guerra civil, el terrorismo o huelgas de trabajadores.

En la implementación, uno de los problemas estriba en la diferente comercialización y programas de promoción buscados por diferentes gobiernos, como los gobiernos estatales en Australia y Estados Unidos, o en las cuatro organizaciones de turismo en el Reino Unido, que comercializan de manera activa en el extranjero. Esto también puede generar un problema con gobiernos locales de la misma región que compiten entre sí. La competencia puede estimular a los directores a mejorar su desempeño. Para ello también puede ser una

pérdida de recursos, puede confundir al turista potencial, y sus imágenes de los lugares, y disminuir el impacto de los esfuerzos de comercialización. Esto es poco satisfactorio para la dirección y va en contra los cinco principios, pero es apoyado por grupos de poder, políticos y económicos. El gobierno del Reino Unido autorizó a Escocia y a Gales a comercializar en el extranjero con el fin de obtener apoyo político de estos dos países. Para examinar y resolver el problema en Australia, el gobierno federal de la Comunidad Australiana en 1993, facilitó recursos suplementarios de A $2 millones para la nueva "Sociedad de Australia", para la comercialización y coordinación de mejoras, para encauzar los recursos combinados de los gobiernos de la comunidad, los estados y los territorios.

En Estados Unidos, se pueden generar problemas entre las organizaciones federales y estatales de turismo, lo que puede provocar un fracaso al abordar necesidades nacionales y prioridades nacionales en el turismo. Estas dificultades fueron reconocidas por las declaraciones de una Conferencia de Turismo en la Casa Blanca, en Washington, DC, en 1995. Éste fue un reconocimiento parcial de que el gobierno federal tenía parte de responsabilidad en una de las industrias más importantes de Estados Unidos y de que había una necesidad de una administración organizacional más poderosa, y de establecer otras conexiones entre los diferentes gobiernos con la industria.

Dirección y planeación

La planeación es una parte muy importante del proceso por el cual el turismo es dirigido por los gobiernos a los niveles nacional, local y organizacional. Puede usarse para implementar la política y lograr objetivos, pero también puede utilizarse para ayudar a formular la política. Existen varias definiciones de planeación, pero una que es útil para la administración de turismo es: 'La planeación es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para actuar en el futuro y está dirigida al logro de metas a través de los mejores métodos' (Faludi 1973: 330). La planeación se usa extensivamente en el gobierno, como sucede en la planeación económica nacional; la planeación sectorial, como en el turismo o los parques nacionales; la planeación para el uso del suelo, la cual se aplica a menudo al desarrollo; el desarrollo urbano y rural; y la planeación corporativa, instituida dentro de las organizaciones públicas y privadas. Aunque la planeación se usa en

este estudio como un proceso, también es vista como un instrumento de dirección para el logro de objetivos, así como para el desarrollo económico. Desde una perspectiva de dirección, y reflejando el ideal Weberiano, la planeación es considerada como racional y objetiva, basada en el conocimiento y experiencia profesional y, administrada por funcionarios permanentes, calificados y competentes y no por políticos aficionados, temporales e irracionales.

Qué tanto utilice un gobierno la planeación y la naturaleza de esta planeación, reflejan la cultura política de un país. Esta cultura también ayuda a determinar el papel que desempeñan los gobiernos, y qué tanto intervienen en la sociedad. En Estados Unidos, la cultura limita la planeación económica nacional, pero permite otros tipos de planeación. En algunas culturas políticas, los funcionarios y los miembros de la industria del turismo pueden considerar la planeación como una intervención inaceptable y peligrosa del gobierno en los asuntos de la industria. La consideran socialista y en contra del movimiento libre del mercado y de la vigorosa respuesta privada a los movimientos del mercado. Aquéllos que apoyan esta posición pueden seguir un método incremental inconexo o un método de política *ad hoc* para el desarrollo del turismo. Estados Unidos es el mejor ejemplo de esto. Sin embargo, la AVTEU fue utilizada para recopilar y diseminar datos 'para facilitar la planeación en los sectores público y privado'. Los estados comunistas de China, Cuba y Vietnam han cambiado la planeación central rígida del pasado, dándole mucho más libertad a algunos sectores, incluyendo al turismo.

El Reino Unido y la planeación

En el Reino Unido no ha existido una planeación a largo plazo, extensa e integral para el turismo. A mediados de los 60s, cuando había una forma de planeación económica nacional, se prestó atención insuficiente al turismo. Desde ese periodo, no ha existido ningún sistema de planeación nacional pero, de acuerdo con el CEO del CBT en 1990:

> "Uno de los resultados importantes de la Revisión Gubernamental fue que el CBT debía tener una visión más aguda del turismo, la planeación y el hecho de pensar para el futuro. Para competir con otros países y animar a los británicos a que pasen sus vacaciones en el país, necesitamos una estrategia, antes de establecer objetivos y elevar

las normas". *(Viaje GBI 1990)*

Mientras que el gobierno o el ministerio no han elaborado ningún plan o estrategia para el futuro del turismo, la ABT y los consejos regionales han elaborado documentos después de consultarlos con la industria y el gobierno. Por ejemplo, en 1987 el CBT presentó la estrategia *Visión para Inglaterra* y después de la Revisión publicó *Planificación para el Éxito* 1991-95. Este estudio resultó de la investigación y 'de una extensa consulta con organismos públicos y con la industria'. Se identificaron cuatro principales desafíos, como se muestra en el Cuadro 5.3.

Cuadro *5.3* Desafíos de Turismo en *Inglaterra*

1. Crear una competencia internacional, sobre todo en Europa, para el aumento de viajeros sofisticados
2. Presión para equilibrar las necesidades del turismo con aquéllas del medio ambiente
3. Necesidad urgente de mejorar el transporte y las comunicaciones
4. Reclutamiento, capacitación y motivación de una fuerza de trabajo calificada en un mercado laboral competitivo.

(Reporte Anual del CBT 1990/1991)

La implementación de la estrategia de 1991-95, requirió del compromiso y financiamiento de los gobiernos, así como de una comercialización y desarrollo cuidadosamente coordinados a los niveles nacional, regional y local. El ABT creó *Lineamientos para el Turismo en la Gran Bretaña, 1991-95*. El presidente dijo que era para "proporcionar un marco de trabajo para la planificación y toma de decisiones de las organizaciones de los sectores público y privado que estaban involucradas en el turismo" *(Reporte Anual de la ABT 1991).*

¿Cuáles son los Resultados? El Caso de Tailandia

Planeación del turismo en Tailandia

Esta sección considera el manejo de la implementación de la política turística en Tailandia dentro del contexto de planeación económica nacional. La cultura política de Tailandia es una mezcla de un gobierno central poderoso en teoría; pero en la práctica, las organizaciones públicas y el sector privado pueden disfrutar de una

libertad considerable. Tailandia tiene una economía mixta, en la que el gobierno suministra la infraestructura y el sector privado hace el resto dentro del sistema económico. La industria turística, por ejemplo, está conformada principalmente por organizaciones privadas dentro de la infraestructura que aporta la ASP. Parte de esa infraestructura es un sistema de planeación económica nacional. Este no consiste en un plan obligatorio y extenso que deba seguirse, sino en un plan indicativo a cinco años que ofrece lineamientos y objetivos a los que se llega después de una consulta con los sectores público y privado. Debido a la naturaleza de la cultura política y del sistema, el gobierno tailandés no está en posición de imponer el plan. Sólo puede indicar cuáles son sus preferencias.

¿Por qué la planeación turística?

Como es común en los países en vías de desarrollo, el principal objetivo era el desarrollo económico, pero en los países desarrollados, el turismo era considerado más específicamente como un medio de captar divisas y mejorar la posición en la balanza de pagos. Aunque fueron motivos económicos la razón predominante de que el gobierno se involucrara en el turismo, a ellos se aunaron otros objetivos que reflejaban amplias responsabilidades para con la sociedad en general. El turismo fue considerado como una industria en crecimiento, en la que Tailandia contaba con los recursos naturales necesarios para convertirse en un destino turístico atractivo. El turismo doméstico lleva establecido muchos años, como era el caso de Hua Hin con su famoso hotel Railway y las residencias para las clases privilegiadas. El primer desarrollo importante a nivel internacional llegó con los programas de Descanso y Recreación (R and R, por sus siglas en inglés) para los soldados de los E. U. que estaban de servicio en el conflicto de Vietnam en los años 60´s y 70´s. Tailandia, como muchos otros países en vías de desarrollo, también fue estimulada por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para que creara sistemas de planeación.

Los objetivos formales del gobierno para el turismo fueron expresados en los objetivos asignados a la Organización del Turismo de Tailandia (OTT), que después se convirtió en la Autoridad de Turismo de Tailandia (ATT). A la ATT se le pidió que hiciera lo siguiente, como se muestra en el Cuadro 5.4.

Cuadro 5.4 Objetivos de la Administración de Turismo en Tailandia

- Buscar un crecimiento óptimo del turismo.
- Establecer planes de turismo para toda Tailandia
- Buscar el desarrollo económico de Tailandia a través del turismo
- Lograr estos objetivos de una manera que conservara y mejorara los aspectos sociales, culturales e históricos de Tailandia.

Estos objetivos fueron la base del Plan Nacional para Desarrollo del Turismo que fue publicado en mayo de 1976. Son similares a aquéllos del Sexto Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1987-91) que, de acuerdo con el director de la ATT, "puede ser considerado el plan maestro para el desarrollo y para la promoción del turismo en Tailandia" *(Reporte Anual de la ATT 1985).*

Cuadro 5.5 Objetivos Principales del Sexto Plan de Turismo, en Tailandia

1 Desarrollo del turismo nacional
2 Estimular al turismo internacional
3 Crear incentivos para el sector privado hacia el establecimiento de instalaciones de turismo de acuerdo con un plan de desarrollo apropiado.
4 Estimular la inversión pública para el desarrollo de la infraestructura y superestructura para el turismo en áreas específicas.
5 Preservación del medio ambiente del turismo
6 Mantener un estándar alto para los negocios y servicios del turismo
7 Implementar medidas de seguridad para los turistas

Aunque estos objetivos formales son bastante amplios, no existe en ellos la mención específica de responsabilidad para el bienestar de las personas. Sin embargo, se espera que llegue a existir un crecimiento óptimo en el turismo y que el plan y el desarrollo se den en *toda* Tailandia.

¿Quién es responsable?

La responsabilidad última para establecer objetivos y prioridades dentro de la formulación de la política y su implementación, es del gobierno. En Tailandia, el gobierno incluye al Primer Ministro, el Gabinete y las Agencias Centrales, como el Ministerio de Finanzas, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES), El

Consejo de Inversiones y el Departamento del Presupuesto. Otros ministerios con algunas responsabilidades en el turismo son el Ministerio del Interior, el de Comunicaciones y Transporte, el de Agricultura y Cooperativas y el de Ciencia. El Consejo Nacional del Medio ambiente, la Agencia de Parques Nacionales y el Departamento de Silvicultura actúan como cuerpos reguladores. La Aerolínea Internacional Tailandesa y la Autoridad de Aeropuertos de Tailandia (AAT), son otros organismos importantes del gobierno. Se hace un gran pacto de responsabilidad para la implementación de la política con gobernadores de provincias y con los gobiernos locales. La responsabilidad directa del turismo recae en un Ministro de Gabinete dependiente del Departamento del Primer Ministro. El Ministro es el Presidente de la ATT, que es el organismo clave para la formulación y la implementación de la política turística. La ATT se fundó como la Organización de Turismo de Tailandia (ATT) pero con la creciente importancia económica del turismo, se elevó su estatus para convertirlo en la (ATT).

La mayoría de los funcionarios de estas organizaciones son generalistas con habilidades y experiencia generales, como es el caso del Ministerio del Interior. En los organismos centrales, sin embargo, existe una proporción importante de tecnócratas que tienen experiencia y habilidades especializadas, tales como economistas y planificadores. Por lo general, el puesto superior es ocupado por un generalista pero, en algunos organismos como en el CNDES, el funcionario superior, o sea el Secretario General, será un especialista. En la ATT, el presidente tiene la calificación de generalista, pero posee una amplia experiencia en el turismo, es decir, es un especialista en turismo. La ASP de turismo necesita todo tipo de habilidades especializadas y, un buen director, reconocerá esto y podrá utilizar esta clase de personal, para lograr los objetivos de la organización. En la dirección del turismo ya no es aplicable usar el viejo adagio que dice: “El generalista en la cima y el experto al alcance de la mano”.

Todos los ministerios tienen funcionarios provinciales y algunas veces regionales para ayudar en la aplicación de políticas y planes. La ATT tiene oficinas regionales en Tailandia, como Pattaya y Phuket y también oficinas internacionales. El papel que desempeña el sector privado es crucial para el desarrollo del turismo y la implementación de los planes de turismo del gobierno, especialmente en una economía mixta, pero predominantemente capitalista como la de Tailandia.

Entonces, la pregunta es qué tan bien maneja la ASP sus relaciones con el sector privado. Esto se discute en el Capítulo 7. Un dispositivo organizacional usado por el gobierno tailandés ha sido la articulación de los Comités Consultivos Públicos y Privados.

¿Cómo manejan los directivos la planeación para el desarrollo del turismo?

El gobierno tailandés acepta la responsabilidad de la planeación a largo plazo para el desarrollo económico y social de Tailandia. El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES) es el organismo responsable de trazar los planes nacionales de cinco años y el turismo está incluido en estos planes. El secretario general del CNDES es miembro del consejo de directores de la ATT. En 1973, el Subcomité del CNDES para el Desarrollo de la Industria del Turismo funcionó como un Comité de Dirección para preparar un Plan Nacional para el Desarrollo del Turismo. El plan debía servir como base para los planes detallados después de una investigación de la demanda del turismo en cada una de las regiones de Tailandia. El potencial de todas las regiones fue evaluado y se hizo un examen de la necesidad de infraestructura. De ello surgió un marco general para el desarrollo, basado en una valoración de las prioridades relativas más que de las absolutas. La OTT fue el organismo clave en la formulación la política y el plan y el Director General Adjunto, el Coronel Somchai, presidió el Comité de Dirección, en el que estaban cuatro miembros de la OTT. La OTT proporcionó mucho de los datos esenciales, como la identificación de las 510 atracciones turísticas principales en Tailandia. Una empresa holandesa de consultores de turismo fue empleada para preparar el plan en base a los términos de referencia del Comité, la guía y los datos proporcionados por la OTT. Era un Equipo de Estudio Holandés de cinco integrantes qué empezó a trabajar en diciembre de 1974 y realizó estudios de campo.

Los consultores estimularon la participación local y afirmaron que la cooperación recibida fue muy eficaz. El plan se publicó en mayo de 1976 y fue un documento bien equilibrado y amplio, pero le faltaron detalles debido a diversas restricciones, de tiempo y de finanzas. No sólo reconoció la importancia del turismo en la economía, sino también los peligros, incluyendo el riesgo de la comercialización de turismo y el deterioro de los valores socioculturales. Reconoció así que debía prestarse particular atención a la protección de áreas remotas con una cultura vulnerable y que debían implementarse regulaciones

estrictas para proteger el medio ambiente. El plan recomendó que debía existir un crecimiento óptimo, con planeación de instalaciones y desarrollo para el turismo en toda Tailandia y que los objetivos debían alcanzarse "de una manera que conservará e impulsará los aspectos sociales, culturales e históricos de Tailandia" (Plan OTT 1976: 61). Aunque los efectos sociales y culturales son difíciles de cuantificar, deben tomarse en consideración. Se sugirió que no se debería permitir el desarrollo irrestricto del turismo internacional y que la entradas debían detenerse a un máximo nivel en algún momento del futuro. La capacidad de manejo de turistas en cada área no debería excederse.

Propuestas de planeación y dirección

El Plan de Desarrollo y los Programas recomendados durante los cinco años desde el 1 enero de 1975, cubrieron todas las regiones importantes. En Pattaya, un plan de desarrollo a largo plazo fue preparado y se estableció un organismo de desarrollo. Se fijaron normas medio ambientales y se tomaron medidas para combatir la contaminación en las playas y el agua del mar. Se recomendaron medidas contra la contaminación similar para Phuket con un uso controlado de las islas de la Bahía Phang-nga. La Isla de Samui sólo sería promocionada para los turistas locales y nacionales y el plan de desarrollo sólo permitía la construcción de hoteles modestos de precios moderados. Se recomendaron varios cambios administrativos y se recomendó eficazmente que la OTT se convirtiera en un ministerio con poder suficiente, para asegurar así un desarrollo integral para el turismo internacional y nacional. Se recomendó que los directores de la OTT fueran capaces de coordinar el sector público y guiar y controlar las actividades del sector privado. Se recomendaron dos departamentos, el de comercialización y promoción, y el de desarrollo de productos y servicios, apoyados por las secciones de investigación y planeación. Los mayores proyectos serían emprendidos por organismos especiales, mientras que la cooperación entre los sectores público y privado estaría bajo la supervisión de una Autoridad de Desarrollo del Turismo. Todas estas actividades estarían directamente bajo el control de un ministro gubernamental. Cualquier desarrollo de turismo tendría que estar equilibrado con otros intereses, como los de políticas y prioridades de desarrollo regional. El plan reconoció la importancia del sector privado y cómo su iniciativa había creado la industria, "indicando el esfuerzo de una mentalidad de negocios clara". Sin embargo, también

se hizo notar cómo la industria se podría salir de control y cómo sus intereses no siempre coincidían con los intereses nacionales o públicos, siendo dirigida principalmente por los principios de la libre iniciativa. El desarrollo requería de una dirección poderosa y de una agencia gubernamental con conocimiento en el manejo y la implementación y la OTT no estaba adecuadamente preparada para esto.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

La no implementación

Desde que el plan se publicó en 1976, el turismo se ha desarrollado de forma masiva y sin ninguna restricción real. La mayoría de los peligros y déficits percibidos han aumentado cada vez más, y han empeorado si no es que han quedado fuera de control. No ha habido un desarrollo equilibrado para el beneficio de toda Tailandia. No se le ha prestado atención a la capacidad de recepción de las áreas. El mar de Pattaya quedó muy contaminado al grado de que no era seguro nadar en él. Se han realizado costosos desarrollos en Samui para turistas internacionales. Otras áreas, como Chiang Mai y Hua Hin, están desarrolladas en exceso.

No ha existido descuido en la planeación formal en Tailandia. El NESDB ha presentado con regularidad planes de cinco años, en los que se ha recomendado el desarrollo del turismo. Por debajo del nivel del plan de turismo de 1976, han existido varios planes regionales o para centros turísticos en áreas como las de Pattaya y Phuket. El problema ha sido que estos planes no han sido implementados. En lugar de hacerlo, se han propuesto nuevos planes.

La ATT y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (ACIJ) emprendieron un estudio sobre el Desarrollo Potencial del Área de Turismo para la Región del Sur de Tailandia en 1988-89. En este estudio se asumió que el turismo aumentaría y que esto era de desearse. La misma presunción se hizo en un importante estudio de lineamientos de la capacidad de recepción de un área en la Isla de Samui en 1988 que fue llevado a cabo por el Instituto de Investigación Científica y Técnica de Tailandia. El estudio de la ACIJ, como otros estudios, también esquivó la difícil pregunta de quiénes serían los beneficiarios reales de este desarrollo. Se supuso que habría un efecto

de derrame para los habitantes de la localidad, pero no había datos de peso a este respecto, ni se realizó ningún estudio de los costos sociales, medio ambientales y de otro tipo. La ACIJ predijo que 1.6 millones de visitantes llegarían a las tres provincias sureñas de Phuket, Phang-nga y Krabi durante 1991; 2.2 millones en 1996 y 3 millones en el año 2001. Para el 2001, se necesitarían 32,000 cuartos de hotel, lo que crearía escasez de tierra en la región de Phuket, por lo que el desarrollo tendría que proceder a lo largo de la costa. La ACIJ propuso que sus planes se implementaran en los próximos doce años. Sin embargo, formular planes es relativamente fácil. El mayor problema es llevarlos a cabo, como lo demuestra la experiencia tailandesa.

Restricciones a la ASP

Una de las razones por las que los administradores fracasan en implementar políticas o en el desarrollo de planes, es porque no tienen el control completo del proceso de implementación y de los factores que afectan este proceso. Están restringidos por el ambiente internacional y nacional en el que tienen que operar. Las industrias de turismo deben operar dentro de un mercado mundial altamente competitivo. Las naciones dependen de otras naciones para obtener capital, ayuda, mercados, turismo y cooperación en general. En este respecto, Japón fue el país más importante para Tailandia. Japón estaba bajo la presión de tener que recortar su enorme superávit comercial. Una de las respuestas del gobierno fue la de impulsar el turismo japonés en el extranjero, incluyendo a Tailandia. El gobierno tailandés tiene que tener cuidado de que esta medida no dañe su producto turístico, la industria o su imagen en el extranjero. Por lo tanto, se hace un esfuerzo considerable en la comercialización y las relaciones públicas y en proyectar una imagen favorable en el extranjero, incluyendo la eliminación de la mala publicidad acerca de la contaminación o el SIDA.

Cultura política nacional

Los gobiernos están limitados por su entorno natural, incluyendo la geografía, el clima, la historia, la cultura, la economía y la política. Los valores, características y comportamiento del sistema político y administrativo reflejarán estos factores. Por ejemplo, la tolerancia y la naturaleza tranquila de la sociedad tailandesa se refleja en lo poco

estricta que es la administración de la ley y en la relajada actitud de la implementación de políticas. El gobierno y el poder están muy centralizados en Bangkok, pero las localidades siguen ocupándose de sus propios asuntos. Tailandia es una sociedad budista, lo que también explica la tradición de la tolerancia. Esta tolerancia se extiende a la libertad que se les da a los extranjeros, a los grupos étnicos y a los negocios para que busquen sus intereses particulares y su desarrollo económico, pero también puede permitir la corrupción en el sector público. Otro factor es el deseo de obtener ganancias económicas, lo que puede determinar objetivos y actitudes en la industria turística, así como en otros sectores de la sociedad. El estatus formal, una fuerte jerarquía y un sistema de gobierno altamente centralizado en Bangkok es parte de la sociedad tailandesa. Sin embargo, también lo es una red informal de contactos y obligaciones bien desarrollada que opera bajo las reglas del juego. Los directivos deben operar dentro de factores dados o junto con ellos, pero esto no quiere decir que los factores siempre permanecerán constantes. Los factores cambiarán y la situación se hará fluida y dinámica. Una prueba para la administración es, no sólo cómo utiliza los factores dados, sino su habilidad para responder a un entorno demandante y lleno de cambios.

Una de las razones de la aparente falta de efectividad de la administración es que la responsabilidad y el papel del gobierno tailandés se consideran limitados. En el campo económico, tiende a ser pasivo, su actuación es mínima y tiende a ser reactivo más que activo. Los gobiernos están comprometidos con el desarrollo económico en general y apoyarán ciertas áreas políticas como es el desarrollo rural. Sin embargo, a menudo, el comprometerse con una política sólo será una cuestión de oratoria, así que no habrá implementación política. Los gobiernos le dan una alta prioridad a la supervivencia y a los intereses personales; después, a la seguridad y a la defensa. Están limitados por los grupos poderosos de la sociedad y reaccionan ante sus demandas. En primer lugar, éste es el caso del ejército y de grandes grupos de interés; en segundo lugar, se encuentra la opinión pública. Las políticas también pueden ser contradictorias, con objetivos como aumentar el número de turistas lo que puede impedir la preservación del ambiente natural.

Política

En cualquier país, la administración depende de la política tanto a nivel local como nacional. En Tailandia, los partidos políticos son débiles y no cuentan con una filosofía política poderosa. La administración en Tailandia se hace difícil porque el gabinete está formado por una coalición de partidos políticos; esto quiere decir que, aunque se persiga la unidad, deben reconocerse los intereses de diversos grupos. Esto hace que sea difícil estar de acuerdo con los objetivos nacionales y, que sea más difícil poder implementarlos. La formulación de políticas y su implementación, son asuntos secundarios después de la unidad. Se tomará una acción decisiva o nuevas iniciativas importantes, sólo cuando se cuente con un gran apoyo o cuando la opinión pública esté a favor. Los poderosos grupos turísticos podrán lograr que su desarrollo se implemente, a no ser que exista oposición porque se piense que el mismo podría amenazar al gobierno. Se les puede pagar a los políticos locales para que apoyen el desarrollo. Debido a su creciente importancia económica, los partidos políticos ahora se están interesando en la política turística, pero su aportación es limitada.

Las iniciativas políticas y su implementación pueden fracasar por la amplia y diversa gama de organizaciones públicas que están involucradas, cada una con su propia agenda política y buscando aumentar su poder. Las organizaciones pueden contar con una independencia considerable, tienen sus propios valores y perseguir sus propios intereses. Pueden ser apoyadas por coaliciones de intereses creados, buscando cada una de ellas el aumento de su propia influencia o mantener su *status quo*. A menudo, no existe un fuerte liderazgo ni control de parte del Primer Ministro o del gabinete. Ésta es una de las razones por las que los planes de cinco años del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES) tienen un efecto limitado y el motivo por el que no llegó a implementarse el Plan Nacional de Turismo de 1973. La naturaleza del gobierno y sus prioridades implican que en muchas áreas exista una inercia o falta de acción en la administración. El gobierno no implementa sus políticas de manera rigurosa, como por ejemplo, protegiendo a los grupos más débiles de la comunidad. Esta manera de gobernar puede fomentar un comportamiento antisocial en las organizaciones públicas o privadas. La industria puede sentirse estimulada a hacer las cosas al aventón y a involucrarse en prácticas corruptas y, los directivos, a escuchar y

proteger sólo a grupos de influencia. Existe una participación popular mínima o nula y no se consultan los intereses pequeños o locales que se ven afectados; el proceso se mantiene oculto, lo que estimula la corrupción y ayuda a intereses particulares a obtener una atención privilegiada y beneficios del sector público. Los políticos y los directivos pueden ser recompensados por intereses económicos privados cuando les otorgan un tratamiento preferencial en la aplicación de la política pública.

Los objetivos nacionales son delineados por el gobierno, como en el caso del desarrollo económico y la captación de divisas. El turismo es una industria ideal para alcanzar estos objetivos y se encuentra en una excelente posición para expandirse y desarrollarse más. Sin embargo, se le otorga prioridad al desarrollo rápido y la ASP y la industria tienden a descuidar las consecuencias económicas a largo plazo y los costos sociales y medio ambientales. Con este método, es muy difícil para las agencias públicas seguir una política de interés público, aunque deseen hacerlo. Las organizaciones públicas tailandesas, como la mayoría de las organizaciones, están más preocupadas por proteger y aumentar su propia influencia que por resolver de una manera activa los asuntos de políticas públicas. Las organizaciones quieren mantener satisfechos a sus propios grupos de interés y a la comunidad; rara vez toman la iniciativa y consideran que su principal responsabilidad consiste en mantener funcionando a sistema. Por lo tanto, se presenta un problema importante en el centro donde se crean las políticas en Tailandia. Debido a los conflictos políticos y de poder es difícil formular políticas, especialmente en temas controversiales; y aún es más difícil para la administración hacer que se implementen planes y políticas en contra de fuertes intereses económicos y en el contexto de la cultura política y administrativa que prevalece.

Organizaciones públicas

Los planes no han sido implementados, las políticas y las leyes no se han aplicado y el desarrollo del turismo no se ha controlado, en parte por el fracaso de las organizaciones administrativas del gobierno. La política interna que existe entre las organizaciones y dentro de ellas se complica más por la gran diversidad de términos en posturas legales, estatus, responsabilidades, roles formales e informales, poder, tamaño y competencia. Los objetivos formales e informales de las organizaciones pueden entrar en conflicto y el cumplimiento de la ley

puede ocultar la realidad informal Pueden haber problemas de competencia, comunicación, coordinación y cooperación entre las organizaciones y dentro de ellas. 'Existen demasiados niveles jerárquicos y demasiado énfasis en la supervisión empezando en los niveles superiores y siguiendo hacia abajo' (Amara 1983).

En comparación con los empleados del sector privado, los servidores civiles en Tailandia están muy mal pagados. Esta disparidad ha aumentado en el auge económico de años recientes. Como consecuencia, algunos funcionarios pueden 'aspirar a puestos de los que puedan obtener ganancias adicionales, aunque sea de modo ilegal…' [y] 'para su supervivencia, estas personas expanden sus redes por todo el sistema y trabajan en equipos para obtener riqueza' (Amara 1983: 168). El desarrollo del turismo puede involucrar grandes cantidades de dinero, así que no es inmune a este tipo de problema. Tener las aptitudes apropiadas para un puesto puede llegar a ser secundario cuando se tienen las conexiones adecuadas con un funcionario de alto rango que tiene influencia sobre los nombramientos y los ascensos. Estos diversos factores hacen que sea difícil tomar decisiones eficientes, lograr acuerdos e implementar planes e implementar políticas de manera eficaz.

Organizaciones del gobierno central

Las Organizaciones Centrales como el Ministerio de Finanzas, el Buró Presupuestario y el Banco de Tailandia sólo estaban interesadas en las divisas que el turismo podía ingresar al país y en el presupuesto que requería la Autoridad de Turismo de Tailandia (ATT). Debido a la entrada de divisas, apoyaban el desarrollo y el crecimiento del turismo. Estaban interesados en el desarrollo de infraestructuras de alto costo, como construir aeropuertos. Este tipo de gastos sólo fueron aceptados cuando el turismo reemplazó las exportaciones de arroz como el principal captador de divisas. El Consejo de Inversiones (CIT) estaba interesado en el desarrollo del turismo sólo en términos de invertir para obtener privilegios pero, en años recientes, muchos promotores han preferido buscar sus propias inversiones debido a los privilegios limitados obtenidos y a los términos y condiciones tan prolongados que fijaba el CIT. Los pronósticos del CIT no siempre han sido correctos en relación con el turismo ni han estado interesados en los impactos del turismo. Este Consejo sólo ha tenido dos o tres

funcionarios especialistas en proyectos turísticos. El CIT nunca evaluó la inversión extranjera en el turismo como de beneficio real para Tailandia, tomando en cuenta todos los costos involucrados. La inversión puede ser especulativa y no siempre está claro cuánta de la inversión local realmente proviene del extranjero. Más aún, "la inversión en hoteles de lujo representa una continuación de las inversiones especulativas en bienes raíces que son características de las clases gobernantes de muchas sociedades en vías de desarrollo'" ('Turismo: La Venta del Sudeste Asiático' 1981: 7 – 8).

La Organización Central con la responsabilidad directa de evaluar la importancia del desarrollo del turismo, especialmente a largo plazo en las esferas tanto sociales como económicas, fue el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES). Bajo el mandato del Primer Ministro Prem (1980 – 1988), el CNDES tuvo mucha influencia y vetó todos los grandes proyectos antes de que llegaran al gabinete. Sin embargo, bajo el mandato del Primer Ministro Chatichai, los proyectos, incluyendo los turísticos, iban directamente al gabinete. El CNDES tiene experiencia y conocimientos directos en el desarrollo del turismo, ya que su Secretario General Adjunto es miembro del consejo de la ATT. Sin embargo, sólo existen unos cinco funcionarios con alguna responsabilidad sobre la planificación turística. Hay muchas demandas sobre los recursos del CNDES, así que existe la tendencia de que los pronósticos y planes de la ATT sean aceptados en primera instancia e integrados al Plan Nacional. Se le ha dado poca consideración a los costos del desarrollo a largo plazo y a quiénes se benefician de este desarrollo, o a las tensiones a las que somete a la infraestructura y a las comunidades locales con un desarrollo demasiado rápido.

Las Organizaciones Centrales son responsables de formular políticas basadas en una valoración equilibrada y general de la economía y en las necesidades de la sociedad. Son responsables de notificar las prioridades, el desarrollo y la planeación a corto y a largo plazo. Las organizaciones, sin embargo, están condicionadas por la mentalidad de crecimiento y no le prestan suficiente atención a los beneficios reales para la gente y los efectos adversos de dicho crecimiento. Otro de los defectos es la debilidad que existe en la maquinaria de implementación.

> "A nivel gubernamental, la oficina del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES) y el Buró Presupuestario ayudan a crear políticas y a planificar, incluyendo las funciones de asignación de recursos, seguimiento y evaluación. Sin embargo, no existe una organización específicamente responsable de los supervisores y de acelerar el trabajo a este nivel. (Xuto *et al*. 1983: 144)

La principal organización que es responsable de la ASP del turismo, incluyendo su planificación e implementación, es la ATT.

Una organización de la ASP: la autoridad de turismo de Tailandia

¿Por qué la ATT y quiénes están involucrados en su manejo?

La ATT es necesaria porque el tradicional departamento de gobierno tailandés no puede realizar las funciones esenciales para que exista un turismo exitoso en Tailandia. Sólo este tipo de organización puede manejar el turismo en los sectores público y privado, a nivel nacional e internacional, a nombre del gobierno.

Este tipo de organización debe tener la experiencia, el dinamismo y la libertad requeridos para operar el mercado del turismo tan altamente competitivo. No existía un ministerio de turismo en Tailandia, así que la ATT tiene que tratar de llenar el vacío de poder y realizar funciones ministeriales. En 1994, la ATT tenía una fuerza de trabajo de 937 elementos con base en las oficinas principales de Bangkok y en las oficinas provinciales e internacionales en Londres, Nueva York, Sydney y Tokio. Los directores generales han contado con alta capacitación y experiencia en la administración pública del turismo. El Coronel Somchai se retiró en 1987 después de veinticinco años con la ATT y once años como director general. Su sucesor había trabajado en la ATT unos treinta años, hasta que fue transferido en 1994. El nuevo director ha laborado para la ATT el mismo número de años. El organismo tiene 3 subdirectores que son responsables de la administración, la mercadotecnia y la planificación y el desarrollo respectivamente (consultar el Organigrama que se presenta más adelante). El director ejecutivo es responsable ante un consejo directivo, en la que se encuentra un ministro que funge como presidente. El ministro tiene otras responsabilidades, que en 1994 eran la inversión y la energía. De los once miembros, siete tienen un nombramiento con base en la Ley y representan a organizaciones

gubernamentales; los demás representan a la industria turística. Aunque las decisiones más importantes son tomadas por el consejo directivo, el cual desempeña valiosas funciones de comunicación y coordinación, su aportación al desarrollo e implementación de políticas públicas por lo general no es muy grande. La ATT fue fundada en 1960 y elevó su estatus a Autoridad (ATT) en 1979 con un director a la cabeza, a pesar de lo cual su autoridad aumentó muy poco.

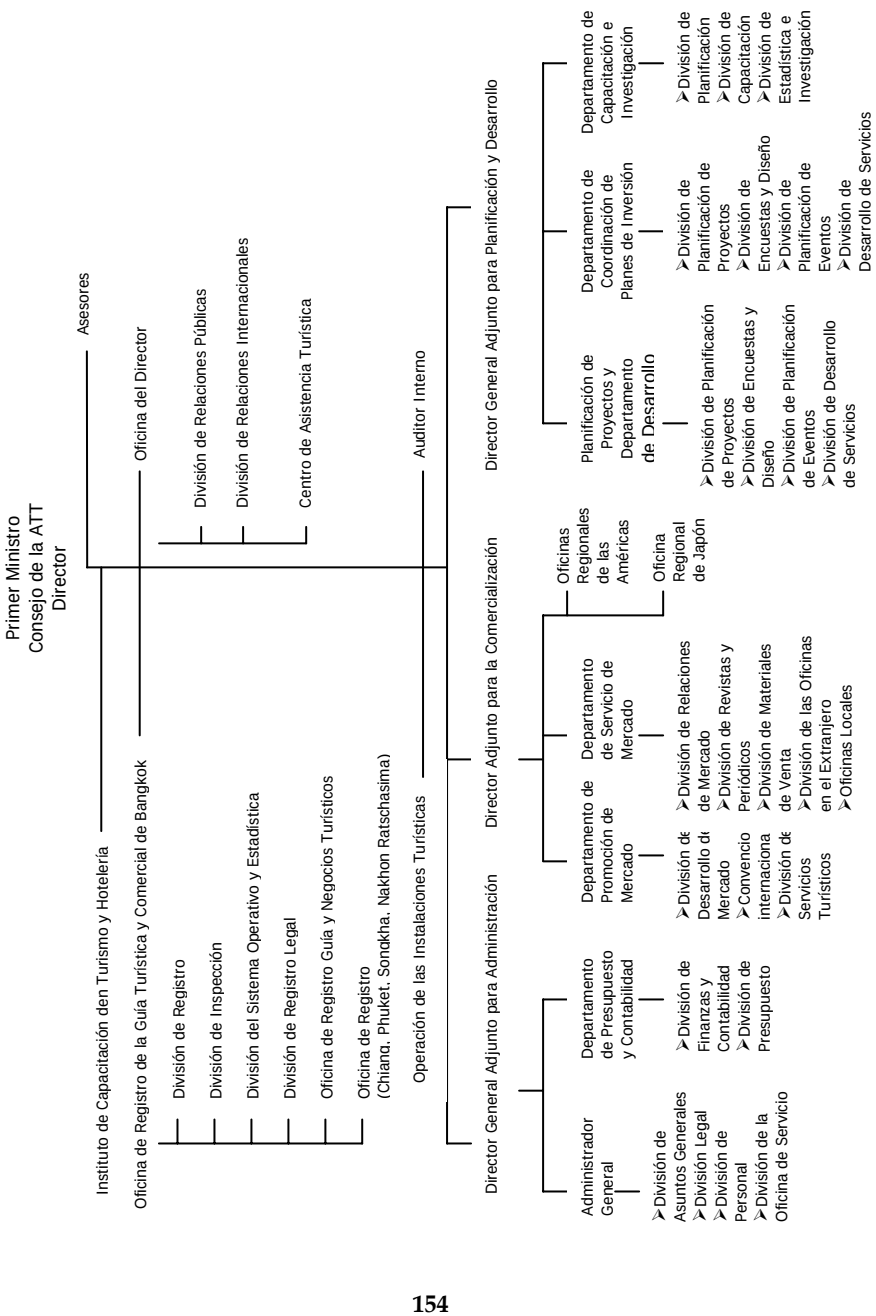
¿Cómo dirigen los administradores?

El consejo de la ATT es responsable de su administración, fijando las políticas, las directivas y los lineamientos. El director ejecutivo y los administradores de la ATT son responsables de implementar la política del consejo, asegurándose de que la misma llegue a su punto de aplicación. Para hacerlo, deben conocer el mercado del turismo, estar activos dentro de él y cooperar cercanamente con la industria y con otras organizaciones gubernamentales. Por lo general, estas otras organizaciones y la industria turística son las directamente responsables de la implementación de la política. Sin embargo, la prioridad de la ATT siempre ha sido la promoción y la comercialización de Tailandia en el extranjero. Este énfasis se ve reflejado en la selección de consejeros que pertenecen al sector de comercialización de la organización. A este respecto, la ATT no difiere de la mayoría de otras oficinas nacionales de turismo (ONT's) en el mundo, cuya prioridad es elevar el número de visitantes extranjeros. Esta parte del trabajo es más glamorosa, menos demandante y menos peligrosa políticamente que el control del desarrollo.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

En la práctica, el desempeño de la ATT puede verse afectado por el ministro responsable del turismo que preside la junta. El ministro es nombrado por el Primer Ministro y trabaja en la Oficina del Primer Ministro, pero esto no necesariamente aumenta la influencia de la ATT.

5.3 Organigrama de la Autoridad de Turismo de Tailandia



El Ministro es sólo un subalterno en el gobierno, tiene otras responsabilidades y el periodo de su gestoría es corto. Por otro lado, a menos que el Ministro esté en el Consejo del Gabinete Económico y apoyado por el primer ministro, puede tener sólo una pequeña influencia sobre otros ministros y organismos gubernamentales. Mientras el consejo de la ATT representa una buena muestra de organizaciones gubernamentales con representantes de la industria, los miembros son las cabezas de sus organizaciones y están muy ocupados. Su primer compromiso es con su propia organización y sus intereses, no con los de la ATT. La mayoría de los miembros del consejo están interesados en aumentar los números en el turismo y tienden a minimizar la crítica del desarrollo en el turismo. Los políticos, burócratas y tecnócratas, como los del consejo de directores de la ATT, pueden cumplir su papel formal dentro del sistema administrativo pero, en la práctica, las influencias informales en ellos y en la dirección pueden restringir la implementación de políticas y planes. Los políticos y directores también pueden ser engañados por sus propias relaciones públicas y su retórica.

Los ministros de turismo pueden desempeñar un papel importante si tienen habilidad e ideas de políticas públicas. Meechai Viravaidya ayudó hacer que la ATT y la industria estuvieran más conscientes de los problemas del turismo sexual y el SIDA en el turismo. Desde 1993, el Dr. Savit Bhotivihok intento reorganizar la ATT, hacerla más efectiva, eficiente y con mejor rendición de cuentas. Bajo su presidencia, en 1994 el consejo transfirió o removió, al director. El Ministro dijo que la dirección del turismo era lenta para responder a las iniciativas y las políticas.

> "La parte más difícil en la que he encontrado mucha resistencia y qué tiende a trabajarse más es la de reorganización y rediseño. Pero creo que estamos siguiendo esta línea, una vez que se realice el cambio estructural, veremos una nueva ATT". (Bhotivihok 1994: 4)

El director de la ATT y la organización son los responsables de implementar las políticas y los planes aprobados por el consejo. Ellos también 'tienen la responsabilidad hacia el país y hacia la industria en general, de que esta organización [ATT] funcione eficientemente y sea capaz de comprometerse con los desafíos' (Bhotivihok 1994: 15). Se ha sugerido que la ATT no siguió sus planes de desarrollo y políticas y que ignoró las recomendaciones que se le hicieron. El consejo sentía

que el director no se estaba desempeñando adecuadamente y que no se estaban produciendo resultados. Así que se prescindió de sus servicios, a pesar de la oposición de las ocho asociaciones de la industria del turismo. Había también la posibilidad de una agenda secreta, en la que estaba involucrado el director para proteger su posición financiera después del retiro. Se podría argumentar que la ATT tenía una visión muy estrecha de su papel. Se le prestó demasiada atención a los números y poca atención a la calidad de los turistas y a los efectos de turismo masivo sobre la sociedad y el medio ambiente tailandés. A pesar del aumento de fondos, se dieron recursos insuficientes a la investigación y al análisis de los ingresos económicos y sociales netos del turismo. La ATT ha sido lenta para prestar atención suficiente al impacto a largo plazo y a los problemas generados por el desarrollo. Se ha involucrado en la planeación, como con el plan de ACIJ para Tailandia del sur pero, en el pasado, se hicieron pocos intentos para implementar los planes de turismo y, los esfuerzos que se hicieron, fracasaron. La ATT no ha tenido éxito para satisfacer las necesidades públicas o no ha proporcionando el servicio público requerido. No ha controlado el desarrollo y no ha estado sujeta a un sistema riguroso de rendición de cuentas.

Problemas de desempeño

En su gestión de planeación y desarrollo, la ATT (Autoridad del Turismo en Tailandia) se ha visto restringida severamente por la falta de facultades y recursos, así como por la oposición. Sólo ha existido un éxito limitado en el control del desarrollo, en el plan de implementación, en la protección ambiental y en la solución de problemas antiguos. Los planes han sido criticados, considerándolos mal concebidos, demasiado costosos y con estadísticas y objetivos poco confiables, haciéndolos, por lo tanto, imposibles de implementar. No ha existido una corporación de desarrollo para el turismo y éste se ha visto desordenado y muy lento, con demasiadas construcciones y una explotación excesiva de los recursos naturales. Es más sencillo elaborar planes sobre el escritorio que implementarlos cuando se tiene en contra a los desarrolladores y a los intereses creados. También existen los problemas que pueden afectar a cualquier organización, como son los círculos de influencias, el nepotismo, el paternalismo, la excesiva atención a los trámites burocráticos y a las normas, así como la escasa capacitación o motivación del personal, especialmente a los niveles inferiores. Una limitada percepción de su alcance y un

cauteloso enfoque burocrático en cuanto a sus funciones, también pueden haber reducido la contribución de la ATT. Ésta debería nutrirse de personas talentosas a nivel interno, pero también reclutar talento del exterior para ayudar a crear una "nueva generación" de directivos.

Las políticas gubernamentales pueden ser contradictorias, como sucede cuando se le da prioridad al aumento del número de turistas y a las gestiones de desarrollo, actitud que va en contra de la política de proteger el ambiente natural. Ésta es una de las razones de la destrucción del medio ambiente en Pattaya y de la gran contaminación que existe en ese lugar. La ATT ha intentado elevar su estatus y aumentar sus poderes al convertirse en ministerio, pero no lo ha logrado. Su situación también se encuentra debilitada debido al insuficiente apoyo político y patrocinio del gobierno y de sus organizaciones centrales. La organización no tiene facultades y cuenta con fondos limitados con los cuales influir sobre las inmobiliarias o los gobiernos locales para imponer planes o políticas. Los directivos a nivel regional no tienen autoridad; todo lo que pueden hacer es brindar asesoramiento. La ATT siempre ha dicho que su falta de poder es la culpable de la falta de implementación de políticas y planes y del deterioro del medio ambiente. Sin embargo, en la práctica, sus directivos nunca le han dado prioridad a la protección del ambiente turístico.

En la práctica, la planeación del turismo en Tailandia se ha interesado principalmente en el desarrollo del uso de suelos y ha sido dominada por las fuerzas del mercado. Se han descuidado las principales áreas de política relacionadas con el interés y servicio públicos, como son la comunidad, la protección ambiental y el turismo sexual. En un discurso pronunciado en Camboya en marzo de 1994, Meechai, el entonces Ministro de Turismo tailandés, sugirió a los camboyanos que no siguieran el modelo tailandés de turismo, sugirió que algunos gobiernos habían mentido y seguían mintiendo acerca de los alcances del SIDA, por miedo a perjudicar al turismo.

Desempeño y éxito

A partir de los años 70´s, el modelo de turismo tailandés, a pesar de sus defectos y problemas, incluyendo los golpes militares, ha sido una de las historias más colosales de éxito en términos de crecimiento e

inversión. Se han alcanzado los objetivos públicos, incluyendo los del mercado y se ha respaldado el interés público, según lo ha definido el gobierno. Ha mejorado la calidad del los productos públicos para el turismo, como es el caso de la inmigración, las aduanas y los servicio aeroportuarios. Se han suministrado diversas formas de infraestructura que eran necesarias. Las gestiones de la ATT y del PSM han hecho una contribución sustancial al desempeño exitoso del turismo. La experiencia, inteligencia, dedicación y arduo trabajo de muchos, han dado como resultado una gestión eficiente y valiosa del servicio público dentro del interés común, siendo responsables del éxito en el turismo. En 1976, se recomendó el establecimiento de un Ministerio de Turismo; en 1996, sigue siendo necesario un ministerio que tenga poder para hacer sostenible un turismo exitoso.

Resumen

La implementación es vital si se desea alcanzar los objetivos de políticas, proteger el interés común y desarrollar exitosamente al turismo. En la práctica, la implementación es una de las tareas de gestión más difíciles, debido a la política, electoral a las luchas de poder, a los intereses creados y a la irracionalidad. Asimismo, existen muchas organizaciones diferentes, tanto públicas como privadas dentro de la comunidad de la política pública que pueden estar en conflicto interno y entre sí, sobre la aplicación de la política pública. Los cambios en la estructura de poder y en las percepciones y práctica de las políticas públicas también pueden afectar con el tiempo la implementación y los resultados.

La implementación del turismo, sobre todo su desarrollo, requiere de una organización turística poderosa, activa y experimentada (ONT) a nivel nacional o de un ministerio que tenga poder. El caso de estudio tailandés sugiere que mientras la ATT fue una organización con gran experiencia, fue ineficaz en el control del desarrollo, porque le faltó poder. El ministro, el presidente de una ONT o el funcionario ejecutivo en jefe pueden ser los participantes más importantes debido a sus posiciones de poder. Para lograr los resultados que requiere la implementación, ellos deben perseguir vigorosa y consistentemente sus metas durante todo el tiempo, para lo cual son necesarias organizaciones estables y directores de experiencia comprometidos con los objetivos de la política. Los directivos pueden, sin embargo,

concentrarse demasiado en la efectividad del mercado y abandonar los problemas más grandes de interés público y de necesidades sociales.

Los directivos dependen unos de otros para lograr una implementación exitosa; por consiguiente, el sistema y los factores formales e informales deben proporcionar la información mutua necesaria, respeto, confianza y apoyo. Los recursos de poder, las finanzas y los procesos formales, como los de planificación, son útiles para la implementación pero pueden fracasar con el tiempo debido a una falta de compromiso o debido a la corrupción en el punto de aplicación.

En Tailandia, en términos de resultados, la práctica de la administración del turismo ha sido satisfactoria dentro de las restricciones, las políticas y el sistema administrativo. Hubo una planificación formal eficaz pero la implementación fue ineficaz y condujo a la degradación de varios recursos del turismo y del medio ambiente. El sistema formal aceptó los cinco principios, pero fracasaron en implementarlos en su práctica. En cualquier sistema, la práctica formal de la administración puede ser satisfactoria, pero la actuación y el impacto en términos de desempeño pueden ser bastante insatisfactorios.

La administración de la implementación es particularmente importante a nivel local y esto se discutirá en el próximo capítulo.

Lecturas sugeridas

Elliott, J. (1983) 'Politics, power and tourism in Thailand', *Annals of Tourism Research* 10(3).

(1987) 'Government management of tourism: a Thai case study', *Tourism Management* 8 (3). El material sobre el manejo del turismo en Tailandia es limitado, pero el sistema básico no se ha modificado desde que se escribieron estos dos artículos.

Gunn, C.A. (1994) 3a edición, *Tourism Planning,* Washington, DC: Taylor & Francis.

Hall, C.M. (1994) *Tourism in the Pacific Rim: Development, Impacts and Markets,* Melbourne: Longman Cheshire. Un capítulo sobre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), incluyendo una sección sobre Tailandia.

-(1995) 2a edición, *Introduction to Tourism in Australia: Impacts, Planning and Development,* Melbourne: Longman Cheshire.

Inskeep, E. (1991) *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Approach,* Nueva York: Van Nostrand Reinhold.

Pearce, D.G. (1989) *Tourism Development,* Harlow: Longman.

Richter, L.K. (1989). *The Politics of Tourism in Asia,* Honolulu: University of Hawaii Press. Capítulo sobre Tailandia.

Selin, S. y Beason, K. (1991) 'Interorganizational relations in tourism', *Annals of Tourism Research* 18 (4): 639-52.

6.
Administración a Nivel Local

Este capítulo explica:

- Por qué es importante el gobierno local y cuáles son sus responsabilidades
- Quiénes son los participantes más importantes
- Cómo maneja el turismo la administración del sector público (ASP) a nivel local
- Cuáles son los resultados de la ASP a nivel local.

La administración del sector público a nivel local es llevada a cabo principalmente por el gobierno local, pero también incluye a representantes de las administraciones de departamentos estatales y nacionales y a organismos públicos, como los consejos de turismo y las agencias de transportes. Para ser eficaces, los diversos directivos y sus organizaciones deben cooperar unos con otros, así como con el sector privado. Los políticos locales que han sido elegidos como representantes, pueden llegar a estar mucho más involucrados en la administración de detalle, de lo que lo están a nivel nacional o estatal. Esto puede mejorar o perjudicar la aplicación de los cinco principios que son: el del interés público, el servicio público, la efectividad, la eficiencia y la rendición de cuentas.

Por qué: representación, responsabilidades, ideología y objetivos

Representación

El gobierno o administración local se encuentra en todos los sistemas políticos y en ese nivel es necesario permitirles a las personas de la comunidad que nombren a representantes o a directivos para que administren el área local en representación de los residentes. Es mejor que las decisiones que afectan directamente a los miembros de la comunidad sean tomadas por los representantes locales a nivel local. Dentro de una democracia, los políticos son elegidos para que se encarguen de cuidar y proteger a la comunidad; son responsables de

su bienestar y están ahí para representar sus intereses ante todos los demás. Las áreas locales pertenecen a las personas que habitan en ellas y que pagan impuestos locales, con lo que tienen derecho a recibir los servicios de los políticos y directivos de cada comunidad. El gobierno local tiene que proteger los derechos de los habitantes de la localidad contra intereses privados y gobiernos de mayor jerarquía. La administración tiene muchas responsabilidades a nivel local y el turismo puede encontrarse en un punto bajo de su lista de prioridades; sin embargo, en algunas instalaciones turísticas como Blackpool en Inglaterra o Reno en el estado de Nevada, Estados Unidos, esta actividad puede encontrarse en el primer lugar de la lista.

Los directivos del sector público están preocupados por dos asuntos primordiales en el turismo a nivel local. Uno de ellos proviene de la responsabilidad de proteger a los habitantes de la localidad y está relacionado con el impacto que tiene el turismo en la comunidad. Los dirigentes deben tratar de manejar el turismo de manera que este impacto sea benéfico y no perjudicial. En segundo lugar, existe la responsabilidad por el desarrollo, tanto económico como social, del área.

Cuadro 6.1 Gobierno local / roles de la autoridad

> Las autoridades locales en Gran Bretaña también juegan un papel importante para ayudar a promover y desarrollar el turismo en sus áreas. Además de sus actividades de mercadotecnia e información, ofrecen muchas facilidades y diversiones que disfrutan por igual tanto los visitantes como los residentes locales. Su papel en el proceso de planificación del uso de la tierra les brinda una influencia muy importante sobre el desarrollo del turismo. Desempeñan un papel fundamental al apoyar el trabajo de los consejos turísticos locales.
>
> (RU, Departamento del Trabajo 1992)

En años recientes, cada vez más gobiernos locales han tomado decisiones para estimular el desarrollo del turismo como un medio de impulsar la economía local y los ingresos del gobierno. Este desarrollo, sin embargo, puede tener efectos adversos en las personas de la localidad y, para que sea exitoso y benéfico, debe tomar en cuenta sus sentimientos y el medio ambiente. Es relativamente fácil para la administración central y local formular políticas, turísticas pero implementarlas no es tan sencillo a no ser que se reciba el apoyo de las personas de la localidad.

En la práctica, los administradores locales deben estar cerca de las personas para que puedan comprender sus necesidades y deben ser capaces de transmitir con efectividad y eficiencia estas necesidades y la información local a los dirigentes a nivel nacional. Las fuerzas económicas son muy poderosas y los dirigentes, especialmente a nivel local, deben asegurar que el desarrollo del turismo sea en el mejor interés de las personas de la localidad, tanto a corto como a largo plazo. La administración tiene un considerable poder legal pero, asimismo, como puede hablar en nombre de los habitantes de la localidad, tiene una legítima influencia y puede estar en una posición desde la cual pueda proteger a sus localidades de las fuerzas económicas y de los que toman las decisiones a nivel estatal y nacional. Los dirigentes locales también tienen el deber de explicar y educar a los políticos locales y a las personas de la localidad acerca de los planes y deseos del gobierno nacional y de los intereses del turismo, incluyendo las ventajas y desventajas del desarrollo turístico.

Los dirigentes locales no pueden ni deben actuar en el vacío. Trabajan dentro de la sociedad y están influenciados por ésta y por el sistema político y administrativo. Como sugiere Weber sistema del tipo ideal, para cumplir sus responsabilidades, los dirigentes individuales necesitan del apoyo y control de un sistema y de una organización. De manera ideal, el sistema debe ser eficiente, efectivo y moral. Un sistema es moral cuando es honesto y está basado en el interés público y se maneja para el beneficio de las personas.

Responsabilidades del gobierno local

Los gobiernos locales son tan importantes como los gobiernos nacionales, ya que representan a las personas pero, en particular, son importantes porque tratan con ellas y pueden afectarlas directamente en el lugar donde se encuentran. Son también importantes porque las decisiones y los planes formulados por los funcionarios del centro son inútiles, a no ser que sean implementados con eficiencia y eficacia por la administración a nivel local. A nivel local existen muchos ejemplos del fracaso de la implementación para encajar con los objetivos y las iniciativas de política que no pudieron obtener el apoyo de las personas de la localidad.

La administración a nivel local debe seguir los mismos cinco principios normativos que sigue la administración nacional. Los

dirigentes tienen la responsabilidad de colocar el interés público como su primera prioridad dentro de sus actividades de administración: deben satisfacer las necesidades de los habitantes de la localidad. Los intereses de los gobiernos nacionales o estatales o de los empresarios turísticos deben ser colocados dentro del contexto de los costos y beneficios para las personas de la localidad. Son ellas las que experimentan el impacto del turismo directamente y tienen que vivir con él de manera permanente. Los directivos locales pueden tener dificultades si sus deberes oficiales los llevan a entrar en conflicto con representantes electos cuyos objetivos principales son las ganancias financieras privadas, a costa del interés público.

Los gobiernos locales y sus dirigentes tienen responsabilidades con su sistema político nacional y estatal y estos gobiernos les otorgan el poder para aplicar las leyes y los servicios. En el Decreto del Gobierno Local de 1948, el gobierno del Reino Unido les dio poder a los gobiernos locales para suministrar información y publicidad para el turismo. En un sistema federal como el de Estados Unidos, con un gobierno federal y estatal no intervencionista, es posible que un gobierno local goce de una libertad considerable para decidir sus propias responsabilidades. Esto es particularmente cierto en las grandes ciudades. En el Reino Unido, que es un estado unitario, el gobierno local por ley debe suministrar una amplia gama de servicios. Generalmente, en el gobierno local, la mayor parte de la administración consiste en el suministro de servicios básicos, como la recolección de la basura y en la infraestructura, como los caminos y los sistemas de aguas residuales. La seguridad puede ser otra de sus responsabilidades ya que en las Olimpiadas de 1996 en Estados Unidos, el gobierno local de Atlanta, Georgia, aumentó la presencia policíaca para proteger a los turistas. El turismo sólo merece una gran atención como una actividad administrativa cuando es económicamente importante para la localidad local. Sin embargo, en periodos de recesión, todos los gobiernos locales desean estimular sus economías y atraer turistas a sus áreas.

Las responsabilidades del gobierno local van más allá de lo legal y lo económico e incluyen el bienestar de los pobres y necesitados, la moral de los ciudadanos, las buenas relaciones con los visitantes, los asuntos culturales y la conservación del medio ambiente natural. Los buenos dirigentes tratan de resolver los problemas y evitar la alienación de los habitantes de la localidad debido al turismo, ya sea

en ciudades capitales como Washington DC o Londres, en áreas escénicas como el Gran Arrecife de Coral en Australia o en ciudades históricas como Cambridge, Inglaterra. Los problemas mencionados por Cambridge en su Plan de Atención al Visitante son similares a los de otros gobiernos locales.

Cuadro 6.2 Los principales problemas ocasionados por el turismo, Cambridge, Inglaterra

1	Congestión, alteración y daños en las universidades y en el río
2	Congestión en las calles
3	Insatisfactorios servicios de estacionamiento
4	Inadecuado estacionamiento para autos
5	Las dificultades que tienen los visitantes para abrirse paso por una ciudad desconocida y
6	Las restricciones que existen en la operación del centro de información turística.

(Ayuntamiento de la Ciudad de Cambridge 1985: 45)

Ideología política

El turismo por lo general no ha sido una cuestión de disputa entre los partidos políticos. Sin embargo, los dirigentes de los gobiernos locales trabajan dentro de un entorno político que puede estar determinado por las creencias de los partidos, como ha sucedido con el partido laborista británico que le ha dado prioridad al bienestar social antes que a la regeneración de las áreas vacacionales de la costa. De la misma manera, el ayuntamiento Waverley, que es controlado por los laboristas en Sydney, siguió sus tradiciones de apoyo a las clases trabajadoras y le dio prioridad a construir viviendas asequibles antes que a la renovación de Bondi, donde se encontraba la playa más famosa para el surfing en Australia. Las convicciones sobre el desarrollo son más persuasivas en el gobierno local de lo que lo son las sustentadas por los partidos políticos, pero las primeras pueden politizarse en extremo ya que afectan al poder: quién es el que obtiene algo, cómo y cuándo lo obtiene.

Existe un acuerdo general entre los partidos políticos, con excepción de los partidos verdes, a favor del desarrollo del turismo. Sin embargo, algunos miembros de la comunidad pueden oponerse con fuerza a su desarrollo por razones ideológicas y empíricas. Entre estas personas pueden encontrarse las que se dedican a proteger el medio

ambiente y el estilo de vida de la comunidad así como aquéllos que se oponen a que se construyan edificios de muchas plantas en los complejos turísticos. El gobierno local puede permitir o detener el desarrollo, pero sus puntos de vista pueden ser ignorados y anulados por los gobiernos de más alta jerarquía. En julio de 1993, el gobierno de Queensland en Australia decidió no extender la red de suministro eléctrico al norte del Río Daintree, limitando así las posibilidades de que el gobierno local atrajera más desarrollo turístico en las muy aisladas secciones de la lejana Región del Norte. Ésta fue una decisión política basada en parte en cuestiones ideológicas, la preocupación acerca de las selvas tropicales y la Gran Arrecife de Coral que son patrimonio de la humanidad, pero también fue una respuesta al poder del grupo medio ambiente en el Congreso. Los gobiernos locales ignoran el poder con que cuentan los grupos que se dedican a la conservación y protección del medio ambiente y que con sus críticas y publicidad tienen un efecto sobre el electorado.

La ideología política puede determinar qué tan lejos pueden intervenir en el turismo los gobiernos locales y qué tipo de organización privada o de actividad turística tendrá su respaldo. ¿Acaso esta ideología simpatiza con las grandes instalaciones turísticas, o con los hostales para mochileros, el ecoturismo o los casinos? Los gobiernos locales pueden controlar de manera estricta el desarrollo o permitirle mucha libertad al sector privado. Pueden aplicar impuestos y comisiones pero también otorgar subsidios, tierras y permisos para el desarrollo. Sin embargo, los gobiernos locales sólo pueden actuar dentro de la ley y las políticas establecidas por los gobiernos de mayor jerarquía y esto varía considerablemente entre los diversos países y sistemas políticos. Dentro de los gobiernos locales, la postura ideológica decidirá qué tan abierto será el sistema de política, turística, cuánta participación se permitirá y qué prioridad se le dará a la conservación y al desarrollo ecológicamente sustentable. Las opiniones religiosas también pueden influenciar la política del gobierno local, como sucedió en Estados Unidos cuando los gobiernos locales, actuando bajo presión religiosa, redujeron los derechos de los homosexuales, lo que dio como resultado un boicot de los turistas a esas áreas.

La política, trata del poder en sus variadas formas y los dirigentes de los gobiernos locales tratan de reconciliar a los diversos grupos y fuerzas de poder en conflicto dentro del sistema administrativo local y

en la comunidad. La habilidad de los dirigentes para lograr la reconciliación es importante para el éxito del desarrollo local del turismo, ya que los empresarios privados también tienen poder, el poder de invertir o de no hacerlo. Aunque los gobiernos de nivel superior tienen casi todo el poder, a nivel legal y financiero, ese poder debe emplearse con cuidado, ya que por su lado los gobiernos locales tienen la autoridad como representantes legales legítimos de las personas de la localidad.

El poder es utilizado por intereses económicos y conservacionistas y por gobiernos locales rivales para alcanzar sus objetivos en sus áreas locales. Un gobierno local puede utilizar su poder para asegurar que los objetivos y los intereses públicos estén protegidos. Los dirigentes del sector público dentro de un gobierno nacional o local pueden utilizar su posición como un recurso de poder contra otros dirigentes o departamentos.

Aunque la política de partido y la ideología pueden no ser factores dominantes en el turismo del gobierno local, las posturas filosóficas más amplias pueden ser importantes para determinar cómo se usa el poder y las prioridades políticas de esos gobiernos y sus dirigentes.

Objetivos

Pueden existir objetivos formales e informales, los cuales pueden ser estipulados o no estipulados. Existe el objetivo general estipulado de representar y servir a las personas. Los objetivos informales de los dirigentes administradores pueden diferir de los de los políticos y hasta ser más legítimos, especialmente si los políticos están involucrados en la corrupción.

Sin embargo, la administración concentra sus esfuerzos principalmente en alcanzar objetivos de servicio, suministrando los servicios requeridos legalmente con efectividad y eficacia, tales como el suministro de agua, y manejo de las aguas residuales, las instalaciones con fines recreativos, el estacionamiento para autos, la salud y el bienestar, la inspección, la concesión de licencias, las regulaciones, la planificación del uso de la tierra y el desarrollo económico. En el caso del turismo, por lo general no existe un requisito legal para que los gobiernos locales se involucren, pero los servicios y las instalaciones para los turistas se suministran como

parte de programas más amplios de recreación y cultura que manejan los gobiernos locales para los habitantes de cada demarcación. Sin embargo, en años recientes, el desarrollo del turismo se ha convertido cada vez más en uno de los objetivos del desarrollo económico de los gobiernos locales.

Las ciudades industriales en Europa y Estados Unidos que están en declive y los pequeños municipios de la vasta extensión llamada el *outback* australiano, todos tienen el mismo objetivo de atraer los dólares y las libras de los turistas. Muchas instalaciones turísticas tradicionales que se encuentran en declive debido al cambio en los patrones del turismo, necesitan ser renovadas y, sin duda, ayudan las ideas de los gobiernos locales. Este declive pudo observarse en 1984 cuando los turistas británicos empezaron a gastar en el extranjero lo mismo que gastaban en casa. Los gobiernos están comprometidos con el desarrollo y el crecimiento de sus áreas y sus objetivos incluyen un aumento en la base de impuestos y en los ingresos financieros, incluyendo impuestos, rentas y tasas por servicios. Dentro de estos objetivos también puede incluirse el logro de un alto índice de empleos, lo que también ayudará a mejorar la economía del área. Instalar un casino o atractivas atracciones turísticas en un área, son pasos importantes hacia objetivos económicos.

"Pha Dua, una aldea al norte de Tailandia que tiene 900 habitantes, puede recibir hasta 300 turistas en un día agitado. El gran sacerdote YAO, dice: 'El turismo nos ha mejorado la vida. Antes, sólo podíamos sobrevivir de las cosechas. Ahora, podemos vender recuerdos a los turistas. Nos va mejor y dependemos menos de la agricultura.' A los granjeros de la colina se les ha estimulado para que reemplacen el cultivo de opio con el turismo. (Forsyth 1993: 30)

Los objetivos no económicos pueden obtener menos atención que los objetivos económicos. Pero los objetivos informales pueden ser importantes, como sucede con los que son el resultado de la frecuente rivalidad tanto entre los diferentes gobiernos locales, como entre los dirigentes. Por ejemplo, un gobierno local puede tratar de tener más instalaciones turísticas o más visitantes que el gobierno local vecino.

Los objetivos son importantes para asegurar que la administración se concentre en las prioridades de los líderes políticos para el beneficio del pueblo. Ayudan a inyectar una especie de vigor y de propósito a

las organizaciones administrativas. Pueden emplearse para permitir a los dirigentes obtener los recursos que necesitan y conseguir el apoyo de otras organizaciones. Los objetivos formales le dan legitimidad al comportamiento de los dirigentes. Los objetivos bien definidos son necesarios para poder evaluar el desempeño de los dirigentes pero es necesario asegurar de evitar que los objetivos locales entren en conflicto con los objetivos nacionales.

Los objetivos informales pueden ser usados por la administración para alcanzar o evitar el logro de los objetivos formales de la organización. Pueden emplearse para subir la moral de la organización, para ayudar en su comunicación, cooperación y coordinación. La moral de los integrantes de las organizaciones turísticas puede estimularse con la posibilidad de viajar para asistir a conferencias en el extranjero. La planeación de la carrera y la promoción basada en el desempeño, puede impulsar la eficiencia y la productividad de una organización. Sin embargo, si la promoción está basada sólo en conexiones o jerarquías y si los directivos no tienen objetivos y son conformistas, en su trabajo la eficiencia se verá disminuida. Los objetivos informales más importantes de los políticos serán siempre los de retener o aumentar su poder y aumentar las oportunidades de una reelección; asimismo, ser electos o reelectos como presidentes de algún consejo local o de un comité, como el de finanzas, planificación, desarrollo económico o turismo.

El peligro de los objetivos informales es que pueden ser utilizados para obtener más poder y ganancias personales; los proyectos turísticos pueden ser aprobados por el gobierno local a costa del interés público y de los objetivos locales. Pueden conducir a la corrupción institucional y financiera. También existe el peligro de que los objetivos privados a corto plazo puedan sustituir a los objetivos públicos a largo plazo en áreas como el desarrollo turístico.

Quién: representantes, directivos e industria

Los representantes electos, los dirigentes locales y los principales sectores privados con intereses específicos, se encuentran entre los actores y participantes más importantes en la comunidad política del turismo. Deberían estar incluidos los ciudadanos o los grupos minoritarios que pueden ser afectados por las decisiones políticas. Los

principios normativos requieren que los directivos acepten la responsabilidad de obtener una significativa participación ciudadana. Aquéllos que están involucrados variarán de acuerdo al asunto de que trate la política y, con propuestas como un nuevo aeropuerto o nuevas pistas, los dirigentes de los gobiernos locales deben lidiar con un gran número de individuos y organizaciones, a menudo con fuertes opiniones a favor y en contra.

La entidad legal responsable de la administración es la autoridad local encargada por ley de esta tarea y la administración tiene autoridad y dirige a nombre del gobierno local. Existen diferentes tipos y niveles de gobierno local, que van desde las grandes ciudades como Nueva York o Bangkok, hasta pequeñas comunidades y grandes áreas rurales como Cook Shire en el norte de Queensland, en Australia, que cubre 115,000 kilómetros cuadrados. Algunos gobiernos locales están desarrollando con éxito el turismo por primera vez, como las ciudades industriales en declive que cuentan con dirigentes innovadores. Otros directivos, como sucede en algunas instalaciones turísticas tradicionales a nivel doméstico, han fracasado al tratar de vencer el desafío de la competencia en el extranjero y han perdido sus mercados. El mercado del turismo siempre está cambiando, al igual que la comunidad turística. Los dirigentes de los gobiernos locales obtienen influencia, respeto y poder entre los ciudadanos debido a sus éxitos. Este poder es más efectivo que el que obtienen de la autoridad legal y la legitimidad que va de la mano con su puesto oficial en la organización pública, tal y como se describe en el sistema Weberiano.

Representantes electos

Los representantes electos, como los que legítimamente toman las decisiones, hablan en teoría por el pueblo, establecen las políticas y las prioridades y dirigen a los dirigentes administradores pero, en la práctica, pueden estar profundamente involucrados en la administración cotidiana como representantes a tiempo completo y presidiendo comités en sectores como la planificación y el desarrollo turístico. Gran parte del trabajo de las organizaciones públicas se logra a través de sistemas de comités. Los comités del gobierno local son una parte esencial del sistema administrativo, haciéndolo más eficiente y efectivo, pero los representantes también pueden ser personas de negocios que pueden utilizar su membresía en el comité para impulsar proyectos particulares que sólo beneficiarán sus

propios intereses. Los dirigentes administrativos deben ser capaces de responder al sistema de comités, pero también deben saber dirigirlo.

Directivos del gobierno local

Los directivos de un gobierno local cubren un amplio espectro de disciplinas y algunos están involucrados en la política pública en general y en el manejo de los recursos, es decir, el lado asesor de la administración, mientras otros están en la línea, manejando áreas específicas como el transporte o la comercialización del turismo. Los directivos pueden ser generalistas o especialistas pero, en la práctica, a menudo no existe una distinción clara entre sus actividades. El ejecutivo en jefe puede estar técnicamente capacitado como abogado o ingeniero, pero estará desempeñando funciones administrativas generales.

Directivos del turismo en el gobierno local

Como sólo recientemente se ha considerado al turismo como una industria importante, los funcionarios del turismo por lo general no tienen un alto estatus ni están dentro de los que ganan salarios más generosos. El turismo a menudo es una rama o sección del departamento de desarrollo económico o del departamento de parques y recreación. Ha sido hasta hace poco, que en las grandes ciudades y áreas turísticas se han creado centros de convenciones para los visitantes. La Nueva Administración Pública, la creciente importancia del turismo y los vínculos con el sector privado, están elevando el estatus y los salarios de los directivos del turismo. Con el cada vez mayor número de cursos que en la materia se imparten en las universidades y colegios, aumenta el número de graduados disponibles para obtener puestos dentro de la administración turística. En el gobierno local ha habido una modificación en el enfoque del turismo y los directivos pasando de la recreación como bienestar social, a un enfoque de desarrollo económico. Ahora es necesario que los directivos tengan experiencia y un buen currículum en el ámbito turístico o en mercadotecnia. Los altos directivos deben tener presentación y habilidades interpersonales de primera clase, así como aptitudes para comunicarse y, por encima de todo, calidad de liderazgo. Los directivos del turismo deben tener la habilidad de trabajar cerca de otros directivos dentro del sistema del gobierno local, incluyendo a los directivos de finanzas, proyectistas e ingenieros.

Ellos deben poder lidiar con rivalidades Interdepartamentales y con la cultura administrativa.

La industria turística

No puede existir el turismo sin la industria. En los países en los que el sector privado es débil o no existe, es el deseo de la ASP de competir en el mercado lo que lo hace importante. Es la industria la que provee las inversiones y el impulso y habilidad empresariales que son esenciales. A nivel local, en ella se pueden incluir abogados, agentes de bienes raíces, terratenientes, cañeros, empresarios y comerciantes locales, además de los que están involucrados directamente en el turismo. Pueden ser personas prominentes o adineradas de la comunidad local o nacional o bien de los lugareños que alquilan sus burros para un paseo por la playa. La Cámara Local de Comercio, junto con la Asociación de Turismo Local, a menudo juega un papel muy importante. Los consejos turísticos locales, como sucede en Gran Bretaña, pueden ser manejados por organismos mixtos de la industria y del gobierno local. Algunos de los líderes de la industria también pueden tener un papel activo en el partido político local o ser elegidos miembros del consejo del gobierno local. Los sindicatos y los empleados del sector turístico también pueden ser muy importantes, participando en el proceso de la elaboración de la política y presionando para el desarrollo del turismo. Muchos miembros de la localidad apoyan la demanda de la industria en cuanto al desarrollo porque éste genera más empleos y más ingresos. Los directivos públicos tienen una responsabilidad y un interés común: trabajar con directivos del sector privado, por el beneficio tanto del turismo, como de la comunidad local.

En Estados Unidos desde hace tiempo es habitual que el gobierno local maneje sus responsabilidades en cuanto al turismo en asociación con la industria local, a través de una entidad legal separada. Las localidades también cooperan con los gobiernos estatales y pueden existir acuerdos regionales. En la ciudad de Nueva York, la entidad legal es el Buró de Convenciones y Visitantes de la ciudad, cuyo presidente honorario es el alcalde de Nueva York. En Houston, Texas, existe el Buró de Convenciones y Visitantes del gran Houston. Pueden encontrarse instituciones similares en Gran Bretaña, como el Consejo Turístico Merseyside y el Desarrollo Turístico Leicester, Ltd., el que

proclama que la localidad es algo 'más que una ciudad de la Región de las Midlands'.

Los directivos públicos también deben tomar en cuenta los objetivos de los muchos grupos de interés, tanto a nivel local como nacional, ya sea *ad hoc* o permanentes. En años recientes, los grupos conservacionistas y medio ambientales se han visto particularmente activos y, a menudo, se han opuesto al desarrollo del turismo. Algunos grupos han obtenido el apoyo de los residentes locales.

Existen numerosas organizaciones nacionales que operan a nivel local, ya sea a través de sus oficinas o mediante visitas, reuniones y contactos telefónicos. Los departamentos gubernamentales federales y estatales como los de finanzas, policía, territorio, parques nacionales y marina, son participantes importantes en la administración a nivel local. Pueden operar directamente a través de organizaciones departamentales o de gobernadores provinciales, o bien a través de autoridades estatutarias. Pueden suministrar la infraestructura, como es el caso de los aeropuertos o hacer que las tierras del gobierno central estén disponibles para el desarrollo. Los gobiernos locales pueden depender mucho de los gobiernos de mayor jerarquía para obtener subvenciones y permisos, incluyendo la aprobación para la inversión extranjera.

Cualquiera que sean los arreglos administrativos, los funcionarios a nivel local deben manejar el turismo en conjunción con muchos otros participantes e intermediarios del poder.

Cómo: liderazgo, comunidad, poder y principios

Cómo es manejado el sistema local de gobierno; variará entre los diferentes sistemas y entre los diversos tipos de directivos, ya sea que estos sean generalistas responsables de funciones generales o especialistas, responsables de sectores como el turismo. Sin embargo, todos los tipos de directivos deben ser competentes para dirigir dentro de su propio sistema y ser capaces de utilizar ese sistema para alcanzar objetivos. Para hacerlo, pueden tener características similares al ideal Weberiano. Para ser directivos exitosos, deberán tener un excelente conocimiento y experiencia para tratar con otras organizaciones tanto públicas como privadas, y deberán ser capaces

de dirigir con eficacia dentro de la comunidad de política pública. Los directivos deberán tener las habilidades técnicas y la experiencia requeridas o bien deberán ser capaces de emplear a asesores competentes para obtener la información que necesitan.

Liderazgo

El poder de los directivos proviene de su puesto oficial y de sus conocimientos y aptitudes; también proviene de sus calidades de liderazgo. Los directivos del gobierno local tienden a ser reactivos ante los eventos, pero los directivos del turismo que son exitosos poseen la habilidad de liderazgo para ser proactivos. Es fácil dirigir una organización si todo marcha sobre ruedas, pero hace falta un verdadero liderazgo para dirigir un sector siempre cambiante y dinámico como el turismo, especialmente si la industria turística local está en declive, como es el caso de las instalaciones turísticas costeras en Gran Bretaña, o cuando existe una crisis como en el caso de los ataques terroristas en Egipto y en Turquía o disputas que paralizan a la industria, como sucedió con la huelga de aerolíneas en Australia en 1989. Los líderes deben ser legítimos y tener integridad pero si tienen visión, iniciativa y determinación, podrán vender lo que parece ser menos comercializable. Esto se hizo en Bradford, un antiguo y deteriorado pueblo industrial textil en el norte de Inglaterra, donde había un alto índice de desempleo y la clase trabajadora emigraba a otros lugares (Buckley y UIT 1985).

Los poderosos líderes innovadores pueden preferir la mayor libertad que existe en las organizaciones turísticas autónomas locales. Éstas pueden estar financiadas y dirigidas en parte por los gobiernos locales. Sin embargo, la baja prioridad y estatus que se le otorga a la administración turística en los gobiernos locales, así como la escasez de recursos, por lo general no atraen a líderes destacados.

Comunidad de política pública

La administración opera dentro de una comunidad de política pública y de un sistema legal nacional. Está restringida por las leyes y por la disponibilidad de recursos. Los directivos operan en base a sus conocimientos y experiencia, la cual obtienen a través de buenos vínculos y contactos con otros miembros de la comunidad de política. Es necesario contar con un buen sistema de comunicación, el cual

empleará mecanismos formales como comités de asesores, o miembros cooptados en comités gubernamentales, pero también contacto y consultas informales. Sin embargo, los vínculos cercanos no deben permitir que la administración sea capturada por la industria o que sea utilizada como guardián de intereses privados. Los directivos deben mantener su integridad y servir al interés público. A menudo, su papel es el de manejar conflictos, reconciliar a grupos opositores, negociar y consultar para encontrar una solución aceptable y equilibrada a los problemas. Puede surgir una controversia acalorada entre los empresarios turísticos y los conservacionistas locales, ya que los últimos consideran que a los primeros sólo les interesan las ganancias económicas. 'A nivel local, lo que resulta a menudo son conflictos entre las demandas de la acumulación del capital privado y las contingencias derivadas de los requerimientos de las autoridades locales para cumplir sus deberes estatutarios en términos ambientales, sociales y económicos.' (Shaw *et al.* 1991: 183)

Por lo tanto, la administración tiene que ser clara en cuanto a los objetivos públicos y las prioridades, con planes y estrategias que ya hayan sido formuladas. Los directivos deben tener las habilidades necesarias para alcanzar los objetivos en situaciones de conflicto. La administración debe tener cuidado de no invertir mucho tiempo en reuniones y consultas a costa de una implementación exitosa. No hay duda de que el proceso burocrático formal puede ser lento y consumir el tiempo de los directivos públicos y privados. Los costos pueden dispararse y aumentar rápidamente especialmente durante periodos de inflación y el proyecto de turismo que se ha propuesto puede ponerse incluso en peligro. Éste es uno de los argumentos que manejan los directivos para justificar la necesidad del la vía rápida en el desarrollo turístico.

Poder

La ASP tiene un poder considerable, tanto a nivel formal como informal. A nivel informal, la manera en la que los directivos por lo general manejan el proceso puede conferir o restar beneficios. Como ya se afirmó, las demoras pueden costarles caras a aquéllos que dependen de las decisiones y acciones del gobierno local. La ley puede dejar la discrecionalidad en manos de los directivos, así que son ellos los que decidirán si ésta se aplica con rigor o laxamente. Las decisiones políticas y las estrategias deben ser interpretadas y

aplicadas por los dirigentes. Ellos tienen el poder de meter asuntos en la agenda política, influenciar las prioridades, apoyar una propuesta turística o colocarla al fondo de los asuntos pendientes. Pueden recomendar que se otorgue o que se niegue un permiso o una subvención financiera. En estos casos, los directivos pueden actuar informalmente y aplicar sus propios valores, en lugar de seguir los principios de la ASP. Una situación paradójica puede surgir cuando los empresarios turísticos tienen que sobornar a los funcionarios para que se comporten como deberían comportarse en primer lugar: eficientemente, con eficacia y con honestidad. Esto es diferente a sobornar a un directivo para que haga algo a lo que no tiene derecho el solicitante, como no aplicar la ley en contra de la construcción de un camino hacia una instalación turística que atraviesa una reserva natural.

Los poderes formales de los directivos provienen de los estatutos y de su puesto oficial. Existen leyes específicas que le dan a la ASP jurisdicción sobre una amplia gama de funciones de importancia para el turismo, incluyendo la infraestructura como caminos y transportes, la planeación, regulación, licencias, conservación, medio ambiente, comercialización y salud pública. Bajo los términos de la Ley de Gobierno Local de 1972, que entró en vigor en Inglaterra y Gales en 1974, el poder de los gobiernos locales con respecto a la promoción y desarrollo del turismo, están firmemente establecidos. Dependiendo del sistema político, es posible que los gobiernos locales puedan tener competencia general para actuar, a no ser que se los prohíba la ley; por ejemplo, en la provisión de estacionamientos para autos, terrenos para acampar y miradores turísticos. Algunas leyes son obligatorias; por ejemplo, uno de los requisitos que debe llevar cualquier propuesta de desarrollo turístico incluye un estudio del impacto medio ambiental o, como sucede en Gran Bretaña, donde los gobiernos locales deben preparar planes de desarrollo para sus áreas. Los gobiernos locales deben tener cuidado para asegurarse de que no están actuando más allá de sus poderes. Los directivos pueden emplear sus poderes de planeación para lograr objetivos turísticos, para controlar la industria y el desarrollo y para implementar los cinco principios. La planeación puede variar entre la simple planeación del uso de la tierra y la zonificación para su uso, hasta estrategias de planeación a largo plazo más elaboradas. La efectividad de la administración variará de acuerdo con los recursos disponibles, incluyendo las finanzas, las habilidades y el liderazgo.

Un sistema local de gobierno debe tener dentro de sus recursos el poder de proteger el interés público y de controlar interna y externamente la corrupción. Los recursos y la ayuda pueden provenir de gobiernos de mayor jerarquía o de organismos especializados como el Consejo Británico de Turismo.

"También encargamos un estudio detallado de los problemas que enfrentan las pequeñas instalaciones turísticas costeras de Gran Bretaña, el cual estamos siguiendo en el año actual. Una vez más, es más fácil identificar el problema y hacer recomendaciones apropiadas, que asegurar una acción efectiva. Muchas instalaciones turísticas sufren de un legado de descuido y no existen soluciones simples. El problema tendrá que ser abordado principalmente por las autoridades locales y los empresarios privados, pero nosotros haremos todo lo que está a nuestro alcance para ayudar. (CTB *Reporte Anual 1990/91:* 2)

Poderes financieros

Uno de los poderes más importantes que tiene el gobierno local es el poder de establecer impuestos o contribuciones. Entre más puedan elevar los gobiernos locales estas contribuciones, más podrán ofrecer en servicios y más independientes serán del gobierno de mayor jerarquía y del sector privado, incluyendo a la industria del turismo. Los gobiernos locales prósperos están en mejor posición de resistir o negarse al desarrollo turístico. Los gobiernos locales y sus dirigentes están bajo la presión de los ciudadanos en cuanto a generar más dinero de los turistas para ayudar a pagar el costo de los servicios que ofrecen. Existe resentimiento cuando se incurre en gastos debido al turismo y los residentes piensan que los turistas disminuyen la calidad de su vida y perturban el confortable estilo de vida de la comunidad. En ocasiones, los líderes políticos apoyados por los directivos locales, impulsan proyectos e inversiones sin hacer una evaluación eficiente de los beneficios sociales y económicos para la comunidad local. Es difícil medir los beneficios de las inversiones turísticas y, a menudo, los líderes políticos están más interesados en obtener halagos por sus proyectos, que en evaluar su eficiencia. Esta evaluación es particularmente necesaria en los gobiernos locales, donde los recursos son escasos y el desempleo es elevado.

El gigantesco complejo turístico Seagaia en la costa Kyushu del Japón, ilustra estos peligros. Inaugurado en 1994, este complejo constituye

una empresa conjunta fundada por los gobiernos municipales y prefectural de Miyazaki y diversas compañías locales, con un costo de 200 billones de yenes (más de 2 miles de millones de dólares). Cuenta con un hotel de 753 habitaciones, un centro de convenciones para 5,000 personas, un parque acuático cubierto, un campo de golf Tom Watson, un club de tenis y un parque de diversiones, incluyendo una zona de juegos de alta tecnología. La pregunta es si estas instalaciones pueden atraer suficientes visitantes tanto de Japón como del extranjero; ¿Puede competir con instalaciones turísticas que tienen Playas, un mejor Clima, costos más bajos y un aeropuerto internacional? ¿Se justifica que los gobiernos locales inviertan fondos públicos a corto y a largo plazo, personal y otros recursos en aventuras de este tipo?

Bajo la Nueva Gestión Pública, la ASP está más dispuesta a introducir para los turistas esquemas como el usuario paga con lo cual se genera una amplia gama de cargos que pueden imponerse en el hospedaje, alimentos y bebidas, renta de alojamientos e impuestos especiales para la promoción del turismo y la protección del medio ambiente. Una mala administración de los poderes financieros del gobierno local puede ser perjudicial para los ciudadanos y para la industria turística. A lo largo de los años han existido esquemas financieros que en ocasiones, han sido utilizados por los gobiernos locales y la industria con propósitos de desarrollo. En Gran Bretaña, el gobierno nacional otorgó subvenciones financieras al turismo bajo la Sección Cuatro del Decreto de 1969.

El turismo y el gobierno local se han beneficiado con los esquemas establecidos para ayudar a las regiones más pobres, incluyendo los fondos de la Unión Europea para la Asistencia Estructural y la Regeneración Económica. El gobierno británico también ha brindado ayuda financiera a través de esquemas como la Asociación del Centro de la Ciudad. Ha sido la administración del gobierno local la que ha jugado un papel determinante para ayudar a iniciar y a implementar estos esquemas. Ha empleado su poder y ha actuado como grupo de presión y como catalizador.

Principios y problemas

Para ayudar al turismo, la administración tiene que estar consciente de que su principal responsabilidad es con las personas de la localidad; por ejemplo, a la hora de crear instalaciones recreativas y de esparcimiento, se debe pensar primero en los beneficios para los habitantes locales. Las instalaciones turísticas costosas, siempre desean tener acceso exclusivo y usar de manera privada las playas de la localidad, y en ocasiones, la administración ha accedido de buena gana a estas demandas, a costa del difícil acceso o a la pérdida del mismo a las playas locales para los residentes y a las cuales acudían con libertad antes de que se implementara el desarrollo turístico. Port Douglas en Queensland y Phuket en Tailandia son dos ejemplos.

Esto subraya la importancia de los principios, del interés público y de servicio para la población, que son la base sobre la que debe operar la ASP. En la práctica, la administración es ayudada por los sistemas políticos y de control para mantener estos principios. Un sistema democrático abierto, que estimule la participación de la comunidad en las propuestas y cambios para el desarrollo, un sistema que no sea elitista, cerrado y reservado, es probable que se apegue a los cinco principios de la ASP. Las áreas locales pertenecen a los habitantes de la localidad; son los que viven ahí y pagan de diversas formas el costo del turismo, les pagan a los directivos y les dan poder para que actúen en su nombre. Sin embargo, bajo ciertas ideologías, el desarrollo turístico se deja casi en su totalidad al sector privado o a los organismos de turismo regional, con sólo una representación simbólica de parte del gobierno local. Algunos dirigentes y líderes políticos a nivel local desean una vida tranquila y sólo hacen una contribución mínima, algunas veces porque quisieran mantener el *status quo* y su propia y cómoda base de poder. Otros, no son capaces de manejar las dinámicas y poderosas organizaciones turísticas y sus fuerzas.

Entre los problemas que enfrentan los directivos locales están las dificultades para comunicarse con las muchas pequeñas organizaciones e individuos que componen la industria, así como obtener su cooperación. Por ejemplo, al tomar iniciativas en la comercialización y en otras esferas, es difícil obtener la coordinación necesaria o incluso un acuerdo respecto a los objetivos. Estas dificultades, sin embargo, empiezan antes en la etapa de formulación

e implementación, como sucedió en Australia. "El gobierno local, el nivel de gobierno más cercano a muchos de los problemas asociados planeación comunitaria, es excluido de casi todos los consejos ministeriales y los comités consultivos" (Hall 1991: 69). La administración local puede carecer de recursos, de personal, de finanzas de poder legal y del conocimiento necesario para manejar grandes propuestas. Esto sucede particularmente en pequeños gobiernos locales y en aquéllos de países en vías de desarrollo. Los grandes empresarios pueden tener un poder considerable en este tipo de situaciones, especialmente cuando los directivos locales están bajo presión para permitir el desarrollo y para hacerlo rápidamente. Existe siempre la presión sobre la administración para que 'haga algo' y, especialmente en una recesión, para que permita el desarrollo para que haya empleos. Algunos representantes electos y algunos directivos son muy escépticos acerca del valor del turismo; quieren que existan 'empleos reales', como los que ofrecían las antiguas industrias manufactureras que ahora están muertas o en declive. Ven el turismo como algo que les pertenece a los meseros y a las camareras y que es insustancial, así que presionan a la administración para que se concentre en el desarrollo no turístico. De manera similar, en los países en vías de desarrollo, algunos políticos y servidores civiles critican el hecho de que los esfuerzos y recursos vayan a dar a una 'lujosa industria para los extranjeros', cuando debía dársele prioridad al fortalecimiento de la producción rural y a proveer 'trabajos reales' para la gente. Piensan que las personas de la localidad están empleadas en puestos de servicio indignos, no en puestos administrativos, los que a menudo son ocupados por extranjeros. Sin embargo, a veces las cosechas y las industrias básicas como el estaño o el caucho pueden estar en decadencia y no ser competitivas, lo mismo que sucede con algunas industrias manufactureras en los países desarrollados. También existe el peligro de que se tomen decisiones y se formulen políticas en términos de conveniencias a corto plazo y que no se permita un desarrollo sostenible en cuanto al futuro del área a largo plazo. La administración en sí misma puede ser inflexible, ineficiente e inefectiva para lograr objetivos. La administración del turismo en el gobierno local puede ser como la de los servicios de esparcimiento. 'Los Departamentos de Servicio de Esparcimiento se crean y sus papeles se consolidan pero, por lo general, el personal sigue desempeñándose con métodos introvertidos, estrechos y separados' (Travis 1983).

¿Cuáles son los resultados? Inglaterra, Australia, Tailandia

Los efectos del desarrollo del turismo en las áreas locales puede ser visto claramente en el turismo en masa y en las construcciones de edificios de varios pisos en áreas costeras de países como España y Tailandia, así como en ciudades como las de la Costa de Oro en Australia y Acapulco en México. Sin embargo, los costos y beneficios sociales y económicos no son tan sencillos de evaluar. Algunas áreas tienen resultados exitosos porque son famosas; otras, porque son comparativamente desconocidas. Por ejemplo, Cooktown, en el extremo norte de Queensland afirmaba ser 'el secreto turístico mejor guardado'; había podido contener el impacto del turismo y preservar sus atractivas cualidades.

Newcastle Upon Tyne, Inglaterra

Newcastle upon Tyne es una ciudad industrial en el noreste de Inglaterra, famosa por su histórico comercio de carbón desde el río Tyne, la construcción de barcos y la ingeniería pesada. Sin embargo, todas sus industrias tradicionales están en decadencia o ya no existen. La ciudad, que se encuentra a unos 96 kilómetros al sur de la frontera escocesa, tiene una población de casi 300,00 habitantes, pero es el centro comercial y financiero de una región de 832,000 personas. Históricamente, la ciudad se remonta a la época romana y todavía hay vestigios de la Muralla Romana de Adriano y del nuevo castillo '*new castle*' del periodo normando. La ciudad es independiente de la Diputación Provincial y ha elegido a su propia Asamblea Municipal. La ciudad no ha sido una gran atracción turística. La mayoría de los visitantes viajan de paso sin detenerse cuando vienen de Londres, York y Durham, de camino a Edimburgo. Los directivos del turismo local dicen que la ciudad y la región están aisladas del resto del país por largas horas de viaje. En los 60´s se hizo un intento de atraer a más visitantes escandinavos con tiendas libres de impuestos y bajos precios, ya que la mayoría de los visitantes de los cinco países nórdicos viajaban por mar y llegaban a Tyneside. Durante este periodo, sin embargo, el enfoque se centraba en la modernización urbana, en la que la ciudad era líder en la renovación del casco antiguo de la ciudad; pero apenas se hacía mención al turismo. Sin embargo, se planeó preservar lo más posible el patrimonio histórico de la ciudad y construir hoteles para hombres de negocios.

Por qué se involucran los gobiernos

La principal razón del creciente interés de NewCastle por el turismo fue económica, con el deterioro de la economía británica en las industrias tradicionales y con un alto índice de desempleo. Muchas ciudades industriales antiguas en los países desarrollados, incluyendo a los Estados Unidos, también estaban sufriendo el mismo deterioro económico. Para finales de la década de los 70´s, había una creciente preocupación por el desarrollo y el crecimiento económico y por ello el turismo fue considerado como una de las pocas industrias en crecimiento.

Cuadro 6.3 Ventajas del turismo

> A nivel local, el turismo puede ofrecer empleos e ingresos en áreas en las que es difícil generar formas alternativas de empleo. Además de los empleos, los ingresos del turismo ayudan a apoyar a una amplia gama de establecimientos en la comunidad, incluyendo tiendas, restaurantes, teatros y otros locales de esparcimiento. Sin el turismo, el número y el alcance de este tipo de establecimientos para la comunidad local, se verían reducidos. El turismo también puede darle nuevos usos a los antiguos edificios, ayudando así a mantener la estructura histórica de pueblos y aldeas a lo largo del país.
>
> (Ayuntamiento de la ciudad de Newcastle 1981, citando al CBT)

Otros gobiernos locales también se estaban desplazando hacia el turismo. La administración de Newcastle estaba consciente de que si la ciudad se involucraba en el turismo, se podrían aplicar subvenciones financieras bajo la Sección Cuatro del Decreto de Turismo de 1969.

¿Quién está involucrado en la administración del turismo?

Los principales participantes en el turismo de Newcastle fueron los líderes políticos, los funcionarios de la ciudad, los líderes del turismo y el Consejo Turístico de Northumbria (ver Cuadro 7.5). Los organismos nacionales, como el Consejo Británico de Turismo y los organismos internacionales como la Comisión Europea con sede en Brúcelas, estuvieron en la periferia de la elaboración de las políticas turísticas. Como en la mayoría de los sistemas de ASP, la ciudad manejaba sus asuntos principalmente a través de un sistema de

comités, donde los funcionarios tenían responsabilidades específicas. En el caso del turismo, la responsabilidad descansa en el Comité de Desarrollo Económico, cuyo presidente es un hombre de negocios de la localidad, un concejal de tiempo parcial, al igual que los demás miembros del Ayuntamiento. Un Subcomité de Turismo tenía la responsabilidad de supervisar la administración de la estrategia en el desarrollo turístico. Otros comités, como los de Finanzas, Planeación y Artes y Recreación, también se involucraron en algunos asuntos del turismo. Los funcionarios responsables de tiempo completo fueron el Oficial de Desarrollo Económico, un funcionario de alto rango de la ciudad y el Oficial de Turismo, Conferencias y Convenciones. Éste último encabezaba un grupo de dos o tres funcionarios que eran responsables del turismo y las conferencias.

La industria turística de Newscastle no era poderosa y estaba conformada por muchos pequeños operadores, unos cuantos grandes hoteles y el aeropuerto local. Los máximos organismos incluían a la Cámara de Comercio Tyne and Ware y al Consejo Turístico de Northumbria y a organizaciones regionales como la Compañía de Desarrollo Tyne and Ware, la Compañía de Desarrollo del Norte y la Región Noreste de la Confederación de la Industria Británica. También participaron diversos grupos de conservación y defensores del medio ambiente interesados en la protección del patrimonio y en los efectos del desarrollo del turismo.

¿Cómo dirigen los administradores?

La aceptación de la administración y desarrollo del turismo en Newcastle ha sido lenta y gradual, dirigiéndose las prioridades del Ayuntamiento local más hacia la provisión de servicios básicos, como viviendas y educación así como a problemas de bienestar social. La planeación urbana de los 60´s, con un dinámico dirigente en el ayuntamiento y oficinas con un papel muy activo en la planeación de la ciudad, vieron la aceptación del patrimonio histórico, pero también la destrucción de gran parte del casco antiguo de la ciudad, donde a menudo se hicieron reemplazos pobres y mediocres. A partir de esa época, la ciudad ha tenido líderes más tradicionales; pero también ha sufrido de un deterioro industrial por la recesión económica general.

Sin embargo, el Ayuntamiento aceptó su responsabilidad por el desarrollo económico del municipio y ha creado un comité con un

presidente de alto rango. Ha nombrado a un oficial de desarrollo económico y a un oficial de turismo. El desarrollo económico ha sido una de las principales prioridades para actuar y el desarrollo del turismo fue clasificado como el séptimo de los ocho objetivos del Comité de Desarrollo Económico, 1987-89. El presidente afirmó que se habían creado más de 3,000 empleos durante los últimos dos años y que" la creciente actitud de optimismo y prosperidad que prevalece en la ciudad ha surgido por las estrechas relaciones laborales que se han desarrollado entre los organismos públicos y el sector privado. Ahora existe un enfoque que abarca genuinamente a toda la comunidad en cuanto a la recuperación económica en Newcastle y una determinación a tener éxito, lo cual me parece que traerá consigo importantes beneficios económicos a la ciudad y a la región circundante en los años venideros. (Ayuntamiento de la Ciudad de Newcastle 1989)

No han faltado las investigaciones y los reportes acerca de Newcastle y sus necesidades económicas y turísticas. En los 60´s, el Departamento de Planeación de la Ciudad fue acusado de ser 'la compañía editorial más grande desde Caxton'. En un reporte preparado para la organización en 1973 por el CBT sobre *La Comercialización y el Desarrollo del Turismo en Northumbria,* incluyendo a Newcastle, se hacía hincapié en que los ingresos potenciales podían elevarse. En la Circular 13/79 de 1979, el Departamento del Medio ambiente exhortó a las autoridades locales a reconocer la contribución social que el turismo podría representar al apoyar una amplia gama de amenidades y servicios, como los deportes y las actividades recreativas, restaurantes, cines y teatros, e hizo ver la importancia de coordinar políticas relacionadas con el turismo con las políticas de empleo relacionadas con la rehabilitación de las áreas del casco antiguo de la ciudad, y el impulso al deporte y la recreación. Newcastle tenía muchas áreas antiguas en su centro histórico. Por lo tanto, en 1980 el CBT difundió en el Centro Cívico de Newcastle su reporte sobre *El Turismo y el Casco Antiguo de la Ciudad.*

Los políticos y los directivos de la ciudad empezaron poco a poco a reconocer la importancia del turismo y a formular políticas. El Departamento de Servicio de Política Pública del Ayuntamiento de la Ciudad y el Departamento de Recreación y Esparcimiento elaboraron en 1981 un reporte de política conjunto, *El Desarrollo Turístico en Newcastle.* En este documento, se propuso una política más específica

sugiriéndose que Newcastle podía convertirse en una ciudad que fuera un centro de conferencias. El Departamento de Planeación de la Ciudad ubicó al turismo y al esparcimiento como el Tema número 5 del Plan Local del Centro de la Ciudad que se elaboró en 1983 y destacó cómo el turismo podía proporcionar nuevas oportunidades de empleo. Los directivos del Departamento de Servicios de Política y el Departamento de Recreación y Esparcimiento empezaron a reunirse regularmente en un Grupo de Trabajo de Funcionarios del Turismo para dirigir las labores que se llevaban a cabo sobre el desarrollo turístico. Tuvieron un contacto regular con el Consejo Turístico de Northumbria e intentaron tenerlo con el sector privado, incluyendo a los directores de los hoteles y a otras organizaciones relevantes. Un paso importante hacia la aceptación del turismo fue el nombramiento de un Oficial de Turismo y Conferencias y el establecimiento de una Unidad de Turismo en 1986, con un personal de dos elementos que en 1988 aumentó a tres. Se reconoció su valor en el hecho de que su presupuesto permanecía constante en términos de dinero (pero disminuyendo en términos reales, debido a la inflación), mientras que a otros departamentos les recortaban sus presupuestos en términos de dinero y en términos reales. Newcastle ha tenido éxito al desarrollar sus atracciones de patrimonio turístico histórico y ha logrado el desarrollo del Aeropuerto de Newcastle como un aeropuerto internacional, atrayendo más conferencias, ingresando turistas a través del programa "Las Maravillosas Vacaciones Citadinas Inglesas" y financiamiento para los proyectos del CBT y de la Comisión Europea.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

Usando los principios normativos básicos de la Administración del Sector Público (ASP) y la lista de verificación de la ASP del turismo, el historial de Newcastle es mixto. Los cinco principios generalmente se han seguido en la ciudad, especialmente en el interés público y el servicio público, y la administración ha operado bien dentro del sistema administrativo y político liberal democrático, mostrando eficiencia y efectividad. El número de turistas y lo que gastan ha aumentado; se han creado más atracciones turísticas y se han generado más empleos locales. Aún así, ¿el desempeño de la administración ha sido tan eficaz y tan efectivo como pudiera ser?

En 1989 la administración reconoció que 'durante 15 años las instalaciones de la ciudad habían estado relativamente estáticas; no se construyeron nuevos hoteles y hubo pocos avances para mejorar las instalaciones ya existentes. El centro comercial y recreativo de la plaza Eldon Square es la excepción'. Este mismo centro, sin embargo, también fue símbolo de uno de los grandes fracasos del turismo por parte de los dirigentes y proyectistas de la ciudad en los años 60s. La plaza Eldon Square, una de las mejores plazas históricas de Inglaterra, se destruyó como plaza, en contra de la fuerte oposición pública, con la justificación de que se necesitaba ese lugar para un Centro Comercial y con la promesa de construir un hotel de cinco estrellas diseñado por un arquitecto mundialmente reconocido. El hotel nunca fue construido y el terreno quedó como un centro recreativo. En 1978, Sheffield y Cardiff, dos ciudades muy parecidas a Newcastle, tenían negocios de conferencias valorados respectivamente en £6.5 y £6.2 millones; en 1980, Newcastle hizo un poco más de £l millón. Bradford, cuya imagen pública era mucho peor que la de Newcastle, se enfrentó con éxito al desafío del turismo y superó los problemas, aumentando sus paquetes vacacionales de 2,000 en 1981-82, hasta 25,000 en 1983-84. En Bradford, 'El capital privado ha sido atraído para el desarrollo del turismo. Se han construido nuevos hoteles y un gran hotel abandonado se restauró y volvió a abrir sus puertas' (Buckley y Witt 1985).

Política

El gobierno de la ciudad de Newcastle en los años 60´s tenía un poderoso grupo de dirigentes políticos y una administración con visión, habilidad, impulso y autoridad política para hacer las cosas. En tiempos más recientes, los líderes y directivos han sido buenos y eficientes, pero han tenido que operar dentro de una economía deteriorada por disputas políticas internas de los partidos. El partido Laborista ha controlado el Consejo de la Ciudad durante muchos años, pero ha habido poco interés y poco compromiso en cuanto al desarrollo del turismo. Muchos concejales, sobre todo aquéllos con formación en las clases trabajadoras o de antecedentes izquierdistas, dieron un apoyo limitado a las iniciativas del turismo. En cambio, estaban a favor del 'trabajo real, empleos reales' de la industria manufacturera. Por consiguiente, los directivos de turismo de la ciudad no tenían un buen apoyo político, ni les fue dado el financiamiento o los recursos de personal que se necesitaban. Los

directivos de alto rango de otras ciudades estaban escépticos sobre el valor del turismo y le dieron una pequeña o nula prioridad. A menudo, sus intereses sólo se enfocaron en sus propios sectores y les faltó una perspectiva más amplia, así como la habilidad para tener una visión holística esencial y hacer la contribución necesaria para alcanzar objetivos políticos mayores. Ni estaban interesados, ni fueron capaces de estimular la participación del sector privado o de la inversión. Su intención hacia el interés público sólo estaba limitada a proporcionar servicios. En Newcastle, el turismo del sector privado estaba debilitado en recursos, inversión y talento de dirección, pero los dirigentes públicos hicieron poco para utilizar lo que estaba disponible o para buscar la manera de aumentar estos recursos. El empleo en el sector de servicios fue más del 80 por ciento del empleo total de Newcastle. En marzo de 1981, en un reporte sobre este sector que fue presentado al Comité de Desarrollo Económico de la Ciudad, el Ayuntamiento recomendaba al turismo como una de las áreas más importantes de actividad, en su deseo de crear nuevos empleos en el sector de servicios. Sin embargo, el éxito de la administración para seguir esta recomendación, fue limitado.

La debilidad de la administración en Newcastle reflejó la debilidad de la dirección y del liderazgo político a nivel regional y nacional. En la práctica, los gobiernos nacionales y la administración local no le dieron prioridad al desarrollo del turismo, ni establecieron objetivos nacionales claros y consistentes. En cambio, a menudo se presentaron conflictos entre los objetivos, los programas y las organizaciones. Los gobiernos laboristas le dieron prioridad al turismo en las regiones más pobres, pero asignaron pocos recursos. Los conservadores restablecieron Londres como una prioridad: 'la entrada al país'. Ni bajo los Gobiernos Laboristas ni bajo los Conservadores las oficinas regionales de los departamentos nacionales de gobierno hicieron contribuciones importantes para el desarrollo del turismo regional o de Newcastle. Después de que en 1979 los gobiernos conservadores redujeron severamente el gasto para el turismo, sobre todo en administración, con el objetivo de crear 'organizaciones delgadas y hambrientas' desesperadas por la búsqueda de negocios y financiamiento. En Newcastle ni los financiamientos ni las organizaciones comerciales privadas estaban disponibles.

Consejo de turismo de Northumbria

Los gobiernos conservadores cambiaron la asignación de responsabilidad y los recursos de los consejos de turismo nacionales hacia los consejos de turismo regionales. En el caso del Consejo de Turismo de Northumbria, éste fue un paso casi retrógrada; el Consejo estaba completamente dominado por los gobiernos locales de la región, sobre todo por las diputaciones provinciales. Este dominio y la poca calidad de liderazgo y administración demostraron ser inadecuadas para cumplir con los desafíos del turismo en la región. La presidenta del ABT/CBT, Adele Biss, declaró que 'la región se estaba vendiendo barata'. Sólo el 50 por ciento de las camas eran ocupadas por visitantes (*Evening Chronicle* Newcastle, marzo 25 de 1994). Las iniciativas políticas a menudo eran insuficientes o estaban pobremente consolidadas y manejadas y no daban apoyo, o tenían poco interés en apoyar al gobierno local y al sector privado. Faltaba el espíritu esencial de cooperación voluntaria. Había carencia de habilidades empresariales y de impulso, de una investigación exhaustiva, de coordinación y de una administración fuerte y consistente. Por ejemplo, está el ejemplo del Funcionario Ejecutivo en Jefe (CEO) del consejo regional que sólo permanecía en el cargo durante dos o tres años. En Northumbria tampoco había una relación cercana y duradera entre aquéllos que ocupaban el puesto de la presidencia del consejo y los funcionarios ejecutivos en jefe (CEO).

La contribución financiera de Newcastle al consejo era aproximadamente del 10 por ciento de la contribución total del gobierno local. Su influencia, sin embargo, estaba limitada; sobre todo, cuando su representación era sólo de dos en un consejo que era muy grande y de sólo uno, cuando el tamaño del consejo se recortaba. La representación del sector privado también era pequeña. Una razón para el pobre historial de turismo en Newcastle debe atribuirse a los consejos de turismo regional y nacional, que fracasaron en la utilización del gran potencial de la ciudad, con su medio ambiente regional y su acceso al norte de Europa. La ciudad y la región no han sabido capitalizar la riqueza de su historia y la creciente popularidad del turismo histórico. Los dirigentes de la ciudad, sin embargo, también deben aceptar la responsabilidad por su falta de iniciativa y su fracaso al tratar de escapar del ghetto fundado por los alrededores físicos de la ciudad, el sistema político y administrativo, la cultura y los patrones rígidos de pensamiento. Sin embargo, como la

administración y el turismo están cambiando constantemente, la estrategia del Consejo Turístico de Northumbria, 'Los Compañeros en Turismo de 1991-1996', incluyendo al Turismo Verde y el control del número de visitantes, pueden llevar a una asociación más eficiente de los agentes. La situación también puede mejorar con la promoción por la ABT de las cuatro regiones del norte como la "Provincia del Norte de Inglaterra" con su propio 'estilo' de dirección.

La Costa de Oro, Queensland, Australia

La Costa de Oro, que incluye el famoso Paraíso de los Surfistas, con playas excelentes para ese deporte, es una de las atracciones turísticas más populares en el hemisferio sur y ha sido una de las más exitosas del mundo. Desde 1880 ha tenido un desarrollo continuo, empezando con las vacaciones por tren, pasando por la mejora del transporte en la década de 1920, hasta los viajes nacionales en avión en los años 60´s y, particularmente, a partir de los 80´s, con los viajes internacionales en avión. El alojamiento ha cambiado de pequeñas cabañas a edificios de pocos pisos en los años 50´s, hasta los apartamentos de gran lujo y los hoteles de los años 80´s y 90´s.

Además de la facilidad de acceso y la disponibilidad de alojamiento, las principales atracciones se encuentran en las amplias playas del océano, el mar, el surfing, el sol y el moderado clima invernal. Su popularidad ha sido difundida por los habitantes de Queensland a otros australianos y, en años más recientes, se ha convertido en un lugar muy popular para los turistas asiáticos y, muchos de los hoteles, apartamentos y casas lujosas, han sido adquiridas por japoneses y asiáticos en general. El éxito de la Costa de Oro refleja el éxito del turismo de Queensland el cual, para inicios de los 90´s había generado 120,000 empleos e inyectado aproximadamente $4.5 miles de millones de dólares australianos a la economía del estado. Dentro del mismo periodo, la mitad de la infraestructura del turismo australiano se dio dentro de la región de la Costa de Oro. En 1995, Queensland tenía 6.9 millones de turistas y la ciudad tenía 3.7 millones de habitantes. A diferencia de Newcastle, la Costa de Oro es un exitoso producto de turismo, pero uno que todavía tiene que ser administrado con ayuda del gobierno.

¿Por qué se involucran los gobiernos?

Los gobiernos federales estatales y locales en Australia se han visto obligados a involucrarse en el turismo debido a la presión del mercado y a la creciente importancia de la industria. Los gobiernos locales de la Costa de Oro y su sucesor, el Ayuntamiento de la Costa de Oro, se vieron obligados a suministrar los servicios básicos para los turistas, como caminos, desagüe de aguas residuales, suministro de agua, permisos de aduanas, parques y servicios sanitarios. Estaban ansiosos de atraer los beneficios económicos de turistas de ingresos más altos, tarifas, impuestos, inversión privada, más empleos y el impulso de la economía local. El turismo también era un atractivo debido a que había poco desarrollo industrial en la Costa de Oro y los ingresos de la agricultura era bajos.

También fue necesario que el Ayuntamiento se involucrara en el turismo porque las leyes del gobierno estatal de Queensland delegaron responsabilidades en los gobiernos locales para que elaboraran planes para cada localidad y para que proporcionaran otros servicios. Por ejemplo, el Decreto de 1994 para la Protección del Medio Ambiente delegó la mayor parte de la responsabilidad en los gobiernos locales. Las peticiones también obligaron o estimularon a los Ayuntamientos a que reaccionaran a favor del mercado del turismo. Otro factor importante fue la cultura política de Queensland, con todos sus valores fundamentales de desarrollo persuasivo, que venía desde abajo y desde arriba, de los ciudadanos, de los políticos, de los empresarios, y de los ministros del gobierno federal y estatal. El Ayuntamiento fue parte de esta cultura y no pudo hacer nada para resistirse, aún cuando algunos los individuos más conservadores deseaban hacerlo.

¿Quién está involucrado en la administración del turismo?

El Ayuntamiento de la Costa de Oro es el responsable de la administración pública local del turismo. En 1928 se propuso la creación de una ciudad unificada de la Costa de Oro con su propio Consejo, pero no entró en vigor hasta 1949, después de un Decreto del Parlamento estatal en 1948. Como todos los consejos locales en Queensland, tiene una competencia general para actuar y un poder considerable. Sin embargo, en la práctica, el gobierno estatal y sus departamentos siempre pueden invalidar sus decisiones y su

voluntad y su política prevalecerán si surge un conflicto. Una señal del poder del gobierno estatal fue el despido del Ayuntamiento por un problema sobre desarrollo en 1978. Un administrador dirigió la ciudad hasta que el Ayuntamiento fue reintegrado después de las elecciones de la ciudad en 1979. Así que aunque los políticos locales y los funcionarios pueden tener poder, éste puede ser reducido por otros centros superiores de poder. Entre estos se pueden incluir al Ministro de Gobierno Local y a su departamento, quienes se dedican a la planificación y tienen otros poderes. Otros departamentos desempeñarán también un papel importante, dependiendo del tema del que trate la política, ya sea de caminos, medio ambiente o problemas en el servicio policiaco.

En Queensland, como en otros gobiernos, se acostumbra la forma de organizaciones de autoridad estatutaria para manejar el turismo. Ésta es la Corporación de Viajes y Turismo de Queensland (CVTQ), la cual fue fundada en 1979 y ha estado activa a nivel gubernamental local. Sus funciones principales son la promoción y el desarrollo y éstas han incidido en la Costa de Oro. Al nivel de ciudad también existe una organización independiente que maneja el turismo: El Buró de Visitantes y Convenciones de la Costa de Oro. Ésta es una Asociación Regional de Turismo (ART) que es apoyada por la industria, por la QVTQ y por los gobiernos locales. Es responsable de la coordinación y comercialización del turismo para la costa y la región. El gobierno australiano puede ayudar al gobierno local y se requiere de la aprobación del Consejo de Revisión de la Inversión Extranjera para permitir dicha inversión. Los desarrolladores y los inversionistas de la Costa de Oro han desempeñado un papel mucho más activo que los ciudadanos locales.

En 1995, la ciudad fue manejada por un alcalde electo y por catorce concejales así como por oficiales nombrados por un tiempo establecido: el director ejecutivo, siete directores y treinta y nueve gerentes, con un personal de 2,300 elementos. El Ayuntamiento de la Costa de Oro fue el segundo gobierno local más grande de Australia.

¿Cómo dirigen los directivos?

La ciudad se maneja a través de los siete directores con algunas funciones importantes para el turismo: 'Un director era el responsable de la *Planificación, Desarrollo y Transporte,* que incluía: investigación,

planeación estratégica, desarrollo, medio ambiente, apoyo al consejo de administración, transporte y planeación estatutaria. Otro director era el responsable de los *Proyectos de la Ciudad,* los cuales incluían: proyectos de la ciudad, propiedad, desarrollo regional y económico y apoyo al consejo de administración.'

Las funciones de la administración también son llevadas a cabo por los Comités del Ayuntamiento, compuestos de concejales electos. Los comités pueden ser muy importantes en la formulación y el control de la política pública. Para el turismo, entre los comités importantes se pueden mencionar: el Comité de aguas, aguas residuales, playas y malecones; el Comité de Planeación y Desarrollo (Norte) y el Comité de Planeación y Desarrollo (Sur). Los comités se reúnen cada tres semanas y están abiertos al público.

El Ayuntamiento también está representado en el Comité Turístico Mixto Regional y en el Buró Turístico de la Costa de Oro. La ciudad tiene planes operacionales y corporativos y existe una planeación estatutaria, pero no existen planes integrales en cuanto al turismo.

Los directivos administran a través del suministro de los servicios normales. El estado y los gobiernos de la ciudad han apoyado al turismo y al desarrollo urbano y han proporcionado la infraestructura necesaria, como el suministro de agua y caminos. Han patrocinado y han subvencionado atracciones turísticas, como la Carrera Internacional Indy. El gobierno estatal maneja su apoyo directo al turismo a través de la QVTQ y junto con el Ayuntamiento, apoya al Buró de Visitantes.

El presupuesto de la ciudad en 1996/97 fue de $424 millones de dólares australianos; por consiguiente, a diferencia de algunos gobiernos locales, la ciudad tiene recursos considerables y puede contratar, si lo desea, los expertos que necesite. Sin embargo, Queensland y la ciudad fueron lentas para emplear a especialistas profesionales en planeación. No existen planes regionales en Queensland y los planes gubernamentales locales están limitados. Es el mercado el que ha determinado el desarrollo y el Ayuntamiento ha respondido a los deseos de los empresarios turísticos. Algunos líderes políticos, como el anterior Alcalde Bruce Small, han luchado mucho por el desarrollo, en contra de los deseos de algunos residentes. El Alcalde rechazó la protesta que se hizo en contra del desarrollo de la

construcción de edificios de muchos pisos en las playas, diciendo que las sombras de los edificios altos ayudarían por la tarde a proteger a los turistas contra el cáncer de piel. Los valores fundamentales del desarrollo que han sido históricamente tan dominantes en Queensland y, en particular, bajo el gobierno estatal del Partido Nacional hasta 1989, también prevalecieron en la Costa de Oro, donde la prioridad más importante fue el desarrollo, tanto el urbano como el turístico. A menudo, los deseos de los residentes locales fueron desatendidos y el Ayuntamiento estuvo dominado por intereses comerciales locales. Políticamente, las filosofías que prevalecían eran la de *laissez-faire* (liberalismo económico), la impulsada por el mercado y la orientada a la libre empresa, con un gobierno que sólo intervenía para ayudar al desarrollo, sin detenerlo ni controlarlo. El enfoque fue incremental, inconexo y reactivo, como puede verse en el desarrollo a lo largo de los años. Había oposición ante cualquier sugerencia de desarrollo apropiadamente controlado o planeado. Como lo expresó Sir Frank Moore, Presidente de la CVTQ:

> "Somos una sociedad de iniciativa privada. Lo último que yo querría es que se adoptara algún tipo de nefasta planificación socialista que decidiera qué es lo que se debe permitir. Somos una sociedad libre y abierta. Somos una sociedad de iniciativa privada y que responderá a las oportunidades, como sucede con las empresas privadas, en las que las personas pagan por sus acciones y por sus errores; por lo que son cuidadosas y cautas". (Radio ABC, 1989)

La ciudad tendía a estar de acuerdo con este tipo de pensamiento. Sí tenía poderes de planeación respeto al uso de la tierra, pero estos estaban limitados a su campo de acción y no existía ningún intento eficaz de someter el área a un plan integral y de largo plazo. En, cualquier caso, esto hubiera sido difícil de implementar, debido a la actitud del gobierno del estado y al poder que tenía para invalidar a los gobiernos locales. Más aún, la ciudad sólo controlaba una larga franja de tierra que corría a lo largo de la costa; la parte interior, hacia las montañas, era controlada por otros ayuntamientos políticamente conservadores. Esto cambió en 1995, cuando Albert Shire se fusionó a la ciudad, haciendo que la población ascendiera a 320,000 habitantes y permitiendo la posibilidad de que fuera más eficiente en su administración para el desarrollo de un turismo sustentable y equilibrado. Los gobiernos, como el de Costa de Oro y el de Cairos en Queensland del norte, han tenido problemas para financiar la

infraestructura necesaria para el desarrollo de un turismo masivo y, en 1990, los dos ayuntamientos solicitaron sin éxito al Consejo de Revisión de la Inversión Extranjera que limitará esta inversión, ya que no podían manejar las demandas de infraestructura. En respuesta a los costos del turismo y a las críticas de los residentes, en 1992 se introdujo en la Costa de Oro un fondo de promoción para el turismo (impuesto) de $55 dólares australianos anuales para aquéllos que se beneficiaran del turismo y de $45 dólares australianos anuales para 'todos los locales que rentaran alojamientos'. Para 1995, éste impuesto ya había sido abolido y los locales usados para el turismo fueron considerados como propiedades comerciales.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

En teoría, la práctica y el desempeño deberían seguir los principios de la administración pública. Por ejemplo, se espera que los políticos, los directivos del sector público y el sistema político y administrativo operen a favor del interés público. Sin embargo, en muchos casos y hasta 1989, en Queensland operaban para el interés privado de los líderes políticos. El sistema formal y sus mecanismos dentro del gobierno estatal y local, como la planeación de los pueblos, la división de la tierra, las ordenanzas municipales, las propuestas para carreteras, los límites gubernamentales locales y las responsabilidades, fueron invalidados cuando ello favoreció los intereses políticos o personales de los que sustentaban el poder político. Se hizo caso omiso de los sistemas y los procesos democráticos, de los ciudadanos y de los gobiernos locales. Ni el Estado ni los gobiernos locales estimularon la participación pública y cualquier crítica fue atacada por diversos medios.

La legislación especial se impulsó a través del Parlamento estatal, como fue el caso de la Ley para el Desarrollo Integral de complejos turísticos de 1987, tendiente a mejorar la efectividad y la eficiencia del proceso de política pública para el desarrollo del turismo. Los procedimientos estatales y del gobierno local pueden ser lentos, difíciles y confusos, y los empresarios quieren una aprobación rápida y directa. Sin embargo, el Decreto de 1987 no protegía lo suficiente el interés público al disminuir el poder del gobierno local y los derechos de las personas de la localidad. Era eficaz y efectivo para las personas importantes; para los empresarios adinerados a quienes también se les otorgaron privilegios que no estaban al alcance de los ciudadanos

comunes y corrientes. No se les dio esa misma prioridad o atención a las responsabilidades del servicio público de los gobiernos locales o a las secciones más pobres de las comunidades locales. Por lo tanto, áreas como las de la Costa de Oro, se convirtieron en el dominio de los ricos y de los inversionistas y turistas extranjeros.

Otro Decreto especial que favoreció los intereses privados por encima de los intereses públicos en la Costa de Oro, fue el Decreto de 1985 sobre el Centro Turístico Sanctuary Cove, el cual le otorgó privilegios especiales a un empresario cercano al entonces Ministro del Gobierno Local, Russell Hinze. Se podía disponer de préstamos gubernamentales y se proporcionaron trabajos públicos. Cuando el desarrollo se encontró con problemas de financiamiento, se aprobó otro Decreto a través del Parlamento para permitir las construcciones de alta-densidad en el lugar (ver Craik 1991).

La CVTQ también utilizó fondos públicos y tierras en sus actividades de desarrollo, incluyendo el obsequio de Crown Land a cambio de acciones en el Complejo Turístico de Port Douglas, cerca de Cairns. Este complejo quebró y el empresario huyó a España, negándose a regresar para presentarse ante las cortes. El desarrollo del gran turismo se convirtió en un segmento importante dentro del aparato de poder del gobierno de Joh Bjelke-Petersen. Después de su jubilación, el directivo de más alto rango de la administración del sector público se unió al consorcio Daikyo como su directivo principal en Australia; este consorcio es el más grande inversionista japonés en el turismo. Hubo graves imputaciones de corrupción, que llevaron a la derrota del gobierno del Partido Nacional en 1989 y al encarcelamiento del Comisionado de Policía, Sir Terence Lewis.

En el interés público, el ayuntamiento de una ciudad debería estar preocupado por el desarrollo de su área, tanto a largo como a corto plazo. Es necesario proteger los recursos, el medio ambiente, los servicios y la calidad de vida de la ciudad. El desarrollo debe ser equilibrado y ecológicamente sostenible. Ningún grupo por si solo debe dominar el área. Sin embargo, ha habido críticas acerca de la administración pública de la Costa de Oro, debido a la falta de planeación y de una estrategia para un desarrollo integral a largo plazo. Ha existido un desarrollo gradual *ad hoc*, y por fracciones dispersas, se ha cometido el error de no mantener espacios abiertos o parques cerca de la playa, y ha habido un deterioro general y erosión

en las áreas playeras. Las críticas también han sido dirigidas al creciente dominio de desarrollos lujosos de edificios de muchos pisos, al hecho de que estos sean adquiridos por extranjeros y a la gran cantidad de asiáticos entre ellos, así como imputaciones sobre las injustas prácticas comerciales de los japoneses. Como resultado de la mala administración, se han construido edificios de muchos pisos y hoteles muy cerca de las playas, lo cual conlleva a una seria erosión en las mismas. Esto ha hecho que la ciudad tenga que desembolsar un gasto anual considerable para proteger las playas.

El principio del servicio público requiere que el gobierno local sirva a la comunidad de una manera positiva, pero especialmente a aquéllos que son menos capaces de cuidar de sí mismos. Es posible que la administración tenga que proporcionar un servicio, porque ha habido una falla de mercado o porque no hay ganancias suficientes para que lo proporcione el sector privado. Los empresarios del turismo están ahí para ganar dinero y proporcionar o proteger los servicios públicos no entra en su lista de objetivos. Sin embargo, la ciudad le ha prestado mucha atención al gran desarrollo turístico y urbano, algunas veces a costa de los sectores más pobres de la comunidad, incluyendo la desaparición de algunas instalaciones y el deterioro de la calidad de vida. El desarrollo del turismo, de sus instalaciones y de casinos, así como las competencias internacionales de autos, han hecho poco por los desempleados o por las personas sin hogar que viven en la Costa de Oro, pero estas personas han ayudado a mantener la imagen positiva de emoción, diversión y relajación.

La evidencia de riqueza, el consumo suntuario, los hoteles y departamentos lujosos de muchos pisos y el desarrollo turístico del Spit -la única gran área natural que queda en la ciudad-, así como el desarrollo de la Autoridad de Vías Fluviales y de propiedades lujosas en los Canales, todo esto contrasta mucho con el desempleo de la juventud, las malas instalaciones para aquéllos que tienen menos, y para los jubilados, y la desaparición del alojamiento barato, así como de los parques de caravanas y de los espacios abiertos. El presidente de la Oficina de Visitantes y Convenciones y de la Costa de Oro dijo en 1991 que las instalaciones turísticas, los hoteles y los departamentos en condominio estaban compitiendo para ofrecer mejor trato, y que eran sensibles a las necesidades de los visitantes de presupuestos limitados y a las dificultades causadas por la recesión. La administración está consciente de la crítica pero ha sido ineficaz

para resolver los problemas. Esto se debe en parte a que desean mantener la imagen exitosa del área, lo que es esencial para que exista un desarrollo continuo y para atraer a un mayor número de turistas. El éxito es evaluado por el criterio turístico, contra el criterio social o el criterio medio ambiental.

Ha existido una administración efectiva de los cambios y las presiones provocadas por el éxito del turismo, pero también por el aumento de la población de jubilados y otros. Se han generado la estabilidad, la infraestructura y el ambiente político y administrativo necesarios. Ha habido un crecimiento continuo en el número de turistas, desembolsos, alojamientos y atracciones turísticas, pero esto ha sido más debido a la demanda del turismo y la actividad del Buró de Turismo independiente que a una buena y positiva administración de la ciudad. Ha habido un aumento en la cantidad de turistas extranjeros, así como en las inversiones, sobre todo de Japón, a partir de la década de 1980 y, más recientemente, de otras partes de Asia. Los funcionarios han desarrollado el potencial del área y han respondido al mercado. Particularmente prominentes han sido el complejo Hilton con casino y otros hoteles de cinco estrellas, centros recreativos, campos de golf, marinas y atracciones como Seaworld y Movieworld. Estos lugares pudieron hacerle frente a la recesión de los 90´s, en parte debido a los grandes descuentos que se hicieron en las tarifas aéreas. La recesión en el Japón que llevó a la venta de las propiedades japonesas y a que una de las compañías más grandes, Daikyo Australia, se trasladara a Cairns, fue contrarrestada en parte por otras inversiones extranjeras, principalmente de Asia. Esta situación fue señalada por un renombrado especialista en los términos siguientes:

> "La Costa de Oro ha sido considerada durante un largo periodo de tiempo, ya sea correcta o incorrectamente, como el principal destino turístico de Australia. Sin embargo, la Costa de Oro, quizá representa el futuro problema del desarrollo en Queensland. La Costa de Oro ha sido atractiva para el mercado del turismo de masas y, aunque este tipo de turismo indudablemente estará con nosotros durante mucho tiempo todavía, existe la tendencia a abandonar los desarrollos a gran escala para concentrarse en los destinos turísticos más pequeños y menos artificiales. El desafío para Queensland, en cuanto a la Costa de Oro, es cómo diversificar el rango de

> atracciones abiertas a los turistas, mientras se asegura de que el desarrollo sea más compatible respecto al medio ambiente y más basado en la comunidad de lo que ha sido en el pasado". (Hall 1991: 57)

El Ayuntamiento de la Ciudad es responsable de la eficacia de su gasto turístico, de su política y de su administración. ¿Están los contribuyentes recibiendo el mejor servicio posible al menor costo? Algunos ciudadanos creyeron que estaban subvencionando la industria turística; por eso se hizo presión para la introducción del impuesto al turismo. Existe también la pregunta de si la ciudad está recibiendo el mejor rendimiento de la inversión extranjera o si la mayor parte de estos beneficios económicos se está yendo a otros países. ¿Es eficaz a largo plazo tener un nivel tan alto de inversión extranjera? Es difícil determinar la rentabilidad de la construcción de infraestructura para el turismo, de los subsidios para eventos, como las Carreras Indy, y del rendimiento a largo plazo, comparado con el de corto plazo. Las políticas y los gastos que parecen ser eficaces a corto plazo, pueden ser ineficaces a largo plazo. El exceso de construcciones y el permiso para levantar edificios de muchos pisos, especialmente cerca de la playa, pueden ser costosos a largo plazo, disminuyendo la calidad del desarrollo turístico y desalentando a los visitantes a regresar o a nuevos turistas a ingresar al país. A largo plazo, tal vez podría obtenerse un mayor rendimiento apoyando al ecoturismo y al turismo cultural, lo que también sería más favorable para el interés público y a la vez proporcionaría un servicio público. Las medidas como las que toman los gobiernos estatales para ayudar al turismo, incluyendo los subsidios a las aerolíneas privadas que después quiebran y la entrega de tierras del gobierno para fines privados, no constituyen un uso eficaz de los recursos públicos. La Costa de Oro podría haber manejado más eficientemente sus relaciones, tanto con los gobiernos locales vecinos de Queensland y Nueva Gales del Sur, como con los gobiernos estatales. La eficacia refleja la calidad de la administración, pero es poco lo que esta puede hacer si los objetivos informales de los líderes políticos conllevan a la ineficiencia y a la corrupción.

El principio de rendición de cuentas en la Costa de Oro ha sido decididamente secundario respecto a las demandas del mercado para desarrollo. Tanto el gobierno estatal como el local, incluyendo a los dirigentes públicos, han sido utilizados por los que tienen poder

político y económico, para favorecer intereses privados. Los mecanismos de auditoria, las elecciones, los representantes electos, los grupos de interés y los medios de comunicación han demostrado ser débiles en cuestión de rendición de cuentas. Se le ha dado poca atención y una responsabilidad superficial a la rentabilidad en la inversión pública en infraestructura, al gasto público en la comercialización y a los eventos anuales, como la carrera internacional Indy. En algunos gobiernos locales, los electores de Queensland ha votado en contra de candidatos que apoyan los desarrollos de muchos pisos, pero esto no ha sucedido en la Costa de Oro. Aunque para algunos proyectos las declaraciones sobre el impacto ambiental han proporcionado información, por lo general no ha existido información suficiente ni acceso del público al proceso de la política pública. El sistema no ha operado de una manera abierta y democrática, con participación pública. Las personas encargadas de la responsabilidad y el control han tenido poca visión en sus responsabilidades en términos de servicio público, interés público, problemas sociales y medio ambientales, y no han protegido a la ciudad ni la calidad de su turismo contra el poder de los empresarios y del mercado. Puede ser posible escapar de las consecuencias de una creciente congestión, del exceso de construcciones y del turismo de masas a corto plazo, pero no a largo plazo. Ninguno de los órganos administrativos responsables del turismo, los partidos políticos, los gobiernos estatales, diversos gobiernos locales, la CVTQ y el buró de turismo, parecen ser capaces de formular e implementar una estrategia a largo plazo para un desarrollo ecológicamente sustentable y para la supervivencia de la región como el primer centro turístico de Australia y del hemisferio sur. Es sorprendente, si no alarmante, que la ciudad de la Costa de Oro no tenga ningún comité, departamento, director o presidente de alto rango que sea responsable exclusivo de la administración del turismo.

Pattaya, Tailandia

Por qué los gobiernos están involucrados

Desde los años 60´s, Tailandia ha sido uno de los países más exitosos del mundo a nivel turístico, con un número de visitantes que aumenta continuamente todos los años, con una o dos excepciones. El país ha sido considerado como un modelo en el turismo para ser aplicado en otros países en vías de desarrollo, como Vietnam. En Tailandia,

Pattaya era la joya más brillante del turismo, la que tenía un mayor crecimiento y las más grandes instalaciones turísticas. Pattaya era considerada como el producto turístico ideal, debido a su apariencia exótica, su mar, sus arenas, su sol y el sexo. Se convirtió en un destino turístico mundialmente famoso.

El gobierno tailandés apoyó el desarrollo del turismo debido a sus beneficios económicos, atrayendo al país las divisas y la inversión extranjera que necesitaba y el apoyo público se estimuló cuando el turismo se convirtió en una de los ingresos principales de divisas en 1983, reemplazando a las exportaciones de arroz. El desarrollo de Pattaya y la reacción de la administración reflejan el desarrollo del amplio mercado del turismo y la fuerte demanda del producto turístico tailandés en el extranjero. Pattaya se convirtió en el centro turístico número uno debido a su facilidad de acceso desde Bangkok y porque ya tenía la infraestructura turística necesaria desde la época de la Guerra de Vietnam, cuando Pattaya fue utilizada por el ejército estadounidense como centro de descanso y recreación. También hubo presión, de la industria del turismo y particularmente de Pattaya y los empresarios, para que el gobierno apoyara la industria.

¿Quién está involucrado en la administración del turismo?

El gobierno nacional tailandés está mucho más involucrado a nivel local que los gobiernos nacionales en Gran Bretaña, Australia o Estados Unidos. Tiene ministerios poderosos, jerárquicamente estructurados e independientes que son activos en la comunidad política relacionada con el turismo local. Uno de los ministerios más grandes y más poderosos es el Ministerio del Interior, el que controla a la policía y al gobierno local y nombra a los gobernadores provinciales. Los organismos gubernamentales semiautónomos también son importantes para el turismo, como es el caso del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES), la Autoridad de Turismo de Tailandia (ATT) y las Líneas Aéreas Internacionales de Tailandia. La ATT tiene una oficina regional con base en Pattaya.

El alcalde de la Ciudad de Pattaya, su ayuntamiento y sus oficiales son responsables de la administración del turismo. Pattaya fue reconocida como singularmente importante por el Parlamento cuando el gobernador provincial Chon Buri le otorgó una semi-independencia y se le permitió elegir a su propio alcalde que presidió el

ayuntamiento de diecisiete escaños, donde ocho de los concejales eran miembros no electos. Un administrador de la ciudad es el funcionario clave que contrata el alcalde para administrar la ciudad con un sueldo que fluctúa según los ingresos de la ciudad. Ambos, el alcalde y el administrador de la ciudad, tienen que tratar de satisfacer a la industria del turismo, incluyendo a una amplia gama de inversionistas y de organizaciones cúpula, como la Asociación Tailandesa de Hoteles, los cuales tratan de influir en al alcalde, el administrador de la ciudad y los funcionarios, para que actúen a su favor tanto legal como ilegalmente.

¿Cómo dirigen los directivos?

En la práctica, los directivos dejan que el mercado se maneje por si mismo; responden a las demandas y proporcionan las formalidades necesarias. No son activos en cuanto al control del desarrollo y en raras ocasiones utilizan sus poderes legales. El poder efectivo ha estado en manos de los empresarios del turismo y de la industria, apoyados pública o secretamente por los políticos locales y nacionales. En teoría, la administración tenía que llevarse a cabo a través de los planes de desarrollo formulados por el CNDES y la ATT, pero estos nunca fueron implementados. En 1983, se formuló un Plan para la Ciudad y en 1986 se ajustó para satisfacer las necesidades o demandas de los empresarios. Según el plan, los 22 kilómetros de la playa de Pattaya y su área verde serían conservados con propósitos medio ambientales y entretenimientos para el público. La planeación, sin embargo, permaneció siendo un proceso administrativo ineficaz, en contraposición con los poderosos intereses económicos y sin el apoyo de líderes políticos honestos y prestigiosos. La administración estratégica y a largo plazo forma parte ahora del Programa de Desarrollo de la Costa Este y se planea que Pattaya se convierta en el área turística y comercial para la nueva región industrial.

Tailandia ha desarrollado bien los procesos de la ASP a todos los niveles de gobierno y en sus organismos públicos autónomos, encabezados por muchos directores y políticos muy inteligentes, profesionales, trabajadores y honrados. La experiencia y otros recursos están disponibles en los ministerios y los organismos especializados, como en el Consejo de Inversión, el CNDES y la ATT. El sistema administrativo, sin embargo, no siempre es eficaz o eficiente; tiene sus propios valores y su propia cultura corporativa, los

cuales no necesariamente armonizan con las áreas que tienen un rápido desarrollo y con sectores como el del turismo. Existe poca atención en el interés o el servicio públicos. Las organizaciones tienden a ser conservadoras, divididas, se protegen a sí mismas y son resistentes al cambio y el sistema administrativo realiza cambios lentos y burocráticos y está más interesado en conservar el *status quo*, o en lograr consensos, que en tomar e implementar decisiones difíciles. En el sistema existe poco sentido de compromiso y de urgencia pero, en momentos de crisis, estas cualidades pueden estimular la eficiencia. Los reformadores y los directivos del sector público que son jóvenes, reformistas y dinámicos, tienen grandes dificultades para alcanzar objetivos públicos formales, en contra de los objetivos privados, fuertes e informales que pueden predominar en el sistema. Los directivos y recursos dinámicos pueden quedarse cortos en el punto de impacto y pueden existir objetivos y prioridades contradictorias. La naturaleza pantanosa del sistema burocrático detiene los movimientos de reforma y reprime aquéllos que están dentro de su poder o terreno. Esto también puede apoyar a la corrupción y a los líderes oportunistas. El Ministerio del Interior ha sugerido que el Decreto de la Ciudad de Pattaya podía modificarse para ayudar a resolver problemas. Un concejal de la ciudad dijo:

> "No necesitamos cambios en la ley, sólo en las personas que son las responsables de implementarla. Necesitamos un mayor grado de preparación tanto en los servidores civiles que trabajan para la ciudad como entre los consejeros mismos, que están poco familiarizados con el sistema burocrático".

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

Efectividad

Ha habido un fracaso al implementar planes y políticas eficazmente. En 1978, Consultores Internacionales del Pacífico, de Tokio, llevaron a cabo un estudio de viabilidad e hicieron un reporte sobre el desarrollo del turismo en Pattaya. Informaron sobre los problemas que se presentaban en los caminos y el tráfico, en aguas dulces, de mar y residuales, en el alcantarillado y la recolección de basura, sobre todo los plásticos, las bolsas de polietileno y el papel. Reportaron la idoneidad de Pattaya para los turistas, empleando datos de 1977 y dijeron: 'la contaminación era excesiva comparada con el criterio de la

calidad del agua en áreas de instalaciones turísticas a la orilla del mar, en Hawai, Río de Janeiro, Australia, Estados Unidos y Japón. La playa de Pattaya excede el criterio de la contaminación en diversos lugares, especialmente frente al centro de la ciudad de Pattaya.'

En 1989, cuando se llevó a cabo otro estudio financiado por la ACIJ (Agencia Internacional de Japón), sobre el desarrollo del turismo en Pattaya, la situación se había deteriorado y se había extendido más. Las instalaciones habían tenido problemas con la electricidad y el agua; este problema había llevado a la proliferación de pipas de agua 'ruidosas y que eran conducidas peligrosamente'. Los hoteles han instalado maquinaria para el tratamiento del agua pero, a veces, sólo la ponen a funcionar si se los exige un inspector. Debido al rápido desarrollo, aunque exista un drenaje, éste llega a ser insuficiente para todo el flujo de agua. La infraestructura pública no se ha mantenido al ritmo del desarrollo público en cuanto a los caminos, el alumbrado de las calles, el transporte público, el tratamiento del agua, la recolección de basura y la limpieza de las calles y de las playas. La falta de control y de implementación de la planeación ha conducido a una construcción excesiva, a edificios demasiado altos y muy cercanos a la playa y al crecimiento de barrios bajos.

Eficiencia

Se ha hecho un uso ineficaz de los recursos públicos, del poder, de las finanzas y del personal. Los gobiernos han sido lentos al proporcionar instalaciones como embarcaderos y locales para la capacitación y educación del personal de hoteles así como para renovar el aeropuerto local de U-tapao según las normas internacionales. Las cervecerías y los bares con chicas, la prostitución, las prostitutas callejeras, las drogas, el SIDA, la violencia y la corrupción entre la policía y los funcionarios públicos, han seguido aumentado. En enero de 1990, por lo menos setenta policías iban a ser transferidos a Pattaya en un esfuerzo para limpiar la imagen que se tenía del crimen y la corrupción en la policía pero, finalmente, se transfirieron sólo veinticinco elementos, porque se temía que esto pudiera bajar mucho la moral. La industria del turismo también ha padecido de una escasez de personal especializado y de costos laborales muy elevados y, tanto la industria como los residentes han sufrido por los precios en aumento. La crítica también se ha dirigido a la mala infraestructura para el tráfico en el aeropuerto y a las instalaciones por debajo del

standard del mismo.

En 1989, el presidente de la Asociación de Agencias de Viajes de Tailandia (AAVT) acusó a la Administración del Sector Público (ASP) por su falta de control. 'Miren a Pattaya. La contaminación ha llegado a ese punto porque nadie tomó en serio el control del medio ambiente ni de la contaminación' (*Bangkok Post* 30 de agosto de 1989). Estuvo de acuerdo con la ATT en cuanto al deterioro de muchas de las atracciones turísticas de Tailandia. Los gobiernos han sido criticados por los medios de comunicación y por la industria, por el fracaso que tuvieron al implementar el plan. EL Consejo de Inversiones también ha sido criticado por ser incapaz de calcular la demanda para los hoteles y por darles privilegios a los inversionistas cuando el número de cuartos de hotel era más que suficiente y también por no dar privilegios cuando había escasez de cuartos. El Departamento de Obras Públicas del Ministerio del Interior ha actuado lentamente a la hora de formular e implementar regulaciones para la construcción en centros turísticos y, cuando lo ha intentado, en ocasiones ha recibido críticas de parte de los concejales de la ciudad de Pattaya.

Control y rendición de cuentas

La administración parece ejercer poco control en los hoteles y otro tipo de desarrollos, pero esto sería difícil con empresarios poderosos, como los dueños del Hotel Ambassador de la Ciudad y del Centro de Convenciones construido en la Playa Jomtien a principios de los 90´s. Éste pretende ser el proyecto turístico más grande de Asia, en términos del área y cuenta con 3,650 cuartos y empleo para 5,000 personas. Los intereses poderosos entran en función cuando el turismo puede atraer anualmente por lo menos 8,000 millones de Bahts a la ciudad.

La administración y el Gabinete a nivel nacional han fracasado en coordinar los muchos organismos públicos que trabajan o deberían estar trabajando en Pattaya. Esto también es verdad con el Ministerio del Interior, el cual tiene la responsabilidad teórica y legal de algunos departamentos, incluyendo a los gobernadores provinciales, la policía, la planeación y los trabajos públicos. El Departamento de Trabajos Públicos no ha limpiado la ciudad, el Departamento de Salud Pública ha tenido una actuación muy lenta con respecto al SIDA, el Ministerio de Comercio no puede y aparentemente no controlará los precios de

los cuartos de hotel y el Consejo de Nacional del Medio Ambiente ha tenido muy poco o ningún impacto. En tres años (1986-89), la población creció de 50,000 a 200,000, pero las viviendas públicas fueron insuficientes y de mala calidad. También han existido construcciones ilegales. Esto fue señalado por una revista especializada:

> "Un hotelero dijo que el gobierno y los funcionarios locales de la ciudad habían negado su responsabilidad de supervisar los proyectos de construcción y que habían permitido que operaran nuevos hoteles y condominios sin las instalaciones internas para el tratamiento de agua". *(Bangkok Post* 1° de septiembre de 1989*)*

El gobierno nacional ha actuado de una manera muy lenta para aumentar el presupuesto de la ciudad, el cual ha sido el mismo durante diez años, es decir, 30 millones de Bahts. En 1990, el ayuntamiento de la ciudad solicitó 100 millones de Bahts.

Servicio público

Como un servicio público, la ATT ha intentado detener el turismo sexual. Por ejemplo, se ha opuesto a la publicidad abierta de tours sexuales de Europa a Pattaya. La ATT ha seguido apoyando a Pattaya, incluyendo esfuerzos para conseguir que entren vuelos fletados al área. La ATT tiene un director regional con base en Pattaya, así que su administración ha estado muy consciente de la situación. Ha intentado minimizar la situación ante la industria y ha declarado que Pattaya sigue siendo uno de los destinos más prominentes para la ATT. El presidente de la ATT, Dharmnoon Prachuabmoh, dijo:

> "Pattaya es el centro turístico número uno de toda la región asiática. Desafío a cualquiera para encontrar otro lugar como éste."

Dijo que era el segundo destino más popular en Tailandia, con un carácter, sabor y variedad que no podían compararse con otro lugar.

Algunos directivos del servicio público afirman que muchos de los problemas surgen debido a las lagunas jurídicas en la ley. Sin embargo, existe un límite en la forma en que los controles rigurosos pueden implementarse en un país democrático con una tradición de libre empresa como Tailandia.

Interés público

Los directivos tienen la responsabilidad de aplicar la ley y las regulaciones en el interés público. En Tailandia y Pattaya existe una cantidad considerable de leyes y poder en manos de los directivos locales pero, a menudo, no se utilizan. Esto sucede en parte debido a la fricción y a la falta de cooperación entre los organismos públicos y dentro de ellos y entre los líderes políticos, incluyendo al alcalde y al administrador de Pattaya, así como al Ministerio del Interior. La posición del Administrador de la Ciudad, en particular, ha sido difícil y ha habido algunas renuncias.

El alcalde también ha sido crítico de los concejales. Por ejemplo, acusó a un concejal de estar involucrado en contribuciones ilegales en la playa de Jomtien'.

Los alcaldes también han dicho que la ciudad tiene poco poder y que no han podido regular de manera estricta el crecimiento de la ciudad, la cual está fuera de control debido principalmente a 'poderes ocultos y a influencias'. Parte de este poder informal oculto es el dinero. Se dice que cualquier cosa es posible en Pattaya, incluso a través de la ASP, si se llega al precio. No hay duda de que existe una tradición de corrupción y una falta de integridad en algunos directivos, tanto públicos como privados. Esta tradición ha sido apoyada por los conflictos y la falta de unidad entre los dos sectores y en el interior de los mismos. Un sector privado muy dinámico que ha respondido a la creciente demanda, ha explotado sin compasión lo que una vez fue un tranquilo pueblo pescador con hermosas playas. Los gobernantes, directivos e, incluso los primeros ministros, no han podido controlar estas fuerzas tan poderosas. La administración ha hecho muchos planes y políticas públicas, pero la cultura política ha prevalecido y el sistema político y administrativo ha sido demasiado débil para implementar aquellos. La norma siempre ha sido el incrementalismo inconexo y el desarrollo casi desenfrenado.

La cobertura que la prensa le ha dado a Pattaya tal vez le ha dado sensacionalismo a sus problemas; éste sigue siendo un centro turístico muy popular y atractivo. Tailandia y Pattaya han sido afortunadas al recibir a los turistas que se han retirado de áreas turísticas cargadas de problemas, como es el caso de Sri Lanka y de Filipinas.

Desempeño

La última prueba de desempeño es el impacto del turismo, y la última prueba de la administración es cómo responde adecuadamente ante los problemas provocados por ese impacto y cómo protege a largo plazo el futuro de la ciudad.

Una prueba del compromiso de los gobiernos con la implementación de la política puede medirse en parte por el gasto público. Por consiguiente, es una buena señal que desde 1994 Pattaya haya contado con más financiamientos públicos y que se hayan llevado a cabo algunas mejoras: 'El muelle de Pattaya ha sido renovado. . . para volver a organizar tours en Pattaya para que pueda recuperar su reputación como una atracción turística famosa' (*Reporte Anual de la ATT* 1994: 21). Sin embargo, sólo el tiempo dirá si la administración a nivel local sigue los principios del interés público, del servicio público, de la efectividad, la eficiencia y la responsabilidad y puede elevar los estándares de las instalaciones turísticas a la altura de sus competidores.

Resumen

Los gobiernos locales son importantes, porque representan a las personas al nivel en que el turismo y las políticas tienen un impacto directo. Las políticas públicas tienen que ser implementadas a este nivel y los ciudadanos locales deben tener el poder de influir en los resultados. Los gobiernos locales tienen responsabilidades con los ciudadanos, así como también deben ayudar a la industria turística y actuar como un puente entre los ciudadanos y la industria. La política, la ideología y los objetivos pueden ser importantes pero, a nivel nacional, los administradores públicos deben actuar dentro de los cinco principios.

Los participantes variarán de acuerdo al área local y a la política, pero los líderes políticos y de los negocios, así como los comités del ayuntamiento local deben ser importantes en la formulación y en la implementación de la política turística. La administración y la industria juegan un papel crucial en la implementación, pero los ciudadanos no deberán ser ignorados. Los directivos tienen que dar fuerza e imponer la ley y las regulaciones. Las oficinas locales de los

organismos nacionales y los grupos conservacionistas también pueden tener un papel activo.

Qué tan eficazmente opere la administración, dependerá de su habilidad para equilibrar las diversas presiones políticas, económicas, sociales y legales, así como los intereses encontrados. Las fuerzas del mercado y los grupos de poder en la comunidad local, los empresarios del turismo y los gobiernos nacionales y estatales pueden impulsar el desarrollo del turismo. Sin embargo, como lo demuestra el caso de estudio de Newcastle, a menos que el producto del turismo esté ahí o pueda ser creado por los directivos, el desarrollo estará estancado. Muchas personas de la localidad pueden apoyar estas demandas por razones económicas, pero los grupos de interés importantes y los ciudadanos pueden estar en contra del turismo; por lo tanto, la carga de resolver el conflicto y unificar las fuerzas contrarias, se convierte a menudo en responsabilidad de la administración. También puede existir conflicto entre los gobiernos locales, los representantes y los directivos administrativos acerca de los principios, el valor del turismo y la forma como se maneje. A nivel local, la administración tiene muchas responsabilidades en cuanto a proporcionar los servicios básicos y el turismo tiene que estar en equilibrio con estos. Los directivos locales tienen la oportunidad de estar más cerca de las personas y entender mejor sus necesidades y sus problemas.

Al nivel local y nacional existen comunidades de la política turística que interceptan y se relacionan entre sí y, en estos casos, se toman decisiones y se implementan políticas a través del funcionamiento de estas comunidades. En éstas se puede encontrar a directivos de los sectores público y privado que deben cooperar para asegurar la efectividad y eficiencia, así como el futuro del turismo. Los directivos pueden tener poder a través de sus puestos oficiales y pueden contar con recursos de conocimiento, pericia, finanzas y leyes.

Los resultados, hablando en términos de la práctica de la administración, dependen del poder de que dispongan los dirigentes locales para poder equilibrar las demandas políticas y los principios de la administración pública con los de la industria. La práctica de una administración eficaz también requiere de sensibilidad, compromiso, habilidad y, en el caso del turismo, de iniciativa. En dos de los resultados de los casos de estudio, en términos de desempeño,

estos han sido excelentes; la administración ha sido eficaz para aumentar el número de turistas. En Pattaya, sin embargo, usando el interés público como criterio de desempeño, en algunos momentos el mismo ha sido pésimo, ya que las comunidades locales y el medio ambiente se han visto dañados o han sido destruidos por un crecimiento desenfrenado del turismo. El sector privado, por lo general ha sido la fuerza dinámica detrás de este crecimiento y en el próximo capítulo, se discutirá cómo los dirigentes públicos manejan sus relaciones con este sector.

Lecturas sugeridas

Adams, I. (1990) *Leisure and Government,* Sunderland, England: Business Education Publishers. Capítulos sobre gobierno local, gobierno central y turismo.

Ashworth, G.J. y Tunbridge, J.E. (1990) *The Tourist – Historic City,* Londres: Belhaven.

Buckley, P.J. y Witt, S.F. (1985) 'Tourism in difficult areas: case studies in Bradford, Bristol, Glasgow y Hamm', *Tourism Management* 6(3).

Carroll, P., Donohue, K., McGovern, M. and McMillen, J. (eds) (1991) *Tourism in Australia,* Marrickville, NSW: Harcourt Brace Jovanovich.

Craik, J. (1991) *Resorting to Tourism: Cultural Policies for Tourism Development in Australia,* North Sydney: Allen & Unwin.

Hall, C.M. (1992) *Hallmark Tourist Events: Impacts, Management and Planning,* Londres: Belhaven Press.

-(1994) *Tourism and Politics: Policy, Power and Place,* Chichester, Inglaterra: John Wiley. Contiene un capítulo sobre el turismo y el estado local.

Heeley, J. (1979) *Regional and Local Planning for Tourism: A Historical Perspective,* Glasgow: University of Strathclyde.

Hewison, R. (1987) *The Heritage Industry: Britain in a Climate of Decline,* Londres: Methuen.

Hitchcock, M., King, V.T. y Parnwell, M.J.G. (eds) (1993) *Tourism in South-east Asia,* Londres: Routledge.

Law, C. (1993) *Urban Tourism: Attracting Visitors to Large Cities,* Londres: Mansell.

7.
La Administración Pública y el Sector Privado

Este capítulo explica:

- Por qué las relaciones entre los sectores público y privado son tan importantes
- Quiénes son las personas y las organizaciones involucradas, y su diversidad
- Cómo se manejan las relaciones entre los sectores público y privado
- Qué es la práctica y el desempeño.

Por qué: responsabilidad, importancia mutua

Responsabilidad de los gobiernos

Los gobiernos tienen la responsabilidad de manejar sus relaciones con la industria del turismo para el bien público, el cual también debe incluir el bien de la industria. Qué tan lejos puede llegar esa responsabilidad, dependerá de la ideología del gobierno, del momento y la cultura política que prevalezca en el país. Mientras un gobierno puede tender a no ser intervensionista y dejar que la industria compita en el mercado doméstico e internacional, otro gobierno puede ser activo al apoyar a la industria de varias maneras.

El gobierno federal de Estados Unidos, por ejemplo, no ha sido activo en su apoyo hacia la industria del turismo; en cambio Cuba, bajo el gobierno de Fidel Castro, ha poseído y apoyado totalmente a la industria. Bajo la Ley de Política del Turismo Nacional en 1981 el gobierno de Estados Unidos aceptó formalmente esta gran responsabilidad por el turismo; sin embargo, en términos informales, la situación es distinta. Los críticos de la industria del turismo se han quejado de la falta de interés político, de los bajos presupuestos y de las escasas prioridades que se otorgan al turismo. Grez Farmer, el Subsecretario de Comercio, Viajes y Turismo, en 1994 'estuvo de

acuerdo con los operadores turísticos del país [Estados Unidos] que no se destinan suficientes recursos al mercado, debido a que no se reconoce la importancia económica del turismo' (*Japan Times* 1994).

En Gran Bretaña el Reporte Young reflejó la ideología del gobierno conservador.

> Se puede cuestionar por qué el gobierno debe involucrarse directamente en este tema, que es un asunto que atañe principalmente a la empresa privada. De hecho, el Gobierno cree que la mejor manera en que puede ayudar a cualquier sector de negocios a alcanzar el éxito, no es mediante la intervención, sino proporcionando un marco económico general que estimule al crecimiento y que, al mismo tiempo, elimine las restricciones o cargas innecesarias. (REINO UNIDO, Oficina del Gabinete 1985)

Otros gobiernos creen que la intervención es necesaria porque, si el turismo se le deja al sector privado y a las fuerzas del mercado, se sacrificará el interés público a los intereses privados.

Se tiene la expectativa de que los gobiernos apoyen al desarrollo económico e intenten mantener un equilibrio saludable en la balanza de pagos. Esto hace que los gobiernos apoyen al turismo como una industria en crecimiento y como una de las principales captadoras de divisas. Por consiguiente, en 1988, el presidente de Estados Unidos, George Bush, se preparó para hacer un comercial en la televisión acerca de la industria del turismo: 'Hoy en día existen más razones que nunca para visitar Estados Unidos, ya que nunca ha habido un momento mejor que éste. ¿Qué está esperando? ¿Una invitación del Presidente?' La Señora Thatcher, cuando fungió como Primera Ministra de Inglaterra, hizo una invitación similar para visitar la Gran Bretaña, dirigida a una sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos. El apoyo puede ser financiero, por medio de concesiones, subsidios, impuestos más bajos y capital de inversión, al mismo tiempo que las tierras que son propiedad del gobierno, pueden ponerse a disposición. Puede proporcionarse una infraestructura física y un sistema y procesos administrativos para ayudar al desarrollo industrial. Los gobiernos son responsables de disminuir las cargas administrativas y de otro tipo en la industria, reduciendo las regulaciones y proporcionando 'igualdad de oportunidades'.
El turismo es más que una industria o una serie de industrias en el

sector privado. Es una actividad y experiencia que afecta a muchos individuos, comunidades y organizaciones, a quienes no están vinculados con el turismo para obtener ganancias económicas, sino por otras razones. El turista sólo participa en el turismo para obtener placer, para relajarse, para evadirse y por otra serie de motivos. Por lo tanto, los gobiernos en su administración del sector privado, no deben perder de vista este lado no económico de sus responsabilidades. La Sociedad del Turismo, con base en Londres, ha sido uno de los observadores más críticos del gobierno y del turismo en Gran Bretaña y, en el siguiente Informe del Departamento del Trabajo (diciembre 1989) se declaró la opinión que se tenía acerca de cuáles eran las responsabilidades del Gobierno (ver Cuadro 7.1).

Otras organizaciones y gobiernos que reflejan diferentes puntos de vista y culturas políticas, como el de Estados Unidos, considerarían que algunas de estas tareas no son tareas nacionales esenciales y que las podría realizar mejor el sector privado.

La importancia de la industria para el sector público

Es la industria, particularmente el sector privado, quien juega un papel principal en el desarrollo del turismo y la que proporciona la mayor parte de la inversión, el capital social en alojamientos, hoteles, centros de recreación, parques temáticos, agentes de viaje, guías de turistas y la mayor parte de la transportación. Para el desarrollo de la industria, los directivos privados deben tener iniciativas, habilidades y experiencia. La industria tiene conocimiento de los mercados, los clientes y el producto; tiene habilidades y el dinamismo que se necesita para operar en un mercado muy competitivo. Estas mismas habilidades son las que se necesitan para tratar con desastres naturales o problemas políticos que pueden afectar a la industria, desde ciclones, hasta golpes de estado. Obtener estas habilidades es tan importante como la inversión que hacen países como China en un riesgo compartido de hoteles. La industria puede comercializar el producto de turismo en un país extranjero o en alguna región, sin provocar una reacción adversa que podría suceder si fuera comercializada directamente por el gobierno. Debido a que el sector privado no está atado a un sistema burocrático público, con sus jerarquías y sus principios de administración, la industria tiene la libertad y la flexibilidad para asumir riesgos y está preparada para correrlos con la finalidad de obtener ganancias, lo cuál sería

inaceptable para la Administración Pública. La industria también es importante en otros aspectos, según Grant (1987: 37): 'Existe una relación de intercambio en la que el gobierno asegura tres tipos de beneficios: la información para el diseño de la política; el consentimiento para la autorización de la política; y la cooperación para la implementación de la política.'

Como se descubrió en la antigua Unión Soviética (URSS) es muy difícil para la administración pública lograr objetivos eficaces en los modernos cambios tan vertiginosos de un sistema de mercado internacional muy complejo e intensamente competitivo. La administración necesita que la industria le dé información, consentimiento, cooperación y otras formas de ayuda. La industria del turismo también necesita, como lo reconoció el Ministro de Turismo Británico Norman Lamont en 1984, recibir el mismo trato que se les ofrece a las otras industrias. La Administración Pública debe tratar al turismo de la misma manera; debe haber un equilibrio en la igualdad de oportunidades. Si la industria es totalmente o en parte propiedad del gobierno, como sucede en China y en Vietnam, debe tener una considerable autonomía si desea brindarle al turismo el conocimiento, la habilidad y el dinamismo que son necesarios, pero que hacen falta en un departamento tradicional de gobierno con sus métodos burocráticos, jerarquías y regulación de procedimientos que avanzan tan lentamente.

Cuadro 7.1 La necesidad de políticas nacionales, y las tareas nacionales esenciales en Gran Bretaña.

Nosotros identificamos diez tareas en esta sección que son, a nuestro juicio, esenciales para asegurar el crecimiento futuro y la prosperidad del turismo y para la regulación de sus efectos negativos. Estas tareas pueden cumplirse eficazmente sólo a nivel nacional (Gran Bretaña / Reino Unido). Por supuesto, reconociendo el ambiente político actual, pueden cumplirse adecuadamente, a nivel de Inglaterra, Escocia y Gales (e Irlanda del Norte).
Las siguientes tareas que se mencionan a continuación no pueden dividirse ni delegarse a las regiones aunque, en algunos casos, su implementación puede y debe ser:

Política. La importancia nacional y los efectos de la industria turística necesitan de una política de turismo nacional. Deberá estar involucrado un Consejo Nacional de acuerdo con lineamientos políticos establecidos por el gobierno.

Formulación de una estrategia, implementación y control: La formulación y la promoción de estrategias para implementar la política, a través de un sistema o un consejo turístico regional y de otros organismos que sean los apropiados. Para asegurar la eficacia y la responsabilidad en el gasto público, esta tarea debe incluir el monitoreo y control de la implementación.

Iniciativas de desarrollo y comercialización: La selección, formulación, de esquemas de desarrollo y comercialización donde estos tengan una dimensión nacional evidente para iniciar y controlar la implementación.

Coordinación: La coordinación nacional es esencial entre las muchas y diversas agencias y organizaciones involucradas con aspectos del turismo; por ejemplo, los Departamentos Gubernamentales (Departamento del Medio ambiente y el Departamento de Industria y Comercio del Reino Unido); organismos nacionales (la Comisión del Campo, Agencias para el Desarrollo, Comisión de Silvicultura, Consejo para Deportes y Artes); asociaciones de comercio nacionales Asociación Británica de Hoteles, Restaurantes y Proveedores(ABHRPA), Asociación Británica de Agentes de Viaje (ABAV), Asociación Británica de Operadores de turismo Receptivo (ABOTR), y las principales organizaciones del sector comercial nacional y multinacional.

Estándares de calidad: La definición y la promulgación de estándares de calidad, códigos de conducta y otros medios de regulación, donde sólo un cuerpo nacional puede actuar de manera imparcial para el interés del consumidor a lo largo del país.

Servicios de información turística: El establecimiento y mantenimiento de una red de información para el consumidor amplia, regularizada, e imparcial.

Investigación: La especificación, análisis, interpretación y propagación de datos requeridos para la formulación de la política y propósitos de desarrollo y de mercado. Esto incluye los resultados de encuestas o el uso de agencias con la mayor participación comercial que sea posible.

Especialización en el desarrollo: El ejercicio de las tareas nacionales generará información y especialización al nivel más alto. Esto es necesario para proporcionar servicios nacionales a inversionistas, financieros, desarrolladores y a empresas de negocios en la industria y para dar apoyo a otros cuerpos cuando sea necesario, así como para mejorar el producto del turismo y la eficacia de la planeación del desarrollo y la comercialización a través de la industria.

Educación y capacitación: El tamaño de la industria, su necesidad de una fuerza de trabajo adecuada y capacitada en todos los niveles de madurez y habilidad, y la existencia de organismos nacionales interesados en proporcionar una contribución nacional continúa.

Liderazgo: Debido a la naturaleza dispar de la industria y en relación a la alta competencia y a los rápidos cambios en los mercados mundiales del turismo, el ejercicio del liderazgo es vital para su prosperidad y crecimiento futuro.
(Sociedad del Turismo, viii, 1990)

En sus relaciones con el gobierno, la industria debe respetar el interés público y la cultura política. Tiene que haber un trato justo y equitativo para la comunidad, huéspedes, anfitriones y empleados. La industria debe respetar y preservar el ambiente natural y cultural, así como esforzarse para lograr que el turismo y sus actividades beneficien a todos los que están involucrados. Las organizaciones principales en la industria del turismo tienen una mejor posición que la de los dirigentes públicos para supervisar, controlar y asegurar el cumplimiento de los principios en los miembros intransigentes de la industria. La cooperación de la industria es necesaria para la implementación de la política.

Según el Reporte de la Investigación Australiana sobre el Turismo (volumen 1), de 1987 el papel del sector privado es el de 'proporcionar complejos turísticos y servicios para los turistas, al mismo tiempo que se maximizan los beneficios financieros'. Este papel genera ideas y conduce al inicio de nuevos proyectos en los que el sector privado reconoce la necesidad del mercado o del nicho; como sucedió, por ejemplo, en el desarrollo de los hostales para la juventud en la década de los 30´s y en los hostales para mochileros en la década de los 80´s. El sector privado formula e implementa el proyecto y asume el riesgo financiero. La administración privada proporciona la experiencia y las habilidades en el turismo, pero también las habilidades técnicas especializadas a través de consultores, proyectistas, arquitectos, ingenieros, diseñadores, abogados, directores de proyecto y constructores. Los gobiernos no pueden proporcionar todas estas funciones, ni toda la amplia gama de funciones de servicio que están involucradas, como alojamiento, comida, bebida, transporte y ventas al menudeo. El movimiento hacia la privatización de las organizaciones públicas es un reconocimiento al valor que tiene la administración del sector privado.

La importancia del sector público para la industria

La industria no puede sobrevivir sin el sistema y la infraestructura de apoyo y seguridad que le proporciona el sector público. Si los gobiernos pueden detener la violencia o el terrorismo y ofrecer seguridad, pueden impulsar el turismo, como lo hizo Egipto entre 1994 y 1995, cuando incrementó su número de llegadas en 21.9 por ciento. Dentro del sistema, la industria en particular requiere de la

certidumbre, la consistencia y la continuidad que le puede dar la administración pública, ya sea que esto se lleve a cabo con leyes, impuestos, inmigración, transporte o actitudes. Los directivos del sector privado necesitan conocer los parámetros públicos en los que pueden tomar decisiones. La industria necesita un sistema legal y financiero estable en el que pueda operar y que le dará legitimidad a las actividades del turismo. La industria de turismo necesita permisos y apoyo gubernamentales en la mayor parte de su desarrollo, como en la construcción de hoteles o en el desarrollo de centros de recreación. De acuerdo con el Presidente Duncan Bluck de la Autoridad Británica del Turismo:

> Aunque por supuesto, la industria del turismo es principalmente una industria del sector privado, es esencial que el gobierno se involucre en todos los niveles designados, para asegurar que la infraestructura en cada aspecto esté lo mejor ubicada para ayudar al crecimiento de esta importante industria. (*Reporte Anual 1985: 6* de la Autoridad Británica de Turismo)

La mercadotecnia del turismo, especialmente en el extranjero, es un buen ejemplo de dónde es necesaria la intervención gubernamental. Debido a la diversidad y a las diferencias en la industria, es difícil llegar a un acuerdo y aumentar los recursos para la promoción de la comercialización, por lo tanto, hacen falta la organización gubernamental y recursos. Esto se recomendó en el Reporte de 1965 que metió por completo en el turismo al gobierno australiano y a su administración.

(ii) Adoptar un programa intensivo de promoción en la comercialización de viajes para extranjeros relacionada con el desarrollo de instalaciones y atracciones turísticas en Australia. La seguridad de los recursos adecuados es esencial para el plan y para la ejecución de una promoción exitosa en el extranjero.

2 Proporcionar los requerimientos financieros de la propuesta de la Autoridad Australiana de Viajes hasta donde sea necesario, por encima de las contribuciones de los estados y territorios, así como de la industria privada. (Harris, Kerr, Forster y Co. 1965: 4)

En los Estados Unidos, bajo la Ley de 1981, se ofreció ayuda para la industria de varias maneras, incluyendo la comercialización

internacional, el acopio de información y la ayuda a los estados para la promoción regional.

Subvenciones e impuestos

La industria siempre ha estado interesada en obtener recursos de fuentes públicas, y esto se vio reflejado en el gran interés que demostró el gobierno británico por la industria en 1929 y en 1969. En muchos países, los fondos públicos de la industria tomaron la forma de medidas de relanzamiento, es decir, consiguieron el inicio de proyectos.

En 1992, el Presidente de la Asociación de la Industria de Viajes Australiana, Sir Frank Moore, tuvo una opinión muy clara en cuanto a que la industria necesita de los gobiernos, incluyendo los impuestos.
'La industria tuvo que "ponerse lista" en los años 90´s, pero necesitó de la ayuda de la Comunidad de Naciones y de los gobiernos de los estados.'

"No queremos limosnas del gobierno,' dijo Sir Frank. 'Lo que en realidad queremos es que los gobiernos nos impongan la menor cantidad de impuestos que les sea posible y así hacernos más fácil el camino y permitir que la empresa privada siga con su trabajo."

Afirmó que el aumento en la tasa de exenciones tributaria y en las concesiones para las inversiones de la declaración de Nación del Gobierno del año anterior, no había llegado lo bastante lejos.
"Qué caso tiene darnos algo, si no funciona y esto no funciona con el 4 por ciento,' dijo. 'Podría funcionar a un 7.5 por ciento."

Los vecinos asiáticos de Australia fueron más flexibles; ofrecieron apoyo a sus industrias de turismo y proporcionaron un nivel mucho más alto de incentivos a los inversionistas del turismo.

Sir Frank dijo que era crítico para los gobiernos estatales examinar la base de valoración de las facturas de impuestos y sus tasas para el uso de la tierra que, en la actualidad, está basada en el uso esencial más alto de un bloque de tierra, en lugar de su uso real.

Esto significó que los hoteles a menudo recibieran los mismos cargos fiscales que un edificio comercial de 50 pisos, afirmó Sir Frank.

Algunos hoteles en Sydney tenían que pagar $18 dólares en tarifas al gobierno por el alquiler de un cuarto durante una sola noche: tarifa que estaba basada en una tasa de ocupación de 100 por ciento: si un hotel se llenaba sólo hasta el 50 por ciento, estaba obligado a pagar cargos de hasta $36 dólares por cuarto.

El Gobierno también debe poner atención en el tema del impuesto de nómina y los bonos de gratificación que se dan dentro de la industria, dijo Sir Frank. 'Debido a las prácticas de trabajo que tenemos actualmente, por cada 100 días de trabajo, nosotros pagamos un extra de 63 días en los que las personas no trabajan en absoluto,' dijo. "Por esta razón, cuesta tanto poner en marcha hoteles de cinco estrellas."

En particular desde la década de los 80´s y debido al alto desempleo, los gobiernos han visto cada vez más a la industria como un factor importante para la creación de empleos. En muchas ocasiones, se han creado nuevos empleos con la ayuda de concesiones gubernamentales. El Ministro del Turismo de Gran Bretaña, el vizconde Ullswater, declaró en 1990 que la industria apoyó con 1.5 millones de empleos y contribuyó a la economía con más de £22 miles de millones. En 1989, 191,000 personas fueron nombradas oficialmente como empleados independientes en las industrias relacionadas con el turismo, 18 por ciento más que en 1981. Declaró que la industria estaba enfrentando una bomba demográfica de tiempo, por lo que existían tensiones en la contratación y en la capacitación. El Ministro continuó diciendo:

> ¿Qué papel desempeña entonces el Gobierno a este respecto? Parte de la respuesta puede encontrarse en el trabajo de la Agencia de Capacitación y de los nuevos Consejos Empresariales y de Capacitación. De igual importancia es el énfasis que ahora se les da a los Consejos Regionales de Turismo y a las oficinas extranjeras de la Autoridad Británica de Turismo, después de la reciente revisión.
>
> (Sociedad del Turismo 1991: v)

Estabilidad y libertad

La industria necesita del apoyo financiero gubernamental, pero también requiere estabilidad, certeza, libertad, confiabilidad y tomar

decisiones rápidas. La inestabilidad a nivel político y burocrático puede llevar a una pérdida en la participación de mercado, como sucedió en Queensland, según la Asociación del Turismo Regional de la industria. 'El Estado tuvo tres ministerios de turismo en los últimos tres años, con cinco presidentes de consejo y tres ejecutivos en jefe dirigiendo a la Corporación de Turismo y Viajes en los últimos seis años' (*Courier Mail,* 4 de junio de 1996). La estabilidad está relacionada con un ambiente de certidumbre y seguridad donde se da fuerza a las leyes, y los recursos naturales y culturales están protegidos. El principio del servicio público lleva a los gobiernos a ofrecer leyes para proteger al consumidor, como licencias y seguros para los agentes de viajes y en la calidad oficial de los alojamientos para el turismo.

Aunque la industria necesita apoyo, la historia ha demostrado que, debido a su naturaleza dinámica y a su intenso espíritu de competencia, lo que la industria del turismo necesita más que nada es la libertad para responder a las demandas del mercado. Algunas veces, es difícil para los dirigentes públicos otorgar esa libertad; quieren mantener su poder por encima de la industria, algunas veces para cubrirse, por razones informales como la de querer proteger intereses departamentales, en lugar de proteger al interés público. Este peligro se ha reconocido en las reformas de desregulación de la administración, en la corporatización y en la privatización. En Estados Unidos se han desregulado las aerolíneas y se han relajado las formalidades para la inmigración del turismo, lo que ha estimulado el crecimiento turístico; sin embargo, existe cada vez más control y restricciones en otras áreas, como en la de protección al medio ambiente y las relaciones laborales. Los gobiernos estatales y locales continúan imponiendo impuestos a la industria. A veces la misma industria necesita que la Administración Pública fortalezca las regulaciones y los principios en contra de los miembros de la industria.

Existen cinco roles principales que pueden ser definidos por el gobierno en relación a los negocios de las empresas: como hacedor de políticas; como patrocinador; como regulador; como cliente; y como dueño. Como hacedor de políticas económicas, el gobierno influye sustancialmente en el contexto en el que las empresas toman las decisiones. (Grant 1987: 36)

La industria necesita de la Administración Pública como un hacedor

de políticas, pero también como un patrocinador, en el sentido de que sólo los gobiernos pueden patrocinar el turismo y pueden negociar rutas de aerolíneas con otros gobiernos. Los administradores públicos del turismo pueden patrocinar el turismo dentro del amplio sistema público. Los ministros de turismo del gobierno conservador del Reino Unido han usado el término 'patrocinador' para indicar un papel gubernamental muy reducido en el turismo. La industria necesita de la Administración Pública para que actúe como puente con los países, el sector público y la comunidad. Se necesitan los sistemas de comunicación y coordinación del sector público y sus habilidades para tener éxito en el turismo. En el papel de clientes, los gobiernos pueden contratar los servicios de un turismo especializado en la forma de mercadotecnia o consultoría. Debido a la creciente importancia económica del turismo, la mayoría de los gobiernos en años recientes ha tenido que jugar un papel obligatorio más activo como reguladores. La industria en Australia afirma que hay demasiadas regulaciones de los gobiernos estatales, en los parques nacionales y de los gobiernos locales para los problemas del medio ambiente. 'En promedio, los operadores de turismo pagan aproximadamente un 5 por ciento de sus ganancias totales para las regulaciones medio ambientales. Otras industrias pagan mucho menos; los pagos en minería son aproximadamente de 1 por ciento, en agricultura, cerca de 2 por ciento y en manufactura, menos de 1 por ciento' (Director de Administración, Consejo de Turismo de Australia, *The Australian*, 13 de julio de 1996). El gobierno puede seguir siendo un propietario considerable dentro de la industria del turismo, principalmente a través de los sistemas de transporte públicos.

En la práctica, el gobierno y la industria son dependientes uno del otro, y los administradores del sector público y privado deben trabajar juntos para alcanzar los objetivos del turismo.

Quién: la industria, las empresas comerciales del gobierno

La línea entre el sector privado y el sector público no está claramente definida. Las organizaciones turísticas pueden ser propiedad conjunta de ambos sectores; un hotel de propiedad pública puede ser manejado por una administración privada; una aerolínea de propiedad pública puede clasificarse como una compañía privada y ser manejada como tal. Las empresas comerciales gubernamentales pueden ser manejadas

y operadas como organizaciones privadas, con objetivos, valores, actitudes y comportamiento privados y con poca o ninguna preocupación por el interés público o el servicio público.

Características

La industria del turismo se distingue por su tremenda diversidad, complejidad y propensión al cambio. Tratar con una industria con estas características, requiere de cualidades recíprocas en la administración pública y en sus procesos. La industria del turismo se compone de sectores importantes de varias industrias, como la del transporte y de recreaciones, y estas industrias tienen clientes que no son turistas. Los directivos deben estar involucrados no sólo con la industria, sino también con la comunidad política, la del turismo y con el público en general. Incluidos en el '¿quiénes?' deben estar los ciudadanos, los empleados del turismo, los sindicatos y los grupos de interés.

La diversidad es la característica principal de la industria del turismo; diversidad que puede encontrarse en casi cualquier campo: en diversas actividades, desde el alojamiento y el alquiler de automóviles, hasta la venta de comida en la playa; el transporte desde las aerolíneas internacionales, los que operan canoas en los ríos, los agentes de viajes y los operadores de tours, hasta los dueños de restaurantes. El tamaño variará desde una cadena de hoteles y aerolíneas internacionales, hasta los negocios individuales de tiempo parcial, en el que se venden artesanías a los turistas. Existe el gran inversionista, la corporación multimillonaria internacional y la mujer que alquila un cuarto con cama y desayuno incluidos. La operación turística puede ser propiedad de un individuo o de una organización pública o privada. Los dueños pueden ser inversionistas de la localidad, del país o internacionales. Una compañía de viajes cuyo dueño y operador pertenecen a la localidad puede ser diferente a una compañía con dueños y operadores nacionales; sin embargo, los mismos principios públicos deberán aplicarse a ambas. Existe también una gran diversidad en la forma en que estas organizaciones se relacionan con los diferentes niveles de gobierno.

Aunada a la diversidad de la industria, está su gran complejidad la que añade los problemas que se les presentan a los gobiernos en su responsabilidad para ayudar al turismo. Por ejemplo, existe la

complejidad de una enorme red de agentes de viajes, con sus relaciones entre sí, sus relaciones con los clientes, con sus organizaciones y con el sector público. Esta complejidad se intensifica debido a los diferentes niveles de los gobiernos y de sus organizaciones, así como a las relaciones con sus comunidades, con los grupos de interés y con los medios de comunicación. Los dirigentes públicos no pueden conocer a fondo todas las complejidades de la industria, pero deben estar conscientes de lo más importante, desde la perspectiva de los objetivos del sector público. Parte de la complejidad es combinar e intercalar al sector privado y al sector público. En el turismo, la mezcla de estos dos sectores y su interdependencia es muy fuerte. Los participantes pueden llevar uno o más sombreros; el presidente de la organización de turismo nacional también puede ser la cabeza de una gran organización privada. Los participantes pueden operar a cualquier nivel, realizando diferentes funciones y teniendo objetivos diferentes. Un representante nacional electo que apoya el interés público a nivel nacional, también puede buscar sus intereses personales a través de su negocio de turismo local. Los funcionarios públicos, como los de la policía, con objetivos formales legales para defender la ley, también pueden proteger de manera corrupta las apuestas o establecimientos sexuales que son ilegales. Los directivos se pueden mover libremente entre el sector público y el privado, y esto puede hacer que sus valores, objetivos y conducta sean más complejos que los de los directivos que hacen toda su carrera en un sólo sector. Los directivos, generalistas o especialistas, pueden ser formuladores e implementadores de políticas; todo esto se agrega a la complejidad del turismo.

La naturaleza de la industria, su ambiente de competencia y de mercado, la demanda pública y gubernamental, significan que siempre está en un estado de cambio. Siempre están bajo presión al responder al mercado, ya que los países, las regiones o los tipos de turismo, suben y bajan en popularidad. Puede haber una considerable volatilidad y flujo en la industria. Las organizaciones turísticas son vulnerables a la presión interna y externa y deben ser fuertes para sobrevivir, y lo suficientemente flexibles para responder a las presiones y a los desafíos. Si no lo hacen así, pueden colapsarse, como sucedió con Pan American, una de las aerolíneas pioneras más famosas. Normalmente, las organizaciones turísticas no tienen ningún control sobre los factores externos, pero deben ser lo suficientemente efectivas para responder positivamente a ellos. La administración

debe ser flexible, apoyar y actuar como facilitador para la industria, ya que ésta se esfuerza o planea enfrentarse a desafíos. La historia de la industria es de cambios y esfuerzos para responder a las demandas, como las que surgieron en los años 90´s: el turismo de aventura y el ecoturismo, el turismo para discapacitados y jubilados, los parques temáticos y 'el que usa paga', así como nuevos destinos como Indochina y Europa Oriental.

El movimiento mundial hacia la privatización ha traído cambios en el turismo y en su administración. British Airways, la Autoridad Británica de Aeropuertos y los Feries Sealink, por ejemplo, han sido vendidas por el gobierno británico y han llegado a ser compañías privadas. Un consejo turístico regional puede convertirse en una compañía privada y ser muy mal manejado, haciendo muy malos negocios hasta llegar a la bancarrota. En Inglaterra, esto fue lo que sucedió con el Consejo de Turismo Regional de Thames y Chilterns que cubría Bedfordshire, Berkshire, Buckinghamshire, Hertfordshire y Oxfordshire. Esta región se unió con la región del sur. Todos estos cambios prueban la responsabilidad y calidad de la administración de los sectores público y privado.

Con toda la diversidad, complejidad y cambios, los directivos públicos deben decidir quién son los actores más importantes y quiénes son las personas que manejan el poder; sin embargo, también deben estar seguros de con quién comparten sus responsabilidades. Las aerolíneas locales, nacionales e internacionales, son algunos de los actores más importantes y poderosos dentro de la industria, debido a sus cercanas relaciones con los directivos públicos. Existe una amplia gama de grupos de interés que ejercen presión sobre los gobiernos y la industria. No menos importantes son los grupos medio ambientales nacionales e internacionales que están creciendo en importancia y en influencia. Esos actores son menos capaces de protegerse, como las personas que reciben bajos salarios, los niños que trabajan y los indigentes, son a quienes se les debe dar particular ayuda.

Las personas de las localidades también pueden tener poder y se ha sabido que su oposición puede detener el desarrollo del turismo. De la misma manera, los operadores individuales de turismo han podido recortar las actividades de organizaciones poderosas o de oficinas de turismo nacionales. Las actividades de los trabajadores de los hoteles de Tailandia que tienen poca educación y salarios bajos durante el

periodo de democracia en la década de los 70´s, afectaron muy severamente a la poderosa industria tailandesa de turismo, y los pilotos de la aerolínea australiana durante su disputa industrial nacional de 1989, abandonaron sus labores y afectaron a la industria turística. Los pequeños inversionistas que trabajan en sillas de playa junto a complejos turísticos de lujo, pueden crear problemas importantes a los grandes inversionistas y a sus directivos, debido a su conducta y actitudes, si esa playa es parte integral de algún complejo turístico. Los sindicatos también pueden tener un gran poder. El poder puede llegar y ser expresado de muchas y diferentes maneras y los directivos tienen que decidir qué poder es el legítimo y si su uso es legítimo.

Organizaciones de alto nivel

Una organización de alto nivel representa a todas las compañías dentro de esa industria. En la industria del turismo, existen varias organizaciones principales. El número de miembros es normalmente voluntario, pero se necesita incluir a una alta proporción de la industria para que la organización sea eficaz y tenga influencia en el gobierno. Ejemplos de estas organizaciones son: la Sociedad Estadounidense de Agentes de Viajes, la Asociación Australiana de Hoteles, la Federación Australiana de Agentes de Viajes, la Asociación Británica de Agencias de Viajes (ABAV) y la Asociación Tailandesa de Hoteles. También existen organizaciones de toda la industria, las cuales incluyen a todos los sectores, como la Asociación Australiana de la Industria Turística, la Asociación Estadounidense de la Industria de Viajes y la Organización del Turismo Interno de Australia (OTIA), la cual se concentra en el turismo doméstico. Es posible que las corporaciones turísticas gubernamentales e incluso los gobiernos, sean miembros de esas asociaciones.

Las organizaciones de alto nivel llevan a cabo las funciones importantes de reunir a la mayoría de los miembros del sector, actuando como recopiladoras de información y comunicándose con los miembros y con los gobiernos, ayudándoles a formular la visión colectiva de los miembros y la política de la organización. Estas organizaciones por lo general están apoyadas y son favorecidas por la Administración Pública, ya que aseguran que se cumplan con eficacia y eficiencia los objetivos públicos, suministran la información necesaria a la Administración Pública y comunican y apoyan los

puntos de vista del gobierno y las políticas a la industria. La administración pública intenta mantenerse en contacto con los directivos de las organizaciones de alto nivel y consultarlos, y esto coloca a estas organizaciones en una posición de poder. Es más fácil para la administración mantener contacto con una gran organización en lugar de hacerlo con muchas organizaciones pequeñas; asimismo, la burocracia de una gran organización pública comparte objetivos similares con la burocracia de una gran organización privada; ambas están a favor de los procesos eficientes y reservados que no produzcan olas y que mantengan felices a la mayoría de las personas.

La Asociación Británica de Agencias de Viajes (ABAV), creada en 1950, es un ejemplo de una organización de alto nivel de un sector. Representa tanto a los operadores como a los agentes de viajes en el Reino Unido. El noventa por ciento de la industria le pertenece a la ABTA, incluyendo aproximadamente a 5,000 miembros detallistas.

Cuadro 7.2 Principales propósitos de las agencias de viajes en Gran Bretaña

Los principales propósitos de la ABAV son:

Promocionar los intereses de todos los miembros en la relación que llevan unos con otros, así como con otras ramas de la industria internacional de viajes, como es el caso de las aerolíneas, las compañías navieras, los ferrocarriles, los hoteles y las compañías de autocares.
Mantener Códigos de Ética en todas las actividades de los operadores y agentes de viajes para beneficio de los miembros y del público viajero.
Mantener una relación con los gobiernos y las organizaciones involucradas en el desarrollo turístico, tanto en el Reino Unido como en el extranjero.

(Asociación Británica de Agencias de Viajes 1990)

La Asociación hace algo más que relacionarse con el gobierno. Trata de persuadir a los gobiernos de una manera activa para que apoyen su industria. Por lo tanto es, en esencia, un grupo de interés y cabildeo, con todas las ventajas y desventajas de un grupo de este tipo.

Los países en vías de desarrollo y las nuevas industrias ven la necesidad de que estas asociaciones ejerzan presión sobre los gobiernos. En 1993, la Asociación Tailandesa de Parques de Diversión y Esparcimiento fue fundada para intercambiar información y

tecnología entre sus miembros para desarrollar la industria del entretenimiento del país y para presentar sus intereses ante los gobiernos. Aunque la industria es pequeña si se le compara con el tamaño de la población, se espera que en un futuro las personas empiecen a elegir los parques de diversiones en lugar de los destinos turísticos naturales. La nueva Asociación cuenta con dieciséis miembros que son los siguientes: Magicland, Siam Park, Safari World, Samut Prakarn Crocodile, Farm and Zoo, King Kong Island, Oasis Seaworld, Pata Zoo, the Mall Water Park, Samphran Elephant Ground & Zoo, Mahachai Park, Porn Prom Paradise in Chiang Mai, Imperial World (Samrong), Bang Pakong Crocodile Farm & Zoo, Million Years Stone Park, Pattaya Crocodile Farm, Pattaya Water Park.

Un grupo de toda la industria es la Asociación Australiana de Industrias del Turismo (AAIT). Los miembros del consejo en 1992 dan una idea de 'quién es quién' en la Industria Australiana del Turismo y de dónde reside el poder en la industria. (Ver el Cuadro 7.3) Es importante que los líderes de otras organizaciones de alto nivel estén en el consejo, así como algunos representantes de la poderosa industria de las aerolíneas. En el consejo podían encontrarse a personas muy experimentadas y talentosas de la industria, pero no había mujeres, medio ambientalistas o servidores públicos. Sin embargo, en algunos subcomités sí había este tipo de representantes. El objetivo principal de la AAIT es el desarrollo de una industria provechosa y esto se ve reflejado en el hecho de que los miembros del consejo son hombres de negocios. No se trata de un consejo público como la Comisión Australiana de Turismo, en la que está reunida una sección cruzada de la comunidad turística.

Las pequeñas organizaciones y los empresarios individuales a menudo pueden sentirse distanciados y abandonados por las organizaciones de alto nivel y las organizaciones públicas, como los consejos turísticos regionales o nacionales. No es fácil lograr que la industria se reúna en una sola industria o en una organización de alto nivel de toda la industria, incluso los líderes de la misma y el ministro de turismo pueden estar de acuerdo en la necesidad de un 'grupo aglutinador' de este tipo. Las organizaciones privadas valoran mucho su libertad y temen que esta clase de organizaciones disminuyan su independencia. En 1993, Tailandia seguía luchando para establecer una organización de toda la industria que pudiera abarcar a las cincuenta y seis asociaciones de viajes que existen en el país y a la

Asociación Tailandesa de Agentes de Viajes, que había aumentado de 220 miembros en 1984 a 386 en 1993. Se sugirió que las 8 o 10 industrias principales se unieran primero.

Cuadro 7.3 Consejo de la Asociación de las Industrias del Turismo en Australia

Sir Frank Moore, AO, Presidente, Jupiters Ltd.
Cap. Trevor Haworth, Vicepresidente del Consejo de Administración
Sr. Fred Basheer, Presidente Nacional, Asociación Australiana de Hoteles
Sr. Graham Couch, Ejecutivo en Jefe, Flag Internacional Ltd.
Sr. John Dart, OBE, RFD, ED, Director Ejecutivo, Federación Australiana de Agentes de Viajes
Sr. Julian Hercus, Vicepresidente Ejecutivo – Comercial, Aerolíneas QANTAS Ltd.
Sr. Jon Liddicoat, Ejecutivo en Jefe, Hoteles Best Western
Sr. Geoff McGeary, Director, Australian Pacific Tours
Sr. Bob Roberts, Director – Servicios Corporativos, Industrias Ansett de Transportes
Sr. John Rowe, AM, Director Administrativo, Buró de Visitantes y Centros de Convenciones de Sidney
Sr. Nick Tait, Gerente General – AUST/NZ, British Airways Qantas
Sr. Tony Thirwell, Director de Servicios de Mercadotecnia, Qantas Airways Limited
Sr. Len Taylor, Director Administrativo, Organización del Turismo Interno de Australia
Sr. Brian Wild, Gerente General – Australia, Continental Airlines

A diferencia de Tailandia, desde 1982 los Estados Unidos ha tenido una asociación específica para presentar un punto de vista unificado de la industria al gobierno federal en Washington DC. La Junta de Asuntos Gubernamentales en Viajes y Turismo representa a todos los sectores, incluyendo al transporte, alimentos y bebidas, alojamientos, atracciones y agentes de viajes.

Organizaciones individuales

La estructura de la industria turística cubre a un amplio espectro de empresas de los sectores público y privado y lo que las distingue de otras industrias es que, en su mayoría, son pequeñas y dispares y están diseminadas en todas las comunidades, desde el campo, hasta la ciudad. Gran Bretaña es un buen ejemplo de la naturaleza extendida de la industria. Sin embargo, en cada uno de los sectores principales existe una docena o más de compañías importantes, como la THF, Rank, British Airways, Intasun y Madame Tussauds. Todas tienen una gran influencia. Pero, incluso las 100 compañías principales,

probablemente representan menos de un tercio del gasto en turismo; no pueden hablar ni lo hacen en nombre de sus propios sectores y, ciertamente, no pueden hacerlo por la industria turística como un todo.

El gobierno reconoce que la industria turística está conformada principalmente por hombres de negocios del sector privado. Algunos de estos negocios están en su totalidad o en su mayor parte involucrados en el turismo (lidiando con los visitantes que se quedan y los que entran al país por un solo día), mientras que otros están involucrados sólo parcialmente aunque no dejan de ser elementos esenciales para el éxito de la industria turística. (La Sociedad del Turismo 1989: 3)

Cuadro 7.4 Organizaciones turísticas y parcialmente turísticas en Gran Bretaña

El sector que está completamente involucrado abarca principalmente a más de 50,000 negocios comerciales (el número exacto se desconoce), incluyendo:

- Hoteles, casas de huéspedes y otras formas de alojamiento con servicio y alimentación
- Parques de campismo y centros de descanso
- Atracciones comerciales que van desde parques temáticos a parques de diversiones y de patrimonio industrial
- Operadores de tours, agentes de viajes y otros organizadores de viajes.

Otras instalaciones turísticas y de servicios esenciales que sólo son utilizadas en parte por los turistas comprenden unas 150,000 organizaciones y establecimientos diferentes más, muchos de los cuales son proporcionados por el sector público y que incluyen:

- Restaurantes, cafés, bares y clubes
- Operadores de transportes (aire, mar, y ferrocarril)
- Centros deportivos y de esparcimiento – parques en el campo
- Instalaciones deportivas al aire libre como campos de golf y marinas para navegar
- Museos y galerías y las artes y el entretenimiento

(La Sociedad del Turismo 1989: 3)

La Administración Pública debe manejar no sólo a las organizaciones individuales y a las personas involucradas en el turismo a nivel local, nacional e internacional, sino que también debe manejar las relaciones con los numerosos grupos de interés y de otro tipo, incluyendo a los sindicatos y a los grupos que protegen al medio ambiente y a la comunidad. El 'quién es quién' incluye a las cadenas hoteleras y de centros turísticos que operan a través de una franquicia o licencia o bien directamente por una empresa matriz con sede en Estados

Unidos, Japón o Europa, como es el caso de las empresas Hilton, Sheraton, Hyatt, Novotel, ANA o Meridien.

Empresas gubernamentales de negocios

Entre el "quién es quién" en la industria del turismo se encuentran las empresas de negocios que son propiedad del gobierno. Éstas pueden tomar la forma de una autoridad estatutaria, bajo un Decreto especial del Parlamento o del Congreso o de una compañía ordinaria bajo las leyes comerciales normales del uso de la tierra. Pueden ser sociedades conjuntas, de las que el gobierno es dueño total o parcial o bien pueden ser propiedad del gobierno pero manejadas por el sector privado. Los hoteles en sociedad conjunta, por ejemplo, son muy comunes en China. Como empresas de negocios se espera que operen como empresas privadas, que produzcan ingresos y que tengan ganancias, pero también que sigan los cinco principios estratégicos mencionados anteriormente.

Sin embargo, si el objetivo principal es establecer una industria naciente, los gobiernos aceptarán las pérdidas financieras hasta que ésta se establezca. Algunas empresas gubernamentales de negocios pueden crearse para apoyar servicios esenciales que tienen pérdidas o para alcanzar una administración más eficiente del dinero público encomendado a la empresa. Bajo el nuevo estado de la administración (vea el Capítulo 3) las empresas de negocios se están haciendo muy populares con los gobiernos y estas tendencias están ejerciendo presión en los directivos del turismo a nivel nacional para que se conduzcan más como directivos del sector privado. Se espera que sus organizaciones produzcan ganancias y que, idealmente, se mantengan a sí mismas sin recibir fondos públicos. En respuesta a esta presión, el Ejecutivo en Jefe de la Autoridad Británica de Turismo (ABT) declaró:

> De manera general, estaremos adoptando un método aún más comercial y buscando mayores niveles de apoyo en el sector privado para nuestras iniciativas. El hecho de que podemos generar £23, por cada £1 del dinero público que invertimos, demuestra lo útil que puede ser la BTA como socia de las compañías del sector privado y, en general, de la economía británica. (ABT *Reporte Anual 1995)*

Existe una amplia gama de empresas gubernamentales de negocios, incluyendo hoteles, aerolíneas, aeropuertos, financiamientos para el

desarrollo, muelles del gobierno local, atracciones turísticas como parques o grutas, campos de golf y consejos de mercadotecnia. Amtrak en los Estados Unidos, es una organización de este tipo que opera desde 1970 a través de la Corporación Nacional de Pasajeros de Trenes. El Senado australiano clasificó a la Comisión Australiana de Turismo (CAT) como una autoridad comercial.

> La característica esencial de estas autoridades es que desempeñan actividades de tipo comercial que podrían ser o son realizadas por el sector privado. Las características que por lo general tienen en común, aunque no siempre es así, es que están incorporadas al sector, o que por lo menos parcialmente se financian por si solas, y su personal está fuera del Decreto del Servicio Público y se manejan de manera autónoma con poder de dirección ministerial. (Australia, Parlamento, Comité Permanente del Senado sobre Finanzas y Operaciones Gubernamentales 1979: 9)

Esto refleja la teoría que se encuentra detrás de esta forma de organización. Deben ser similares a las empresas privadas en su libertad para competir en el mercado sin las restricciones de un departamento gubernamental tradicional. Sin embargo, como empresa pública, existen ciertas obligaciones de servicio a la comunidad, y deben seguirse tanto la Ley orgánica como los lineamientos políticos generales del Ministerio. Dependiendo de la naturaleza de las empresas, se espera que algunas aumenten, si no todas, las finanzas de sus actividades de negocio. Parte de las finanzas de los consejos turísticos siempre han dependido del gobierno. La prueba clave de la vitalidad de cualquier empresa de negocios es su habilidad para competir en un mercado dinámico en igualdad de oportunidades, es decir, que no existan ventajas especiales o desventajas para ninguna de las partes involucradas. Las organizaciones turísticas tienen que operar en un ambiente de alta competencia entre sí, así como competir contra los países extranjeros y sus centros turísticos. La industria y los consejos deben estar siempre dirigidos por el mercado y, como en cualquier otro mercado, se debe estimular a los clientes-turistas a que compren el producto, a que visiten y disfruten de las atracciones turísticas que están a su disposición en el país huésped, en lugar de hacerlo en otro lado.

Algunas empresas gubernamentales de negocios forman parte de la industria turística y son manejadas y compiten como cualquier otra

empresa privada, como por ejemplo, las aerolíneas y los ferrocarriles públicos. Serán manejadas para obtener ganancias y tal vez no existan obligaciones de servicio con la comunidad pero, si las hay, se deberá establecer claramente en el balance anual de pérdidas y ganancias. Las aerolíneas públicas también pueden estar tan imbuidas en los valores fundamentales del sector privado que pueden no estar dispuestas a recortar sus ganancias y a aumentar la capacidad de asientos para poder llevar a turistas con tarifas más bajas. Idealmente, las empresas gubernamentales de negocios deberían ser manejadas y supervisadas como si se tratara de empresas privadas.

Cómo: política, autonomía, dependencia, consejos regionales

Cómo se involucren los directivos públicos en el turismo dependerá de la cultura política del país y de la ideología del gobierno que esté en el poder. La cultura política de los Estados Unidos implica que la administración en ese país es mucho menos intervencionista que en Francia, mientras que la ideología de la primera ministra británica Margaret Thatcher hacía gran énfasis en el sector privado. El sector privado también se ve afectado por las tendencias administrativas prevalecientes como la privatización y la desregulación. Las relaciones con la industria también están condicionadas por los principios del sector público. La búsqueda de la administración del interés público o la rendición de cuentas puede complicar y prolongar para la industria el proceso de sus políticas y su desarrollo. Por ejemplo, que una compañía turística obtenga el permiso para desarrollarse en un área designada específicamente como natural o histórica puede llevar mucho tiempo. Sin embargo, este procedimiento es necesario si esas áreas van a protegerse.

Existen instituciones formales, procesos y leyes dentro de las que operan la Administración Pública y la industria, pero también existen relaciones informales de objetivos, necesidades y valores compartidos. Las instituciones y las regulaciones pueden ser formales y estáticas, pero las relaciones y los procesos a menudo son informales, flexibles y dinámicos. Esto refleja en parte la naturaleza de la industria del turismo la cual, si ha de sobrevivir, siempre debe ser dinámica y estar abierta al cambio. La diversidad de la industria con sus diferentes objetivos requiere de una relación de cooperación fluida y abierta entre los directivos públicos y los privados. La Administración

Pública debe, por lo menos, crear siempre el marco de trabajo para permitirle a la industria responder al mercado. Esto supone darle una considerable libertad a la industria, incluso si no se trata de organizaciones privadas como las que se puede encontrar en China y Vietnam, deben tener la libertad de competir. Las organizaciones principales lucharán por tener buenas relaciones a nivel nacional donde se formulan las leyes y la política. Muchos de los participantes a este nivel deben trabajar con otras organizaciones a otros niveles para conseguir la implementación. En Gran Bretaña, como en cualquier otra parte, uno de los problemas de la industria es el relativamente poco tiempo, unos dos o tres años, que los servidores civiles de alto rango permanecen en sus puestos. Los dos equipos no tienen tiempo suficiente para conocerse. Qué organizaciones públicas o privadas participarán y cómo lo harán dependerá del área de la política. Existen las comunidades de política turística, que cambiarán de acuerdo al tema del que se trate y las redes de políticas turísticas que mantienen en contacto a la Administración Pública y a la industria.

Los ministros han asumido una amplia gama de compromisos para promover el trabajo que realiza la industria. La importancia del turismo para la economía nacional ahora es más reconocida por la prensa, el público y las personas que están en búsqueda de una carrera. Durante el año pasado, el Secretario de Estado para el Trabajo ha tenido muchas reuniones con colegas de otros departamentos de gobierno para asegurar que la cooperación entre el gobierno y la industria esté funcionando con eficacia. Los Ministros de Turismo de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte se han reunido para asegurar que las políticas sean consistentes y para discutir sus intereses comunes en asuntos del turismo. (RU, Departamento del Trabajo 1988, *Turismo '88*)

Aunque los políticos tienden a estar involucrados en reuniones y pláticas ocasionales con la industria, algunos directivos pueden involucrarse todos los días en consultas, negociaciones y asuntos de cooperación.

Todos los participantes, públicos y privados, dependen unos de los otros. Todos tienen algo que contribuir al turismo, pero algunos son más influyentes y activos que otros. La influencia proviene de recursos como el poder legal, la habilidad y las finanzas y estos son

parte tanto de la Administración Pública así como de la industria. Por ejemplo, mientras un consejo turístico nacional puede tener poderes legales y acceso directo al liderazgo político, puede carecer de la habilidad y el conocimiento de la industria. Debido a que los sectores dependen unos de otros, su poder y su independencia están restringidos. Estas restricciones, aunadas a la naturaleza de la industria del turismo, significan que el éxito de la industria depende de una buena cooperación laboral de todas las partes. Debe existir una buena comunicación y confianza, así como la disposición para negociar, discutir y tener acuerdos formales de intercambio. El sector público necesita de la cooperación de la industria si las políticas han de implementarse eficazmente. Esto se demostró en el intento de introducir un impuesto de entrada de turista a Australia. El Departamento Federal de Finanzas introdujo un impuesto de entrada a los turistas que aterrizaran en aeropuertos internacionales. El impuesto fue idea de la Tesorería australiana para obtener más dinero; se hicieron pocas consultas con la industria, que se opuso fuertemente al impuesto; las aerolíneas se negaron a cobrar el impuesto y fue difícil para la Administración Pública poder manejarlo. El impuesto finalmente fue abolido.

Para que las organizaciones del turismo sean aceptadas en la comunidad política, deben ser consideradas como responsables, dignas de confianza y preparadas para reconocer las demandas legítimas de interés y servicio públicos. Las compañías de tarjetas de crédito, por ejemplo, son aceptadas como responsables y sus tarjetas son utilizadas extensamente en el turismo. Como lo expresó la compañía Visa: 'Visa quiere demostrar y respaldar que somos un ciudadano corporativo responsable de Tailandia'.

Inversiones conjuntas

Es algo común dentro de la administración que las compañías privadas se involucren con organizaciones públicas en proyectos turísticos. La compañía privada invertirá en los proyectos pero, en particular, proporcionará las habilidades administrativas necesarias en el desarrollo, comercialización y operación de la sociedad conjunta. En Vietnam, una inversión conjunta que fue planeada en 1994 por la compañía estadounidense BBI Investment Group está basada en una participación del 67 por ciento para la compañía turística Quang Nam-Da Nang y 33 por ciento para el Comité de la Provincia de

Quang Nam-Da Nang. Se consideró como la inversión más grande hecha por una compañía extranjera en Vietnam y constaría de cuatro hoteles, un centro de conferencias y un campo de golf que estaría ubicado en la playa cerca de Da Nang.

Consejos turísticos regionales

Estos consejos son un buen ejemplo de cómo los sectores público y privado manejan juntos el turismo. En Inglaterra, por ejemplo, existen once consejos turísticos regionales. Han ganado más poder con la reorganización de los consejos nacionales. Los consejos autónomos constan de representantes públicos y de la industria. Siete de doce consejos ingleses eran dirigidos por gerentes de la industria. La política es decidida por los consejos de tiempo parcial y la administración es llevada a cabo por directivos profesionales de tiempo completo. Se espera que estas organizaciones trabajen en beneficio de toda la región, que sean expertas, independientes y sensibles a las demandas del mercado. Sus dos objetivos principales en 1988 eran 'extender los beneficios económicos y de empleos al turismo más ampliamente a lo largo del Reino Unido y estimular el turismo fuera de la época vacacional principal' (RU, Departamento del Trabajo 1988).

La importancia del apoyo del gobierno nacional puede ser vista en la tabla de fuentes de ingreso (vea Cuadro 7.5), pero el ingreso de las actividades comerciales de los consejos turísticos regionales excede al ingreso de los consejos nacionales. El ingreso de sus propios recursos aumenta la independencia de los consejos. Los gobiernos nacionales pueden ejercer un control y dirección excesivos sobre los consejos. En el caso inglés, sin embargo, el gobierno nacional, por razones ideológicas y para recortar el gasto nacional, trató de disminuir sus responsabilidades y de transferirlas a los consejos regionales. Para lograr una uniformidad nacional y para apoyar los servicios del turismo, los gobiernos nacionales deben proveer algunos fondos a los consejos regionales. Algunos consejos regionales son débiles en recursos, liderazgo, administración y apoyo del gobierno local y de la industria. Puede haber una interferencia política y un exceso de dominio de los miembros del gobierno local, lo que puede llevar a un bajo volumen de negocios en la administración. Hace falta un alto nivel de cooperación y de confianza entre los miembros del gobierno

y la industria en los consejos regionales. Los consejos pueden ser una manera excelente de lograr la cooperación pública y de la industria.

La siguiente declaración que apareció en el *Reporte Anual* de 1990/91 del Consejo Británico de Turismo (CBT) es un buen ejemplo de cómo las diferentes organizaciones públicas y la industria están involucradas en el turismo. Se discuten los asuntos que la administración considera que son importantes, incluyendo las finanzas.

Cuadro 7.5 Consejos turísticos regionales en Inglaterra

Durante el año, el Consejo delegó más responsabilidades a los 12 consejos turísticos regionales, otorgándoles fondos por £6.4 millones. Sin embargo, el costo total del apoyo a las nuevas disposiciones fue de £7.4 millones. Cerca de la mitad de los pagos fue en forma de contratos relacionados con el desempeño por servicios llevados a cabo por las regiones en beneficio del Consejo. Los acuerdos fueron diseñados para asegurar un enfoque uniforme a las actividades prioritarias como la red del Centro de Información Turística, asesoría comercial y recopilación de información. Probaron que se negociaron más contratos exitosos en el año, empezando en abril de 1991. Cubrieron el empleo y la capacitación, las comunicaciones corporativas, el desarrollo turístico de viajes, los señalamientos para el turismo y el desarrollo de bases directas de datos sobre mercadotecnia. Otros fondos fueron destinados a través de licitaciones para proyectos específicos. Esto le permitió al Consejo darle un mayor apoyo a las iniciativas locales del área, a la investigación del mercado y a los CIT´s estratégicos.

Se le dio gran énfasis al monitoreo del uso eficaz de los fondos del Consejo. Los contratos establecían tareas específicas mientras que el apoyo a los programas regionales de comercialización estaba vinculado a objetivos alcanzados. Además, se concibió un programa de evaluación para que algunas actividades dieran comienzo en abril de 1991.
Durante el año, tres regiones más eligieron a representantes de la industria como presidentes, llevando el total de 7 a 12.

El aumento en los recursos que el CBT otorga a las regiones tuvo un impacto considerable, ampliando su nivel de actividad y su habilidad para generar apoyo adicional de los socios, particularmente del sector privado. Mientras las cuotas de inscripción por las membresías aumentaron un 7 por ciento a £1.74 millones, las inscripciones de la autoridad local permanecieron estáticas. Esto se debió principalmente a una reducción de más del 200 por ciento en la contribución del Esquema de Subvenciones del Distrito de Londres, al Consejo Turístico de Londres, el retiro de la membresía del Ayuntamiento de Derbyshire en el Consejo Turístico de Midlands del Este y la reducción en los fondos que otorgaba el Municipio de Cumbria al Consejo turístico de Cumbria.

Las actividades comerciales de los consejos regionales siguieron aumentando constantemente, alcanzando los £9.3 millones en ingresos comerciales. Tomando en cuenta la transferencia del CTT de Victoria del CBT al Consejo Turístico de Londres a partir del 1° de abril de 1990, ésta representó un 7 por ciento de aumento sobre los ingresos comerciales alcanzados en 1989/90.

La tabla que se muestra a continuación indica los niveles de ingresos para los consejos regionales de las autoridades locales, para los miembros comerciales y para sus propias actividades comerciales.

Fuentes de Ingresos de los consejos turísticos regionales	*Inscripciones de miembros comerciales (£)*	*Inscripciones de autoridades locales (£)*	*Fondos del CBT* [1] *(£)*	*Otros ingresos (£)*	*Total (£)*
Cumbria	100,200	74,900	511,000	540,100	1,226,200
Anglia del Este	65,600	92,600	452,100	458,900	1,069,200
Midlands del Este	49,000	69,900	414,700	315,200	848,800
Centro de Inglaterra	126,800	153,800	611,700	756,800	1,649,100
Londres	609,000	294,000	727,300	1,650,000	3,280,300
Northumbria	62,000	265,600	362,300	246,300	936,200
Noroeste de Inglaterra	105,000	244,400	461,800	1,027,800	1,839,000
Sudeste de Inglaterra	125,900	185,400	508,900	659,700	1,479,900
Sur de Inglaterra	105,800	86,000	542,800	1,435,700	2,170,300
Thames y Chilterns del Sur	129,600	48,000	334,300	872,900	1,384,800
West Country	135,300	142,600	810,700	765,700	1,854,300
Yorkshire y Humberside	126,000	189,200	681,200	544,000	1,540,400
Total	1,740,200	1,846,400	6,418,800	9,273,100	19,278,500

[1] Incluye los fondos de las Iniciativas del Área Local y los CIT´s Estratégicos, totalizando £0.75 millones.
Incluye el ingreso operacional atribuible a la CITde Victoria que fue transferido del CBT al LTB el 1° de abril de 1990. (CBT *Informe Anual 1990/91: 21)*

Ahora existen once consejos turísticos regionales, ya que Thames y Chilterns se han fusionado con el sur, lo que lo convierte en el número 7 de la lista revisada y el sudeste de Inglaterra se convierte en el número 11 (Vea el Cuadro 7.6).

¿Cuáles son los resultados? viaje aéreo, viaje de incentivo

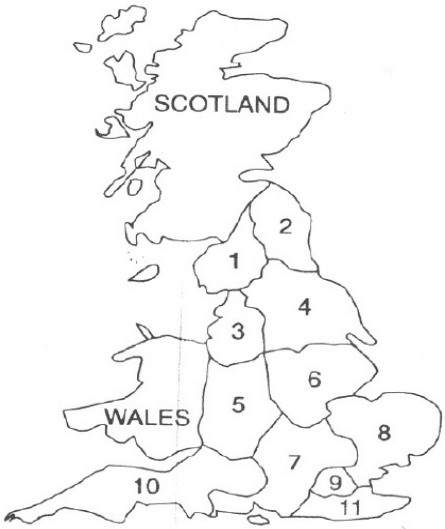
Aerolíneas y aeropuertos

¿Por qué se involucran los gobiernos?

La industria de las aerolíneas es crucialmente importante, en especial para el mercado turístico internacional, pero también para la industria doméstica de países grandes como Australia, Canadá y Estados Unidos. Aunque la sección mayor del mercado es por lo general turismo nacional, los gobiernos le dan prioridad a atraer turistas extranjeros. Las aerolíneas internacionales por sí mismas, pueden captar muchas divisas para el país de origen o, por lo menos, pueden ayudar a reducir el déficit de divisas en la cuenta exterior. Aunque las aerolíneas y la industria turística son importantes por razones económicas, las aerolíneas son también importantes portadoras de la bandera nacional. Pueden fomentar el prestigio y el orgullo nacional, mostrando el símbolo nacional por todo el mundo, como lo hace Qantas con su famoso canguro y British Airways con la bandera británica. Normalmente existe un fuerte compromiso político con el portador de la insignia nacional y es por eso que en ocasiones son subsidiadas por los gobiernos o se les permite trabajar con pérdidas y comportarse de manera muy independiente, lo cual a veces va en contra del interés nacional. Los gobiernos controlan los derechos de aterrizaje de las aerolíneas que entran en su país y a menudo han protegido primero al portador de la insignia nacional y han restringido el vuelo de otras aerolíneas aún con pérdidas para la industria turística. Los directivos públicos y privados han tenido que esforzarse para obtener mayor acceso para las aerolíneas extranjeras y así poder aumentar el número de turistas que ingresan al país.

Las aerolíneas son también un gran negocio. Su presupuesto de comercialización es mucho más elevado que el de la industria del turismo. Sus inversiones en aeronaves y la inversión nacional en los aeropuertos son inmensas; ofrecen una cantidad considerable de fuentes de trabajo, con frecuencia de un nivel altamente capacitado como pilotos, ingenieros y personal de cabina experimentado.

Cuadro 7.6 Consejos turísticos regionales



1. **Cumbria**
2. **Northumbria**
   (Cleveland, Durham, Northumberland, Tyne y Wear)
3. **Noroeste**
   (Chesire, Greater Manchester, Lancashire, Merseyside, High Peak, Distrito de Derbyshire)
4. **Yorkshire y Humberside**
   Yorkshire y Humberside del Norte, del Sur y del Oeste)
5. **Centro de Inglaterra**
   (Gloucestershire, Hereford y Worcester, Shropshire, Staffordshire, Warwickshire y Midlands Oeste)
6. **Midlands del Este**
   (Derbyshire, Leicestershire, Lincolnshire, Northamptonshire, Nottinghamshire)
7. **Thames y Chilterns**
   (Bedfordshire, Bershire, Buckingamshire, Hertfordshire, Oxfordshire)
8. **Anglia del Este**
   (Cambridgeshire, Essex, Norfolk, Suffolk)
9. **Londres**
10. **West Country**
    (Avon, Cornwall, Devon, Somerset, Western Dorset, Wiltshire, Islas de Scilly)
11. **Sur 7 (revisado)**
    (Dorset del Este, Dorset del Norte, Hampshire y la isla de Wight)
12. **Sudeste de Inglaterra 11(revisado)**
    (Sussex del Este, Kent, Surrey, Sussex derl Oeste)

Las aerolíneas nacionales, ya sean propiedad pública o privada, requieren de una atención considerable del gobierno debido a su

importancia económica y política. Sólo los gobiernos nacionales pueden negociar con otros gobiernos nacionales sobre temas como los derechos de aterrizaje en sus respectivos países. La industria de las aerolíneas es importante a nivel político porque, si son administradas con ineficacia, se pueden crear problemas para el ministro y para el gobierno.

Los aeropuertos son cruciales para las necesidades de comunicación y de transporte de la economía nacional y también para la industria turística. En 1992, el aeropuerto Heathrow, en Londres, era el aeropuerto internacional con más actividad en el mundo, con 44, 968,000 pasajeros. El aeropuerto O'Hare en Chicago tiene más actividad pero, entre los pasajeros, se incluyen muchos viajeros nacionales. La importancia económica de los aeropuertos puede observarse en el caso de Heathrow, que da empleo a 54,000 personas y cuyo volumen de negocios representa el 16 por ciento de la facturación internacional de Gran Bretaña. En 1987 se calculó que si en el aeropuerto de Heathrow se pudieran añadir otras cinco pistas de aterrizaje, esto ayudaría a la economía británica con £180 millones anuales.

Quién está involucrado

La industria de las aerolíneas es una mezcla de intereses públicos y privados, internacionales, nacionales y locales. Las aerolíneas pueden ser empresas conjuntas, como lo fue Qantas, la línea aérea australiana, que en 1993 fue propiedad en 25 por ciento de British Airways y en 75 por ciento del gobierno nacional de Australia hasta la privatización de sus acciones. Qantas es manejada por el sector privado, pero otras aerolíneas se encuentran bajo corporaciones públicas. En Estados Unidos, las aerolíneas son propiedad del sector privado. Las aerolíneas también pueden ser parte de una organización turística o de transportes más grande.

La privatización es la tendencia política y administrativa actual y muchos países están vendiendo sus aerolíneas nacionales al sector privado, como sucede en Gran Bretaña, Singapur, Japón y Tailandia. Sin embargo, en Estados Unidos, las aerolíneas siempre le han pertenecido al sector privado. Las compañías aéreas pueden ofrecer vuelos charter si lo aprueban los gobiernos y estos han sido muy importantes para el crecimiento del turismo. EL rápido crecimiento

turístico en países como España en las décadas de los 60´s y 70´s fue posible, no por los vuelos regulares programados de las aerolíneas que venían del norte y oeste de Europa, sino por el dinamismo de las compañías privadas de vuelos charter. Los gobiernos tienen que lograr y mantener un equilibrio entre las aerolíneas regulares y las compañías de vuelos fletados. Las relaciones entre estos dos sectores de la industria pueden ser amargas, como pudo observarse en el conflicto entre BA y Virgin Airlines, que era propiedad de Richard Branson, y que puede continuar cuando compiten por vuelos programados.

Dentro de la comunidad política de las aerolíneas y del turismo existen varias organizaciones públicas y privadas, directivos y políticos. Una de las organizaciones más importantes es el Ministerio de Transporte. Por lo general, éste es un ministerio grande, poderoso, bien establecido y fuertemente apoyado por grupos industriales como el de la aviación. El ministerio se dedica a proteger su posición y sus grupos de clientes y siempre ha estado muy a la defensiva de la industria de las aerolíneas. Como sucede con otros ministerios, tiene una alta opinión de su posición, su importancia y su especialización. Sin embargo, su visión puede ser muy estrecha y perjudicial para otros intereses como el turismo. La cultura corporativa puede ser conservadora y estar basada en servir intereses creados. Esta cultura ha llevado a la política al apoyo total de las aerolíneas nacionales, en oposición a la política nacional del crecimiento del turismo.

Entre aquéllos interesados, también estarán relacionadas, pero tal vez de una forma semiautónoma, las agencias públicas que manejan la industria de las aerolíneas y los aeropuertos, como la Asociación de Aviación Civil de China (ACCH). La ACCH tiene la responsabilidad administrativa global de casi treinta líneas aéreas en China. Existen muchos intereses creados en la industria, incluyendo sindicatos muy poderosos y militares que desean escalar a lucrativas posiciones administrativas en la aerolínea después de su jubilación de la fuerza aérea. Durante muchos años, el presidente de Thai Airways Internacional fue comandante en jefe de la fuerza aérea. La administración de la industria de las aerolíneas a nivel internacional, incluyendo los acuerdos para las tarifas especiales de turismo, es llevada a cabo por la Organización Internacional de Aviación Civil (OIAC) desde su centro de operaciones, lo que ayuda a reunir a la comunidad política.

Otros involucrados deben ser las autoridades aeroportuarias como la Autoridad Británica de Aeropuertos (hasta que fue privatizada en 1987) y la Corporación Federal de Aeropuertos de Australia que es propietaria y maneja veintidós de los veintitrés aeropuertos principales de Australia y que también fue privatizada. La mayoría de los aeropuertos eran manejados por los gobiernos nacionales, a través de corporaciones oficiales, pero en los Estados Unidos los gobiernos locales y estatales han sido propietarios y administradores de aeropuertos frecuentemente a través de corporaciones oficiales. El aeropuerto que ha crecido más rápidamente en Australia en cuanto a llegadas turísticas es el aeropuerto tropical de Cairns, en el extremo norte de Queensland, que es manejado por la Autoridad Port Cairns. Sidney, el primer aeropuerto de llegadas de visitantes internacionales, con 2-3 millones en 1992, es manejado por el gobierno federal.

Cómo dirigen los directivos

A través de diversas organizaciones, procesos y redes, la administración realiza las funciones de dirección, comunicación, coordinación y control necesarias para la industria. Tiene la responsabilidad de suministrar la infraestructura necesaria, proteger a la comunidad local y al medio ambiente y apoyar el desarrollo económico nacional y local. Una prueba para el buen directivo es la habilidad para equilibrar y reconciliar a las diversas fuerzas en oposición. Esto se logra en parte a través de la administración de organizaciones oficiales autónomas que maneja y del nombramiento de representantes de diversos sectores para que sirvan en los consejos gobernantes. Los miembros del consejo deben mejorar la efectividad y eficacia de la aerolínea, pero también pueden hacer lo contrario. Por ejemplo, en el consejo de Thai Airways Internacional hubo un conflicto entre el Ministerio de Comunicaciones y Transportes y el Ministerio de Finanzas, ambos representados por sus Secretarios Permanentes. Cada uno de ellos tenía una visión diferente de la aerolínea y de quiénes debían ser los gerentes de alto rango. En 1993, la aerolínea reportó su peor resultado financiero, el cual fue atribuido a la mala administración, pero los intereses creados y los conflictos administrativos internos también fueron responsables. Normalmente, el consejo debía ser un consejo político de tiempo parcial con un funcionario ejecutivo en jefe (CEO) de la aerolínea o del aeropuerto como miembro o como observador. El CEO debe tener una libertad considerable para manejar los asuntos cotidianos de la aerolínea.

Para tener éxito, la industria de las aerolíneas debe estar dirigida en gran medida por el mercado, debido a su naturaleza competitiva en los viajes aéreos internacionales. Las aerolíneas, por lo tanto, tienen como primera prioridad el rendimiento financiero de la ruta aérea y las ganancias de la compañía como un todo. Prefieren tener pocos vuelos llenos de viajeros de negocios que pagan tarifas altas o vuelos económicos totalmente pagados, que muchos vuelos llenos de turistas que pagan tarifas especiales de grupo.

Los directivos del turismo tienen que luchar para lograr la aceptación de la comunidad política de las aerolíneas, la cual tiene sus propios objetivos y no siempre trata bien lo que considera una interferencia en el turismo. Para poder ser eficaz y eficiente, es necesario que la industria del turismo y sus directivos sean aceptados como miembros de la comunidad política de las aerolíneas y que sean considerados automáticamente como parte de la red política. Las aerolíneas por lo general son muy poderosas a nivel político; son conservadoras y están dominadas por intereses propios; no están particularmente abiertas a las presiones externas. También son poderosas dentro del sector público, con complejas relaciones con el ministerio de transportes o de la aviación. Sin embargo, esta rígida situación se encuentra bajo la crítica. Por ejemplo, en un Reporte de 1994 sobre las aerolíneas europeas que eran propiedad de los gobiernos fueron muy criticadas sus operaciones costosas y no competitivas y sus grandes deudas. Se sugirió que los subsidios de las aerolíneas gubernamentales se recortaran y se avanzara hacia la privatización.

Como parte de la comunidad política de las aerolíneas, la administración puede influenciar y ayudar a éstas a hacerse más rentables y competitivas, aumentando el número de turistas que viajan por aire. Qantas y Japan Airlines (JAL) resistieron los esfuerzos de la industria turística, del ministerio de turismo y de la Administración Pública de turismo para aumentar el número de vuelos de Japón a Australia, para fomentar el número de turistas japoneses. El catalizador que rompió la resistencia y ayudó al aumento en el número de vuelos entre los dos países fue un nuevo ministerio de turismo en Australia con mucha determinación. Las aerolíneas también se resisten a abrir su territorio a nuevos operadores y la Administración Pública del turismo tiene que

contribuir con estas organizaciones nacionales y con el ministerio que las patrocina para obtener el acceso de aerolíneas nuevas.

La administración pública puede utilizar un tiempo considerable negociando tratos con otros países y aerolíneas extranjeras y con aerolíneas nacionales, agencias y grupos del turismo. Después tienen que supervisar, controlar y asegurarse de que los acuerdos se implementen. Se debe manejar y mantener satisfechos a los poderosos grupos de interés como los sindicatos. Las aerolíneas son una industria orientada hacia la gente, así que es esencial contar con un buen personal administrativo para mantener alta la moral y un servicio eficiente y alegre para los pasajeros. La mala imagen de la antigua Aeroflot de la Unión Soviética fue creada en parte por su personal ineficiente, poco amistoso y brusco.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

La práctica de la Administración Pública hacia las aerolíneas ha tendido a ser conservadora y protectora pero indiferente a las demandas de las necesidades del turismo y del mercado. Uno de los problemas más grandes que enfrenta la administración del turismo en años recientes ha sido la falta de aeropuertos modernos que puedan hacerle frente al gran crecimiento del turismo y del tráfico aéreo. Esto es cierto en Londres, Sidney, Nueva York o Tokio. En todos estos lugares existe congestión tanto en tierra como en el aire y las demoras pueden ser mayores que el tiempo real de vuelo. Desde principios de la década de los 50´s los gobiernos británicos han venido tratando de solucionar el problema de la congestión y ha habido numerosas encuestas públicas para recibir propuestas sobre nuevos aeropuertos y pistas de despegue y aterrizaje. Una solución ha sido abrir otros aeropuertos cerca de Londres y las regiones pero la mayoría de las aerolíneas continúan utilizando el aeropuerto Heathrow.

Parte del problema es el alto costo del desarrollo aeroportuario, la gran escala de tiempo que se necesita en la actualidad para entrar en funcionamiento y la fuerte oposición de los residentes locales y de algunos servidores públicos al desarrollo aeroportuario. Estos directivos ponen en duda el valor del desarrollo aeroportuario, cuando existen problemas sociales muy serios en el país, como la pobreza. La presión para el desarrollo aeroportuario se acentúa por la intensa competencia entre los aeropuertos, tanto interna como

internacionalmente, como sucedió entre Londres, París y Ámsterdam. Bangkok compite con Singapur y Kuala Lumpur.

También existen los altos costos de los sistemas de control del tráfico aéreo y los costos que pueden ser cargados a la industria por poderosos sindicatos militantes. En Australia, la huelga de pilotos de 1989 - 1990 fue desastrosa para la industria del turismo. También pueden haber conflictos dentro del sector público acerca de cuál es la organización que debe manejar los comercios de venta de bienes libres de impuestos. En Tailandia, por ejemplo, Thai International y la Autoridad de Aeropuertos de Tailandia pelearon por el control del lucrativo negocio de los comercios de venta de bienes libres de impuestos. La administración también puede hacerse más difícil por conflictos internos y políticas burocráticas, como sucedió en Thai Internacional entre directivos militares y civiles en 1993 y por las acusaciones del 'nepotismo y favoritismo' que predominaban en la aerolínea. Los políticos pueden estar involucrados en la corrupción, como en el caso del ex Primer Ministro del Japón, Kakuei Tanaka, quien fue acusado de recibir millones de dólares en sobornos de la Corporación estadounidense Lockheed para que persuadiera a la aerolínea japonesa de comprar aviones fabricados por Lockeed. Éste fue el llamado 'caso de los cacahuates' ya que firmó recibos por muchos cacahuates que, en realidad, eran muchos millones de dólares.

Una recesión internacional puede golpear muy fuerte a las aerolíneas, obligando a algunas a declararse en bancarrota y a otras a fusionarse. Los conflictos militares también pueden causar problemas, como sucedió con la Guerra del Golfo en 1991. Uno de los cambios más importantes dentro de la política pública que afecta a las aerolíneas ha sido la desregulación. En Estados Unidos ésta ha promovido tarifas más baratas pero también grandes pérdidas y fracaso de algunas de las aerolíneas más antiguas y más grandes como Panam. En 1978, el Decreto de Desregulación de las Aerolíneas en los Estados Unidos le permitió a la Administración Pública y al Consejo de Aeronáutica Civil de Estados Unidos empezar a desmantelar la estructura legal y administrativa para permitir que las aerolíneas compitieran libremente en el mercado. La desregulación se extendió a Nueva Zelanda en 1983, a Canadá en 1987 y a Australia en 1990. En mayo de 1986, la Corte de Justicia Europea dictaminó que en principio los precios fijos de los cárteles de las aerolíneas estaban en contra de las

reglas del Tratado de Roma sobre la libre competencia. Esto ha sido apoyado por la Comisión Europea, pero algunos gobiernos europeos han estado renuentes a la desregulación, debido a la resistencia de grandes y poderosas aerolíneas que son propiedad de los gobiernos y de los sindicatos de las mismas. Francia fue un ejemplo, cuando el gobierno trató de proteger a Air France de British Airways, yendo en contra de una decisión de la Unión Europea. La Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han presionado para que terminen los acuerdos aéreos bilaterales que son restrictivos y por una política de cielos abiertos y tarifas más bajas que estimularía al turismo mundial.

La industria ha estado sujeta al escrutinio de los organismos reguladores como Prices Surveillance (Supervisión de los Precios) para proteger el interés público. Sin embargo, ha existido presión de parte del mercado y la recesión mundial que ha provocado fusiones entre empresas de transporte nacionales e internacionales del mismo país y de aerolíneas que compran aerolíneas extranjeras, como los £665 millones que pagó British Airways por el 25 por ciento de las acciones de Qantas en 1992, ganándole la oferta a las Líneas Aéreas de Singapur. Otro desafío para la administración pública de las aerolíneas incluye los peligros para la seguridad aérea y las amenazas terroristas.

Los gobiernos han estado más preocupados por proteger sus aerolíneas nacionales y su posición en los aeropuertos que por el servicio o el interés público, la efectividad o la eficacia.

Mercado de viajes de incentivo

Esta rama de la industria turística es un buen ejemplo de lo que puede suceder en la práctica cuando la Administración Pública y la industria trabajan juntas. El viaje de incentivo es algo relativamente nuevo, pero constituye un sector muy rentable y creciente en el mercado. Sin embargo, se requiere de una cooperación cercana entre los directivos públicos y privados para que tenga éxito.

El viaje de incentivo es un sistema en el que algunas compañías como aseguradoras y distribuidoras de automóviles recompensan o le dan incentivos a los empleados cuando han alcanzado objetivos, como vender un número específico de autos o elevar las cifras de las ventas

por encima de lo establecido. Está basado en la creencia de que los trabajadores trabajarán más si existe la posibilidad de un viaje doméstico o al extranjero como recompensa. Está basado en la ambición del empleado pero también pretende crear lealtad a la organización y subir la moral. En un mercado comercial tan competitivo como lo fue el de Estados Unidos en los años 60´s, se descubrió que los esquemas de recompensa con viajes de incentivo estimulaba la producción y mejoraba los resultados.

¿Por qué se involucran los gobiernos?

Este mercado es importante porque le brinda un rendimiento lucrativo al número de turistas. Por ejemplo, se dice que se está muy por encima del rendimiento en visitantes que acuden a convenciones, los cuales gastan tres veces más que los turistas regulares.

En 1992, por ejemplo, se estimó que en una visita de incentivo de 4,500 vendedoras japonesas de la compañía de lencería Charle, se gastaron 10 millones de dólares australianos en Sydney. De los 2.3 millones de visitantes que tuvo Australia en 1992, 230,000 fueron visitantes de incentivo. Se estimó que el 20 por ciento de todos los ingresos turísticos provinieron de visitantes a convenciones y de incentivo y estos ingresos alcanzaron la cifra de 500 a 600 millones de dólares australianos. En un periodo de recesión, cuando los visitantes tradicionales de Australia como las parejas que van a pasar su luna de miel parecen no mostrar crecimiento alguno, los viajes de incentivo están aumentando. Por ejemplo, en 1992, los viajes de luna de miel a Australia aumentaron en un 19 por ciento y los turistas japoneses en 11 por ciento pero, en 1993, el mercado no presentó variaciones. Sin embargo, cerca de 80,000, o el 20 por ciento del total de turistas japoneses, llegaron al país en tours patrocinados por sus compañías.

Uno de los principios de la industria turística es la habilidad de hacerle frente a la competencia y que la industria esté a favor de los viajes de incentivo, demuestra que Australia está superando el desafío. La industria siempre debe estar preparada para pensar en algo nuevo que pueda beneficiarle por encima de la competencia. En el negocio de las aerolíneas, el cual también ayuda al ramo turístico, el desafío reciente ha estado encauzado a los esquemas del viajero frecuente. En 1991, en los Estados Unidos los viajes de incentivo y para asistir a convenciones bajaron en 4 por ciento, pero los viajes

reales aumentaron 9.7 por ciento, a 83,400. Australia se ha beneficiado de la expansión del mercado asiático, especialmente en Japón.

¿Quién está involucrado?

La Administración Pública debe involucrarse en ayudar a la industria a vencer el desafío de la competencia. Japón, por ejemplo, necesitaba enviar a más turistas al extranjero para reducir su balanza de divisas. En abril de 1993, la Oficina de Impuestos Japonesa extendió sus concesiones fiscales, permitiendo a las compañías solicitar hasta cuatro noches para programas de incentivo y esto ayudó a estimular el mercado japonés. El hecho de que las organizaciones nacionales de turismo recibieran incentivos, ejerció presión sobre el Ministerio de finanzas Japonés para que eliminara todas las restricciones. Las políticas y las oficinas gubernamentales de impuestos pueden ayudar al desarrollo del turismo. Sin embargo, las oficinas de impuestos en Australia pueden sospechar mucho de los gastos de incentivo o para asistir a convenciones, a no ser que se encuentren dentro de los lineamientos de gastos de negocios necesarios. Los funcionarios de los países receptores deben ser lo suficientemente flexibles para modificar sus procedimientos normales y para poder recibir a un gran número de turistas al mismo tiempo y deben estar preparados para ajustar o disminuir las regulaciones aduanales o de inmigración. Tailandia, por ejemplo, cuando introdujo los viajes para asistir a convenciones tuvo que estar preparada para admitir que ciertas mercancías y ciertas personas entraran al país durante periodos prolongados, lo que no era permitido con las regulaciones existentes.

Las Organizaciones Nacionales de Turismo (ONT´s) son organismos claves para la investigación y la identificación de posibilidades de demanda de diferentes mercados. También deben asumir a largo plazo requerimientos de investigación más detallados e identificación de las tendencias del mercado. Nueva Zelanda, sabiendo que los turistas hoy en día están más conscientes de los problemas ambientales, se ha estado comercializando como un destino 'verde y limpio'. Las ONT´s deben buscar agresivamente nuevos clientes. Mientras el mercado incentivo de Estados Unidos decae y el crecimiento del turismo japonés disminuye, las ONT´s deben estar preparadas para explotar los nuevos y crecientes mercados de la clase media en Tailandia, Malasia, y Corea del Sur. Las ONT´s a menudo establecen departamentos especializados para manejar este negocio

tan lucrativo y la Comisión de Turismo Australiana ha creado Oficinas para Incentivos y Convenciones en Estados Unidos, Japón, Singapur y Hong Kong. La industria también ha establecido organizaciones especialistas como la Asociación de Incentivos Australiana (AIA) y la Asociación Administrativa de Conferencias Profesionales de Australia.

Cómo dirigen los directivos

En estos días, la administración debe usar la tecnología más actualizada para mantenerse en contacto con turistas potenciales. El Consejo de Turismo Australiano (CTA), por ejemplo, cuenta con una base interna de datos, 'Sistema de Acceso Directo a Incentivos y Reuniones', que se concentra principalmente en América del Norte. Ya sea que la compañía de incentivo utilice a un agente de viajes, a una aerolínea o a una ONT para organizar su programa de incentivos, se requiere de la cooperación de los sectores público y privado. Los directivos tienen que trabajar muy cerca unos de otros en todas las etapas del programa. Los directivos públicos y privados deben ser capaces de manejar a su personal a todos los niveles para que suministren un servicio eficiente y cordial al turista. Esto se destacó en la Conferencia de la Asociación de Incentivos Australiana en 1993: 'Poder de la gente – Gente, Productividad y Prosperidad'. El turismo es de muchas maneras una industria de la gente; es de una labor intensa y esto significa que las personas, los empleados, tienen el poder de afectar a la industria para bien o para mal, en su prosperidad o en su fracaso. El poder pertenece a las personas ordinarias en la industria, ya que son ellas y no los ejecutivos de alto rango, las que tienen el contacto directo con los turistas en las recepciones de los hoteles, los restaurantes y los bares. Si un programa de incentivos o de otro tipo tiene éxito, puede tener repercusiones favorables, como cuando el Presidente de la Corporación Charle, el señor Masaharu Hayashi, recomendó a Australia como un destino de primera clase para sus compañeros de la corporación. En el turismo, las recomendaciones personales y de boca en boca son canales importantes de comercialización.

La administración turística debe asumir la extensa visión a largo plazo del turismo, pero también de lo que representa el interés público. Los directivos deben desempeñar el importante papel de coordinación para el sector público, incluyendo al gobierno local, pero también son

el vínculo y el coordinador con la industria. La industria tiene muchas asociaciones, pero el sector de incentivos y convenciones está muy segmentado. Debido a la naturaleza del turismo de incentivo y de convenciones, toda la comunidad turística debe estar involucrada, recibiendo y otorgando beneficios. En Nueva Zelanda, el gobierno suministró 1 dólar neozelandés por cada 2 dólares que suministraba la industria. La comunidad turística debería estar preparada para traer a los compradores libres de cargo o por un cargo nominal, para demostrar y explicar el producto. El sector requiere de más investigaciones específicas y de una infraestructura pública y de comercialización que abarque más que el turismo en general. Singapur es uno de los líderes en viajes de incentivo porque su administración tuvo la visión y el gobierno estuvo preparado para respaldarla con estos recursos. Australia, Gran Bretaña y Tailandia han sido más lentas en proporcionar los recursos necesarios para el turismo de incentivo. Incluso con recursos, este tipo de turismo representa un importante desafío para la administración debido al gran número de personas involucradas muy intensamente durante un periodo corto de tiempo. La percepción que un turista tiene de un país es importante, al igual que su experiencia con los servicios como inmigración, aduanas y transportes. Los directivos públicos tienen que estar conscientes de cómo perciben los turistas el desempeño de su organización. Australia, por ejemplo, mejoró su imagen y su desempeño que estaba en el número veintitantos en 1989, para convertirse en el tercer país más favorecido con turistas de incentivo y para asistir a convenciones enviados por los Estados Unidos a principios de la década de los 90´s.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

El turismo de incentivo ilustra la importancia de la sociedad entre la industria y la Administración Pública. Ninguna de ellas puede lograr sus objetivos sin contar con el apoyo de la otra. Esta asociación puede asumir la forma de una inversión, si no siempre de una manera organizacional, sí en los gastos. La complejidad de la industria y del sector público y los desafíos y problemas que enfrentan, han sido más difíciles debido al marco de largo plazo del turismo de incentivo, su tamaño y su naturaleza internacional. El turismo de incentivo doméstico es más sencillo. Es esencial que los objetivos se dejen muy claros y que las redes administrativas sean eficientes.

El éxito en el turismo de incentivo se determina por las relaciones cercanas y por el fuerte apoyo dentro de la comunidad política del turismo, con el crucial papel de liderazgo que deben desempeñar las Organizaciones Nacionales de Turismo y las organizaciones de alto nivel. Los elementos que hacen falta son liderazgo en la industria, iniciativa, aptitud y conocimientos especializados, pero también diligencia, investigación a largo plazo y una mercadotecnia sensible con las habilidades de las oficinas y funcionarios especializados. Debido a los obstáculos legales y de otro tipo, la planeación a muy largo plazo, la comercialización y las dificultades en la coordinación y la comunicación a diferentes niveles del gobierno y de la industria, el turismo de incentivo y de convenciones requiere de una administración particularmente dedicada. La administración puede recibir más presiones porque, a menudo, los prominentes líderes políticos y comunitarios deciden recibir a grandes grupos de turismo de incentivo y de convenciones

Si este tipo de turismo no se maneja con eficiencia, puede dañar los prospectos de negocios futuros. Esto es particularmente serio si los gobiernos han invertido en instalaciones para que se realicen convenciones y otro tipo de infraestructura, como sucedió en Manila bajo el régimen de Marcos. La administración en Australia fue lenta para llevar el turismo de incentivo, debido a los límites impuestos por su cultura política, el sistema federal, la falta de compromiso de los gobiernos y una visión limitada de la administración pública y de la industria.

Resumen

El turismo requiere de una buena relación entre los sectores público y privado si se desea que sobreviva y que prospere. Los gobiernos reconocen que necesitan los beneficios económicos del turismo y de la industria, la que por sí misma, posee las aptitudes, el capital y la capacidad empresarial que hacen falta. Aunque los gobiernos pueden apoyar a la industria, también deben servir al consumidor y al interés público. La industria depende del gobierno para ofrecer un entorno estable y seguro y la infraestructura necesaria.

En el turismo están involucradas una enorme diversidad de personas y organizaciones en los sectores tanto público como privado. Entre los

participantes se encuentran grandes ministerios de gobierno y poderosas corporaciones internacionales, pero la mayor parte de los operadores privados son pequeños. Esto puede darle importancia e influencia a las organizaciones principales si están unidas. Los ministros de gobierno y los ministerios tienen poder pero, a menudo, son las organizaciones nacionales de turismo las que tienen las aptitudes, la experiencia y las relaciones directas con la industria. Las aerolíneas son importantes y pueden ser poderosas. Un número cada vez mayor de grupos de interés están activos en la conservación y en otras áreas que pueden estimular las actividades comunitarias y afectar al turismo.

Las relaciones entre los dos sectores tienen que ser cercanas, continuas y armoniosas a través de organizaciones y procesos tanto formales como informales. La administración debe estar basada en la confianza, con políticas consistentes pero flexibles que respondan al mercado y a las necesidades reales de la industria. La relación ideal debe estar basada en el trabajo en grupo y en el intercambio, en toda una gama de intereses que operen eficazmente a través de diversas redes. Esta es una relación dinámica de poder; no puede ser estática. La administración pública tiene que equilibrar la libertad esencial de la industria con los principios públicos, incluyendo la necesidad de proteger a aquéllos que son afectados por la industria de manera adversa. Si la administración no toma decisiones, le deja el turismo al mercado y al sector privado.

En la práctica, la administración pública no ha aplicado firmemente los principios a la industria. El énfasis principal se ha dado a la efectividad, medida por el número de turistas y de habitaciones en los hoteles. A la eficiencia, incluyendo los beneficios que obtiene de la inversión pública, sólo se le ha dado importancia en años recientes. En la práctica, han dominado las fuerzas del mercado y ha habido poco control sobre el desarrollo del turismo y sus consecuencias. La industria ha disfrutado de una considerable libertad, ya que las leyes y las políticas, o no han existido o han sido implementadas a la ligera o con ineficacia.

El interés público y el servicio público no siempre han recibido suficiente énfasis o han sido considerados principalmente en términos económicos. No se le ha dado suficiente atención al hecho de formular objetivos y lineamientos nacionales claros y la administración ha

tendido a desempeñar un mínimo papel reactivo o, en ocasiones, ningún papel en absoluto. A pesar de su importancia económica, la industria no ha sido poderosa a nivel político, por lo que los gobiernos han actuado con lentitud en su nombre.

Los resultados y el desempeño de la industria han sido buenos; ha habido un aumento en el número de turistas, inversiones, gastos y empleos. Parte del éxito se debe a que la industria continuamente introduce nuevos productos, a que existe más apertura de parte de las aerolíneas y un reconocimiento gradual del sector público de la importancia de la industria. Sin embargo, en países como Gran Bretaña y Estados Unidos, los gobiernos nacionales han disminuido su apoyo a la industria y han dejado la administración y la responsabilidad más a la industria y a los gobiernos estatales y locales. El devastador impacto del turismo en algunos países ha llevado a que existan más controles en el desarrollo del turismo, lo que se discutirá en el siguiente capítulo.

Lecturas sugeridas

Baldwin, R. (1985) *Regulating the Airlines: Administrative Justice and Agency Discretion,* Oxford: Oxford University Press.

Doganis, R. (1992) *The Airport Business,* Londres: Routledge.

Findley, C. G. (1985) *The Flying Kangaroo: An Endangered Species? An Economic Perspective of Australian International Civil Aviation Policy,* Sidney: Allen & Unwin.

Grant, W. (1987) *Business and Politics in Britain,* Londres: Macmillan.
------ (1989) *Government and Industry: A Comparative Analysis of the US, Canada and the UK,* Aldershot: Edward Elgar.

Holloway, J. C. (1994) 4a edición, *The Business of Tourism.* Capítulo sobre la industria, incluyendo negocios de la aviación.

McIntosh, R. W., Goeldner, C. R. y Ritchie, J. R. B. (1995) 7a edición, *Tourism Principles, Practices, Philosophies* Nueva York: John Wiley. Capítulo sobre cómo está organizada la industria del turismo, incluyendo a las aerolíneas.

Page, S. (1994) *Transport for Tourism,* Nueva York: Routledge.
Sampson, A. (1984) *Empires of the Sky: The Politics, Contests and Cartels of World Airlines,* Londres: Hodder & Stoughton.

Stewart, R. G. (ed.) (1994) *Government and Business Relations in Australia,* St. Leonards, NSW: Allen & Unwin.

Wilks, S. y Wright M. (eds) (1987) *Comparative Government – Industry Relations: Western Europe, the United States and Japan,* Oxford: Clarendon Press.

Wilson, G. K. (1990) 2a edición, *Business and Politics: A Comparative Introduction,* Londres: MacMillan, Capítulos sobre los Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón.

8.
Administración en el control del turismo

Este capítulo explica:

- Por qué la administración del sector público (ASP) en el control de turismo es tan importante
- Quiénes son los actores involucrados
- Cómo la ASP maneja sus responsabilidades en el control del turismo.
- Cuáles son los resultados en: Vietnam el desarrollo sustentable del medio ambiente.

El control y la rendición de cuentas son funciones importantes en la ASP. Para controlar a una organización o a un funcionario, hay que tener el poder para coaccionar, persuadir, obligar o dirigir la manera de actuar o no actuar, de una forma en particular. Es responsabilidad de los directivos controlar el turismo en el interés público, pero también es responsabilidad de otras organizaciones del sector público, sobre todo de los representantes electos para controlar a los directivos. La administración tiene que manejar los dispositivos de control, como es el caso de la Policía de Turismo de Tailandia, que es la que controla las actividades ilegales de aquéllos que atacan a los turistas. El máximo control se da cuando un directivo directamente autoriza o detiene cierta actividad, como el desarrollo de un complejo turístico. La regulación es un mecanismo común de la administración que se emplea para controlar actividades como las del turismo, para asegurar que se proteja el interés público o que se mantenga un servicio público. En años recientes, ha habido movimientos hacia la desreglamentación.

La rendición de cuentas se define y se discute en el Capítulo 3. Ésta no representa un control directo, pero puede tener un efecto de control sobre las organizaciones públicas. Es uno de los cinco principios que guían a la administración, ya que es necesario que los directivos se responsabilicen de sus acciones. La rendición de cuentas requiere de información, la cual indica el desempeño de una organización o de un funcionario. Puede lograrse a través de sondeos parlamentarios,

reportes anuales, declaraciones financieras y evaluaciones de la administración.

Puede haber controles permanentes y regulares de la administración a través de los ministros o del auditor general y a través del funcionamiento de la jerarquía de la organización. Los controles temporales pueden operar por medio de un comité de sondeo *ad hoc* (provisional) o ser impuestos después de una reunión de protesta o de una marcha contra un desarrollo turístico.

Cuadro 8.1 Control y rendición de cuentas

1 Control de la ASP en el Turismo
- De la industria del turismo
- De otros dirigentes públicos.

2 Control del gobierno y la ASP de la administración pública del turismo.

3 Rendición de cuentas de
- La industria del turismo
- La ASP
- La administración pública del turismo.

4 Formal o informal, permanente o no-permanente, ad hoc (temporal).

Puede haber situaciones de no-control, en las que la administración deja el área completamente a la industria y, en algunas circunstancias, la administración no tiene o tiene poco control debido a factores externos, como movimientos internacionales del mercado, o a desastres climáticos o de alguna aerolínea: estos pueden ser desastrosos para el turismo. El control puede ejercerse por organismos no gubernamentales y por factores externos, como la opinión pública, los medios masivos de comunicación y los grupos de interés. Para que la responsabilidad administrativa pueda probar su eficacia y eficiencia puede emplear auditorias financieras o de desempeño. El control formal del ejecutivo, incluyendo a los directivos, es responsabilidad del cuerpo judicial y legislativo. Los ministros y líderes gubernamentales locales son los responsables de controlar a los directivos en sus respectivos niveles, aunque los gobiernos de mayor jerarquía tienen algún control sobre los gobiernos de menor jerarquía. Los directivos administrativos pueden tener control sobre el turismo, directa, indirectamente y a través del gobierno local. El control puede ser formal, a través de las instituciones e informal, a través de una cultura corporativa.

En años recientes, ha habido una gran controversia y una crítica sustancial acerca de la falta de control público en el desarrollo turístico. El desarrollo de los centros turísticos, marinas y campos de golf, han destruido en gran parte el ambiente natural y el estilo de vida de las personas. Se piensa que los ricos turistas extranjeros son los que se benefician a expensas de los pobres de la localidad. También ha existido poco control en el turismo sexual y en la propagación del SIDA. En los países desarrollados, se ha criticado el efecto perjudicial del turismo de masas en las ciudades históricas y áreas de belleza natural.

Por qué el control: principios

El interés público

Existen varias razones por las que los gobiernos y la administración intervienen y ejercen el control en el sector del turismo. Hay determinadas responsabilidades de interés público que la ley, las regulaciones y los líderes políticos imponen a la ASP, la cuales obligan a esta a ejercer el control de las actividades del turismo. La cultura política, el sistema y las expectativas públicas, pueden requerir de acción o de no acción. La administración tiene la responsabilidad de controlar los factores que puedan dañar el interés público, a las personas, a las comunidades, a la cultura, a los recursos nacionales y al medio ambiente. Los sistemas de control intentan asegurar que este desarrollo sea ecológicamente sustentable a largo plazo, así como en términos económicos y sociales. Con ellos se trata de asegurar que exista un apropiado equilibrio entre los objetivos a corto y a largo plazo y que el desarrollo sea sustentable. Los directivos pueden ser los responsables de intervenir ya que, a menudo, son ellos los que tienen el poder, los conocimientos y los recursos para investigar, informar, y controlar los asuntos del turismo. Esto sucede particularmente cuando la industria es débil o está siendo utilizada por compañías extranjeras para sus propios propósitos. La administración quizá tenga que proteger a la industria naciente para dejar que el turismo compita en el mercado internacional. Ya sea que se trate del desarrollo de campos de golf en Tailandia o del turismo de masas, con sus autobuses y autos que destruyen la personalidad y la paz de una histórica ciudad inglesa como Cambridge, existe la misma necesidad del control por el interés público.

En el turismo, el medio ambiente y los asuntos de la comunidad han llegado a tener un lugar principal dentro de la agenda política; se han convertido en asuntos políticos urgentes. Los gobiernos y la administración han respondido a las presiones y han establecido una legislación, han creado nuevos cuerpos reguladores y, en momentos determinados, le han dado una gran prioridad a estas preocupaciones. Las presiones que existen en el turismo respecto a las áreas de belleza natural, las regiones selváticas, las ciudades históricas, el desarrollo excesivo y la inversión extranjera, han fomentado protestas y, en ocasiones, enojo y nacionalismo. Lo que engendra dificultades y hostilidad es el desafío que implican los cambios, la nula consulta de los empresarios privados y de la administración pública, así como el impacto real del turismo en las comunidades locales, con sus consecuentes problemas sociales y económicos. Para evitar estas situaciones, es esencial que los sistemas de control ayuden a asegurar que los directivos sigan los principios legales y democráticos en la práctica. Si se dice que no se respeta al turismo en la sociedad, los directivos deben aceptar alguna responsabilidad y examinar cómo los sistemas de control pueden mejorar la situación.

Servicio público

El control también se requiere como parte de las responsabilidades del servicio público de la ASP. Los directivos deben proteger y deben tratar de incrementar los estándares de vida de los pobres y proteger a los que son menos capaces de protegerse a sí mismos. Existen casos en los que las personas de las localidades han perdido su tierra o sus derechos a causa del desarrollo del turismo. Los grandes inversionistas pueden tener demasiado poder y pueden abusar de éste. Los pequeños inversionistas también pueden abusar de su posición, y sus actividades pueden destruir el ambiente natural, tal y como sucede cuando los pescadores sacan coral de algún arrecife tropical para los turistas.

Puede existir una obligación del servicio público para ayudar a los desempleados y a las regiones más pobres del país y la administración puede emplear el desarrollo turístico para que le ayude a cumplir con esta obligación. También hay cuestiones de equidad y de cómo proteger a los que tienen más necesidades. Esto lleva a los gobiernos a controlar los sueldos y las condiciones de los trabajadores del turismo. Pueden implementarse campañas educativas, instalaciones de salud y

respeto a las leyes para los trabajadores sexuales. El servicio público se destina también para la protección del consumidor, a través de las licencias públicas para los agentes de viajes y la clasificación de los hoteles.

Efectividad

Uno de los primeros principios de la ASP es la efectividad, es decir, llevar a cabo los objetivos y las políticas eficazmente y, para esto, se requiere de un sistema eficaz de control. Este sistema opera dentro del contexto de protección y servicio al interés público. La aplicación eficaz de los objetivos de interés público variará según la política y el poder que estén operando dentro de la sociedad. El poder de la administración para controlar el turismo también se ve limitado por estos factores. Entre lo que influye en la efectividad de la administración, están la incidencia de la pobreza o la necesidad económica en el área del turismo, los movimientos sociales, los valores occidentales, el materialismo y los medios masivos de comunicación. Tampoco todos los males sociales se deben a la ineficiencia de la administración. Los valores sociales y sus sistemas son poderosos mecanismos de control y los directivos tratarán de utilizarlos. El fracaso derivado de que las leyes, las políticas y los planes no tengan el efecto esperado, puede deberse a estas otras fuerzas, no solamente a la ineficiencia de la implementación y del control. Aún así, es responsabilidad de los directivos públicos lograr y mantener la efectividad, para que se cumplan los objetivos de las políticas públicas.

No es suficiente que la administración formule políticas o confíe en la legislación, sino que debe supervisar y, si es necesario, controlar la implementación y la aplicación. Por ejemplo, deben mantenerse los estándares públicos y protegerse la seguridad pública. El ineficaz manejo del control dentro de la administración permitió que se derrumbara el Hotel Royal Plaza en Nakhon Ratchasima, Tailandia, el 13 de agosto de 1993, matando a más de 130 personas. En los años 70´s, la aplicación ineficaz por parte de la administración del sistema de prevención de incendios, hizo que un gran hotel de Tokio se quemara, matando a varias personas. Que la industria turística permita construir hoteles inseguros y que operen barcos inseguros para los turistas, va en contra del interés público.

Eficiencia

La eficacia es otro principio que la administración pública debe seguir; es decir, debe haber una rentabilidad razonable para los gastos que se han hecho. Deben lograrse los objetivos al costo más bajo y, ciertamente, los costos no deben ser excesivos. El dinero y los recursos públicos son los que se usan y la administración es la responsable de que su uso sea eficaz. Se ha criticado la eficiencia de la comercialización del turismo en cuanto a si los resultados justifican el gasto y si hay maneras más baratas de lograr los mismos objetivos. Los consejos nacionales de turismo en Gran Bretaña fueron considerados ineficaces por el gobierno de Thatcher, quien estableció encuestas para investigar su funcionamiento y su administración.

No es fácil encontrar el mecanismo de control apropiado para evaluar claramente los beneficios o los resultados obtenidos del gasto público y del uso de recursos públicos en el turismo. Se puede saber lo que se ha gastado, pero no se pueden conocer los beneficios del gasto en los mercados, en las instalaciones turísticas o en la protección del medio ambiente. En el caso de gobiernos críticos que están conscientes de los costos, la administración le da más énfasis a la eficiencia y lucha por encontrar mejores maneras de medirla junto con los beneficios que se obtienen del gasto público.

La administración pública, a diferencia de la privada, tiene en cuenta los costos sociales cuando se trata de controlar un proyecto turístico. Es difícil medir los costos del turismo de masas en pequeñas comunidades rurales o los costos en la vida espiritual de una catedral medieval o un templo budista. Puede ser fácil calcular el costo del turismo de masas en la Muralla de Adriano en Gran Bretaña, en términos de lugares de estacionamiento, baños y costos del mantenimiento de la muralla, pero no se puede calcular el costo de la pérdida de la atmósfera de tranquilidad y bienestar que ocasiona el turismo de masas.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es otro principio que guía a la ASP (ver el Capítulo 3). Es fundamental para prevenir el abuso del poder y para asegurar en cambio, que ese poder vaya dirigido hacia el logro del interés público y a ofrecer un servicio público con efectividad y

eficiencia. Para esto, se puede incluir la evaluación. Por lo tanto, la responsabilidad por la rendición de cuentas es una forma de control. Limita a la administración en general y al comportamiento de los directivos públicos del turismo. Ella puede ayudar a que el turismo se maneje a favor del interés público. Los directivos pueden ser señalados como responsables de su administración, basándose en los principios acordados.

Sin embargo, en ocasiones, el problema más grande es el de cómo controlar a los organismos públicos o a los gobiernos que abusan de sus poderes, que no respetan la ley, que se niegan a consultar a los que son afectados, que van en contra de la opinión pública y que son inefectivos, ineficaces y corruptos. Un sistema de control debe ser lo suficientemente fuerte e independiente para someter a los organismos públicos y a los gobiernos al escrutinio y al control. Este sistema puede incluir al cuerpo legislativo, al sistema electoral, al sistema legal, a la opinión pública y a los medios masivos de comunicación. También existen diversos organismos públicos de regulación que son autónomos y tienen la responsabilidad de escudriñar y controlar, como es el caso de los organismos nacionales del medio ambiente. En años recientes, diversos grupos de interés han sido mucho más activos e influyentes y han representado un factor importante de control que a menudo ejerce influencia y apoyo a la administración y a los cuerpos de control formales cuando estos tratan de monitorear y controlar a los que detentan el poder en el turismo.

¿Quiénes están involucrados?

Cinco grupos principales están involucrados en el control público del turismo: el sector público, la industria, las personas de la localidad y los turistas, los grupos de interés, y la opinión pública y los medios masivos de comunicación. Éstos pueden estar en un nivel internacional, nacional o local. El sector público incluye a gobiernos de todos los niveles, a sus organismos públicos y a sus oficinas y funcionarios de turismo nacionales y regionales. Algunos organismos pueden estar a favor del desarrollo del turismo, mientras que otros pueden estar en contra. La industria incluye a los pequeños y grandes inversionistas, a los individuos y a las organizaciones principales, pero lo que todos tienen en común es el objetivo de hacer dinero, el deseo de obtener ganancias económicas. La industria normalmente

esta bajo el control de la administración, pero la industria también ejerce control sobre los directivos públicos en cuanto a alertarlos para que sean sensibles a las necesidades de la industria y a la situación del mercado dentro del contexto global del interés público. La administración debe estimular a la industria para que se auto-regule y la autorregulación es una de las funciones principales de las altas organizaciones que ejercen control sobre sus miembros. Las consideraciones del medio ambiente y las comunidades pueden tener una prioridad muy baja. Las personas de la localidad son las directamente afectadas, ya sea ganando beneficios o perdiendo en términos económicos y sociales. Las comunidades locales van desde las adineradas en el norte de Europa que no desean ningún cambio, hasta las pobres comunidades de pescadores y campesinos que están deseosas de que ocurra un desarrollo económico. Algunas se oponen al turismo, porque desean mantener su estilo de vida que el turismo perturbaría; otras están a favor, debido a la promesa de ganancias económicas. El gobierno local debe representar a todas las personas, pero puede representar más a los ricos de la comunidad, incluyendo a las personas que están en negocio turístico. La administración debe intentar mitigar los efectos adversos de la política gubernamental local sobre los pobres de la comunidad. El poder de la administración local y su control sobre el turismo, diferirá de acuerdo al sistema nacional y a la cultura política.

Los mismos turistas pueden necesitar la protección de aquéllos involucrados en la industria. La administración puede controlar la industria para asegurar que los turistas adquieran valor por su dinero, reciban un buen servicio y disfruten de seguridad y protección. Los propios turistas tienen finalmente el control de la industria porque si no les satisface el producto, no volverán a visitar el lugar y pueden comentarles a otras personas sobre los defectos de la industria.

Los grupos de interés son activos en el área del turismo, particularmente en cuanto al ambiente y en el campo de la conservación y presionan a los gobiernos para que actúen a favor de los intereses de los grupos. Los sindicatos también pueden ejercer presión sobre los gobiernos para que actúen en su nombre, lo cual podría generar controles para la industria. Los grupos pueden ser permanentes o *ad hoc (*provisionales); pueden actuar formal o informalmente.

La opinión pública y los medios masivos de comunicación también pueden tener una influencia poderosa en la administración pública y en el turismo. La opinión se expresa a través de los medios nacionales y locales de comunicación, para tener contacto directo con aquéllos involucrados en el proceso, por medio de cartas, manifestaciones, reuniones de protesta y por medio de la acción directa. La opinión pública y los medios de comunicación son mecanismos de controles importantes, debido al efecto que ejercen en los políticos, en los funcionarios y en la industria, mismos que se preocupan por el efecto que pueda tener la crítica sobre su imagen y sus oportunidades de elección o promoción. Los directivos pueden hacer un gran uso de los medios, de los noticieros y de las relaciones públicas, algunas veces en un esfuerzo genuino para informar y educar pero, en otras ocasiones, los pueden utilizar como medio de propaganda o para aplacar las cosas, al intentar mantener oculta al público la verdad y los problemas reales y para esconder la corrupción.

Los cinco grupos son todos dependientes entre sí y actúan para controlar o contener las actividades de los otros. La administración tiene la responsabilidad general del control y de hacerlos rendir cuentas. Los organismos de control como la oficina de un primer ministro y el ministerio de finanzas tienen la responsabilidad de supervisar a otros organismos públicos y al sistema de control. También existen otros organismos que han sido específicamente establecidos para actuar como cuerpos de control, como las comisiones de auditoria y la Agencia de Administración y Coordinación del Japón.

Un ministro de turismo activo y con poder puede ser importante controlando o influyendo en la industria, en el sector público y en la administración del turismo. En Tailandia, por ejemplo, Meechai Wiravaidya en los 13 meses que duraron sus funciones como Ministro de Turismo hasta marzo de 1992, se mantuvo activo en asuntos sociales y de salud y en el control de enfermedades sexuales a través de la educación, la publicidad y la ley. La administración del turismo no estaba de acuerdo con este enfoque, y consideraban que representaba un daño a la imagen del turismo; pero como ministro, estableció las prioridades para el control.

También se han establecido en todo el mundo numerosos cuerpos gubernamentales encargados del medio ambiente, específicamente

para proteger y regular las áreas de belleza o de importancia natural, proteger playas y detener la contaminación del aire y del agua. Estos organismos tienen que administrar y hacer cumplir la ley, asesorar en cuestiones políticas, expedir permisos y educar al público, y a la comunidad de la política turística.

El control público se puede ejercer en sitios y en áreas especiales designándolos como parques nacionales, áreas selváticas o lugares de patrimonio cultural. Esto puede ayudar a protegerlos contra el deterioro que provoca el turismo excesivo, sin que dejen de conservarse como atracciones turísticas. Se trata de recursos nacionales que deben protegerse contra el deterioro que provoca el desarrollo del turismo o cualquier otra eventualidad. Botswana ha tenido éxito en la protección de sus áreas selváticas y en el control del turismo, permitiendo sólo el turismo de altos ingresos en bajo volumen. Puede haber problemas, como sucede en Kenia, con la interferencia política en la protección de parques nacionales. Las intervenciones políticas del ministro de turismo de Tailandia en 1993, generaron presión para que los parques nacionales se abrieran al turismo. En este caso, los directivos públicos tomaron partidos opuestos; la oficina turística nacional apoyada por los empresarios del turismo, estaba en contra del departamento de parques nacionales y de los grupos de interés del medio ambiente, como el Fondo para la Fauna de Tailandia y el Comité para los Recursos Naturales y la Conservación del Medio Ambiente. Todos los organismos públicos tienen algo de responsabilidad en el control, debido a los intereses públicos y a los requerimientos del servicio público. Sin embargo, su interpretación de estos principios puede ser limitada y referirse únicamente a los intereses departamentales.

Pueden usarse organismos públicos específicos, como agencias de desarrollo para el turismo, pero también como órganos del control como sucede en México. La inversión extranjera es importante para el turismo, pero puede ser polémica y puede dañar económica y políticamente si no es controlada. Australia tiene el Consejo de Revisión de la Inversión Extranjera (CRIE) que tiene un servidor público con su secretariado instituido por el Área de la Inversión Extranjera del Ministerio del Tesorero Australiano. El CRIE ofrece asesoría independiente al gobierno en inversión turística, pero el gobierno debe decidir qué criterio debe usarse en las decisiones tomadas. En el años 1986, para estimular más la inversión, se relajó el

control con el criterio 'no va en contra del interés nacional' que reemplazó a la prueba de los 'beneficios económicos'.

Los cinco grupos principales están relacionados entre si en una comunidad turística que está basada en el control del turismo.

Cómo usar el control: formal e informal

El control puede tener influencia debido a la posición o al carácter del controlador, como el de un ministro poderoso de alto rango. El método de control puede ser formal o informal. El control último, de alguna manera es ejercido por las fuerzas del mercado y los directivos del turismo utilizarán estas fuerzas para controlar la industria.

Controles formales

Una constitución nacional puede asignar el control a varios niveles de gobierno y puede garantizar diversos derechos a las personas. El poder, que tiene su origen en la constitución, puede usarse para controlar el desarrollo del turismo, como sucede en el caso de las tierras donde habitan los aborígenes. La asamblea legislativa tiene el poder de controlar a través de la legislación y la asignación de los recursos financieros. Puede supervisar y someter a escrutinio al sector público a través de movimientos, debates y preguntas. La mayor parte del escrutinio y del poder de control se ejerce a través de los comités del parlamento o del congreso que tienen poder sobre las personas y las normas; es decir, el derecho a llamar a cuentas y a investigar a todas las personas incluidas e información importante. En Australia, Gran Bretaña y los Estados Unidos, estos comités han sido útiles para examinar el manejo del turismo. Han permitido a los representantes electos examinar con detalle las políticas y su desempeño y recibir evidencias de la administración, la industria y otras partes interesadas.

Democracia

Los ciudadanos pueden controlar a los gobiernos y las políticas en un sistema democrático cuando, por medio de elecciones, reemplazan a un gobierno con otro. En Queensland, los ciudadanos han dejado de votar a favor de los consejos locales, debido a su descontento con el desarrollo del turismo y a la construcción de edificios de muchos

pisos frente al mar. En Australia, los miembros de los consejos turísticos federales y estatales han sido reemplazados recientemente por miembros con ideas políticas diferentes. Los controles democráticos pueden operar eficazmente cuando un sistema de administración es abierto y entendible y cuando la información adecuada está a disposición del ciudadano. La administración que está al servicio del público, deberá ser abierta y transparente. Un proceso administrativo que es oculto y cerrado, puede conducir a la desconfianza, ser corrupto y defender sus propios intereses. Un sistema democrático ayuda a controlar a la comunidad política, al proceso, a la administración y a los que tienen el poder. También ayuda a la administración en sus responsabilidades de control. Asimismo, pueden ser de apoyo una opinión pública solidaria y vigilante, los medios de comunicación y los grupos de interés.

Si se mantiene informadas a las personas de las localidades, éstas pueden ser las defensoras más eficientes y eficaces del interés público a nivel local. Se les pueden enseñar los beneficios y desventajas del desarrollo turístico y dejarlas participar lo más posible en los procesos políticos. A los funcionarios locales y nacionales también se les debe educar y capacitar sobre el control del turismo. La mayor parte los gobiernos locales son más activos en el desarrollo del turismo que en el control del mismo, pero si realizan los controles normales, como la planificación y el control del medio ambiente y el uso de suelo por zonas. Los gobiernos locales están bajo gran presión para que actúen contra las oleadas de turistas que amenazan o dañan muchas áreas del mundo.

El poder judicial

El control judicial sobre la administración del turismo tiene lugar a través de las cortes y los tribunales legales. Sin embargo, no siempre es fácil hacer cumplir la ley; incluso con el uso de una policía turística especial, como la que existe en Tailandia y en Grecia. La acción judicial puede ser muy costosa, llevar mucho tiempo y no siempre ser efectiva. Si se construye ilegalmente un hotel demasiado alto y muy cerca de la playa, no es fácil para la corte pedir que ese edificio sea demolido. Los procesos correctos o el debido proceso en Estados Unidos, la libertad de información, la legislación y un ómbudsman pueden apoyar al ciudadano y ayudar en el control de la industria y de las organizaciones públicas.

Ideología

El control y la responsabilidad se ven afectados por la cultura política y la ideología. El uso de un consejo estatutario autónomo como herramienta de la administración, refleja la creencia de que este tipo de organizaciones puede controlar mejor la industria y el gasto público. En años recientes, la Nueva Gestión Pública ha reflejado la ideología de que el gobierno es demasiado grande y que interfiere demasiado en los negocios y que el mejor gobierno, es el más pequeño.

Esto se vio reflejado en la Nueva Gestión Pública del Presidente Reagan y de la primera ministra Thatcher, con las reducciones al gasto público, la falta de reglamentación y la tensión que surgió con el principio de "el que usa paga". Ellos creyeron que el control gubernamental debía reducirse en gran medida, para obligar a las organizaciones a justificarse a través de la competencia en el mercado. La ideología subyacente era que así se volverían "delgadas y hambrientas", y por consiguiente; serían más efectivas y eficaces. Esta ideología, sin embargo, puede debilitar los principios del interés público, del servicio público y de la responsabilidad. Entre 1979 y 1990, la señora Thatcher, quien tenía firmes creencias ideológicas, privatizó gran parte del sector público, redujo las actividades de la Autoridad Británica de Turismo y del Consejo de Turismo Inglés y trató de transferir más responsabilidades a la industria, a los gobiernos locales y a los consejos turísticos regionales. Los efectos de este control resultaron contraproducentes en ocasiones.

Administración

La administración pública tiene una amplia gama de poderes que puede utilizar en el control del turismo. Por ejemplo, puede negarse a emitir los permisos o aprobaciones necesarias. En 1993, en Malta, debido a un excedente de alojamientos y al deseo de disminuir el turismo de masas y aumentar el turismo de lujo, se prohibió la construcción de cualquier alojamiento turístico, con excepción de los hoteles de cinco estrellas. Los directivos pueden hacer reglamentaciones y realizar acciones reguladoras. Puede aplicarse la división de las tierras y otro tipo de estándares y pueden hacerse obligatorias las declaraciones o estudios del impacto al medio ambiente. Pueden establecerse grupos de trabajo especiales *ad hoc*

para funciones específicas o para problemas mayores. La información, coordinación, monitoreo y retroalimentación, en conjunto deben ser partes esenciales del sistema de control. Ellas deben ser continuas para tener éxito. Para el control exitoso también se requiere que las políticas y los planes sean realistas y que la administración tenga la capacidad de implementarlos y controlarlos.

Controles informales

El control del turismo y de la administración puede ser formal y directo a través de la administración ministerial, de la regulación y de la jerarquía administrativa. Sin embargo, a menudo la forma más efectiva y eficaz del control, tanto de la industria del turismo como de la administración, es la informal. Debido a que el turismo en sus actividades y el sector público son tan diversos, puede haber un límite de efectividad en los mecanismos formales de control. Por consiguiente y por razones de eficiencia y efectividad, se deja mucha discreción en manos de la administración.

Los controles informales a menudo son internos y pueden ser auto-impuestos. Pueden incluir valores individuales y organizacionales, normas y objetivos que involucren la integridad, la honestidad y el servicio público. Por lo general, estos valores y objetivos reflejan las creencias nacionales prevalecientes. Se esperaba que la privatización modificara y controlara a las organizaciones públicas, a través de la introducción de una nueva cultura corporativa. Los directivos y otro tipo de funcionarios pueden socializarse dentro de un sistema y organización basados en principios, los cual pueden inculcar dedicación y sentido de responsabilidad al público. Puede usarse la capacitación formal, pero resulta más eficaz cuando refleja el proceso de socialización informal. Los controles informales pueden estar basados en el miedo, en el respeto mutuo o en valores y objetivos compartidos. Como parte de la comunidad que instrumenta la política turística junto al sector público, la industria del turismo está consciente de la dependencia que tiene del gobierno y la necesidad de una confianza mutua. Si los controles informales están operando, habrá un respeto automático de reglas y regulaciones, y la administración no tendrá que implementarlas de manera formal. Las dos partes están deseosas de mantener su reputación de honestidad y de respeto por los valores compartidos. Si ellos no "entran al juego", podrían perder los beneficios que se obtienen al ser miembros de la

comunidad que instrumenta la política turística. Los factores informales pueden ser positivos y dar apoyo a los principios; sin embargo, pueden también apoyar a los directivos que persiguen sus propios intereses, a organizaciones privadas y a la corrupción.

Qué tan eficazmente opera un sistema de control en la práctica y cómo se implementan los controles en realidad, dependerá de dónde esté el poder en el sistema. Puede descuidarse el interés público, debido al poder de intereses políticos o económicos. A menudo los directivos pueden sólo aconsejar a los líderes políticos acerca de lo que es el interés público y cuál es la acción correcta que se debe tomar; la decisión real debe ser tomada por el político. La voluntad política es importante en la aplicación, pero también lo son las circunstancias. Una acumulación de factores, como la inducción de retrasos, las tácticas dilatorias de parte de los interesados, los objetivos e intereses contradictorios y los factores imprevistos, pueden llevar a la falta de aplicación. Durante el crecimiento natural rápido del turismo se ha descubierto que algunos sistemas de control son ineficaces e ineficientes, tanto para monitorear, como para controlar el desarrollo del turismo.

¿Cuáles son resultados? Vietnam, medio ambiente

¿Por qué el control?

El gobierno de Vietnam, así como el de otros países, está involucrado en el control y el desarrollo del turismo, principalmente por razones económicas. Vietnam es uno de los países más pobres del mundo, debido al conflicto militar que duró más de cuarenta años, hasta 1979. Una planificación y un sistema económico rígido y centralizado y políticas económicas basadas en la ideología, contribuyeron a un desempeño económico desastroso que, en los años 80´s, provocó que hubiera hambre en el país. El embargo económico de Estados Unidos que duró hasta 1994, fue otro factor. El PIB era aproximadamente de $ 200 dólares estadounidenses per cápita. El desempleo y el subempleo eran muy altos y la situación empeoró por el alto índice de nacimientos y el deterioro en los servicios sociales.

La situación de Vietnam era similar a la de muchos otros países en vías de desarrollo, incluyendo a Camboya y a Laos. El país tenía

grandes deudas con la antigua URSS, con algunos países occidentales y con instituciones financieras internacionales que databan desde antes de la caída de Saigón en 1975. Todo esto, aunado a la escasez de divisas, a un problema en la balanza de pagos y a la necesidad de reemplazar la infraestructura y elevar el estándar de vida; ha obligado al gobierno a desarrollar el turismo.

En 1990, Vietnam perdió la importante ayuda que había estado recibiendo de la URSS e intentó obtener ayuda de los países occidentales y de instituciones internacionales. Los organismos de la ONU, el FMI y el Banco Mundial ahora le están ofreciendo apoyo, pero esperan que el gobierno y la administración pública controlen la inflación y apoyen las reformas controladas del mercado y las industrias como la del turismo. Sólo es la administración pública la que puede tratar con estas instituciones internacionales, establecer un clima favorable para atraer inversión extranjera e instituir un sistema de control de la administración efectivo y eficaz.

Como sucede con muchos otros países desarrollados y en vías de desarrollo, Vietnam se comprometió a darle trabajo a su gran número de desempleados y a ayudar a las regiones más pobres del país. Uno de los problemas principales de los países en vías de desarrollo son las personas que dejan la pobreza de las áreas rurales en las regiones más pobres, para mudarse a las grandes ciudades, donde también existe un alto índice de desempleo. El desarrollo del turismo en las regiones más pobres puede generar empleos y estímulo económico y puede evitar que las personas se vayan a las grandes ciudades, como la Ciudad de Ho Chi Minh y Hanoi.

El control es necesario para prevenir el daño que puede afectar a la economía y a la sociedad con el tipo erróneo de inversión, así como con la inversión excesiva, la cual puede provocar inflación, tensiones en la infraestructura existente y una inquietud social. Vietnam está en la etapa de transición de ser una economía estatal herméticamente controlada a una economía más controlada por el mercado y esto requiere de un control administrativo sensible y, en ocasiones, fuerte. El turismo también necesita de un control sensible y positivo, si se desea alcanzar su máximo potencial y mantener al mínimo los efectos dañinos.

El control en países en vías de desarrollo debe ser activo para el sector privado; sin embargo, la sociedad, por lo general, no desempeña funciones de monitoreo y control. Por ejemplo, el turismo no puede dejársele al mercado o a los empresarios internacionales o locales. Las fuerzas del mercado no perseguirán el interés público ni proporcionarán los servicios públicos necesarios para los pobres y para los que tienen más necesidades. Sólo es la ASP la que tiene la autoridad y conocimiento para proteger a las personas de cada localidad y mantener el patrimonio natural e histórico de Vietnam. Este legado es frágil y puede ser fácilmente destruido si llega a ser demasiado explotado. Los arrecifes de coral de la Bahía Ha Long, que son un patrimonio de la humanidad, han sido dañados cuando el turismo se ha desarrollado. Existe temor, por ejemplo, de que la antigua ciudad de Hanoi, con su encanto, su amplitud y sus antiguos edificios chinos y franceses, pueda quedar destruida. Debido a las necesidades económicas y al deseo de un rápido desarrollo, es fácil dejar los recursos naturales a los empresarios. Es sencillo olvidarse de las necesidades sociales de las personas y no prever la destrucción de comunidades y de la cultura. La administración debe tener sistemas eficaces de control y el compromiso de proteger el interés público. La protección pública también se debe otorgar a las comunidades pobres que se dedican al campo y a la pesca y a los trabajadores de la industria sexual, pues a todos ellos se les explota fácilmente.

Vietnam tiene los ingredientes para un producto de turismo excelente; sin embargo, no debe dañarse por un rápido o insensible desarrollo. La administración debe buscar el logro de la calidad del turismo. El control también es necesario para proteger la imagen del turismo de Vietnam; una imagen buena es esencial para un turismo exitoso. Existe gran presión en la administración para impulsar el desarrollo del turismo rápidamente, debido a una gran necesidad económica y social y a la competencia en el turismo. Sin embargo, se debe tener cuidado de que esto no lleve a degradar los objetivos públicos o al uso ineficaz e ineficiente de los escasos recursos públicos y de capital.

La administración en Vietnam ha sugerido que debe seguir el modelo del turismo tailandés. Tailandia ha tenido mucho éxito en atraer a los turistas y en el desarrollo de la industria, pero esto ha implicado fuertes costos sociales y económicos. Se ha incurrido en estos costos, en parte debido a la falta de un sistema control eficaz y esta es una de las lecciones que la administración vietnamita podría aprender de

Tailandia.

Una de las razones principales de que los sistemas de control eficaces de la ASP sean tan importantes, es la necesidad de controlar a la administración en sí misma. Una administración pública buena, eficaz y honesta es vital en cualquier país pero, especialmente, en los países en vías de desarrollo, donde el sector privado y las instituciones democráticas han demostrado ser tan débiles. Desde mediados de los 80´s, los líderes gubernamentales en Vietnam han atacado muchas veces la corrupción y la conducta antisocial en el servicio civil, en las empresas estatales y en el gobierno local, así como entre los miembros del partido comunista. El control debe empezar desde arriba y la administración nacional debe ser honesta y eficiente para controlar tanto a los gobiernos de menor jerarquía, como a las empresas estatales poderosas.

La apertura de Indochina a la ayuda y a la inversión extranjera, así como el levantamiento del embargo estadounidense en 1994, generaron mayores problemas de control, si se desea que la inversión no tenga efectos económicos y sociales desastrosos. Los funcionarios pueden tener autoridad para tomar decisiones, pero faltarles el conocimiento y las habilidades para evaluar y manejar las a menudo complicadas y técnicas propuestas de los grandes inversionistas extranjeros. Los directivos públicos a nivel nacional y local están ávidos por obtener inversiones, pero no siempre entienden las posibles repercusiones y efectos secundarios de éstas. Estas situaciones requieren de un buen control y de sistemas de monitoreo, sobre todo desde el centro, donde la autoridad política y técnica puede ayudar a los proyectos turísticos e impedir errores y abusos.

¿Quién está involucrado?

Entre los que están involucrados en la comunidad del control del turismo, se puede incluir a las instituciones del partido comunista y del parlamento, al liderazgo político y a los gobiernos de menor jerarquía. Las responsabilidades de control también dependen de los directivos de los ministerios gubernamentales, de las instituciones financieras, de las empresas estatales y provinciales y de los gobiernos locales. Existen organismos responsables de controlar el desarrollo a través de la planificación, el medio ambiente y la inversión. El sector gubernamental de la industria del turismo también debe regularse,

incluyendo a las aerolíneas y a las empresas de turismo regionales.

Turismo de Saigón es la empresa más grande, tiene más de 100 hoteles y maneja muchas otras actividades de turismo. Pero existen también muchos otros negocios de turismo que operan en la Ciudad Ho Chi Minh. El control también se dirige al creciente sector del turismo privado, incluyendo las empresas de sociedades conjuntas con compañías extranjeras. Por ejemplo, el hotel más lujoso en Hanoi, el Pullman Metropole, es una sociedad conjunta con una compañía francesa. Las empresas de sociedad conjunta son comunes en la industria del turismo en Vietnam. Las empresas privadas locales están creciendo rápidamente, como es el caso de pequeñas casas de huéspedes y cafeterías, así como una multitud de comerciantes individuales que ofrecen diversos servicios a los turistas. Estas actividades son difíciles de controlar, como lo son la droga, el juego y las empresas sexuales.

La Figura 8.1 indica algunas de las organizaciones y fuerzas que ayudan a controlar y a monitorear la actividad del turismo. Esta actividad opera como una comunidad o como un sistema de responsabilidades, donde todos están conectados entre sí, directa o indirectamente, a través de organizaciones, de principios organizativos, de la política y de la práctica.

Cómo están involucrados

Partido comunista

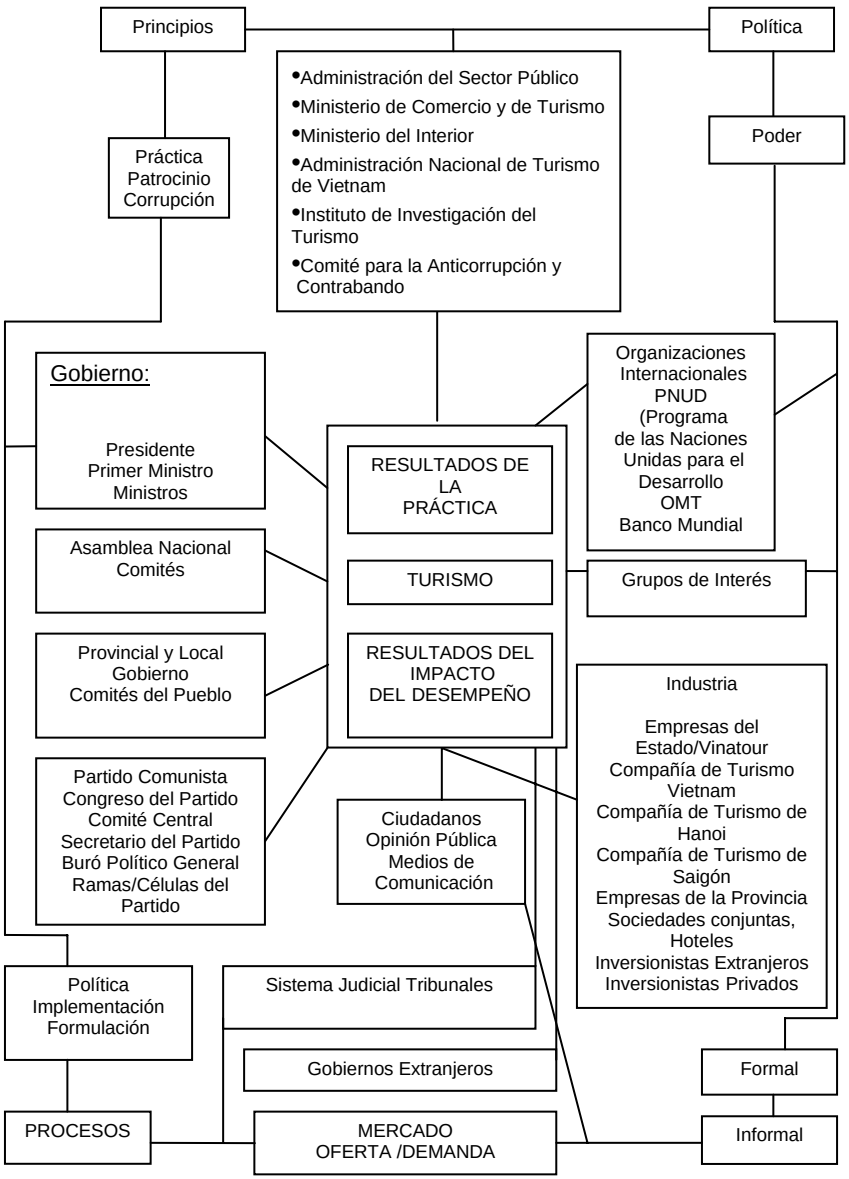
Cómo funcionan los sistemas de control turístico en Vietnam no están claramente definidos, debido a que existen muchos factores informales. En teoría, una importante organización de control es el partido comunista de Vietnam el que, a través de sus diversos niveles, corre paralelamente con el sistema político y administrativo formal. El partido controla parcialmente decidiendo qué es de interés público determinando los servicios públicos y cuáles deben ser los objetivos de la política turística. El Sexto Congreso del Partido en 1986 decidió que el turismo era de interés público y que Vietnam debía estar abierto a todos los turistas. Para crear condiciones favorables para que los turistas extranjeros visitaran Vietnam, se decidió mejorar las formalidades de la solicitud de visa de entrada para todos los extranjeros, sin tener en cuenta su nacionalidad y para permitir que

todos los vietnamitas que vivían en el extranjero, sin importar su fecha de expatriación, pudieran entrar a Vietnam como turistas. Se esperaba que el turismo rindiera servicio al público, a través de la inversión y el empleo.

Según el Secretario General del Partido, Do Muoi, el partido no reemplaza a otras organizaciones en el sistema político; dirige el sistema político y al mismo tiempo pertenece a este sistema. Mantiene lazos estrechos con las personas y está sujeto a su supervisión y también debe operar dentro del marco de trabajo de la constitución y la ley.

El partido ejerce el control a través de su papel de liderazgo. Las principales organizaciones que dirigen "la administración dentro del el sistema político y administrativo de Vietnam se encuentran, el Comité Central del Partido que consta de 161 miembros y en el Buró Político que tiene 17 miembros, con su Comité Central Permanente de 5 miembros, que fue establecido en 1996. Estos organismos son paralelos y tienen una considerable membresía que se intersecta con el Gabinete de gobierno. El liderazgo de alto rango responsable del control de la administración y de la política radica en el Presidente, el Primer Ministro y los ministros de estado. El Secretario General del Partido obviamente es muy poderoso pero, bajo la nueva política de separación entre el estado y el partido, sólo es responsable de la política y del control en una forma indirecta.

Figura 8.1 Turismo de Vietnam: Control Comunitario del Sector Público



Asamblea nacional

La Asamblea Nacional, que es el cuerpo parlamentario electo, legisla para dar efecto a las decisiones y políticas del partido. Bajo el sistema más abierto que ha existido desde 1986, la Asamblea Nacional puede tener la función de expresar críticas e insatisfacciones, lo cual tiene un efecto de control y puede estimular a la administración a actuar o a dejar de comportarse de manera ilegal. También realiza esta función a través de sus comités permanentes.

Administración del turismo

El ministro de turismo y la administración del ministerio de turismo son responsables de la implementación, supervisión y control de la política y desarrollo del turismo en Vietnam. El turismo forma parte del Ministerio de Comercio y Turismo, lo cual enfatiza su importancia económica en la economía y en la captación de divisas. Anteriormente, el turismo era parte del Ministerio de Cultura, Información, Turismo y Deportes. Actualmente, forma parte de un ministerio más poderoso, pero el ministro y la administración tienen responsabilidades comerciales más grandes, lo cual disminuye su capacidad de controlar el turismo. Debido a la gran necesidad de inversiones y desarrollo, tienden a responder favorablemente a la mayoría de las propuestas turísticas.

Un importante organismo de control es el Comité del Estado para la Cooperación y la Inversión (CECIV), fundado en 1989. Éste tiene una responsabilidad particular en el turismo, que fue considerado como uno de los cinco sectores prioritarios para la inversión extranjera. Vietnam depende mucho de la inversión extranjera para la creación de cualquier desarrollo turístico importante y, a partir de 1989, el CECIV tuvo que examinar, evaluar y monitorear propuestas para los diversos desarrollos hoteleros en Hanoi y la ciudad de Ho Chi Minh. También existen Comités Estatales que tienen funciones de control, como por ejemplo, en cooperación e inversión. El Comité de Planificación del Estado aún cuenta con el potencial para desempeñar un papel muy importante. La responsabilidad directa del turismo en todos los aspectos pertenece al Departamento General de Turismo (Turismo Vietnamita), el cual es encabezado por un Director General y dos Directores Generales Adjuntos, uno de los cuales maneja el turismo en Vietnam del Sur. Ellos son los responsables de la administración

general del turismo en Vietnam, de su comercialización, desarrollo y reglamentación. Tienen poderes de control y aprobación sobre temas como contratos y acuerdos.

Empresas estatales y del gobierno local

Sin embargo, el control y la implementación dependen de los niveles inferiores del gobierno y de las empresas estatales: varias de las provincias, incluyendo las ciudades de Hanoi, Haiphong y la ciudad de Ho Chi Minh y los niveles inferiores de gobierno trabajan activamente para promover y desarrollar el turismo. También tienen responsabilidades de control que a menudo pueden ser suspendidas temporalmente para lograr el desarrollo. La administración del gobierno local es responsable ante un Consejo del Pueblo que ha sido electo y de Comités del Pueblo que funcionan a base de nombramientos. Dentro de estos comités se encuentran los subcomités ejecutivos y diversas compañías, algunas de las cuales están involucradas en el turismo. Algunas empresas estatales también trabajan activamente en operaciones turísticas. Algunos ejemplos de empresas turísticas estatales son la Compañía Turística Vietnamita (Vinatour), la Compañía Turística de Hanoi y Turismo de Saigón. Existen otras sociedades conjuntas, como el Club de Golf Song Be que pertenece a la empresa estatal Protrade y a una compañía privada de Singapur. No es fácil para la administración controlar este tipo de desarrollos debido a su tamaño y a sus poderosas conexiones políticas. El control del medio ambiente es responsabilidad del Departamento de Recursos Naturales y del Medio ambiente que pertenece al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio ambiente.

Planeación

La administración pública también puede utilizar la planeación como una forma de control nacional, regional, de uso de la tierra y sectorial. La planeación ha sido empleada con éxito en Japón y en Francia y se usa abiertamente en los países en vías de desarrollo. Vietnam se ha alejado en la actualidad del sistema de planeación altamente centralizado que dominó su desarrollo en el pasado. Sin embargo, sigue operando con un plan a largo plazo y, en 1991, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial del Turismo (OMT) y diversas organizaciones

gubernamentales de Vietnam elaboraron un proyecto turístico. Éste plan fue reemplazado por uno nuevo en 1996.

Se han señalado cuatro regiones turísticas que son las que recibirán la prioridad para las inversiones:

- zona 1: Hanoi, Haiphong, Hongai
- zona 2: Danang, Hue
- zona 3: Camranh, Dalat
- zona 4: Ciudad de Ho Chi Minh, provincias del este y del oeste de Vietnam del Sur.

El plan o estrategia está previsto hasta el año 2000. También ha habido planes de desarrollo para atracciones turísticas como las de Ha Long Bay, Hue y Nho Trang. Sin embargo, uno de los problemas para la administración, como sucedió en Tailandia, es cómo implementar estos planes. Para que los planes puedan implementarse, necesitan contar con una información sólida y con asesoramiento técnico basado en buenas investigaciones. El Instituto para el Desarrollo de las Investigaciones Turísticas de Hanoi ha tratado de brindar este servicio, pero carece de recursos y de un personal especializado. También depende de la ayuda y las propuestas que hacen las administraciones locales y la gente y tiene que trabajar con ellas.

Sistema legal

La ASP puede emplear la ley para controlar el turismo; un ejemplo de esto es la Ley de Inversiones de 1988. Esta ley es generosa en concesiones fiscales, repatriación de ganancias y libertades para los inversionistas, especialmente si las inversiones se han hecho en sectores de interés público prioritario o en regiones remotas que se considera necesitan un servicio público más intensivo. Sin embargo, si la ley ha de ser efectiva y no violada, debe ser monitoreada y controlada eficazmente. Debe existir un sistema efectivo de rendición de cuentas. Sin embargo, la ley es difícil de cumplir en ocasiones o bien, puede que no sea una ley realista que cubra determinadas situaciones. A la tienda libre de impuestos del Aeropuerto de Hanoi se le otorgó un contrato de cinco años pero, después de tan sólo tres años, el Ministerio de Comercio otorgó una licencia a otra compañía para que operara la tienda. El sistema legal fue incapaz de proteger el primer contrato.

En su rápido avance hacia el desarrollo, desde 1986 el sistema legal no ha podido mantener el ritmo de los cambios. Se continúan haciendo mejoras en las leyes y en el sistema legal, pero mucho depende de la vigilancia, la iniciativa y el compromiso de los directivos.

Los administradores de las empresas estatales y del gobierno local son responsables de hacer cumplir la ley y de implementar las políticas públicas, aunque sus prioridades son el desarrollo económico y por ello, las presiones económicas que tienen son muy fuertes. En Vietnam existe una antigua y poderosa tradición en cuanto a la autonomía local y regional y una resistencia ante el control del gobierno nacional. Todos estos factores hacen muy difícil el cumplimiento de las leyes y la implementación de los planes.

Problemas

Las organizaciones locales y regionales son políticamente poderosas a nivel local pero, a nivel nacional, también cuentan con influencia a través de sus representantes, tanto en la Asamblea Nacional como en el Congreso del Partido. Esta autonomía puede fortalecerse al ser independientes de las finanzas del gobierno nacional en cuanto a proyectos turísticos se refiere. Los directivos locales y de empresas pueden ponerse de acuerdo y emprender proyectos turísticos, pero estos pueden ir en contra de la política nacional y de las leyes de inversiones y del medio ambiente. En ocasiones, los acuerdos a los que llega el gobierno nacional, no son respetados en la práctica por la administración local. Las limitaciones de control en el turismo de Vietnam fueron señalados en los siguientes términos:

> "Para permitir que el turismo se expanda rápidamente, es necesario superar muchas limitaciones: tan pronto como sea posible, el gobierno debe estudiar, desarrollar y promulgar una Ley de Turismo con políticas concretas que cubran la administración del turismo y de todo este negocio; de una vez por todas, debe realizar una planificación clara y concisa del desarrollo del turismo en todo el país, así como en cada una de sus regiones; se le debe dar énfasis al desarrollo del turismo, aunado a la preservación y desarrollo de la cultura nacional y la protección de la naturaleza y del medio ambiente; se deben desarrollar e implementar lo más pronto posible políticas prioritarias que abarquen al turismo y a las ramas involucradas con procedimientos de inmigración, expedición de visas, reglamentación de los vuelos internacionales, políticas

> aduanales… De la misma manera, las organizaciones turísticas locales deben invertir para mejorar la calidad de sus servicios, empezando con su personal, sus instalaciones materiales y técnicas, y sus productos." (*Revista Panorama,* 'Feria de Vietnam y Centro de Exhibición' 1992: 121)

A partir de 1986, el antiguo sistema tan centralizado de planificación y control así como la intervención del partido comunista han sido severamente restringidos. El actual sistema de control permite mucha más libertad a la industria para que responda a las demandas del mercado y a la competencia. Se ha fortalecido un control indirecto a través de cuerpos electos, medios de comunicación y esquemas de capacitación.

Al permitir que 'el turismo se expanda con rapidez' el sistema de control debe mantener los cinco principios más que nunca, pero su aplicación requiere de administradores públicos sensibles y que respondan a las necesidades tanto de la gente como de la industria.

¿Cuáles son los resultados? práctica y desempeño

Lo que ha sucedido en la práctica con el control del turismo en Vietnam está considerado dentro de los cinco principios.

Interés público

Es más fácil presentar resultados en términos de cifras de turistas, inversión extranjera, captación de divisas y número de hoteles existentes, en lugar de calcular con cuánta efectividad ha podido la administración proteger el interés público. La administración debe ser eficaz para alcanzar los objetivos de la política turística, pero también tiene a su cargo los importantes objetivos básicos de proteger a la sociedad y mejorar los estándares de vida de las personas, no sólo a corto plazo, sino también a largo plazo. Esto implica asegurarse de que los objetivos de la política turística sean consistentes con los objetivos nacionales. Sin embargo, es fácil constatar que los objetivos entren en conflicto, como sería el caso de duplicar el producto interno bruto para el año 2000 pero también proteger el medio ambiente. Los objetivos a corto plazo pueden entrar en conflicto con los objetivos a largo plazo. El interés público, definido a nivel nacional, puede ser difícil de implementar y controlar a nivel local.

Es a favor del interés público el apoyar un desarrollo sustentable, pero la presión por un rápido desarrollo en el turismo va en contra de esto. La Ley Medio Ambiental de diciembre de 1993 refleja la preocupación por el deterioro del ambiente y la necesidad de apoyar el Plan Nacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable de 1991. Sin embargo, en la práctica, existe una falta de compromiso hacia la conservación y una escasez de experiencia y de controles aplicables y efectivos. No siempre se entiende la fragilidad de los ecosistemas y la importancia de los recursos naturales e históricos. Tiene que implementarse un sistema de control mucho más poderoso, prioridades más claras y un apoyo político mucho más importante para la administración mientras ésta trata de proteger el interés público.

Por lo menos en Vietnam toda la tierra sigue perteneciéndole al estado en razón del interés público. Esto significa que los campesinos que suelen ser ingenuos, no pueden vender la tierra a empresarios turísticos perdiendo así sus medios de ganarse la vida, como sucedió en Tailandia. En Vietnam, los campesinos son dueños de la tierra por medio de contratos de arrendamiento a largo plazo o de por vida. Algunos miembros del Partido Comunista piensan que los controles del estado son ineficaces, pero que el modelo de Tailandia de crecimiento irrestricto ha provocado muchos problemas sociales. Preferirían que se siguiera el modelo Bhutan como el aplicado en Laos, en el que se ejerce control y restricciones de entrada al país.

Servicio público

En teoría, siguiendo la ideología del Partido Comunista vietnamita, debía esperarse que el principio de servicio público fuera seguido estrictamente tanto por el partido como por la administración. Esto sucede particularmente en un estado donde existe un solo partido que afirma poseer el monopolio del poder para servir al pueblo y mantener la estabilidad. Las guerras con el gobierno colonial francés y con el antiguo régimen de Vietnam del Sur se pelearon para detener la explotación del pueblo y la corrupción y, en su lugar, servir a la gente. Los controles de la administración no le han dado suficiente importancia a los efectos ambientales y sociales del desarrollo turístico. El así llamado 'efecto rebalse' "trickle down effect" de la inversión pública y privada parece haber sido insignificante.

Cuando Vietnam abrió el país por primera vez a los turistas occidentales, sólo le brindó acceso a grupos turísticos que iban a gastar mucho dinero. Un cambio en la política permitió la entrada de mochileros individuales, cuyos gastos llegan más a los miembros más pobres de la localidad. Como la mayor parte de la inversión turística se ha realizado en Hanoi y en la Ciudad de Ho Chi Minh, se ha hecho poco para ayudar a las áreas rurales. Lo que se necesita ahora es un programa para el desarrollo del turismo en las regiones más pobres y en el campo, en donde se emplea a dos tercios de la fuerza laboral.

También existe la preocupación acerca de si se va a proteger a los trabajadores o si estos van a ser explotados por compañías locales y extranjeras, incluyendo a algunas de la industria turística. En diciembre de 1993, el Primer Ministro reconoció que el gobierno debe proteger los derechos de los empleadores. Los directivos públicos no han modernizado las leyes o los procedimientos para lidiar con el nuevo sistema económico. Los lemas del partido no pueden sustituir la acción de la administración.

Debido a la pobreza, el relajamiento en el control social estricto y el crecimiento de la riqueza y del turismo en las ciudades, están surgiendo las así llamadas 'enfermedades sociales', es decir, la pobreza, el tráfico de drogas y la prostitución. Esto es señal de que la administración pública ha fracasado en el control de estos problemas. También demuestra la necesidad de un servicio público más vigoroso para los necesitados, entre los que se encuentran, mendigos, niños, desempleados, los soldados que quedaron minusválidos y las víctimas del SIDA. También están aumentando los fraudes con tarjetas de crédito.

La estabilidad política algunas veces recibe mayor prioridad que el servicio público. En 1988, un reporte de la administración del gobierno de Vietnam afirmó acerca del impacto socioeconómico del turismo: 'En el futuro, aunque reciba a cientos de miles o a unos cuantos millones de visitantes extranjeros, Vietnam difícilmente podrá convertirse en caldo de cultivo para las enfermedades sociales, ya que es un estado socialista que siempre es capaz de aplicar medidas de control drásticas'. Esta confianza ha estado fuera de lugar y sugiere que la inexperta y excesivamente confiada administración no ha estado consciente de las realidades de la situación turística. Las medidas de control en Vietnam, como en muchos otros países en vías

de desarrollo, han probado ser ineficaces. La administración y "muchos grupos sociales" están involucrados en la corrupción y usan su posición y su poder para su propio beneficio personal. En estas organizaciones, los principios y las metas del servicio público se han abandonado. Como dijo el Ministro del Interior a la Asamblea Nacional en diciembre de 1993, los casos de corrupción se habían duplicado en ese año y las 'medidas para combatirlos no han ofrecido cambios importantes y la situación sigue siendo muy grave. Esta afirmación fue reiterada en el Congreso del Partido Comunista en 1996.

Efectividad

La administración en Vietnam ha sido efectiva para lograr los objetivos de aumentar el número de turistas, la captación de divisas, la inversión extranjera, los hoteles y el número de cuartos. Las llegadas de turistas en 1986 sumaron 54,353 y, en 1994, llegaron aproximadamente a 1 millón. El volumen de los negocios aumentó nueve veces entre 1990 y 1994. Entre 1991 y 1995 había un índice de aumento del 39 por ciento anual en turistas extranjeros, muy por debajo de lo proyectado por expertos en 1989. En la actualidad existe un buen índice de alojamientos que van, desde hoteles de lujo, hasta casas de huéspedes privadas, así como un índice creciente de servicios entre los que se incluyen restaurantes de alta calidad. Se ha dado cierto desarrollo regional, especialmente en Hue, la Bahía de Halong y Vung Tau. La administración en la comercialización, en las aerolíneas y en los servicios de inmigración ha demostrado marcadas mejorías. Más importante ha sido la libertad que la administración le ha dado a la industria tanto pública como privada, lo que significa que han sido capaces de responder mejor a las demandas del mercado y a la competencia, así como de mejorar la calidad del producto turístico. El control de la ASP ha continuado de varias formas pero ha sido disminuido y modificado debido a la presión del mercado. La seguridad sigue siendo una preocupación para el Ministerio del Interior, para la policía y para la administración conservadora, por lo que la administración del turismo ha hecho esfuerzos para asegurar que este control no dañe la efectividad de su administración.

Eficiencia

Una de las principales responsabilidades de la administración es controlar la eficiencia. ¿Los beneficios justifican los costos? ¿El público está recibiendo valor por su dinero? Es fácil el control de las empresas conjuntas en el turismo porque el inversionista extranjero sólo invierte en base a una empresa eficiente y a un buen rendimiento de su inversión. Los inversionistas extranjeros son bienvenidos, no sólo debido a su inversión, sino también por sus habilidades y experiencia, las cuales traen consigo la eficiencia que a menudo el control de la administración local no puede proporcionar. Sin embargo, existe un problema de control cuando el inversionista extranjero es deshonesto o codicioso, cuando el rendimiento de la inversión pública es bajo, los costos sociales son altos y las condiciones de trabajo son injustas. Para ayudar en el control de la eficiencia la Asamblea Nacional ha creado Tribunales Económicos para que medien en las disputas. Los grandes proyectos de infraestructura son difíciles de controlar ya que es casi imposible ver donde se encuentra la responsabilidad debido a las numerosas empresas y centros de autoridad que están involucrados. También existe el problema de imponer la eficiencia, no sólo en la administración de más alto rango, sino también en los niveles locales y de las empresas. En estos casos, es apropiado un antiguo proverbio vietnamita: 'El dominio del emperador termina a la entrada de la aldea'. Los directivos públicos locales no simpatizan con el control, como tampoco lo hacen los directivos decididos que luchan por competir en el mercado turístico. Es posible, especialmente en los países en vías de desarrollo, que algunos directivos se dejen impresionar más por los nuevos edificios y por los aviones y los vehículos para el turismo, que por la eficiencia real.

Cuando los recursos son escasos, la administración tiene que tener particular cuidado en manejar el control y tomar en cuenta los costos sociales y de otro tipo. Los proyectos tienen que justificarse sobre bases económicas, así como sociales. Los planes para desarrollar cinco campos de golf con instalaciones que involucrarán una gran inversión, sobre todo extranjera, hacen surgir preguntas acerca de los inmensos costos públicos de estas infraestructuras. ¿Acaso este tipo de inversión debía llegar al desarrollo rural o a algún otro desarrollo de este tipo? La administración no puede tomar estas decisiones: éstas deben tomarse al más alto nivel político posible, pero la administración puede asesorar y asumir la responsabilidad por el control de la

eficiencia. Pueden tomarse en cuenta los costos medio ambientales. Los obstáculos para la eficiencia en Vietnam no se deben sólo a una pobre o inexistente infraestructura pesada, como caminos o centrales eléctricas, sino también debido a la falta de infraestructura ligera, como sistemas administrativos y legales y la habilidad para implementarlos. Una administración excesivamente costosa también puede ser ineficiente y burocrática. Las ganancias pueden ser potenciales más que reales. Las agencias de control en el centro y en el turismo no siempre cuentan con la autoridad, la experiencia, los recursos o la suficiente coordinación. La falta de una efectiva planeación o de sanciones legales, lineamientos y objetivos claros y una conciencia de la eficiencia, pueden hacer difícil el control de la administración. Sin embargo, una clase de control equivocada o demasiada interferencia pueden obstaculizar a la eficiencia. Como se afirmó en un reporte del Banco Mundial, existe 'demasiado gobierno en algunas áreas, dando como resultado una reglamentación ineficiente e innecesaria, así como la interferencia con las actividades del mercado'.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas ha recibido más énfasis desde 1986, con un fortalecido sistema legal, parlamentario y administrativo. En febrero de 1994 puedo verse la primera consignación de un miembro de alto rango del gobierno y del Comité Central del partido. Un anterior Ministro de Energía fue encontrado culpable de corrupción y sentenciado a cuatro años de cárcel en un juicio abierto. Ahora se le hacen más críticas a la Asamblea Nacional, al Congreso del Partido y a la prensa. Un intento interesante de control tuvo lugar en 1986, cuando Nguyen Van Linh, Secretario General del Partido, bajo un pseudónimo, escribió un artículo en un periódico, criticando y denunciando la corrupción y los abusos en el gobierno. Nguyen reconoció que el antiguo formato del sistema de responsabilidades era inadecuado para lidiar con el nuevo y dinámico régimen económico. El turismo, por ejemplo, era un nuevo fenómeno que involucraba a extranjeros, inversiones masivas y una posible amenaza a la seguridad y estabilidad del estado. Antes, un sistema de planificación muy rígido y altamente centralizado había ayudado a cumplir con la rendición de cuentas.

Aunque el sistema de responsabilidades se ha hecho más fuerte, no ha mantenido el ritmo con los abusos que han surgido con el tremendo crecimiento y los cambios en la economía, ni con la extendida corrupción y el colapso o la insuficiencia de los antiguos sistemas de control y responsabilidad. La administración y los sistemas de rendición de cuentas necesitan del apoyo del liderazgo político para poder ser eficaces.

Desempeño

Los cinco principios han sido aplicados en Vietnam pero sólo se le ha dado énfasis a la efectividad. En la práctica, los otros principios sólo han recibido una acogida poco entusiasta en constante con la prioridad que se le ha dado al crecimiento económico. El desarrollo del turismo es similar a lo que ha sucedido en otros sectores de manera general en Vietnam, particularmente a partir de 1986, cuando la reforma económica empezó a funcionar. Los controles de la administración tradicional a través del partido, el sistema de planificación centralizada y la disciplina social no fueron capaces de enfrentarse a los cambios provocados por las reformas económicas, el crecimiento de la economía y la corrupción. Es difícil para la administración pública de los países en vías de desarrollo como Vietnam, con su pobreza y sus carencias, controlar el rápido desarrollo económico y sus efectos nocivos. Por lo general, la administración no es lo suficientemente poderosa para ejercer control, debido a las fuerzas políticas, económicas y sociales prevalecientes y; además en ocasiones, la administración no desea controlar, sino disfrutar de los beneficios económicos.

Es importante para la administración llegar a un equilibrio correcto entre el control y la libertad, ya que la industria turística es muy competitiva y debe ser libre para responder a las demandas del mercado. La principal justificación para el desarrollo de lujosas instalaciones turísticas y campos de golf es permitirle a Vietnam competir a nivel internacional. Sin embargo, puede surgir la pregunta de si existe suficiente participación pública en este tipo de decisiones. ¿El sistema de control permite darle una adecuada atención al interés público y a las necesidades públicas? ¿Ha aprendido Vietnam de la experiencia tailandesa y de los efectos adversos del desarrollo turístico?

La industria turística debe ser capaz de operar en un campo de igualdad de oportunidades similar al de otras industrias y sus competidores. Los controles administrativos deben restringirse a los asuntos de interés y servicio públicos, impuestos, protección del empleo, medio ambiente y cumplimiento de las leyes. Los mismos controles deberán aplicarse a toda la industria; no debe existir favoritismo político.

El control puede ser más eficaz si un solo ministerio es el responsable del turismo, con un ministro de alto rango que esté fuertemente apoyado por el Primer Ministro. Pueden establecerse y monitorearse lineamientos y objetivos claros. El interés y el servicio públicos, en su sentido más amplio, serán los objetivos claves de la administración, no sólo los objetivos económicos. Debe lucharse vigorosamente contra la corrupción y contra la búsqueda de los intereses individuales. El partido comunista puede seguir sus propias creencias y apoyar al pueblo en la práctica; puede suministrar líderes íntegros que tengan un compromiso con la gente. Sin este respaldo, el control y la responsabilidad no pueden alcanzarse con éxito.

Control medio ambiental y desarrollo sostenible

Una definición operativa de desarrollo sostenible.

El desarrollo del turismo es un buen ejemplo del desafío que enfrentan los directivos del sector público en lo referente al control, pues ellos deben apoyar tanto al desarrollo del turismo como proporcionar un entorno atractivo y sostenible del que depende el turismo para su éxito. Se requiere una definición; la administración debe saber en qué trabaja. Como punto de inicio, es útil la definición de 'desarrollo sostenible' que hizo el Reporte Brundtland.

Debe perseguirse el desarrollo económico, social y cultural pero éste debe incluir un Desarrollo Ecológicamente Sustentable (DES) (Gobierno Australiano, Desarrollo Ecológicamente Sostenible, Grupos de Trabajo, 1991). Este desarrollo debe incluir al medio ambiente natural en su totalidad, pero también a la justicia social y a las comunidades locales. La Organización Mundial del Turismo (OMT) en la Declaración de Manila en 1980 aceptó que todos los recursos son un patrimonio común de toda la humanidad.

Cuadro 8.2 Definición de "desarrollo Sustentable"

> La Humanidad tiene la capacidad de hacer que el desarrollo sea sustentable: *asegurarse de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer el hecho de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.*
>
> (Comisión Mundial 1990)

Sin embargo, es el gobierno y los principales hacedores de la política del país los que deben establecer la definición operativa. Esta definición debe tener autoridad y legitimidad y, sólo el gobierno que se maneja a través de canales democráticos, es el que puede formularla. Para alcanzar un desarrollo sostenible en el turismo, puede ser útil que se les permita participar y hacer contribuciones a la mayor cantidad de grupos que sea posible en el país. Para lograr un consenso nacional, el proceso de formulación deberá hacerse de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. El proceso no es sólo para formular una definición y una política, sino también para informar y hacer que el país tome conciencia de la importancia del desarrollo sostenible. Este tipo de proceso puede ayudar a crear el clima que hará que la implementación real de la política sea más efectiva y más eficaz.

La definición puede surgir del proceso nacional de planificación y formar parte de los objetivos y estrategias nacionales (Inskeep 1991). Incluso en Australia, donde a nivel federal nunca ha habido un plan nacional, ahora existe una Estrategia Nacional para el Turismo.

En el turismo, el término medio ambiente se utiliza en el más amplio sentido de la palabra para referirse no sólo al ambiente natural y sus recursos y a los recursos culturales e históricos, sino a las personas de la localidad que son una parte viviente de ese entorno.

Se puede hacer un inventario de los diversos recursos naturales e históricos importantes del país, particularmente de aquéllos que son exclusivos de la nación y que tienen una calidad excepcional. Estos recursos pueden abarcar desde recursos naturales, como islas, bosques y playas, hasta ciudades históricas, sitios culturales, comunidades vivientes, como la ciudad de Venecia, y pueblos indígenas, como la tribu que vive en las colinas al norte de Tailandia. Los directivos encargados del medio ambiente deberán hacer el

inventario y formular la definición y también deberán ser responsables de apoyar y proteger estos recursos, en ocasiones, de un potencialmente destructivo desarrollo turístico.

Deberán establecerse varios objetivos y prioridades, basándose en el inventario de recursos, las necesidades de desarrollo del país y el Desarrollo Ecológicamente Sustentable (DES). La respuesta a la demanda de hoteles, instalaciones turísticas y otro tipo de desarrollos deberá reconocer que algunos recursos nacionales son irremplazables y que deben existir límites en su desarrollo.

El sistema operativo también deberá cubrir los objetivos del gobierno en términos del número de turistas, sus gastos, los cuartos de hotel, su distribución estacional y regional, los empleos y, especialmente, las divisas captadas como proporción del gasto público. Una definición operativa es dinámica; y la administración puede aplicarla en la situación operativa actual, donde el desarrollo turístico es altamente competitivo y siempre cambiante.

Elementos del desarrollo sustentable que son esenciales para cualquier definición

En primer lugar, en una definición operativa debe existir el elemento de respuesta a los siguientes elementos:

- Las demandas del mercado para el producto turístico;
- El mercado es muy competitivo, así que las respuestas de la administración tienen que ser efectivas, rápidas y eficientes;
- Las necesidades de las personas para el desarrollo económico;
- Presión de la industria del turismo en el proceso de desarrollo.

En segundo lugar, la administración debe ser sensible en cuanto al desarrollo de los recursos del medio ambiente y en su respuesta al volátil mercado turístico, incluyendo demanda, necesidad, calidad, cantidad y precio. Se requiere de sensibilidad para lograr un equilibrio correcto entre el desarrollo del turismo y la sostenibilidad del medio ambiente. También es necesario ser sensible a las necesidades y deseos de los habitantes de la localidad.

En tercer lugar, hace falta un compromiso con la meta y mantener un producto turístico, así como un medio ambiente de alta calidad y un

Desarrollo Ecológicamente Sustentable (DES). Se requiere un compromiso administrativo y político que proporcione los recursos necesarios para implementar una política turística y medio ambiental y para apoyar el equilibrio entre las dos. Es esencial tener un compromiso con la equidad, con el bienestar de las personas que habitan en la localidad y con las futuras generaciones.

En cuarto lugar, es necesario elaborar una planificación a largo plazo o una estrategia para el desarrollo ecológicamente sustentable (DES). La administración no sólo debe tratar de alcanzar un desarrollo exitoso sino también un desarrollo sostenible que tenga éxito, para lo cual se requiere de una visión a largo plazo. Muy a menudo, los empresarios turísticos y los gobiernos sólo se han preocupado por las ganancias a corto plazo, a costa del desarrollo sostenible a largo plazo. Es necesaria la planeación a largo plazo para infraestructuras como los aeropuertos. Las propuestas de planeación, como las relacionadas con centros de convenciones o parques temáticos, pueden ayudar a que estas actividades lleguen a ser aceptables para los políticos y los funcionarios.

En quinto lugar, el elemento de los recursos gerenciales también es esencial para un desarrollo sostenible tanto en calidad como en cantidad. La ASP debe tener experiencia, habilidad y el talento innovador necesarios para la competitividad. La administración debe ser capaz de administrar situaciones complejas y, en ocasiones, conflictivas y tener la habilidad para manejar las relaciones de los sectores público y privado así como estar preparada para dar libertad y apoyo a la industria en la situación competitiva del mercado.

Los intercambios más importantes que deben hacerse al manejar el desarrollo sustentable

Los gobiernos pueden ofrecer ciertos recursos al sector privado para recibir beneficios a cambio. Del sector privado, los gobiernos reciben el impulso empresarial y las habilidades que son las que toman la iniciativa en el desarrollo. También se reciben recursos administrativos: cómo hacer las cosas, habilidad, experiencia, conocimiento, contactos tanto nacionales como internacionales, desarrollo y habilidades de mercadotecnia, así como iniciativa y dones empresariales. El desarrollo privado produce captación de divisas y capital, empleos, desarrollo regional y estructuras de capital como

hoteles e instalaciones que no pueden sacarse del país. Algunos de los trueques adversos para el desarrollo pueden ser la explotación, los abusos, la corrupción, con las personas de la localidad perdiendo su tierra, su cultura y sus comunidades.

Los trueques que puede hacer el sector público incluyen: los permisos para el desarrollo de instalaciones turísticas, la venta o renta de terrenos públicos a bajos precios, que los derechos de la comunidad disminuyan en beneficio del desarrollador privado y evitar las demoras burocráticas para permitir un desarrollo rápido. Los recursos que se entregan incluyen infraestructura, caminos, aeropuertos, agua, depuración de aguas residuales, subvenciones, concesiones fiscales y los servicios de directivos y especialistas en cuestiones aduanales, de inmigración, planificación, educación y capacitación. Se le da libertad al sector privado, incluyendo a los extranjeros y a las agencias privadas, para que persigan el logro de sus propios objetivos, iniciativas y desarrollos. Sin embargo, esta libertad puede hacer que sea más difícil una administración unificada, uniforme y equitativa.

El gobierno tiene la responsabilidad de estimular el desarrollo, pero también de proteger el patrimonio nacional y el bienestar de las personas. Debe equilibrar las necesidades que están en competencia y valorar el costo de los diversos intercambios. En el turismo, muy a menudo, se persigue el desarrollo económico con efectos culturales y medio ambientales adversos. Por ejemplo, el turismo sexual puede ayudar al desarrollo del turismo, pero puede ser devastador para las comunidades locales, particularmente desde que apareció la emergencia de la enfermedad del SIDA.

Los mecanismos más efectivos para proporcionar apoyo financiero y de otro tipo para el desarrollo sustentable

Los mecanismos más efectivos son aquéllos en los que los hacedores de políticas en el centro establecen claras prioridades y lineamientos que demuestran claramente las necesidades del DES (Desarrollo Económico Sustentable). Un efectivo mecanismo de formulación de políticas será abierto, transparente y estimulará la participación activa de todos los sectores de la comunidad política, involucrando su apoyo y la implementación de los objetivos de la política. Será dinámico y manejará la continua tensión que existe entre el desarrollo turístico y el DES. Esto implica mucho esfuerzo en la comunicación, la

cooperación, el intercambio de información y la investigación, todo con el objetivo de evitar o resolver conflictos y obtener apoyo para el DES.

El mecanismo más efectivo para obtener apoyo financiero y de otro tipo es que el presidente o el primer ministro respalden el DES. Ellos con sus direcciones y sus controles claros y poderosos, lograrán el apoyo necesario. En 1992, Tailandia volvió a estructurar el Consejo Nacional del Medio Ambiente para hacerlo más efectivo y nombró al Primer Ministro como su Presidente. Alternativamente, un ministro de alto rango del gabinete puede hacerse responsable exclusivamente del desarrollo del turismo sostenible. Australia, por su lado, nombró por primera vez a un ministro de alto rango en el Gabinete para que fuera responsable únicamente del turismo en diciembre de 1991. Anteriormente, el turismo había sido responsabilidad de un ministro subalterno que no pertenecía al Gabinete y que era responsable también de otras áreas de la política. También se puede hacer uso de los ministerios de gobierno, como lo hizo Gran Bretaña con el Departamento del Medio Ambiente que cubría diversas áreas políticas, pero esto puede llegar a ser demasiado burocrático, poco manejable y lento para responder a las necesidades de la situación.

Los mecanismos más efectivos pueden involucrar el uso de organismos públicos autónomos especializados, ya sea en el desarrollo turístico, en la protección del medio ambiente o en la administración de parques nacionales (Elliot 1987). Estos organismos tienen objetivos específicos, recursos adecuados, personal especializado y ejecutivos en jefe que están dedicados y comprometidos a lograr objetivos organizacionales. Su efectividad se deriva, no sólo del apoyo político que reciben, de su conocimiento técnico y de su capacidad de investigación, sino también de su excelente comprensión de los sectores público y privado, de las comunidades locales y de las organizaciones no gubernamentales (ONG´s), así como de sus vínculos con todas ellas. Los organismos están conscientes de la situación operacional y pueden responder más rápidamente a ella, tomar la iniciativa y ayudar a coordinar el desarrollo de las políticas que sean necesarias. Pueden monitorear, controlar, evaluar y asegurarse de que los lineamientos se sigan, tanto por las organizaciones del sector público como del privado. Los organismos efectivos deberán tener los recursos para controlar los intereses creados y el desarrollo destructivo, para superar la

resistencia y la ineficacia burocrática y permitir así un desarrollo competitivo, pero sostenible.

Los organismos medio ambientales, como los que manejan los parques nacionales, han tenido éxito en administrar, mantener y desarrollar parques en muchos países. Como sucede con los parques, la designación de áreas especiales del medio ambiente puede ayudar a brindar una protección eficaz a lugares de gran belleza natural, a lugares culturales y a monumentos. La presión internacional sobre la inclusión de los lugares que son Patrimonio de la Humanidad también puede ayudar a la administración de la conservación.

Los mecanismos, para que sean eficaces, deberán incluir diversos tipos de planeación, incluyendo la regional, que deberá integrarse con otros usos así como emplear las Evaluaciones del Impacto Ambiental (EIA´s). Pueden darse incentivos para proteger y controlar las áreas importantes para el medio ambiente. Estas áreas pueden designarse como representativas de un sistema ecológico. Los empresarios necesitan tener una libertad considerable si el desarrollo va a ser rápido, pero tanto ellos, como todos los que contaminen, pueden ser penalizados si dañan el ambiente cultural o natural.

Los recursos, especialmente las subvenciones financieras y los impuestos son muy eficaces para hacer que las organizaciones privadas sigan las políticas y los lineamientos. Las organizaciones no gubernamentales (ONG´s), los gobiernos locales y las comunidades donde tiene lugar el impacto real deben ser participantes eficaces en el proceso, para asegurar que los recursos y el poder no permanezcan por completo a nivel nacional o en manos de grandes ministerios y empresarios.

Los asuntos más importantes que deben resolverse en las relaciones entre el sector público y el sector privado en el desarrollo sustentable

El asunto más importante que siempre deberá resolverse es el conflicto sobre el desarrollo, el cual por lo general surge en el sector privado y el posible efecto negativo en el medio ambiente, del cual es responsable el sector público. La presión para el desarrollo puede ser intensa y venir de los empresarios y de las personas de la localidad, a menudo respaldadas por los políticos y los administradores. No se le da gran prioridad al posible peligro al medio ambiente. De hecho, en

las comunidades más pobres, la protección del medio ambiente puede ser considerada por los habitantes como un impedimento para escapar de la trampa de la pobreza, algo que si les ofrece el desarrollo turístico (de Kadt 1979).

Las grandes instalaciones turísticas en si mismas pueden congeniar con el medio ambiente, pero no con la región en general, pues pueden destruir su frágil ecosistema. Los inversionistas pequeños que ofrecen servicios en la playa, pueden también degradar el ambiente, pero en menor grado. También existe conflicto entre la intensa demanda turística en temporadas altas y la sustentabilidad de las populares ciudades históricas y los sitios culturales. La cuestión es cómo resolver la disputa y cómo lograr un equilibrio entre dos demandas opuestas. Más aún, la línea entre el sector público y el privado no está clara, ya que muchas organizaciones públicas, incluyendo las oficinas de turismo gubernamentales, los gobiernos locales, las aerolíneas y hoteles del gobierno, están a favor del desarrollo turístico. En ocasiones, el conflicto sólo puede resolverse por medio del poder, incluyendo en las decisiones las protestas y la opinión pública.

Otro asunto importante que debe resolverse es la naturaleza de la relación entre los sectores público y privado. En esencia, debe ser una sociedad para el desarrollo y la protección del medio ambiente a la vez. El papel del sector público dependerá del país en particular, pero se supone que el gobierno deberá suministrar la infraestructura básica y los servicios administrativos. El desarrollo turístico no debe ser ni penalizado ni favorecido en exceso; debe ser tratado y apoyado como cualquier otra industria. El costo del cumplimiento de las reglamentaciones medio ambientales, como las evaluaciones del impacto ambiental (EIA´s), no deberán ser demasiado elevados.

Un asunto crucial entre los dos sectores es su respuesta al mercado. Es importante que la administración apoye y complemente, en lugar de distorsionar o contradecir, a los mecanismos del mercado. La relación debe permitirle una considerable libertad al sector privado para que pueda responder a la competencia y desarrollarse dentro de lineamientos medio ambientales.

Existe presión en los gobiernos para recortar la participación del sector público en el área económica y esto se ve reflejado en políticas como la privatización, la corporatización y 'el que usa paga'. En el

pasado, los gobiernos han sido muy lentos en aplicar un análisis de costo/beneficio a la infraestructura y a ciertos servicios, porque costear los beneficios puede ser difícil, pero éste es un asunto que deben enfrentar los administradores. El precio de muchos recursos ha sido, y para algunos sigue siendo, muy bajo, lo cual ha llevado a un desarrollo excesivo. Para conocer los beneficios del desarrollo o los del no-desarrollo turístico, hace falta una valoración de los costos o beneficios para la comunidad. La pregunta básica siempre es quién paga y quién se beneficia, y la administración tiene el papel y la responsabilidad de tratar de responder a esta pregunta. El Desarrollo Ecológicamente Sustentable (DES) involucra asuntos de equidad y el bienestar de las personas hoy en día y de las futuras generaciones.

Otro tema importante es el de la implementación de objetivos, políticas, planes y estrategias públicos. Muy a menudo, el sector público gastará recursos considerables, incluyendo tiempo, para preparar planes y establecer lineamientos, sólo para descubrir después que el sector privado y algunas secciones del sector público, no implementan o siguen la política pública. Existen diversas razones por las que las políticas ambientales, en particular, no son siempre implementadas. Una de ellas es que el gobierno le da mucha prioridad al desarrollo y sólo falsas promesas a la protección ambiental. El desarrollo turístico por lo general siempre es impulsado por el sector privado pero tanto éste como el sector público pueden trabajar juntos en perjuicio del medio ambiente. Como el turismo es una industria relativamente nueva y que crece con mucha rapidez, la ASP y las cortes no siempre tienen el poder o los instrumentos apropiados para imponer la implementación. Los procesos legales y administrativos pueden ser ineficientes y muy largos, lo que los hace ineficaces. Los funcionarios y los políticos pueden llegar a alinearse demasiado con el sector privado, lo que puede llevar a la corrupción y a la falta de interés por las responsabilidades públicas. Puede haber un control ineficaz sobre las localidades y sobre los organismos públicos. Los organismos públicos reguladores pueden carecer de recursos y de poder y ser atrapados por la industria, ser demasiado burocráticos y, con el tiempo, perder su entusiasmo inicial. Por lo general, las relaciones a nivel local son cruciales para la implementación y, si esas relaciones son dominadas por asuntos relacionados con el desarrollo económico, a menudo se descuidará la protección del medio ambiente. Por otro lado, una fuerte oposición local que esté

comprometida con el medio ambiente, puede detener el desarrollo del turismo.

Falta coherencia en la organización de los sectores tanto público como privado, ya que existe una gran diversidad de organizaciones y objetivos. En el sector privado, los pequeños inversionistas no forman parte del sistema donde se toman las decisiones y, entre los grandes inversionistas, incluso miembros de las organizaciones principales como las asociaciones hoteleras, no tienen una unidad de propósito. Los mismos problemas golpean al sector público: existe una multitud de organizaciones públicas con diferentes objetivos, cuyas actividades afectan al turismo.

Todos los organismos públicos persiguen sus propios objetivos y algunos se comportan como si fueran organizaciones privadas, preocupadas sólo por el desarrollo y descuidan otros objetivos públicos, como es el caso de la conservación del medio ambiente. Estas organizaciones pueden ser exageradamente reservadas y cerradas, así que no existe ni la apertura ni la transparencia en la administración que puedan inspirar confianza al sector privado. En esta situación, es difícil comunicarse y lograr coordinación y acuerdos entre los sectores. Si los objetivos están en disputa o no son claros, esto puede llevar a conflictos muy costosos, a la complejidad, fragmentación, demora en la formulación e implementación de decisiones y duplicidad de funciones, así como a la falta de integración entre el desarrollo turístico y la conservación del medio ambiente.

Los sectores público y privado tienen que resolver ciertas cuestiones acerca de las técnicas de administración que se usan en el desarrollo. Existen incompetencias, por ejemplo en la planeación, la cual puede tener un enfoque muy limitado y fracasar al tratar de asumir una visión integral que abarque a toda la sociedad y sus cambios. Un problema similar surge con los Estudios de Impacto Ambiental, los cuales pueden fracasar no tomando en cuenta los asuntos de toda la región. También hay cuestiones difíciles, como la fijación de precios de los recursos ecológicos y del medio ambiente y la capacidad de alojamiento en las áreas turísticas. Estos y otros temas controversiales crean tensiones en las relaciones entre el sector público y privado y plantean desafíos a los administradores y a los asesores especializados.

Factores de un desarrollo sustentable exitoso

Diversos factores interrelacionados son necesarios para el éxito en que necesita concentrarse la administración (Williams & Shaw 1991). Primero que nada, tiene que establecerse qué significa el éxito en el desarrollo del turismo. Una evaluación del éxito puede incluir la cantidad de divisas captadas, el número de turistas que visitan el país, el dinero gastado por cada uno de ellos, la duración de su estancia, el capital invertido, el número de nuevos cuartos de hotel y el crecimiento del desarrollo del turismo regional. Estos son los criterios que por lo general emplean los gobiernos y las organizaciones turísticas internacionales. En este sentido, el turismo ha sido el mayor caso de éxito en la década pasada, como puede observarse en las estadísticas (OMT).

Una segunda evaluación puede estar basada en la sustentabilidad del turismo a largo plazo. ¿Ha seguido desarrollándose? ¿Ha sobrevivido? ¿Los turistas han regresado y han llegado nuevos turistas? La sustentabilidad no recibe de los gobiernos la atención que merece, porque estos están más interesados en las cifras actuales del turismo y en la cantidad de divisas captadas.

Una tercera evaluación de éxito es si el desarrollo turístico ha seguido los principios del Desarrollo Ecológico Sustentable (DES): ¿Se ha conservado el ambiente o se ha mejorado? No es fácil sacar conclusiones porque, a menudo, la naturaleza sustentable del medio ambiente que experimenta el desarrollo del turismo, sólo puede conocerse después de un largo periodo de tiempo y no existen suficientes datos sobre los sistemas ecológicos que sirvan para evaluar su sustentabilidad. Estas dificultades pueden ser empleadas como excusas para evitar una evaluación o bien porque las respuestas son políticamente embarazosas.

Después, debe haber una aceptación y un compromiso básico con la industria y con el DES. Esta aceptación, la cual puede llegar a convertirse en un compromiso activo con el DES, se logra sólo a través de un cambio y de presión de parte de la opinión pública, fomentada por los organismos públicos medio ambientales y de turismo, las organizaciones no gubernamentales (ONG´s), la educación y los medios de comunicación. Un sistema administrativo transparente, abierto, participativo y consistente ayuda al proceso educativo a

adquirir aceptación y compromiso. Un factor importante para obtener aceptación del turismo y del DES es demostrar lo importantes que ambos pueden ser a nivel económico. Durante la última década, cada vez más países se han comprometido con la conservación, pero otros necesitan experimentar y cometer errores en lo que concierne a los excesos de precaución, al aprobar la política turística impulsora del desarrollo (*Annals of Tourism Research* 1987). La industria turística también se está comprometiendo con la conservación, como se refleja en el crecimiento del ecoturismo, el turismo verde y el turismo patrimonial.

Además de esto, la administración pública debe conocer los recursos nacionales del medio ambiente y los peligros del desarrollo; tiene la responsabilidad y la capacidad de llevar a cabo las investigaciones necesarias. Este conocimiento puede expresarse en una definición operacional con estrategias, planes y haciendo una lista de prioridades en cuanto al desarrollo y la protección. Esto puede crear un clima de opinión propicio para el DES.

Otra importante área para el éxito es la relación entre los sectores público y privado y, particularmente, la libertad que se le dé a la industria, tanto pública como privada, para buscar el desarrollo dentro de lineamientos amplios. La mayor parte de los éxitos turísticos de la década pasada se han debido a la naturaleza dinámica del sector privado, el cual ha sido capaz de responder al mercado y que no ha sido reprimido por las excesivas demandas de las burocracias públicas. En Australia, el área turística más grande y más exitosa es la Costa de Oro en Queensland y ésta prefiere responder a propuestas empresariales que planificar el turismo y la conservación del medio ambiente. Tanto a nivel federal como estatal, en Australia no están bien definidas las metas del turismo ni del medio ambiente y, por lo tanto, no existen planes operacionales. Esta posición es similar a la de Gran Bretaña y a la de Estados Unidos.

Puede haber un desarrollo turístico exitoso y un Desarrollo Ecológicamente Sustentable (DES) cuando la administración es competente y cuando existe coordinación entre los diversos organismos, tanto públicos como privados, con relación al turismo. En la década pasada, las ONG´s han llegado a ser muy importantes y han jugado un papel dentro del desarrollo. EL turismo está aceptando con más facilidad el mensaje del DES, como puede observarse en el

Código de la práctica Medio ambiental que generó la industria en Australia en 1990 (Asociación de la Industria Turística Australiana 1990).

Se puede lograr un desarrollo exitoso y sostenible con un sistema de control eficaz. Son las autoridades centrales las que tienen el poder, la responsabilidad y la legitimidad de asumir e implementar las difíciles decisiones con relación al DES, como puede ser el caso de disminuir el crecimiento turístico y declarar a algunas zonas como libres de desarrollo. La proclamación de las áreas protegidas ha sido un buen mecanismo de control, como ha sucedido en el centro de alguna ciudad histórica, como Estocolmo o en parques nacionales de Estados Unidos desde 1872. Sin embargo, ninguna historia de éxito es total y requiere de una batalla constante para seguir logrando objetivos (Solden 1991).

Los organismos autónomos con responsabilidades específicas y autoridad sobre áreas de política, incluyendo el DES, pueden tener éxito como ha sucedido con la Autoridad del Parque Marino del Gran Arrecife de Coral, en Australia. Los mejores controles operan a través de castigos financieros o recompensas, en los que se dan préstamos o subsidios. Los usuarios y los que contaminan tienen que pagar por sus actividades. Puede reducirse también el número de turistas al aumentar los precios, conservando así el medio ambiente y el aumento en las tarifas puede emplearse en la conservación. Otros mecanismos de control o implementación incluyen la determinación de la capacidad de alojamiento para las áreas turísticas, las Evaluaciones del Impacto Ambiental (EIA´s) y los reglamentos para controlar la basura, las aguas residuales y otros tipos de contaminación.

En un Desarrollo Ecológicamente Sustentable (DES) existe aceptación e implementación a nivel local, de parte de los gobiernos y las comunidades. Las personas de la localidad están involucradas en la formulación de políticas y prioridades nacionales y en su aplicación a través de los pequeños y los grandes inversionistas. Existe una comprensión en cuanto a que el DES es necesario para el futuro de sus comunidades, incluso si tienen que renunciar a posibles beneficios que disfrutan en la actualidad. Los conflictos sobre el medio ambiente en el pasado han contribuido al éxito, ya que han ayudado a educar y sensibilizar a las comunidades, a los empresarios, a los políticos

locales y centrales y a los administradores públicos, sobre la importancia del DES.

Fallas en el desarrollo sustentable y por qué no tuvieron éxito

Lugares

Las áreas costeras, incluyendo las islas, es decir, los lugares con sol, mar y arena, han atraído a millones de turistas en la última década; lugares como Benidorm en España y Pattaya en Tailandia. Las áreas de playas vírgenes han sido explotadas intensamente y muy a menudo de manera insensible, construyendo muchos edificios muy altos demasiado cerca de las playas. Hay contaminación en el agua, en la playa, en el aire y debido al ruido. En ocasiones, la infraestructura se ha quedado atrás del desarrollo o no ha recibido mantenimiento, incluyendo el suministro eléctrico, el agua, las aguas residuales, los caminos y la recolección de basura.

Las comunidades locales, sus economías y su cultura, han sido alteradas o destruidas. Las comunidades rurales y las que se dedican a la pesca, así como los sistemas ecológicos de los que dependen para su subsistencia, no son capaces de soportar la agresión del turismo. Éste ha contribuido a degradar los valores y la cultura tradicionales pero, al mismo tiempo, ha estimulado actividades como la danza y las artesanías. La prostitución y el crimen han aumentado en algunas áreas turísticas. Las personas de las localidades se han dado cuenta de que ese cambio en su ambiente les ha arrebatado sus ocupaciones tradicionales y ha elevado el costo de los alimentos, de los materiales y de la tierra.

Se ha fracasado en la conservación de muchas ciudades y monumentos históricos en todo el mundo, debido al creciente número de turistas. Las áreas frágiles no pueden resistir la densidad de visitantes en determinadas épocas del año, con todos sus requerimientos de transporte y servicios. Se ha perdido, tanto el carácter de las áreas, como la calidad de la experiencia.

Fallas similares también han ocurrido en la falta de aplicación del DES en áreas salvajes, bosques, desiertos y montañas. Esto ha sucedido en países ricos y pobres. Algunos ejemplos de este uso exagerado son las

regiones alpinas europeas durante los fines de semana y las montañas de Nepal durante la temporada de excursiones.

¿Por qué el DES no ha tenido éxito en el pasado (vea Farrell y Runyan 1991)?

En primer lugar, el crecimiento económico y el desarrollo recibieron demasiada prioridad por parte de los gobiernos; no había un compromiso fuerte y continuo con el DES. Las opiniones políticas, públicas y económicas no ejercieron mucha presión, ya que estaban orientadas principalmente al desarrollo del turismo. Los organismos protectores del medio ambiente sí tenían un compromiso, pero la mayoría de los organismos públicos estaban más interesados en alcanzar sus propios objetivos. Los gobiernos han hecho falsas promesas acerca de la conservación, pero ha sido hasta hace poco que las ONG´s, la opinión pública y las protestas han podido hacer que los gobiernos tomen en cuenta el DES. En el sur de Florida, por ejemplo, ha sido difícil proteger los frágiles arrecifes de coral del millón de turistas anuales y de la industria turística que tiene un valor de 2 miles de millones de dólares anuales en la región de los Cayos.

En segundo lugar, hubo una falla en la elaboración de planes y falto claridad en los objetivos para la protección del medio ambiente o bien estos planes no fueron implementados. Mucho del desarrollo turístico se le dejó completamente a la industria y los gobiernos le prestaron muy poca atención a la conservación. En cambio, algunos planes gubernamentales fueron demasiado extensos y detallados y, por lo tanto, poco realistas en la práctica. Los planes para el uso de la tierra abundaban a nivel local, pero le daban poca atención al medio ambiente y aún menos al DES. Los planes nunca fueron integrados a otros asuntos regionales o de desarrollo.

En tercer lugar, el sistema de control formal ha sido ineficaz a todos los niveles de gobierno y ha estado mal preparado no sólo para el turismo de masas sino también para los pequeños desarrollos o para el turismo de mochileros, lo cual puede ser igual de devastador para un sistema ecológico frágil. Los organismos centrales, o no han asumido un compromiso con la conservación, o no han tenido recursos. A menudo no han existido leyes o éstas no han sido claras y apropiadas, o bien aún existiendo se han aplicado muy lentamente. El Parlamento y los medios no han ejercido presión para que exista un

control y la industria se ha opuesto a la intervención gubernamental. Los alicientes financieros y los cálculos del costo del medio ambiente han sido también muy débiles. A los organismos de control les ha faltado poder, recursos y suficiente experiencia para una industria tan dinámica y tan compleja como es el turismo y el DES. En ocasiones, ellos han sido demasiado burocráticos y lentos, o han estado demasiado cerca de la industria y, por lo tanto, no han podido actuar como un monitor eficaz o como un organismo de control. Este tipo de organismos no han tenido el estatus requerido o la influencia necesaria en el sistema político administrativo y no han podido obtener la cooperación y coordinación que hacen falta entre los organismos públicos rivales y la industria. Por ejemplo, en una isla turística del sudeste de Asia, nueve organismos públicos utilizaban nueve proyectos diferentes.

En cuarto lugar, el DES no ha tenido éxito porque ha fracasado a nivel local, donde el impacto se siente más. Los gobiernos locales a menudo no han tenido los recursos, la capacidad o los contactos necesarios para comprender o implementar el DES o para resistirse ante los empresarios y las autoridades centrales han fracasado en apoyarlos. Donde las personas de las localidades estaban realmente operando con el DES en base a sus conocimientos tradicionales, nadie solicitaba sus opiniones, o los gobiernos y los empresarios que trabajaban juntos no las consideraban. Los gobiernos han fracasado también en educar a las personas de las localidades acerca del DES, el SIDA o el arrendamiento o auto desarrollo de sus tierras, en lugar de venderlas. Los habitantes de las localidades y la modernización pueden ser tan destructivos para el medio ambiente como el turismo. Las decisiones que involucran el desarrollo local por sí mismas pueden parecer menores, pero pueden tener efectos acumulativos, como sucedió en Australia cuando se descubrió que el 60 por ciento de los pantanos de las costas del este y del sur habían sido destruidos.

En quinto lugar, el DES no ha tenido éxito debido a la operación de los factores informales. Los políticos y los directivos públicos han seguido agendas ocultas, las cuales le daban una alta calificación al desarrollo económico y una muy baja a la conservación. Ha existido una politización del sistema y se ha aprobado o estimulado el desarrollo para el beneficio personal de los políticos y administradores. El oportunismo y el afán de lucro han llevado a la corrupción y al cohecho, a que las leyes no se cumplan y a olvidarse

del interés público y de las propias responsabilidades. La cultura administrativa, con sus propios intereses informales, su cerrada y secreta naturaleza y el oportunismo y rivalidad que existe en los organismos públicos, no ha sido capaz de controlar el DES por el contrario ha llegado a apoyar un desarrollo no sostenible. Esto ha estimulado el crecimiento de las ONG´s y la alienación entre los ciudadanos.

Existe una creciente aceptación de la crucial importancia económica del control del medio ambiente y del desarrollo sostenible. Aunado a esto, existe una creciente comprensión en el hecho de que si la calidad de la vida del mundo moderno quiere mejorarse, el desarrollo debe ser ecológicamente sostenible. Los gobiernos sólo ahora están empezando a aceptar que el desarrollo del turismo puede ser parte de esa calidad de vida, pero que sólo podrá ser sostenible si está basado en el desarrollo ecológicamente sostenible.

Cuadro 8.3 Lista de verificación para la administración del sector público del desarrollo sustentable del medio ambiente: Desarrollo de Turismo y del medio ambiente.

1 Establecer la definición
- a) Diferentes definiciones desarrollo
  - (i) ecológicamente sustentable (DES)
  - (ii) comunidades locales
- b) Inventario de recursos
- c) Objetivos: necesidades del desarrollo y DES
- d) Dinámica
- e) ¿Cómo?
  - (i) gobierno – autoridad, legitimidad
  - (ii) proceso participativo
  - (iii) educacional
  - (iv) planificación, estrategia nacional.

2 Elementos del DES
- a) Respuesta a los mercados, a la industria y a las personas de la localidad
- b) Sensibilidad
- c) Compromiso
- d) Planificación a largo plazo
- e) Recursos administrativos.

3 Intercambios
- a) Del sector privado:
  - (i) impulso empresarial
  - (ii) experiencia
  - (iii) divisas
  - (iv) capital
  - (v) peligros
- a) Del sector público:
  - (i) marco de trabajo legal
  - (ii) infraestructura
  - (iii) libertad
- b) Responsabilidades del gobierno.

4 Mecanismos efectivos
- a) Establecerán
  - (i) lineamientos claros
  - (ii) sistema abierto y participativo
  - (iii) proceso dinámico
- b) Contendrán
  - (i) fuerte apoyo político
  - (ii) ministro de alto rango con la responsabilidad de un solo sector
  - (iii) ministerio de un solo sector

c) Organismo público autónomo especializado
(i) consejo nacional de turismo
(ii) organismo del medio ambiente
(iii) área medio ambiental
d) Mecanismos financieros y de planificación.

5 Asuntos importantes – sectores público/privado
a) Desarrollo y medio ambiente en conflicto
b) Presión
c) Efectos adversos
d) Abuso de organizaciones públicas
e) Sociedad
f) Mercados
g) Costos y beneficios
h) Implementación
i) Coherencia
j) Incompetencias.

6 Éxito
a) Criterio
(i) económico
(ii) turismo sostenible
(iii)DES
b) Aceptación y compromiso
c) Conocimiento
d) Relaciones
e) Sistema de control efectivo
(i) área protegida
(ii) organismo autónomo
f) Implementación a nivel local.

7 Fallas
a) ¿Dónde?
(i) áreas costeras
(ii) comunidades locales
(iii) ciudades
(iv) falta de aplicación del DES
b) ¿Por qué?
(i) prioridad económica
(ii) falla en la implementación
(iii) ineficaz sistema de control
(iv) falla a nivel local
(v) factores informales.

Resumen

El control es necesario para estimular o hacer cumplir la aplicación de los cinco principios. Algunos temas de política pública son muy importantes o sensibles para dejarlos al mercado o a la industria, incluyendo el desarrollo del turismo en áreas de excepcional belleza

natural. La rendición de cuentas es un principio fundamental en el control de la ASP.

El liderazgo político a todos los niveles de gobierno es crucial si se desea que el control sea eficaz. Las organizaciones centrales de la administración pública son importantes para la rendición de cuentas y la eficiencia, pero pueden emplearse organismos reguladores y administración turística para el control directo o local. Los gobiernos locales y las organizaciones como las de los parques nacionales, resultan importantes agentes de control. Tanto la industria como las organizaciones públicas son controladas hasta cierto punto por grupos de interés, por la opinión pública y por los medios masivos de comunicación.

La administración del control se hace formalmente a través de instrumentos como leyes, regulaciones, permisos, planes, estrategias, políticas públicas y finanzas, en forma de préstamos o tarifas. También hay un control informal, tal como la necesidad de mantener la confianza y esto obligará al buen comportamiento. El modelo weberiano que usa la jerarquía también puede servir como forma de control en las organizaciones públicas. Un control exitoso es el equilibrio correcto entre la libertad para la industria y la implementación de los principios. El control opera en todas las etapas del proceso administrativo y de política, empezando con la formulación. Los directivos del sector público responsables del control deben responder ante los ministros y representantes electos y ser controlados por ellos: los políticos pueden ser controlados a través de la opinión pública y las elecciones.

La práctica de los sistemas de control público, especialmente en los países en vías de desarrollo como Vietnam, ha sido insatisfactoria. Ha sido difícil para la administración hacer cumplir principios y políticas en contra de poderosas fuerzas económicas, intereses creados y políticos corruptos. El control del desarrollo de las playas, por ejemplo, a menudo sólo ha consistido en falsas promesas con relación a la sustentabilidad del medio ambiente. Otro problema ha sido la dificultad de calcular los costos y beneficios no económicos del turismo y de hacer una evaluación clara y de calidad de sus impactos. Hay que tener cuidado para que el control no ocasione que el turismo sea muy costoso o incapaz de responder a las fuerzas del mercado.

En términos de desempeño y del impacto del turismo, el desempeño por lo general ha sido bueno a nivel económico pero, en cuanto al medio ambiente, los resultados más bien han sido pobres. Especialmente en el Tercer Mundo, el control del medio ambiente y el desarrollo sostenible deben ser más eficaces para proteger los recursos culturales y naturales de los que depende el futuro del turismo. En muchos países, los beneficios del turismo no han llegado a los más pobres de la comunidad, aunque estos han tenido que pagar costos sociales muy altos.

> "Los residentes de las localidades no comparten por completo los beneficios del progreso que se realizó bajo el régimen colonial; en parte, porque no pudieron igualar la experiencia económica y los recursos políticos y financieros de los competidores extranjeros y, además, porque la población aumentó cuando mejoró la salud pública y aparece una mejor organización, impidiendo un aumento importante en los ingresos per cápita. (Cady 1964: 587)

Lecturas sugeridas

Annals of Tourism Research (1987) Turismo y el Medio ambiente, Número Especial, vol. 14, no. 1.

Cater, E. y Lowman, G. (eds) (1994) *Ecoturism: A Sustainable Option,* Chichester: John Wiley. de Kadt, E. (ed.) (1979) *Tourism: Passport to Development?* Banco Mundial y UNESCO, Oxford: Oxford University Press.

Economist Intelligence Unit (1992) *The Tourism Industry and the Environment,* Londres: Economist Intelligence Unit.

Edington, J. y Edington J. C. (1986) *Ecology, Recreation and Tourism,* Cambridge University Press.

Hall, C. M. (1992) *Wasteland to World Heritage: Preserving Australia's Wilderness,* Carlton: Melbourne University Press.

Harrison, D. (ed.) (1992) *Tourism and the Less Developed Countries,* Londres: Belhaven Press.

Hitchcock, M., King, V. T. y Parnell, J. G. (1993) *Tourism in South-East Asia,* Londres: Routledge.

Hunter, C. y Green, H. (1995) *Tourism and the Environment: A Sustainable Relationship?* Londres: Routledge.

Lea, J. (1988) *Tourism and Development in the Third World,* Londres: Routledge.

Mathieson, A. y Wall, G. (1982) *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts,* Harlow: Longman.

Comisión Mundial del Medio ambiente y el Desarrollo (1990) *Our Common Future,* Melbourne: Oxford University Press.

9.
Conclusiones… ¿y el futuro?

Este estudio ha demostrado que el turismo no podría sobrevivir sin la Administración del Sector Público (ASP). Qué forma asumirá la administración dependerá del sistema político y administrativo prevaleciente, de la cultura e ideología políticas y de dónde se encuentra depositado el poder. La política se encuentra tanto en los sistemas administrativos como en los sistemas políticos. Por lo tanto, la administración, mientras trabaja para poner en práctica los principios, debe operar dentro de un entorno político y en situaciones de poder y de conflicto. Este libro sugiere que existen ciertos principios que la ASP en particular debe tratar de seguir. Reconocer si estos principios o algunos otros son o no son aceptables, o cómo van a seguirse en la práctica, variará de acuerdo a la forma en que los evalúen los gobiernos, como puede observarse en el Reino Unido, en Tailandia y en Estados Unidos.

Principios y práctica

Todos los sistemas políticos están basados en ciertos principios. En un discurso ante la Organización Mundial del Turismo (OMT), el Secretario General de las Naciones Unidas destacó la importancia de los principios éticos en la administración del turismo (Boutros-Ghali 1994). Diversas declaraciones internacionales también han expuesto principios, como en el caso de Foro Mundial de Turismo en Osaka en 1994 y en la Declaración de Manila en 1980. La centralidad de los principios es una de las principales diferencias entre el directivo del sector público y el del sector privado.

En la práctica, el papel de la administración pública se hace más difícil debido a la política y a la complejidad y naturaleza fragmentada de los sectores público y privado. También existe la presión para desempeñarse bien en una situación de mercado dinámica y altamente competitiva, en coordinación con la industria local.

Este estudio de sus marcos de trabajo, sus lineamientos, sus análisis y sus enfoques sectoriales, trata de brindar alguna coherencia a la

administración y a la política de esta vasta y complicada industria del turismo.

La razón por la que los gobiernos tratan de manejar el turismo está basada en gran parte en el poder de su crecimiento y en los beneficios económicos que fluyen de él. Esto es tan cierto en Vietnam y en Tailandia como en Australia y en el Reino Unido. El turismo ha sido considerado como una especie de panacea para los problemas económicos de economías endebles, con déficits de divisas, con altos índices de desempleo y con regiones pobres económicamente. La administración también se ha involucrado en el control del gasto de fondos públicos en el turismo. Aunque los servicios básicos y la infraestructura son suministrados para la industria, el turismo es algo más que una actividad económica y existen responsabilidades públicas y principios que también son aplicables. A menudo, sólo los gobiernos tienen el poder de manejar el área de política pública. El aumento en la controversia sobre el desarrollo turístico, la congestión y el daño al medio ambiente también ha obligado a la administración a involucrarse más.

En la administración turística es importante que se identifique a los actores y a las organizaciones más importantes. Estos variarán de acuerdo al sistema político nacional y al asunto de que se trate. En algunos países existe un ministerio o departamento que maneja varias responsabilidades, de las cuáles, el turismo sólo es una de ellas. Sin embargo, la administración del turismo se fortalece si existe un ministro y el ministerio responsables solamente del turismo. Un ministro comprometido y poderoso puede hacer una contribución clave. En muchos países, la organización nacional de turismo (ONT) funge como director activo, especialmente de la mercadotecnia pero, por lo general, no tiene mucho poder dentro del sistema político o administrativo. Los ministros poderosos del sistema, como el de finanzas y transporte, pueden dificultar o ayudar a la administración del turismo.

Los gobiernos locales son organizaciones esenciales en la implementación de las políticas del turismo y en el control del desarrollo turístico. Ellas, al igual que los gobiernos nacionales, están sometidas a presiones de diferentes tipos ejercidas por grupos de interés activos a nivel local y nacional. Las personas de las localidades deben participar en el sistema de política turística, ya sea como

individuos o a través de grupos. El turismo no existiría sin la multitud de organizaciones y de individuos que proveen los muchos servicios que juntos conforman el producto turístico y la industria. Aunque la aportación del gobierno es necesaria, es la industria la que aporta la iniciativa, la empresa y, por lo general, la inversión directa requerida.

Cómo dirigen los administradores

El éxito del turismo ha dependido de que la administración pública logre el equilibrio adecuado entre el apoyo, el control y la libertad para la industria. Cómo se maneje este equilibrio dependerá de qué tan intervencionistas o no sean los gobiernos y cuáles sean sus necesidades y sus compromisos. El compromiso del gobierno australiano con el turismo es mucho más fuerte que el del gobierno de Estados Unidos. La administración pública opera a través de sistemas y mecanismos formales e informales. El sistema formal, que sigue el modelo weberiano, emplea organizaciones como las ONT´s para formular objetivos e implementar las políticas. Los representantes de la industria del turismo y de otras industrias pueden ser atraídos al sistema formal por medio de designación de cargos de tiempo parcial en los consejos turísticos nacionales, como sucede en el Reino Unido, en Tailandia y en Australia.

En la práctica, los directivos pueden considerar el sistema informal tan importante como el formal. La fragmentación y complejidad de la comunidad turística requieren de buenas comunicaciones, de contactos y de relaciones informales continuas entre los miembros de la comunidad de política secretarial.

Las comunidades turísticas eficaces están basadas en el respeto mutuo, la comprensión y la confianza.

Los directivos de los sectores tanto público como privado tienen que estar muy concientes de su interdependencia y de la importancia de la participación de la sociedad y del intercambio. El gobierno ofrece el apoyo y la infraestructura, mientras que la industria se encarga de la inversión y las habilidades empresariales. Los directivos dirigen en un ambiente altamente competitivo y dinámico, así que necesitan habilidades, discreción y flexibilidad.

De muchas maneras, los directivos públicos actúan como puente e intentan lograr un balance entre el sector público, la industria, los líderes políticos, los grupos de interés y la comunidad, y entre los huéspedes y los anfitriones. Los directivos son responsables de la formulación de las políticas, del control y de la implementación, en base a los principios. Tienen que explicar la postura de la industria en el proceso de elaboración de políticas y la política pública a la industria.

La administración puede tratar de hacer cumplir principios y políticas a través del poder formal de la ley, las reglamentaciones, las finanzas y la aprobación o no aprobación de los esquemas. Sin embargo, estos esfuerzos pueden verse limitados por el poder del interés político y económico, debido a que el turismo es una industria 'nueva' que no posee sus propios patrocinadores industriales y políticos poderosos y unificados. En la práctica, los directivos están bajo una gran presión para responder a las fuerzas del mercado y para que aumenten el número de turistas. Pueden desear seguir políticas y planes racionales, pero a menudo son obligados a responder en una forma incremental e inconexa a las presiones del poder. Es más fácil responder a presiones inmediatas que luchar por alcanzar objetivos a largo plazo.

La administración del turismo se ve limitada por restricciones políticas, por falta de recursos, por la falta de compromiso de los gobiernos o de lineamientos de política turística. La política pública de un gobierno nacional puede ser no tenerla y, básicamente, dejar el turismo en manos del sector privado y de otros niveles de gobierno.

Los resultados

No es fácil evaluar con precisión los resultados de la administración pública del turismo debido a los imponderables y a los conflictos y contradicciones que existen dentro del sistema de políticas públicas. Aunque algunos costos pueden calcularse financieramente, otros costos o beneficios son difíciles de calcular o de evaluar. Sin embargo, en el sector público particularmente, existe la responsabilidad de evaluar o de informar a la administración del sector.

Primero, puede haber una evaluación de la práctica de la administración: ¿Se han seguido los principios y lineamientos mencionados en el Cuadro 1.3? Esto puede ser considerado como una perspectiva interna. En segundo lugar, puede haber una evaluación del desempeño: ¿Se han logrado los objetivos? ¿Cuáles han sido los resultados reales de la práctica de la administración y de la política?

Práctica

Se espera que la administración pública siga los principios de interés y servicio públicos, pero estos están abiertos a la interpretación y a las expectativas de los ciudadanos. A menudo, una política sólo puede ser juzgada como de interés público en retrospectiva, después de que el impacto ha sido revelado. Los directivos también pueden ser juzgados por el hecho de si han seguido un proceso abierto, transparente, justo y democrático en la formulación e implementación de sus políticas.

¿Han representado adecuadamente a los ciudadanos y al interés público contra los intereses económicos o han actuado más que nada como guardianes del sistema administrativo para que sirva a los intereses de los empresarios turísticos?

¿Hasta qué grado han tratado los directivos de seguir los estándares de integridad e imparcialidad y los de alcanzar un equilibrio benéfico entre la industria y los ciudadanos?

El establecimiento de sistemas, objetivos y prioridades nacionales y planes y estrategias para el desarrollo turístico, o bien ha sido descuidado, o ha probado ser inadecuado o irrelevante, como sucedió en Tailandia. Los sistemas de control y de rendición de cuentas han probado ser débiles e ineficaces en algunas áreas del desarrollo y del crecimiento turístico, así como en los estándares de calidad, como sucedió en Vietnam.

Los principios pueden sobreponerse y apoyarse entre sí, pero también pueden ser contradictorios. La práctica del proceso democrático puede disminuir la eficiencia de un proyecto. La evaluación y el control se vuelven cruciales a medida que el turismo aumenta en

importancia y en su escala y también cuando los recursos del medio ambiente se hacen más limitados y vulnerables.

El gobierno y la administración le han dado énfasis al desarrollo económico del turismo y han sido relativamente eficaces en lograr sus metas de crecimiento. Han sido menos efectivos en controlar la eficiencia de la administración y en el uso de los fondos públicos y sus beneficios. El interés público principalmente ha estado interpretado en términos de crecimiento turístico y ha existido la tendencia a descuidar los intereses públicos más generales, incluyendo los asuntos sociales y los relacionados con el medio ambiente, la cultura tradicional y los sectores menos organizados y más pobres de la sociedad.

La práctica del turismo en términos de efectividad y eficiencia puede obtener una alta calificación en cuanto a crecimiento del turismo se refiere, pero no tan alta en términos del interés público y de la solución de necesidades sociales. La eficacia de la administración puede disminuir debido a la falta de apoyo político, por ejemplo en el control del desarrollo turístico. Ha existido una tendencia casi intrínseca al desarrollo excesivo, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. No ha ayudado a la administración, la falta de políticas, objetivos y planes claros y, algunas veces, ella misma no ha comprendido las necesidades o respetado los derechos del público y de la industria.

Desempeño

El desempeño de la industria turística desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha sido impresionante y puede comprobarse en el aumento del número de turistas, lo que gastan, las divisas captadas, la construcción de hoteles, la inversión de capital y los empleos generados. También ha existido una mejoría gradual en el nivel de los servicios que brindan la industria y el sector público y en el crecimiento de la gama de atracciones y tipos de turismo disponibles. Los directivos públicos y privados se han vuelto más sensibles respecto a los peligros que acechan a las comunidades y al medio ambiente. Analizando el lado positivo, el turismo ha ayudado a estimular las economías locales y artesanales, ha elevado los niveles

de vida, ha generado más empleos y oportunidades educativas, y llevado a obtener más diversidad cultural y más libertad.

Aunque el crecimiento del turismo internacional ha sido muy sustancial en años recientes, en muchas áreas tradicionales de turismo doméstico se ha reducido el número de visitantes. Estas instalaciones turísticas no han podido competir con los complejos turísticos del extranjero, con sus playas y con su sol.

Las ciudades con un turismo potencial, como es el caso de Newcastle Upon Tyne, han fracasado en lograr su realización. Aunque haya crecimiento, puede haber efectos contradictorios, especialmente cuando la administración ha fracasado en la implementación de principios y planes, como sucede en Tailandia.

El lado negativo del turismo ha ido obteniendo una creciente publicidad, con controversias, conflictos y política involucrada. El desarrollo turístico desenfrenado ha provocado destrucción y un daño sustancial al medio ambiente, más aún en los países en vías de desarrollo. No se sabe todavía si los países que recién han adoptado el turismo, como Vietnam, han aprendido las lecciones de los errores pasados. Áreas turísticas bien establecidas, como el Mediterráneo que recibe 120 millones de visitantes al año, están muy contaminadas. Las costas, las islas y las áreas patrimoniales del Caribe, Grecia, España, Estados Unidos, Australia, Tailandia y el Reino Unido, se han deteriorado con el impacto del turismo de masas. La administración está apoyando ahora un desarrollo ambiental sostenible pero, en muchas áreas, ha habido una construcción excesiva que va más allá de su capacidad de acogida causando, deforestación, y deterioro en la flora y fauna silvestre. El desarrollo de costosos complejos turísticos, campos de golf, casinos y parques temáticos para los extranjeros, puede representar una afrenta a la pobreza económica de las personas que habitan en las localidades y ser algo indeseable a nivel político y moral.

Los efectos negativos del turismo en las comunidades locales y en la vida de las personas, pueden reflejar la falta de poder de los directivos públicos o a nivel local. La congestión de personas, vehículos o aeronaves, ha sido algo destructivo para los estilos de vida, tradicionales y tranquilos, y para la calidad de la experiencia turística en general, ya sea en las pendientes para esquiar de los Alpes

europeos o en las ciudades y sitios históricos del mundo. Se ha perdido el carácter y la atmósfera local y estos han sido reemplazados por una realidad monótona y uniforme.

Las comunidades más pobres a menudo no tienen elección, pues tienen poco poder para enfrentar a las fuerzas económicas. Sufren también porque el turismo eleva el precio de los alimentos, de los materiales, de la tierra y del trabajo y afecta adversamente su vida social y cultural. Ha habido una tendencia, al alejamiento de las tradiciones y los valores religiosos y de otro tipo y, en consecuencia, han desaparecido vigorosas comunidades locales; otras, se han vuelto más materialistas, hedonistas y menos independientes, con sistemas de apoyo comunitario y redes familiares más débiles. Han surgido problemas sociales debido a actitudes más permisivas respecto al alcohol, al sexo, a la prostitución y al juego. Ha habido un aumento en los crímenes, en el abuso de drogas y en las enfermedades de transmisión sexual, incluyendo al SIDA. Sin embargo, no se puede culpar al turismo de todos estos males; también son el resultado de la propagación de los medios de comunicación masivos y de la cultura internacional, de la mercadotecnia masiva, de la comercialización, del materialismo y del cambio de valores y actitudes. La administración pública tiene poco poder sobre estas fuerzas y sobre los movimientos turísticos internacionales.

El futuro del turismo

Es difícil decir cuál será el futuro del turismo, pero las tendencias en décadas recientes sugieren que continuará creciendo tanto a nivel nacional como internacional y que llegará a convertirse en una de las industrias más grandes y exitosas del mundo. La OMT predice que para el 2010 los flujos internacionales de turistas se duplicarán de la cifra que se dio a principios de los 90´s, llegando a 937 millones. El turismo seguirá siendo de vital importancia económica para muchos países, para la captación de divisas, para la inversión y para la generación de empleos. Será la industria número uno en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). Al inicio de la década de los 90´s, el turismo tenía cerca del 35 por ciento de la exportación de servicios a nivel mundial, incluyendo las tarifas aéreas.

Mientras la industria continúe creciendo, la competencia se hará más intensa y los países y regiones lucharán para retener o aumentar su

participación en el mercado. La participación del mercado europeo ha bajado, con una caída de sus flujos turísticos (ingresos de personas) del 7 por ciento entre 1980 y 1993. La industria tiene que realizar más investigaciones y tener más flexibilidad y capacidad de respuesta a las demandas cambiantes del mercado. Habrá competencia para atraer clientes, pero también para encontrar y desarrollar productos turísticos de calidad. Esa calidad incluye el entusiasta interés y el compromiso de personal especializado y de servicios públicos eficientes.

El turismo será más internacional. El segmento internacional crecerá y se hará más importante, especialmente para los gobiernos nacionales. Se crearán más organizaciones internacionales, públicas y privadas, regiones multinacionales, acuerdos, convenciones, expectativas y actividades en las organizaciones como la OMT. En 1994, la OMT tenía afiliadas a más de 250 organizaciones y a 125 países.

El tamaño, la importancia económica, la internacionalización y la competencia harán que existan menos pero más grandes organizaciones poderosas. Esto ya ha podido observarse en los acuerdos y en la propiedad conjunta de aerolíneas, en los complejos turísticos y en las cadenas hoteleras. Este tipo de organizaciones dependerá cada vez más de tecnología sofisticada y sistemas de información.

El aumento en el tamaño puede traer más indiferencia y monotonía tanto en el mercado de masas como en el mercado elitista. Esto puede conducir a que aparezcan demandas para que exista una experiencia turística más especializada, las que serán satisfechas por organizaciones más pequeñas que llenen ese nicho para satisfacer las demandas del mercado.

Los cinco factores de: crecimiento, importancia económica, competencia, internacionalización y tamaño organizacional, también pueden entrometerse para perturbar y destruir la vida social y el medio ambiente. Esto generará un aumento en las tensiones y en los conflictos de poder. Si el turismo amenaza o parece amenazar a las personas, a su cultura y a sus limitados recursos, puede surgir el resentimiento, la enajenación, la indignación en las comunidades y un clima político nacionalista. Como lo expresó el Secretario General de la OMT en la Feria de Viajes de Berlín en 1996:

> "Con muy pocas excepciones, sólo estamos haciendo falsas promesas con respecto a los ideales de proteger el medio ambiente a través de un turismo sustentable. Al mismo tiempo, repetimos los mismos errores del pasado, interesándonos únicamente en las cifras, sin importar el impacto a que puedan someterse las estructuras sociales y el medio ambiente".
>
> "Nuestro frágil planeta no puede soportarlo y nuestros cada vez más sofisticados viajeros no van a tolerarlo. ¿Cuánto tiempo más tiene que pasar para que una nueva generación decida quedarse en casa en lugar de soportar unas instalaciones turísticas invadidas de personas? El papel del sector público es ir de la mano con el sector privado para llegar mucho más allá de la mercadotecnia y la prohibición; ir mucho más allá de tener sólo sueños".
>
> "Tenemos que enfrentar los grandes problemas de planeación, desarrollo sostenible, seguridad y calidad, para que nuestros sueños y los sueños de nuestros clientes se conviertan en una realidad". (Antonio Savignac 1996)

El futuro de la administración del sector público (ASP) del turismo

El futuro involucrará, como siempre, a la política, al poder y a las políticas públicas.

Esto sucede particularmente cuando el turismo se hace más importante económicamente y los gobiernos quieren beneficiarse con él.

Por lo tanto, los gobiernos y la industria tienen que cooperar para mantener u obtener una mayor participación del mercado. La ASP tendrá que proporcionar una infraestructura más competitiva, de más alta calidad, recursos, servicios, entorno y práctica administrativa. El crecimiento del segmento internacional del turismo podría hacer que los sectores público y privado dependieran más uno del otro y profundizaran su relación. Una interdependencia más fuerte podría sistematizar el papel de la administración y disminuir la influencia de la ideología y del gobierno. Sin embargo, la ideología también podría presionar a los gobiernos para que retiraran su apoyo financiero a la industria. En el futuro, con su creciente importancia, su complejidad y

los posibles conflictos dentro del turismo, la administración requerirá de mayores habilidades, recursos y poder. Con más competencia y con organizaciones más poderosas, los directivos públicos tendrán que tener más conocimientos y ser más sensibles a las necesidades de la industria, y también tendrán que liberarse de 'reglamentaciones innecesarias y cargas burocráticas' en el turismo y servir de puente entre los grupos (Foro Mundial de Turismo en Osaka 1994: 5). La administración, sin embargo, debe equilibrar la libertad de la industria con la necesidad de proteger el interés público. Habrá más presión de los grupos de interés, los grupos comunitarios y los políticos para que los directivos protejan el medio ambiente, la vida comunitaria y al turista al mismo tiempo, y para que contengan el crecimiento turístico y le den más valor a cada dólar del gasto público en turismo. Si los directivos públicos y privados tienen más poder, habrá más demandas para que haya una mayor participación pública, más negociación, más respuesta a la gente y más reconciliación con ella. Entre más poderosas lleguen a ser las organizaciones privadas, pueden requerir de un monitoreo o control más cercano.

La práctica de la administración tendrá que dar más atención a los estándares y a los principios y es posible que esos principios se plasmen en leyes y declaraciones internacionales para proteger a los consumidores, a las comunidades y al medio ambiente. El continuo aumento en la información y la tecnología ayudará pero también traerá responsabilidades más grandes a los directivos.

Los gobiernos pueden empezar a considerar el turismo como importante, no sólo como actividad económica, sino por los beneficios que puede aportar a las personas a nivel cultural, físico, psicológico y espiritual. Esta aceptación cambiará el papel de la ASP. En un mundo en el que los habitantes de países ricos y pobres se encuentran cada vez más estresados, una experiencia turística enriquecedora puede elevar la calidad de vida; la experiencia puede ser educativa, recreativa y reveladora. El turismo puede ayudar en la mejoría de la comprensión internacional y la buena voluntad y, por lo tanto, ser un factor para la paz mundial.

La Conferencia Mundial de Ministros de Turismo reconoció la importancia de la ASP en el turismo y en la política.

Cuadro 9.1 Declaración de la Conferencia Mundial de Ministros de Turismo, 1994.

Se reconoce que el liderazgo del turismo internacional conlleva la ineludible responsabilidad de legar la belleza y las abundantes bendiciones de la tierra a futuras generaciones y se hace énfasis en que se necesitan agresivos esfuerzos para conservar el entorno natural y protegerlo de los hábitos de destrucción ocasionados por el desarrollo turístico no planificado, por lo que se hace un llamado a las naciones, a las organizaciones internacionales y a las instituciones de investigación para que reafirmen la importancia del turismo para fomentar la comprensión internacional, el desarrollo económico, la conservación del medio ambiente y la paz y para que debidamente incorporen el turismo a sus programas de desarrollo y asistencia.

Específicamente, se insta a los organismos internacionales que patrocinan los fondos, a que financien al sector turístico; y más aún, a todas las naciones, organizaciones e instituciones a que intensifiquen la cooperación internacional y entre las agencias responsables, para ayudar a los países en vías de desarrollo, los grandes y los pequeños, con el fin de que todos los aspectos del turismo se coordinen eficazmente y se puedan obtener los mejores resultados posibles.

(Foro Mundial de Turismo Osaka 1994: 2, 6)

Índice Analítico.

A

administración del sector público (ASP);
1, 2, 4, 10, 15, 19, 20, 22, 27, 43, 59, 95, 115,
116, 161, 181, 195, 204, 255, 304, 309, 318
futuro de la 318
'nueva' 60 (*ver también*
administrativismo);
administración de turismo exitosa 130
administración del sector público en la
práctica 1
administración del sector público local
161, 180, 187, 262, 279, 284
problemas de la 244
responsabilidades de la 184
administrativismo 56, 57, 60
aerolíneas 7,11, 12, 31, 56, 77, 78, 93, 97, 98,117,
122, 127, 174, 198, 220, 221, 222, 223, 224, 226,
227, 228, 230, 232, 234, 238, 240, 241, 243, 244,
245, 246, 248, 253, 254, 273, 283
Aeropuerto de Heathrow 240, 244
Aeropuerto O'Hare 240
aeropuertos 7, 30, 40, 76, 85, 97, 118, 127, 129,
130, 142, 150, 173, 224, 230, 234, 238, 240, 241,
242, 244, 245, 246, 290, 291
Agencia de Capacitación 219
agencias para el desarrollo 215
agentes de viajes 220, 222, 225, 226, 227, 228, 229,
259
American Express 26
Amtrak 231
antigua URSS 6, 214, 270
áreas salvajes 300
asesores, uso de *ver también* participación
10, 82, 90, 109, 174, 175, 296

Asociación Británica de Agencias de Viajes 215, 225, 226
Asociación Británica de Viajes 100
Australia 6, 17, 21, 26, 28, 30, 31, 33, 34, 36, 37 39, 40, 70, 77, 79, 81, 82, 83, 84, 98, 120, 121, 123, 125, 128, 129, 131, 136, 137, 160, 165, 166, 170, 174, 180, 181, 189, 190, 191, 195,197, 199, 200, 203, 209, 217, 218, 221, 225, 228, 231, 234, 238, 240, 242, 250, 251, 254, 264, 265, 266, 288, 292, 298, 299, 302, 310, 311, 315
ver también Costa de Oro
Autoridad Británica de Aeropuertos 85
Autoridad Británica de Turismo 85, 86, 87, 91, 94, 101, 104, 106, 107, 108, 110, 118, 123, 133, 139, 188, 189, 230
Autoridad de Turismo de Tailandia 19, 140, 141, 142, 143, 145, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 200, 201, 204, 205, 207
ver también Pattaya
autoridades estatutarias 8, 10, 45, 51, 173
ver también organismos públicos autónomos

B

balanza de pagos 28, 29, 30, 68, 69, 92, 99, 106, 140, 212, 270 ; *ver también* divisas
Bali 124
Banco Mundial 11, 140, 246, 270, 275, 285, 307
beneficios del turismo 40, 69, 307
Berlín 67, 317
Bhutan 281
Biss, Adele 85, 188
Bluck Duncan 108, 217
Bondi 165
Botswana 264
Bradford 174, 186, 209
Branson, Richard 241
British Airways 224, 228, 238, 240, 246
Brown, John 70
Burocracia 18, 43, 52, 53, 61, 115, 124,

125, 226, 298
Bush, George, Presidente 212

C

calidad de vida 5, 67, 195,196, 303, 319
Camboya 157, 269
Cambridge 86, 165, 239, 257, 307
campaña '¡La Gran Bretaña es maravillosa!' 118
Canadá 6, 27, 36, 37, 50, 121, 134, 238, 246
capacidad de acogida 315
capacitación en administración del turismo 52, 139, 152, 203, 215, 219, 236
Cardiff 186
Casco Antiguo de la Ciudad 181, 183, 184
Castro, Fidel, Presidente 70, 211
centros turísticos, desarrollo de 12, 124, 145, 204, 229, 257
China 6, 19, 21, 24, 36, 37, 67, 158, 213, 214, 230, 233, 241
Churchill, Winston 29
ciudad de Nueva York 21, 26, 42, 61, 87, 113, 152, 160, 170, 172, 244, 254
ciudades 5, 17, 18, 19, 27, 39, 52, 105, 164, 165, 168, 170, 171, 181, 186, 187, 257, 258, 270, 277, 282, 288, 294, 300, 305, 315, 316
ciudades capitales 165
Código de la práctica Medio Ambiental 299
comercialización del turismo 76, 80, 136, 171, 191, 260
Comisión Europea 182, 185, 246
Comité de Industria y Comercio 72, 81, 82, 102, 104, 109, 110, 118
comités del Congreso 81
competitividad 33, 290
complejo turístico Seagaia 178
comunidad / comunidades 1, 3, 5, 9, 10, 13, 15, 22, 30, 32, 47, 49, 55, 57, 61, 65, 69, 79, 80, 83, 84, 85, 88, 89, 91, 94, 95, 96, 101, 106, 112, 116, 118, 122, 130, 134, 135, 136, 149, 151,

157, 158, 161, 162, 166, 170, 171, 173, 174, 175, 177, 179, 182, 183, 185, 195, 198, 200, 208, 212, 214, 215, 218, 220, 222, 223, 227, 228, 230, 231, 232, 234, 242, 243, 249, 251, 257, 260, 261, 264, 265, 268, 271, 272, 273, 288, 289, 291, 292, 293, 295, 299, 300, 301, 304, 305, 307, 311, 312, 314, 315, 316, 317, 319
comunidad política 70, 83, 84, 95, 107, 170, 200, 222, 234, 241, 242, 243, 251, 266, 291
comunidades y redes de la política del turismo 2, 60, 68, 128, 170, 211, 251
concejales, *ver* políticos, locales
Consejo Británico de Turismo 19, 101, 103, 104, 106, 107, 108, 110, 117, 118, 123, 138, 139, 177, 182, 184, 185, 188, 236, 237
Consejo Turístico de Thames & Chilterns 224, 237, 239
Consejo Turístico de Northumbria 182, 183, 184, 185, 188, 189, 237, 239
Consejos Empresariales y de Capacitación 219
Consejos y asociaciones regionales de turismo 45, 111, 118, 133, 139, 219, 232, 235, 236, 237
consenso en la toma de decisiones 13, 56, 90, 131, 139
conservación 69, 78, 91, 126, 129, 164, 166, 176, 183, 252, 262, 264, 281, 293, 296, 298, 299, 300, 301, 302, 320 ; *ver también* desarrollo sostenible del medio ambiente
conferencia de negocios *ver* negocios de convenciones
construcción de edificios altos 193
contaminación 144, 146, 157, 203, 204, 264, 299, 300
Cook, Thomas 26, 87
Cooperación y coordinación en la política y planificación 91, 94, 269
Corea *ver* Norcorea; Sudcorea 6, 36, 37, 38, 67, 92, 249

Corporación Charle 247, 249
Corporación Lockheed 245
corrupción 8, 54, 59, 97, 98, 135, 147, 149, 159, 167, 169, 177, 195, 198, 202, 203, 206, 245, 263, 269, 272, 281, 283, 285, 286, 287, 291, 295, 302
Corte Europea de Justicia 246
Costa Rica 80
crimen 203, 300
Cuba 19, 66, 67, 70, 80, 124, 138, 211
cultura e ideología política 3, 4, 10, 11, 13, 19, 28, 31, 32, 47, 49, 63, 66, 99, 112, 138, 139, 140, 146, 149, 190, 206, 211, 216, 232, 251, 257, 262, 267
cultura organizacional 95, 97

D

Declaración de Manila 287, 309
Decreto para el Desarrollo del Turismo, 1969 (RU) 123
Decreto de la Política Nacional de Turismo 1981 (EUA) 68, 69, 123, 185, 214
definición de sector público 43
definición de turismo 23
definición de 'visitantes' 23
Departamento del Patrimonio Nacional 74, 79, 83, 85, 112, 291
derechos humanos 65
desarrollo de turismo exitoso 17, 18, 121, 152, 158, 160, 275, 299
desarrollo ecológicamente sostenible 287, 290, 303 trueques y compensaciones 291
desarrollo excesivo 258, 295, 314
Desarrollo Turístico Leicester, Ltd. 26, 173, 239
desreglamentación 255
destinos turísticos, los principales cuarenta 4, 6, 18, 108, 196, 226
diarios de turismo 21, 60
directivos generalistas 78, 96, 142, 171, 173, 223
diversidad en el suministro para el turismo 25, 27, 28, 38, 63, 80, 129, 166, 167,

190, 192, 300
divisas 4, 18, 28, 32, 33, 34, 35, 67, 68, 92, 99, 102, 105, 127, 140, 149, 150, 200, 238, 248, 270, 276, 280, 283, 289, 290, 297, 304, 310, 314, 316
límites en el uso por los turistas 92, 127
Do Muoi 278
Dorrell, Stephen 112, 133

E

ecoturismo 78, 166, 198, 224, 298
efectividad de la administración del sector público 147, 259
efecto multiplicador 33
efectos adversos 5, 95, 151, 162, 262, 286, 305
eficiencia de la administración del sector público 108, 259, 314
Egipto 6, 24, 36, 37, 63, 174, 2 16
empleos en el turismo 5, 18, 32, 33, 39, 40, 70, 76, 102, 172, 180, 182, 184, 185, 186, 187, 189, 190, 219, 235, 270, 289, 314, 315
empresas de negocios propiedad de los gobiernos 10, 215, 230
enfoque comercial en el sector público *ver* empresas de negocios propiedad de los gobiernos 243, 246
entradas para los turistas 39, 144
Escocia 68, 85, 99, 102, 105, 109, 123, 137, 214, 233
España 5, 6, 31, 34, 36, 37, 132, 181, 195, 241, 300, 315
esquemas de viajeros frecuentes 179, 248
estabilidad, necesidad 2, 63, 197, 219, 220, 281, 282, 285
estadísticas de turismo 22, 28, 29, 30, 106, 156, 297
estándares de vida 64, 258, 270, 280
Estados Unidos 5, 6, 12, 17, 19, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 48, 60, 64, 66, 68, 69, 74, 75, 77, 78, 81, 82, 88, 91, 93, 120, 121, 123, 124, 126, 128, 136, 137, 138, 162, 164, 166,

168, 172, 200, 203, 211, 212, 213, 217, 220, 228, 231, 232, 238, 240, 242, 245, 247, 248, 249, 250, 253, 254, 265, 266, 269, 29, 299, 309, 311, 315; Administración de Viajes y Turismo de 66, 75, 79, 123, 124, 125, 138
estándares de vida 258, 270, 280
estándares de integridad e imparcialidad 59, 313
estatus del turismo 95, 97, 142, 171, 174; de los directivos del turismo 16, 78, 126, 130, 171 172, 174, 178, 230, 243, 265
Estocolmo 299
Euro Disney 118; sucesos políticos que afectan al turismo 7; eventos y exhibiciones para atraer a los turistas; 26, 199, 154
explotación de niños, 224

F

falla de mercado 103, 196
Farmer, Greg 211
Feria de Viajes de Berlín 317
Filipinas 21, 37, 63, 68, 207
Florida 19, 27, 38, 301
Fonatur 80
Fondo Monetario Internacional (FMI) 11, 106, 140, 246
Foro Mundial de Turismo en Osaka 309, 319, 320
formulación de la política 1, 10, 12, 22, 44, 56, 62, 70, 71, 72, 73, 79, 80, 84, 88, 91, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 106, 109, 111, 112, 113, 116, 120, 141, 142, 143, 148, 215, 291, 299, 312, 313; en Tailandia 143
Fowler, Norman 139
Francia 6, 19, 25, 26, 36, 37, 129, 232, 246, 277
fuerzas de mercado y comercialización 91
funciones de la dirección 76, 130, 242 problemas con las 72, 203
futuro del turismo 139, 208, 214, 307, 316, 318

G

gabinete de gobierno 274
Gales 68, 86, 99, 102, 105, 109, 137, 176, 198, 214, 233, 274
ganancias del turismo 17, 37
los principales cuarenta países con mayores ganancias 121; tendencia en 44, 57, 109, 124, 151, 197, 230, 232, 240, 248, 314, 316 *ver también* divisas
gastos: de los gobiernos en apoyo al turismo 69, 135, 192 (*ver también* recortes en el gasto público); de los turistas 113 (*ver también* divisas)
Guerra de Vietnam 203,
gobiernos: concesiones 212, 218, 219,
gobiernos: prestamos 198, 303, 310
implicación en el turismo 129 227, 303 ; razones para la participación en el turismo 24, 32, 40, 99, 112, 257, 269
Gran Bretaña *ver* Reino Unido 18, 21, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 39, 51, 52, 68, 71, 74, 76, 77, 78, 79, 81, 83, 85, 91, 92, 93, 94, 98, 99, 100, 101, 105, 106, 108, 111, 113, 114, 118, 119, 123, 127, 139, 140, 162, 164, 172, 173, 174, 176, 177, 178, 179, 212, 213, 214, 219, 226, 228, 229, 240, 250, 253, 254, 260, 265, 292, 298, 323
Grecia 6, 36, 37, 270, 319
grupos de interés *ver* grupos de presión
grupos de presión 11, 95, 328 autoridades locales como 52, 132, 175, 177, 184, 237,328
ver también intereses creados
grupos vulnerables en la sociedad 223
Guerra del Golfo 7, 64, 118, 245, 328

H

Hayashi, Masaharu 249
Hinze, Russell 195
Hong Kong 6, 12, 37, 38, 249
hoteles: construcción de 119, 144, 217,314

cadenas de 9, 229, 317
Houston (Texas) 172
huelgas 136
Hungría 6, 33, 36, 37

I

ideología *ver* cultura política 11, 49, 63, 66, 67, 70, 99, 100, 103, 112, 163, 165, 166, 169, 179, 207, 211, 212, 232, 267, 269, 231, 309, 318, 325
ideología de mercado 70, 101
imagen de los destinos turísticos 146, 196, 197, 203 263, 271
impacto: del turismo 19, 58, 59, 164, 181, 207, 315; de la política pública en el turismo 44, 46, 104, 126, 192, 194, 245, 305
ver también impacto cultural; impacto económico; impacto ecológico; impacto social 9, 69, 282
impacto del turismo en el medio ambiente 3, 5, 13, 176, 199, 267, 293, 294, 296, 299, 318; *ver también* contaminación
impacto cultural del turismo 9, 58, 59, 164, 181, 207, 253, 305, 315
impacto económico del turismo 9, 289
impacto social del turismo 57, 69, 289, 318
Imperio Británico 27, 86
implementación de los planes del turismo 77, 91, 116, 120, 121, 124, 128, 129, 139, 142, 157, 158, ; dificultades con 203, 279, 291, 295, 315,
importancia del turismo 142, 143, 151, 171, 176, 184, 212, 221, 233 ; *ver también* ganancias; impacto económico; divisas
impuestos en turismo 24, 35, 39, 40, 55, 76, 83, 86, 97, 104, 127, 128, 138, 162, 199, 168, 177, 178, 181, 190, 212, 268, 278, 287, 293,
impuesto de llegada 97, 234
impulso empresarial 290, 339
Indonesia 6, 36, 37, 124
Industria y Comercio, Secretaría deEstado y Departamento de 73, 81, 93, 100, 215

infraestructura 119, 128, 129, 140, 141, 143, 150, 151, 158, 164, 173, 176, 189, 192, 197, 198, 199, 200, 203, 121, 216, 217, 242, 250, 251, 252, 270, 284, 285, 290, 291, 294, 295, 300, 304, 310, 311, 318; 'ligera' 289
Inglaterra 12, 29, 30, 31, 42, 60, 62, 81, 86, 102, 105, 111, 139, 162, 165, 174, 176, 181, 186, 189, 209, 212, 214, 224, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 330
Inglewood, Lord 110
iniciativas políticas 92, 93, 131, 148, 155, 163, 188
interés público 3, 4, 5, 7, 11, 12, 13,14, 15, 20, 32, 43, 47, 48, 49, 51, 53, 55, 59, 65, 75, 78, 98, 99, 103, 104, 112, 113, 122, 131, 132, 135, 149, 158, 159, 161, 163, 164, 169, 175, 177, 179, 185, 187, 194, 195, 198, 199, 206, 207, 209, 212, 216, 220, 222, 223, 232, 246, 250, 253, 255, 257, 259, 260, 261, 262, 266, 267, 269, 271, 273, 278, 280, 281, 286, 303, 313, 314, 319, 330
intereses creados 119, 135, 148, 156, 158, 241, 242, 292, 306, 328; *ver también* grupos de presión
incentivos en el turismo 119, 141, 218, 247, 248, 249, 250, 293, *ver también* inversión extranjera; 122, 127, 132, 151, 173, 191, 194, 198, 200, 258, 264, 270, 272, 276, 280, 283, 330
Irlanda del Norte 82, 86, 99, 214, 233

J

Japón 18, 19, 24, 33, 36, 37, 38, 78, 81, 92, 98, 123, 130, 145, 146, 178, 197, 203, 230, 240, 243, 245, 248, 249, 254, 263,277

Jenkins, Roy (Lord Jenkins de Hillhead) 106, 114

K

Kenia 268

L

Lamont, Norman 214
Laos 269, 281

La Sociedad del Turismo 213, 215, 219, 229
Lewis, Sir Terence 195
ley y orden 8, 24, 48, 63
Libros Blancos 88
Libros Verdes 88
licencias 167, 176, 220, 259
liderazgo, necesidad del 7, 26, 62, 69, 71, 77, 93, 115, 118, 125, 127, 131, 148, 172, 173, 174, 177, 187, 188, 215, 234, 235, 251, 272, 274, 286, 306, 320
Londres 18, 21, 26, 42, 60, 85, 87, 93, 107, 108, 114, 118, 119, 127, 152, 165, 181, 187, 209, 210, 213, 236, 237, 239, 240, 244, 245, 253, 254, 307, 308

M

Malasia 6, 36, 37, 249
Malta 267
Marcos, régimen de 68, 251
mercados de nicho 216, 317
metas de la política pública *ver* objetivos
método comparativo de análisis 16, 17
México 5, 6, 36, 37, 80, 124, 181, 264
Ministerio de Transporte 52, 73, 77, 126, 142, 241, 242, 243
ministerios: multifuncionales 73, 75, 76, 200 ;
ministros de turismo 8, 56, 73, 75, 100, 220; *ver también* ministros finanzas; 76
conferencia mundial de los, 319
Moore, Sir Frank 218, 219, 228
Movimiento de Venga a la Gran Bretaña 29, 100

N

nacionalismo 67, 258
Naciones Unidas 11, 22, 277, 309; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 11, 277 ; Comisión Estadística de las 22
negocios de convenciones 171, 172, 178, 183, 186, 191, 196, 209, 215, 228, 247, 248, 249, 250, 251, 290,
Newcastle upon Tyne 181, 315

Nguyen Van Linh 285
Norcorea 67
Nueva Zelanda 21, 28, 36, 155, 248, 250

O

objetivos de la política del turismo 12, 44, 58, 232, 251, 273, 280, 283; desplazamiento de los 56, 117
formales e informales 3, 68, 149, 167
opinión pública 1, 55, 147, 148, 256, 261, 263, 266, 275, 294, 297, 301, 306
oposición al turismo 5, 74, 100, 156, 186, 224, 241, 295
organismos asesores 10, 90
organismos gubernamentales involucrados en el turismo 30, 31, 97, 152, 200, 225, 230, 232, 294
organismos públicos autónomos 200, 201, 235, 261, 292, 299 *ver también* autoridades estatutarias
Organización de Aviación Civil Internacional 242
Organización Mundial del Turismo 4, 6, 22, 33, 36, 37, 278, 287, 297, 309, 316, 317
organizaciones lucrativas 9
organizaciones nacionales de turismo, 8, 84, 98, 121, 135, 136, 153, 182, 227, 248, 251, 252, 310
financiamiento de las 72, 102, 185, 187 *ver también* Autoridad Británica deTurismo; Consejo Británico de Turismo
organizaciones no gubernamentales 9, 292, 293, 297, 298, 301, 303
organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas 80
organizaciones principales 215, 216, 225, 228, 233, 252, 261, 288, 296

P

países en vías de desarrollo 5, 19, 40, 77, 98, 115, 119, 124, 140, 180, 199, 266, 269, 270, 271, 272, 277, 283, 284, 292, 293, 299, 306
Pan American 223

papel intervencionista en el desarrollo del turismo 66
parques nacionales 5, 28, 29, 126, 137, 142, 173, 221, 264, 292, 293, 299, 306
participación en el mercado 317
participación en la formulación de políticas 56, 79, 80, 94, 95, 112, 299
partidos políticos 11, 45, 66, 83, 148, 165, 199
pasaportes 27
Patrimonio de la Humanidad 78, 128, 166, 271, 293
patrocinio 52, 86, 102, 131, 157, 275
Pattaya 142, 144, 145, 157, 199, 200, 201, 207, 208, 209, 227, 300
paz y entendimiento internacional 5, 69, 319
perspectivas macroeconómicas *ver* -micro y –macro
Plan Marshall 30
planes y estrategias nacionales 115, 143, 295, 313
planificación del desarrollo turístico 119, 163
planificación y desarrollo a largo plazo 54, 58, 64, 77, 90, 91, 95, 104, 129, 138, 143, 144, 151, 169, 176, 193, 195, 199, 201, 251, 277, 290, 304
política regional y planeación 105
políticos locales 148, 161, 163, 161, 191, 201, 300
Prachuabmoth, Dharmnoon 205
presión política 120, 123
principio de "el que usa paga" 267, 294
principio del servicio público 65, 199, 220
principios del sector público 20, 43, 44, 232
privatización 68, 124, 216, 220, 224, 232, 240, 243, 268, 294
problemas del turismo 55, 155
procedimientos de inmigración 3, 78, 117, 127, 248, 280
procesos democráticos 89, 194, 288
procesos y relaciones informales *ver* relaciones formales e informales
'producto' ofrecido por el turismo 16, 18, 26, 38, 135, 146, 189, 200, 208, 213, 215, 271, 283, 289, 311, 317
promoción del turismo 17, 141, 178 ; *ver también* comercialización
propaganda 67, 263

prostitución 65, 67, 203, 282, 300, 316
protección al consumidor 220, 251, 259, 262, 319
pruebas nucleares 7
publicidad 44, 82, 146, 164, 205, 263, 315

Q

Quantas 228
Queensland 66, 78, 89, 166, 170, 179, 181, 189, 190, 191, 194, 197, 198, 199, 220, 242, 265, 298

R

racionalismo económico *ver* ideología de mercado
Reagan, Ronald 66, 75, 267
recortes en el gasto público 113
recursos culturales, inventario de 288, 307
redes de poder y los que tienen el poder 3, 12
regímenes socialistas 67
Reino Unido 6, 33, 36, 37, 39, 52, 60, 62, 63, 65, 70, 72, 81, 82, 99, 102, 104, 105, 106, 109, 111, 112, 113, 114, 118, 129, 130, 136, 137, 138, 164, 212, 214, 221, 226, 235, 309, 310, 311, 315
reglamentaciones del turismo 30, 267, 319
relaciones y procesos formales e informales 3, 44, 90, 159, 232, 311 ; *vea también* control; objetivos
Reporte Brundtland 287
Reporte Young 212
Rendición de cuentas 3, 15, 20, 50, 53, 55, 59, 97, 109, 110, 111, 122, 125, 131, 132, 136, 155, 156, 161, 198, 199, 204, 232, 255, 256, 261, 278, 285, 286, 306, 313
representación 89, 161, 179, 188
restricciones en los viajes 92, 281
riesgos 213

S

salida, impuestos de 121, 122, 130
Sarit, Field Marshall 65, 70
Savignac, Antonio 299, 322

sector privado *ver también* sectores público y privado
sectores público y privado, relación y
contrastes entre los 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 32, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 59, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 75, 76, 77, 78, 88, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 112, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 125, 128, 129, 131, 133, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 166, 167, 169, 171, 172,177, 179, 184, 185, 187, 194, 195, 196, 202, 204, 208, 209, 211, 212, 213, 216, 217, 223, 224, 228, 229, 230, 231, 232, 236, 235, 240, 241, 242, 243, 245, 249, 251, 252, 253, 255, 261, 263, 265, 267, 271, 272, 275, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 304, 305, 306, 311, 312, 314, 318
seguridad pública 27, 32,118, 259
Sheffield 186
Shore, Peter 105
SIDA 148, 155, 203, 204, 257, 282, 291, 303, 316
significado de 'medioambiente' 3, 5, 10, 14, 19, 52, 69, 78, 86, 98, 122, 127, 135, 139, 141, 42, 144, 156, 157, 159, 162, 166, 176, 183, 184, 188, 190, 198, 191, 192, 195, 204, 205, 209, 215, 220, 221, 229, 242, 255, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 267, 269, 272, 277, 279, 280, 287, 288, 289, 292, 295, 308, 315, 317, 320
sindicatos 81, 88, 122, 125, 172, 222, 225, 229, 241, 244, 245, 246, 262
Singapur 6, 36, 37, 38, 87, 116, 130, 240, 245, 249, 277
sistema unitario de gobierno 18, 70
sistemas de comités 81, 82, 86, 90, 91, 96, 107, 108 ,109, 115, 143, 170, 171, 175, 180, 183, 192, 207, 227, 265, 276, 277
sistemas de control 11, 14, 55, 64, 245, 257, 258, 261,263, 268, 269, 270, 272, 273, 280, 281, 286, 299, 301, 305, 306, 313; para controlar a los directivos, formales e informales 1, 3, 12, 13, 14, 20, 44, 47, 49, 50, 53, 54
situaciones de conflicto 63, 175, 256, 290, 309
situaciones de crisis 117, 136

Small, Bruce 192 *ver también* fuerzas de mercado
66, 91, 120, 157, 163, 208,
212, 252, 265, 271, 306, 312
Sociedad del Turismo Británico 214
sociedades conjuntas 230, 273, 277
Strathclyde, Lord 110, 209
Sudcorea 38, 249
Suecia 36, 37
Suiza 6, 18, 26, 32, 36, 37
Sproat Iain 110
Sri Lanka 21, 63, 64, 207
subsidios 32, 41, 166, 198, 212, 243, 299

T

Tailandia 5, 6, 12, 18, 19, 21, 32, 34, 36, 37, 38, 65,
70, 71, 77, 90, 91, 92, 94, 98, 99, 115, 123, 130,139,
140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150,
151, 152, 153, 154, 156, 157, 159, 160, 168, 179, 181,
200, 201, 204, 205, 206, 224, 227, 228, 234, 240, 245,
248, 249, 250, 255, 257, 259, 263, 264, 266, 271,272,
278, 281, 288, 292, 300, 309, 310, 311, 315
Taiwán 6, 36, 37, 38
Tamil, Tigers 64
Tanaka Kakuei 245
tarjetas de crédito 234, 282
Thatcher, Margaret 39, 66, 100, 212, 232, 260, 267
terrorismo 136, 216
tiendas libres de impuestos 83, 181, 278, 245
transporte, desarrollos en el, 194
Túnel del Canal de la Mancha 86, 106, 118, 129
turismo asiático 151, 189
turismo cultural 198
turismo de aventura 224
turismo en expansión 27, 248
turismo de masas 31, 181, 197, 199, 254, 260, 267, 301, 315
turismo doméstico 67, 128, 140, 225, 315
turismo interno e internacional 23, 33, 36, 37, 38, 111, 141,
144, 225, 228, 315, 320
turismo patrimonial 298
turismo receptivo 23, 33

turismo sexual 97, 155, 157, 205, 257, 291
turismo verde *ver* ecoturismo 78, 166, 189, 198, 224, 298
Turquía 6, 36, 37, 174

U

Ullswater, Vizconde de 219
Unión Europea 11, 78, 246
Unión Soviética *ver* URSS 6, 214, 244, 270
uso de drogas y tráfico de 337

V

vacaciones pagadas 29
valoraciones del impacto ambiental 13, 176, 199, 205, 267, 229, 293, 294, 299
valores *ver* estándares éticos y de equidad
valores morales *ver* equidad
viaje de incentivo 238, 246, 247
viajes de un solo día 6, 23, 27, 28, 229,
Vietnam 17, 18, 19, 65, 67, 138, 140, 199, 200, 214, 233, 234, 235, 255, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 306, 310, 313, 315, 328
violencia, efectos dañinos en el turismo 63, 64, 92, 203, 216, 337
Virgin Airlines 241, 337
visas 78, 92, 280, 337
vuelos charter 31, 241, 243, 337

W

Wiravaidya, Meechai 94, 263, 337

Y

Yes Minister 75, 338
Young of Graffham, Lord 93, 100, 109, 110, 129, 212, 335, 338

Bibliografía.

ABC Radio (1980) "Resorts, rorts and mirages", abril 25, Sydney: Australian Broadcasting Corporation.

Adams, I. (1990) *Leisure and Government*, Newcastle upon Tyne: Athenaeum Press Ltd.

Airey, D. (1984) "Tourism administration in the USA", *Tourism Management* 5 (4).

Albrow, M. (1970) *Bureaucracy,* London: Macmillan.

Amara, Raksasataya (1983) in Xuto, Somasakai (et al). *Strategies and Measures for the Development of Thailand into the 1980s*, Bangkok: Thai Universities Research Association

Anderson, J.E. (1984) *Public Policy Making,* 3rd edn, New York: CBS College Publishing.

Annals of Tourism Research (1983) Political Science and Tourism, Special issue 10 (3).

-(1987) Tourism and Environment, Special issue 14 (1).

Ashworth, G.J and Tunbridge, J. E. (1990) *The tourist – Historic City,* London: Belhaven.

Association of British Travel Agents (ABTA) (1983) *Tour Operators´ Code of Conduct and Guidelines for Booking Conditions,* London: ABTA.

-(1990) *Association of British Travel Agents* (booklet) London: ABTA.

Atkin, D., Jinks, B. and Warhurst, J. (1989) *Australian Political Institutions,* Sydney: Longman Cheshire.

Australia, Department of Sport, Recreation and Tourism (1984) *Annual Report 1983-84,* Canberra: AGPS.

-(1985) *Australian Tourism Trends: An Overview,* Canberra: AGPS.

Australia, Department of Tourism (1992) *Program Performance Statements 1992-3,* Canberra: AGPS.

-(1992) *Tourism: Australia's Passport to Growth: A National Tourism Strategy,* Canberra: AGPS.

Australia, Department of the Treasury (1989) *Australia's Foreign Investment policy: A Guide for investors,* Canberra: AGPS.

Australia, Parliament (1997) House of Representatives, Select Committee on Tourism, Interim Report (November) Canberra: AGPS.

-(1978)House of Representatives, Select Committee on Tourism, *Final Report*, Canberra: AGPS.

-(1979) Senate Standing Committee on Finance and Government Operations, Statutory Authorities of the Commonwealth, *Second Report,* Canberra: AGPS.

Australian, The (1992) octubre 26, Sydney.

Australian Government (1986) *Statutory Authorities and Government Business Enterprises: A Policy Discussion Paper*, Canberra. AGPS.

Australian Government, Ecologically Sustainable Development Working Groups (1991) *Final Report – Tourism,* Canberra: AGPS.

Australian Government Inquiry into Tourism (1986) *Report* en 2 volúmenes, Canberra: AGPS.

Australian Tourism Industry Association, *Annual Reports,* Canberra: ATIA.

-(1990) *Code of Environmental Practice,* Canberra: ATIA.

Australian Tourist Commission, *Annual Reports*, Canberra: AGPS.

-(1984) *Three Year Strategic Overview: 1985/86- 1986/87 – 1987/88,* Canberra: ATC.

Australian Tourist Commission Act (1987) Canberra: AGPS.

Baldwin, R. (1985) *Regulating the Airlines: Administrative Justice and Agency Discretion,* Oxford: Oxford University Press.

Ball, A. (1991) *The Economics of Travel and Tourism,* Melbourne: Longman Cheshire.

Bhotivihok, S. (1994) "Dr Savit speaks out on TAT´s future´, *Travel Trade Report 17 (16), Bangkok.*

Boutros-Ghali, B. (1994) "*Address to World Tourist Organisation", WTO News* No. 3, Madrid: WTO.

British Tourist Authority, *Annual Reports*, London: BTA.

-(1988) *British Travel Brief*, London: BTA.

-(1992) *Corporate Plan 1992-93,* London: BTA.

-(1995) Corporate Plan 1995-96, London: BTA.

Britton, S.G. (1983) *Tourism and Underdevelopment in Fiji,* Canberra: Australian National University.

Buckley, P.J. and Witt, S.F. (1985) " Tourism in difficult areas", *Tourism Management 6(3).*

Bureau of Industry Economics (1984) *Tourist Expenditure in Australia,* Canberra: AGPS.

Bureau of Tourism Research (1992) *Annual Report 1991-92,* Canberra: AGPS.

Burkart, A.J. and Medlik, S. (1981) *Tourism: Past, Present and Future,* 2nd edn, London: Heinemann.

Cady, J.F. (1964) *Southeast Asia: Its Historical development,* New York: McGraw-Hill.

Caiden, G.E. (1991) *Administrative Reform Comes of Age,* Berlin: de Gruyter.

Callaghan, P. (ed) (1989) *Travel and Tourism*, Newcastle upon tyne, England. Athenaeum Press.

Cambridge City Council (1985) Tourism in Cambridge – Positive *Management Selective Development*, Cambridge, England: CCC.

Canada (1979) Royal Commission on Financial Management and Accountability, *Final Report*, Ottawa: Departament of Supply and Services.

Carroll, P., Donohue, K., McGovern, M., McMiller, J. (eds) (1991) *Tourism in Australia*, Sidney: Harcourt Brace Jovanovich.

Cater, E. and Lowman, G. (1994) *Ecotourism: A Sustainable Option?* Chichester: John Wiley.

Cater, E.A. (1987) "Tourism in the least Developed countries", *Annuals of Tourism Research* 14(2).

Chapman, Richard A. (1988) "Strategies for reducing government activities", in G.E. Caiden and H. Siedentopf, *Strategies for Administrative Reform*, Lexington Books.

Commission of the European Communities (1994) *Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on Community Measures Affecting Tourism,* Luxembourg: Office Publications of the European Community.

Craik, J. (1991) *Resorting to Tourism: Cultural Policies for Tourism Development in Australia,* North Sydney: Allen & Unwin.

Crossman, R. (1977) *Diaries of a Cabinet Minister* , vols. 1 and 2, London: Hamish Hamilton and Jonathan Cape.

Dahl, R.A, (1970) *Modern Political Analysis,* Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

De Kadt, E. (ed) (1979) *Tourism: Passport to Development?* London: Oxford University Press.

Diamond, J. (1976) "Tourism's role in economic development: the case reexamined", *Development and Cultural Change* 25(1).

Doganis, R. (1992) *The Airport Business,* London: Routledge.

Dunsire, A. (1973) *Administration: The Word and the Science,* London: martin Robertson.

Economist Intelligence Unit (1992) *The Tourism Industry and the Environment,* London: Economist Intelligence Unit.

Eddington, J. and Eddington , J.C. (1986) *Ecology, Recreation and Tourism,* Cambridge: Cambridge university Press.

Edgell, D.L. (1990) *International Tourism Policy,* New York: Van Nostrand Reinhold.

Elliot, J. (1983) "Politics, power and tourism in Thailand", *Annals of Tourism Research* 10(3).

-(1987) "Government management of tourism: a Thai case Study", Tourism Management 8(3).

English Tourist Board, Annual Reports, London: ETB.

Faludi, A. (1973) *A. Reader in Planning Theory,* Oxford: Pergamon Press.

Farrell, B.H. and Runyan, D. (1991) "Ecology and tourism", *Annals of Tourism research* 18(1).

Findley, C.G. (1985) *The Flying Kangaroo: An Endangered Species? An Economic perspective of Australian International Civil Aviation policy, Sydney:* Allen & Uniwin.

Foreign Investment Review Board (1989) *Report,* 1987-88, Canberra: AGPS.

Forsyth, T. (1993) "Traveller's tales" *Far Eastern Economic Review,* 6 May.

Foster, D. (1985) *Travel and Tourism Management,* Melbourne: Macmillan.

Grant, W. (1987) *Business and Politics in Britain,* London: Macmillan.

-(1989) *Government and Industry: A Comparative Analysis of the US, Canada and the UK,* Aldershot: Edward Elgar.

Hall, C.M. (1991) *Introduction to Tourism in Australia: Impacts, Planning and Development. Melbourne*: Longman Cheshire.

-(1992a) *Hallmark Tourist Events: Impacts, Management and Planning.* London: Belhaven Press.

-(1992b) *Wasteland to World Heritage: Persevering Australia's Wilderness,* Carlton: Melbourne University Press.

-(1994a) *Tourism and politics: Policy, Power and* place, Chichester: John Wiley.

-(1994b) *Tourism is the Pacific Rim: Development, Impacts and Markets,* Melbourne: Longman.

Ham, C. and Hill, M. (1984) *The Policy Process in the Modern Capitalist State,* Brighton: Wheatsheal Books.

Harris, Kerr, Forster and Company (1965) *Australia's Travel and Tourist Industry,* New York: HKF.

Harrison, D. (ed) (1992) *Tourism and the Less Developed Countries,* London: Belhaven Press.

Hawkins, D.E., Shafer, E.L., Rovelstad, J.M. (eds) (1980a) *Tourism Marketing and Management Issues,* Washington, D.C. George Washington University.

Hawkins, D.E., Shafer, E.L., Rovelstad, J.M. (eds) (1980b) *Tourism Planning and Development Issues,* Washington, D.C: George Washington University.

Heeley, J. (1979) *Regional and Local Planning for Tourism: A Historical Perspective,* Glasgow: University of Strathclyde.

Hennessy, P. (1989) *Whitehall,* London: Fontana Press.

Hewison. R. (1987) *The Heritage Industry : Britain in a Climate of Decline,* London: Methuen.

Hitchcock, M., King, V.T. and Parnwell, M.J.G. (eds) (1993) *Tourism in South East Asia,* London: Routledge.

Holloway, J. C. (1994) *The Business of Tourism,* 4th edn, London: Pitman.

Hughes, O.E. (1994) *Public Management and Administration: an Introduction,* London: Macmillan.

Hunter, C. and Green, H. (1995) *Tourism and the Environment: A Sustainable Relationship?,* London: Routledge.

Industries Assistance Commission (1989) *Draft Report on Travel and Tourism,* Sydney: IAC Office, June.

-(1989) *Travel and Tourism,* Report No 423, Canberra: AGPS, September.

Insight 5 (6) (1996) Australia, Department of Foreing Affairs and Trade, Canberra : AGPS.

Inskeep, E. (1991) *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Approach,* New York: Van Nostrand Reinhold.

Johnson, W.C. (1992) *Public Administration: Policy, Politics, and Practice,* Guilford, CT: The Dushkin Publishing Group.

Keyes, C.F. (1989) *Thailand: Buddhist Kingdom as Modern Nation –State,* Bangkok: D.K. Printing House.

Lasswell, H. (1951) *The Political Writings of Harold D. Laswell,* Glencoe, IL: The Free Press.

Lea, J. (1988) *Tourism and Development in the Third World,* London: Routledge.

Liberal Party (1992) Fightback! Tourism- *A Key Industry for the Coalition,* Canberra: Liberal Party.

Lindblom, C.E. (1959) "The science of muddling through", *Public Administration Review 19: 79-88.*

-(1980) The policy-making Process, 2nd, edn, Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall.

Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services,* New York: Russell Sage Foundation.

MacCannell, D. (1989) The Tourist: *A New Theory of the Leisure Class*, New York: Schoken Books.

McIntosh, R.W. Geoldner, C.R. and Ritchie, J.R.B. (1985) *Tourism: Principles, practices, Philosophies,* 7th edn, New York: John Wiley.

McSwan, D. (ed) (1987) *The Roles of Government in the Development of Tourism as an Economic Resource,* Proceedings of the Seminar held at Townsville, 1 October 1987, Seminar Series: No. 1 Townsville: James Cook University.

Mathieson, A. and Wall, G. (1982) *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts,* Harlow: Longman.

Matthews, H.G. (1978) *International Tourism: A Political and Social Analysis, Cambridge, MA: Schenkman.*

Matthews, H.G. and Richter, L.K. (1991) "Political science and tourism", *Annals of Tourism Research* 18(1): 120-35.

Medlik, S. (ed) (1991) *Managing Tourism,* London: Heinemann.

Newcastle City Council (1981) *Tourist Development in Newcastle,* Newcastle upon Tyne, England: NCC.

-(1989) Economic Development Committee, *Activities and Initiatives 1987-89,* Newcastle upon Tyne, England: NCC.

Ogilvie, F. W. (1933) *The Tourist Movement: An Economic Study,* London: P.S. King.

Osaka World Tourism Forum 1994 (1994) *The Osaka Tourism forum Declaration*, Osaka. Government of Japan, Ministry of Transport.

Page, S. (1994) *Transport for Tourism,* New York: Routledge.

Pearce, D. (1989) *Tourist Development*, 2nd edn. Harlow: Longman.

-(1992) *Tourist Organizations*, Harlow: Longman.

Peters, B.G. (1995) *The Politics of Bureaucracy,* 4th edn, White Plains, NY: Longman.

Queensland Tourist and Travel Corporation (1990) *Report of the Committee of Review of the Queensland Tourist and Travel Corporation,* 3 vols. Brisbane: QTTC.

Richter, L.K. (1980) "*The political uses of tourism: a Philippine case study" Journal of Developing Areas 14(2).*

-(1985) "State-sponsored tourism: a growth field for public administration? *Public Administration Review 45(6).*

-(1989) The Politics of Tourism in Asia, Honolulu: University of Hawaii Press.

Ronkainen, I. and Farano, R. (1987) "United States Travel and Tourism Policy", *Journal of Travel Research 25(4): 1-8.*

Sampson, A. (1984) Empires of the Sky: The Politics, Contests and Cartels of World Airlines, London: : Hodder & Stoughton.

Savignac, A. (1996) "Tourism ", *Bangkok Post, Mid*-year Economic Review. Julio 2.

Shaw, G., Greenwood, I. End Williams, A.M. (1991) "The United Kingdom", In A.M. Williams and G. *Shaw, Tourism and Economic Development: Western European Experiences*, London: Belhaven Press.

Sodden, D.L. (1991) "*National park literature of the 1980s: varying perspectives but common concerns*", Policy Studies Journal 19 (3 and 4).

Stewart, R.G. (ed.) (1994) *Government and Business Relations in Australia,* St Leonards, NSW: Allen & Unwin.

Stewart, R.G. and Ward, I. (1996) *Politics One, 2nd*, South Melbourne: Macmillan.

Swinglehurst, E. (1982) *Cook's Tours: The Story of Popular Travel*, Dorset: Blandford Press.

The Tourism Society (1989a) *The Tourism Industry* 1988/89. London: TTS.

-(1989b) *Submission to Government Inquiry into Tourism*, London: TTS.

-(1991) *The Tourism Industry 1990/91*, London: TTS.

"Tourism-selling Southeast Asia" (1981*) Southeast Asia Chronicle* 78 (7-8), abril.

Tourist Authority of Thailand, *Annual Reports*, Bangkok: TAT.

-Annual Statistical Reports on Tourism in Thailand Bangkok: TAT.

-(1976) *Plan for the Development of Tourism in Thailand*, Bangkok: TAT.

-(1989) *Exotic Thailand: Golden Places, Smiling Faces*, Bangkok: TAT.

Towner, J. (1994) A Historical *Geography of Recreation and Tourism*, London: Belhaven Press.

Travel GBI (1990) "Comment", London: Travel GBI, March.

Travis, A.S. (1983) "Leisure services in England and Wales: retrospective and prospective review", *Local Government Policy Making* 9 (3).

Trend, Michael (1987) "The great Whiggery of tourism", *The Spectator*, 12 September, London.

Turner, L. and Ash, J. *The Golden Hordes: International Tourism and Pleasure Periphery*, New York: St Martin"s Press.

United Kingdom, Cabinet Office (1985) *Pleasure, Leisure and Jobs*: *The Business of Tourism* (Lord Young Report), London: HMSO.

United Kingdom, Department of Employment (1988) Small Firms and Tourism Division. *Action Plan*, July, London: HMSO.

-(1988) *Tourism '88*, London: HMSO.

-(1989) *Tourism and the Environment – Into the 90s,* London: Department of Employment.

-(1992) *Tourism in the* UK, London: HMSO.

United Kingdom, Department of Employment and Central Office of Information (1992) *Tourism in the U.K.: Realising the Potential,* London: HMSO. and Central Office of Information.

United Kingdom, Department of National Heritage. (1995) *Tourism: Competing with the Best*, London: Department of National Heritage.

United Kingdom, Parliament (1969) *Development of Tourism Act,* London: HMSO.

Unite Kingdom, Parliament, House of Commons (1971/72) Debates, marzo 8, Col. 1454, London: HMSO.

-(1974) *Debates,* julio 9, Col. 1319-1330, London: HMSO.

-(1984) *Debates*, diciembre 7, Col.670, London: HMSO.

-(1985/86) HC 106, Trade and Industry Select Committee, *First Report*: *Tourism in the UK,* London: HMSO.

-(1989/90) HC 18, Employment Committee, *Fourth Report*: *Tourism,* London: HMSO.

United Nations Development Programme (1991) *Tourism Development Master Plan*: Vietnam, Madrid: World Tourism Organisation.

United States, Congress (1977) Senate Committee on Commerce, Service and Transportation, *Ascertainment Phase: National*

Tourism Policy Study, Washington, DC: US Government Printing Office.

-(1978) *Final Report*: *National Tourism Policy Study*, Washington, DC: US Government Printing Office.

United States, Council of State Governments (1979) *Tourism: State Structure, Organisations, and Support,* Lexington, KY: The Council.

United States, *National Tourism Policy Act* (1981) Washington, DC: US Government Printing Office.

-(1984) *National Study on Trade and Services* Washington, DC: US Government Printing Office.

United States Travel and Tourism Administration, *Program Reports* (annually), Washington, DC: US Department of Commerce.

United States Travel Service (1978) *City Government, Tourism and Economic Development*, Washington, DC: US Travel Service.

Urry, J. (1990) *The Tourist Gaze*, London: Sage.

Vietnam Fair and Exhibition Centre (1992) "Vietnam 5 years open to investment", *Panorama Magazine,* Hanoi.

Wilks, S. and Wright, M. (eds) (1987) *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford: Clarendon Press.

Williams, A.M. and Shaw, G. (eds) (1991) *Tourism and Economic Development: Western European Experiences,* 2nd edn, London: Belhaven Press.

Wilson, G.K. (1990) *Business and Politics*: *A Comparative Introduction*, 2nd edn, London: Macmillan.

Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy*: *What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

World Commission on Environment and Development (1990) *Our Common Future,* Melbourne: Oxford University Press.

World Tourism Organisation (1994) *Tourism 1993*, Madrid: WTO.

-*The Compendium of Tourism Statistics (annually)*, Madrid: WTO.

Xuto, Somasakai (et al.) (1983) *Strategies and Measures for the Development of Thailand into the 1980s,* Bangkok: Thai University Research Association.

Young, G. (1973) *Tourism: Blessing or Blight?* Harmondsworth, Middlesex: Penguin.