

300.8  
ACEA  
v. 1  
1991

# Administración del TURISMO

**Conceptualización  
y organización**

**Miguel Ángel Acerenza**



Vol. 1

**EDITORIAL  
TRILLAS**



México, Argentina, España,  
Colombia, Puerto Rico, Venezuela

7  
La organización  
nacional  
del turismo



La administración del turismo es, tal vez, una de las facetas menos estudiadas y, por ende, no es tomada muy en cuenta de la actividad turística, y cuando su estudio ha sido abordado, por lo general, se lo ha hecho fuera del contexto natural al cual pertenece y que es la administración pública.

Por este motivo al referirnos al tema de la administración del turismo, específicamente a todo aquello que se relaciona con los aspectos *organicofuncionales* del "sector" y con el aspecto *normativo* a través del cual se regula su funcionamiento, es conveniente brindar algunos conceptos y criterios vinculados con la administración pública, por cuanto el turismo como tal constituye, de hecho, una de las tantas actividades a las cuales debe abocarse el Estado para el logro del bienestar de la sociedad.

Por tal razón, a partir de una introducción general de la administración pública, como una función específica del Estado, nos ocuparemos gradualmente de un aspecto específico de aquélla, que es, precisamente, el tema que nos ocupa: la organización nacional del turismo.

#### INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la práctica es un hecho que existen diferentes criterios sobre lo que es, o debiera ser, la administración pública, debido a que la misma está íntimamente ligada a las tradiciones culturales y a las actitudes de los pueblos. La administración pública obedece, en realidad, a concepciones y manifestaciones que se han ido formando y modificando a través del tiempo y, por tanto, en ella se refleja el desarrollo de los propios pueblos a los cuales pertenece y a la época en la cual se desenvuelve.

Para comprenderla, antes de definirla, es necesario prever algunos conceptos tales como: la concepción del Estado; sus fines y funciones; el marco constitucional y legal en que éste se desenvuelve; su organización, y el papel de los órganos e instituciones que lo conforman. Dicho lo anterior es lógico suponer que arribar a la comprensión de la administración pública no es una tarea fácil.

Toda actividad multidisciplinaria, y la administración pública como tal es una aplicación de distintas ciencias, puesto que en ella intervienen la ciencia administrativa, la jurídica, la política, la sociología, etc., presenta problemas de terminología. Con frecuencia los términos: *Estado*, *gobierno*, *poder* u *órgano ejecutivo* e, incluso, *administración pública* se aplican como sinónimos y se usan indistintamente, cuando en realidad no lo son.

Por tal motivo, y sin querer entrar a polemizar sobre el tema, a continuación se tratará de brindar el concepto que desde el punto de vista *administrativista*, como lo indica W. Jiménez Castro,<sup>17</sup> se tiene de estos términos para poder ubicar, por su medio, a la administración pública dentro de este contexto.

## 1. El concepto de Estado

Comenzaremos, entonces, por tratar de clarificar el concepto de Estado.

Según W. Jiménez Castro se acepta como una limitación real la dificultad que existe para definir este concepto debido fundamentalmente a las razones indicadas anteriormente, y a título informativo, presenta en su obra no menos de treinta definiciones existentes sobre este término, todas ellas provenientes de las distintas ciencias sociales y con las cuales la administración pública interdepende.<sup>18</sup>

No obstante, desde su punto de vista, y con un enfoque eminentemente *administrativista*, define al Estado de la siguiente manera:

El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor del Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con los cuales satisface el propósito de su origen y de su finalidad social.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Jiménez Castro, W., *Administración pública para el desarrollo integral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 162.

<sup>18</sup> Jiménez Castro, W., *obra citada*, págs. 148-151.

<sup>19</sup> Jiménez Castro, W., *obra citada*, págs. 151-152.

## 2. Los elementos fundamentales del Estado

A través de ésta y de otras definiciones dadas por otros tantos tratadistas sobre la materia se nos posibilita observar que para que el Estado exista es imprescindible la conjunción de, por lo menos, tres elementos básicos: la existencia de un *pueblo*, la existencia de un *territorio*, y la disponibilidad y el ejercicio del *poder*.

Veamos, aunque sea brevemente, cada uno de estos elementos por separado.

### a) El pueblo

Como es lógico suponer, el elemento humano es indispensable para que exista el Estado, puesto que el conjunto de personas constituyen el pueblo en el cual se fundamenta este concepto. Sin la existencia del elemento humano, entonces, no puede existir el Estado como tal.

### b) El territorio

El territorio, por su parte, constituye la base física del Estado. Enmarcado dentro de unos límites específicos es el que proporciona el medio ambiente particular y los recursos materiales para la población.

Además del suelo en el cual está asentada la población, el territorio está integrado por:

- El subsuelo.
- El espacio aéreo.
- Las aguas jurisdiccionales.

### c) El poder

El tercer elemento constitutivo del Estado es el poder, el cual Gonzalo Fernández de León define como:

Facultad del Estado inherente a la soberanía de que es titular, para establecer e imponer coactivamente, a través de los órganos pertinentes de autoridad, las normas reguladoras del orden jurídico, político y social, allí hasta donde se extiende su jurisdicción soberana.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Fernández de León Gonzalo, *Diccionario jurídico*, editado por Víctor P. de Zavalia, Buenos Aires, 1955, pág. 260.

Cuando se forma una sociedad natural con unidad de territorio, similitud de costumbres y el uso de un lenguaje común, se constituye lo que se conoce como *nación*. Aunque debe mencionarse que aquí también existen diferentes criterios y conceptos.

Puede decirse, también, que una nación es una suma de individuos asentados en un determinado territorio y ligados por intereses y costumbres comunes<sup>21</sup> o, simplemente, que las características de vida en comunidad son las que dan origen a una determinada nación.

### 3. Base constitucional y legal del Estado

Ahora bien, hasta aquí se ha expuesto el concepto de Estado y hecho mención de los elementos básicos que lo componen. Debe indicarse, en relación con este último aspecto, que el poder es la facultad que tiene el Estado para establecer e imponer coactivamente, a través de los órganos de autoridad, las normas reguladoras del orden jurídico, político y social, hasta allí donde se extiende su jurisdicción soberana.

Es necesario aclarar que el poder del Estado no es irrestricto, sino que el ejercicio del mismo está limitado por la *Constitución* y por las *leyes* a través de las cuales, en un régimen democrático, se manifiesta la voluntad del pueblo que lo constituye. De este modo se establecen los límites de la actuación del Estado, para imponerse y someter a su voluntad a las personas que forman la nación y viven en su territorio.

Llegando a este punto, tal vez sea conveniente efectuar una aclaración referente al concepto de *soberanía*, por cuanto algunos tratadistas la consideran como un elemento constitutivo del Estado, mientras que otros la entienden como un atributo del poder que éste tiene.

La soberanía es el poder interior supremo del Estado, pero no significa un poder ilimitado frente a los ciudadanos, porque éste, como se indicara, está limitado por la Constitución y por las leyes. Según Fischbach, por soberanía se entiende la "...plena capacidad internacional que un Estado tiene para obrar, sin sujeción a la soberanía de otro Estado extranjero".<sup>22</sup>

### 4. La organización del Estado

Tal como se mencionara en el punto anterior, el Estado establece las normas reguladoras del orden jurídico, político y social a través de ciertos órganos que son los que ejercitan sus derechos y asumen, por consiguiente, las responsabilidades inherentes.

<sup>21</sup> Jiménez Castro, W., *obra citada*, pág. 152.

<sup>22</sup> Fischbach, Oskar George, *Teoría general del Estado*, Editorial Labor, España, 1949, pág. 118.

El Estado, por tanto, debe organizarse para distribuir formalmente las funciones del poder de que dispone. De acuerdo con lo que indica W. Jiménez Castro:

La organización del Estado es el resultado de muchos ajustes hechos a través de varios siglos de historia de la humanidad y está inspirada en parte en las concepciones griegas y romanas. Aristóteles tuvo la idea de división del poder del Estado, la cual fue elaborada en los siglos XVII y XVIII por John Locke, Juan Jacobo Rousseau y Carlos Secondat Montesquieu, correspondiéndole a este último, el mérito de la creación de la doctrina de la "separación de poderes" que ha tenido tanta influencia en el desarrollo constitucional del Estado moderno...<sup>23</sup>

En los países occidentales el Estado normalmente se organiza según un criterio pluralista del poder, criterio que se manifiesta en la división de las funciones en tres órganos básicos: el poder u órgano *legislativo*; el poder u órgano *ejecutivo*; y el poder u órgano *judicial*.

En términos generales las funciones de estos órganos son las siguientes:

#### a) Poder u órgano legislativo

El poder u órgano legislativo se ocupa de la formulación de las normas generales que estructuran al Estado, de la reglamentación de las relaciones entre éste y sus ciudadanos y de las que éstos últimos mantienen entre sí.

#### b) Poder u órgano ejecutivo

En lo que respecta al poder u órgano ejecutivo debe decirse que éste es de naturaleza eminentemente operativa y, por tanto, de orden administrativo; su propósito es cumplir con lo determinado en las leyes, promoviendo el bienestar y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y el progreso de la colectividad.

#### c) Poder u órgano judicial

Por su parte, el poder u órgano judicial tiene como fin tutelar el ordenamiento jurídico y la aplicación de la justicia.

Es interesante hacer notar que, en algunos casos, se habla también de un cuarto poder, y se hace referencia al órgano conocido como *corte*

<sup>23</sup> Jiménez Castro, W., *obra citada*, pág. 157.

*electoral*. Pero en realidad no es objeto de esta obra discutir estos aspectos. Para los fines específicos que nos ocupan los poderes u órganos mencionados en los apartados anteriores son los más importantes.

## 5. El concepto de gobierno

Cualquiera que sea la forma organizativa que adopte el Estado es evidente que éste necesita un conjunto de órganos y personas revestidas de poder para expresar su voluntad y hacerla cumplir. Surge de este modo, el concepto de *gobierno*, el cual lógicamente responde, o por lo menos debiera responder, al tipo de organización adoptada por el Estado al cual pertenece.

Aquí también es interesante destacar que sobre el término gobierno existen diferentes acepciones y criterios, pero que para nuestros fines por gobierno nos referiremos al poder ejecutivo o gobierno central, el cual W. Jiménez Castro define como:

Aquella parte del gobierno que asume la dirección del orden político y administrativo del Estado, lo representa ante otros Estados y cumple otras importantes actividades (a las cuales hace mención en su obra).<sup>24</sup>

Son muchas las razones que nos llevan a la adopción de este criterio. En primer lugar, por las dimensiones que adquiere el poder u órgano ejecutivo, como consecuencia de las funciones que debe desarrollar y, en segundo lugar, por la tendencia que existe a darle un mayor relieve, como resultado de la influencia que la administración pública recibe de algunas ciencias.

Si se toman en cuenta las funciones que debe cumplir el Estado es posible observar que existen cuatro de ellas que son de absoluta primacía del poder ejecutivo, a saber:

- a) *Seguridad nacional*. A través de los cuerpos de policía y del ejército.
- b) *Relaciones diplomáticas*. Con otros Estados.
- c) *Canalización de los recursos y planificación de las actividades*. Desde el punto de vista de su aplicación (puesto que en la determinación y aprobación previa de los planes, y de sus respectivos presupuestos, normalmente participa el órgano legislativo).
- d) *Coordinación*. De todas las actividades del Estado.

Lógicamente para el desarrollo de estas funciones el poder ejecutivo requiere de toda una serie de organismos e instituciones en los cuales delega la responsabilidad de su ejecución, tales como los ministerios o

<sup>24</sup> Jiménez Castro, W., *obra citada*, pág. 162.

las secretarías de estado o las entidades autónomas o descentralizadas, lo cual, en relación con los otros poderes u órganos del Estado, le confiere una mayor dimensión en cuanto a su estructura.

Por otra parte, y como se adelantara al inicio de este capítulo, la administración pública es una actividad multidisciplinaria y, por tanto, sujeta a influencias. Por esta razón, entre los denominados "administrativistas", existe una tendencia generalizada

...a una identificación con el poder ejecutivo, que se ha acentuado probablemente por el hecho de que las doctrinas y técnicas que ha tomado de diversas fuentes la administración pública, principalmente de la administración de negocios, tienden a dar mayor relieve al poder ejecutivo y sus responsabilidades.<sup>25</sup>

## 6. El concepto de administración pública

Llegando ya a este punto, y luego de haber establecido ciertos criterios básicos en lo que se refiere a terminología, estamos en condiciones de definir qué es la administración pública.

Por considerarlo adecuado a nuestros propósitos adoptaremos el concepto brindado por W. Jiménez Castro, quien al referirse a la administración pública, la define de la siguiente manera:

La administración pública es la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno, y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado.<sup>26</sup>

Debemos decir que la expuesta es una de las tantas definiciones que distintos especialistas han brindado sobre la administración pública. No obstante, como indicáramos, consideramos que el concepto brindado por Jiménez Castro cubre perfectamente los propósitos de esta obra.

La administración pública es la que da vida a las estructuras y a las instituciones que conforman el Estado, a través de procedimientos y procesos sistematizados, que ponen al gobierno y, por consiguiente, a los órganos y personas que lo integran en acción.

## 7. Procesos y procedimientos administrativos

¿Qué son en realidad los procesos y procedimientos? En su forma más simple podemos decir que:

<sup>25</sup> Dwight, Waldo, *Administración Pública, la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, Editorial Trillas, México, 1967, pág. 165.

<sup>26</sup> Jiménez Castro, W., *obra citada*, págs. 181-182.

- a) Un proceso no es más que una secuencia constituida por diferentes fases o etapas de un acontecimiento.
- b) Un procedimiento puede ser entendido como el método de ejecutar alguna cosa.

Como consecuencia de la diversidad de actividades a las cuales tiene que abocarse el Estado existen una gran variedad de procedimientos, los cuales son imprescindibles, pues la

... administración en el Estado moderno no puede actuar en forma arbitraria, sino que debe someterse a ciertas maneras o modos establecidos, dentro de los cuales se desenvuelve su actividad. Estos modos o maneras constituyen los llamados procedimientos administrativos.<sup>27</sup>

Los procedimientos administrativos constituyen entonces, "... la filosofía de la organización y sin ellos no hay una interacción del esfuerzo cooperativo".<sup>28</sup>

## 8. Ejecución de las actividades administrativas del Estado

Finalmente debe decirse que la administración pública, en la misma forma como lo hace la administración de empresas, o de negocios, para el logro de sus fines debe llevar a cabo, por lo menos, tres funciones básicas: la de *planificación*, la de *ejecución* y la de *supervisión* de las actividades que desarrolla.

Indudablemente que para poder llevar a cabo estas funciones requiere contar con una estructura organizacional que haga posible la formulación, ejecución y supervisión de los planes y programas correspondientes a cada una de las actividades a las cuales debe abocarse.

El turismo, precisamente, es una de estas tantas actividades a las cuales debe abocarse el Estado para el logro de sus fines.

Seguidamente se pasa a analizar la posición que ocupa esta actividad dentro de la estructura administrativa del sector público, así como los distintos tipos de organización que han adoptado los Estados para la conducción de este "sector".

### EL TURISMO EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO

Para comprender las distintas posiciones y, en consecuencia, las diferentes jerarquías que puede alcanzar el turismo dentro de la estruc-

<sup>27</sup> Instituto Superior de Administración Pública de Argentina, *Diccionario-manual de administración pública*, Buenos Aires, sin fecha.

<sup>28</sup> Instituto Superior de Administración Pública de Argentina, *Documento citado*.

tura administrativa del sector público es conveniente hacer algunas consideraciones previas sobre su problemática, desde el punto de vista del sector público.

## 1. El turismo y la administración pública

Uno de los principales obstáculos que presenta el desarrollo de la actividad turística, en la mayoría de los países, es la dificultad que existe para definir al turismo desde el punto de vista de la administración pública.

A pesar de que, por ejemplo, en la organización administrativa del Estado (por funciones y sectores) que realiza W. Jiménez Castro en su obra, al turismo lo incluye entre los sectores económicos, tal como puede apreciarse en la figura 7.1, en la práctica esto no siempre es así en todos los países.

El hecho de tratarse de una actividad que no puede identificarse claramente como un sector económico diferenciado, en otras palabras, el hecho de no ser una rama de la producción que pueda definirse de acuerdo con la "Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas",<sup>29</sup> puesto que los bienes y servicios vendidos a los visitantes y a los turistas nacionales, se originan en varias ramas de la producción, y que en algunas de ellas sólo se vende a los turistas una parte de la misma y el resto se destina a otras formas de demanda final o usos intermediarios, contribuye a esta situación.

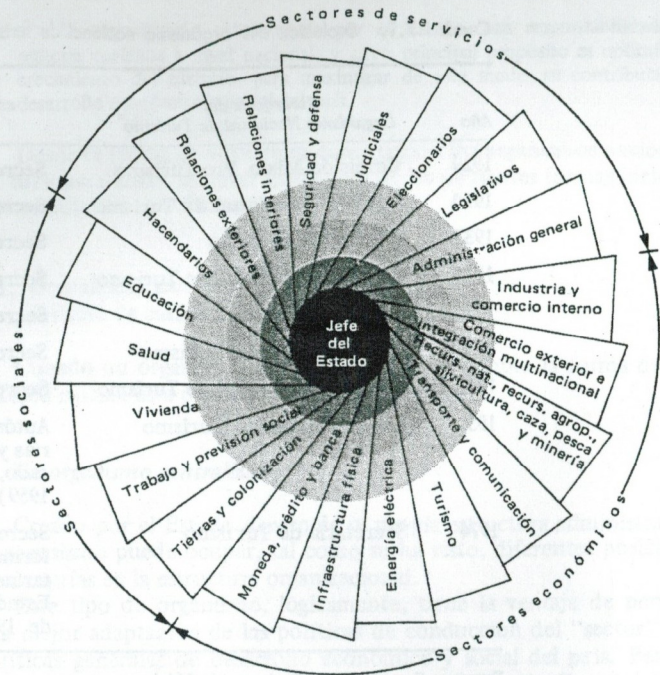
En relación con este particular un estudio llevado a cabo por el entonces Programa de Desarrollo Turístico de la OEA indicaba que en los análisis estadísticos realizados en las cuentas nacionales de distintos países americanos, era muy común que no se pudiera identificar al rubro turismo, y que los datos relacionados con esta actividad figuraran en clasificaciones muy dispares, tales como: servicios, comercio, industria, viajes y, obviamente, en algunos casos, bajo el rubro turismo. Esto sucedía, incluso, en aquellos países en los cuales sin necesidad de estudios muy profundos era posible observar el impacto del turismo en la economía.<sup>30</sup>

Pero esta dificultad no sólo se presenta en lo que respecta a la administración pública. Si se analiza desde el punto de vista de la educación, por ejemplo, sucede otro tanto.

Como se ha visto, el turismo es eminentemente un "fenómeno social" que da origen a toda una serie de actividades, tales como las de transportes, alojamiento, alimentación, amenidades y diversión, etc.,

<sup>29</sup> Véase "Informes Estadísticos", *Documento de las Naciones Unidas E.68 XVII.8, Serie M, número 4, rev. 2*.

<sup>30</sup> OEA, "El turismo; sus efectos económicos en la América Central", *Serie de Informes y Estudios, núm. 41*, año 1980, pág. 19.



- |  |  |
|--|--|
| ■ Ámbito político y de coordinación    | ■ Ámbito descentralizado funcionalmente  |
| ■ Ámbito ministerial y de dependencias | ■ Ámbito descentralizado geográficamente |

Figura 7.1. Organización administrativa del Estado: por funciones y sectores.

TOMADO DE: Jiménez Castro, W., *Administración Pública para el desarrollo integral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 324.

las cuales a su vez generan toda una serie de efectos sobre el medio ambiente en el cual se desarrollan, efectos que pueden ser tanto de índole económica, como de índole social, cultural e, incluso, de carácter ecológico.

Sin embargo, con frecuencia se hace mención a que el turismo es un "fenómeno económico", basado, tal vez, en el hecho de que los efectos económicos son los más evidentes y, por ende, han sido los más estudiados. Lo cierto es que, fenómeno social o económico, por lo general el turismo no constituye todavía un campo de estudio en el nivel universitario ni para la economía, la sociología, la psicología, la geografía o

para la propia arquitectura, a pesar de que las implicaciones espaciales de este fenómeno son muy importantes y de que el ordenamiento del territorio constituye un elemento básico para el desarrollo de la actividad.

Tampoco el turismo ha sido objeto de estudios muy profundos en lo que respecta a las ciencias administrativas y, como es lógico suponer, todo esto se refleja en la *posición y jerarquía* que se le asigna dentro de la estructura administrativa del sector público de los diferentes países.

## 2. Posición del turismo en la estructura administrativa del sector público

Si se analiza el *Compendio sobre el Turismo*, de la Organización Mundial del Turismo, correspondiente a 1975, es posible observar, tal como se muestra en los cuadros que figuran en el apéndice 3, no sólo la *jerarquía* que se le otorga al turismo en los distintos países miembros de la Organización, sino además la disparidad de criterios imperantes en lo que respecta a su *dependencia administrativa*.

Este último aspecto es, tal vez, el más interesante, por cuanto la jerarquía, de una manera u otra, está dada por la importancia que, en un momento dado, el turismo pudiera tener frente a los otros sectores de la economía nacional. En lo que concierne a la dependencia administrativa la disparidad de criterios demuestra que, desde el punto de vista de la administración pública, no existe una idea muy clara en cuanto a la ubicación de esta actividad dentro de la organización administrativa del sector público.

Del estudio del citado documento surge que el turismo puede tener, de acuerdo con la importancia que revista en el país, la jerarquía de:

- Ministerio.
- Secretaría de Estado.
- Departamento.
- Dirección.
- Oficina.
- Comisión.
- Servicio de viajes (como sucede en el caso de Estados Unidos de Norteamérica).

En cuanto a su ubicación dentro de la organización administrativa del Estado, el turismo puede estar localizado en diferentes ministerios, o secretarías de Estado, a saber:

- Ministerio de Industria y Comercio.
- Ministerio de Industria y Energía.
- Ministerio de Economía.

- d) Ministerio de Urbanismo, Hábitat, Turismo y Medio Ambiente.
- e) Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Turismo.
- f) Ministerio de Aviación Civil y Turismo.
- g) Ministerio de Comunicación Social.
- h) Ministerio de Información y Turismo.
- i) Secretaría de Bienestar Social.
- j) Secretaría de Cultura y Turismo.
- k) Departamento de Comercio.
- l) Un "sector" independiente, tal como ocurre en varios países del continente.

Posiblemente contribuye a esta situación el hecho de que el turismo pueda constituir un medio eficaz para el logro de objetivos de distintos campos de la actividad nacional. En efecto, no debe olvidarse que el turismo puede ser empleado para fines tan diversos como son:

- a) El logro de objetivos en el campo económico (desarrollo nacional y regional).
- b) En el social (generación de empleos, redistribución del ingreso y el descanso y esparcimiento de los asalariados).
- c) En el cultural (ampliar el conocimiento de la población sobre hechos históricos y culturales).
- d) En el campo político (integración nacional, salvaguarda de la seguridad nacional, proyección de la imagen del país en el exterior, etc.).

Lo cierto es que la ubicación del turismo en la estructura administrativa del sector público, en definitiva, dependerá de la orientación que a esta actividad le brinde el gobierno de cada país. Lógicamente, y como la experiencia lo indica, al cambiar el gobierno de un país puede cambiar la orientación del turismo y, por consiguiente, puede cambiar también tanto su posición jerárquica como su dependencia administrativa, lo que provoca alteraciones en la denominada *organización institucional* del "sector", entendida como tal en un sentido amplio toda la estructura organizacional, que comprende: la *estructura organicofuncional* del organismo nacional de turismo con competencia sobre la actividad y los *aspectos normativos*, a través de los cuales este organismo orienta los esfuerzos, tanto públicos como privados, hacia un desarrollo armónico de la actividad turística en el nivel nacional.

Sobre este particular, y a modo de ilustración, en el cuadro 7.1, se muestra la evolución que ha ido experimentando el organismo nacional de turismo en México, cuadro que permite observar las características que, a través del tiempo, fue adoptando esta entidad gubernamental, así como los cambios que se han ido verificando en su relación de dependencia dentro de la estructura administrativa del sector público.

Cuadro 7.1. Evolución del organismo nacional de turismo en México.

Año	Jerarquía del Organismo Nacional de Turismo	Posición en la estructura administrativa del sector público
1929	Comisión Mixta Pro-Turismo	Secretaría de Gobernación
1930	Comisión Nacional de Turismo	Secretaría de Gobernación
1933	Oficina de Turismo	Secretaría de Economía
1935	Comisión Nacional de Turismo	Secretaría de Gobernación
1936	Oficina de Turismo	Secretaría de Gobernación
1937	Departamento de Turismo	Secretaría de Gobernación
1947	Comisión Nacional de Turismo	Secretaría de Gobernación
1959	Departamento de Turismo	Autónomo (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 1 de enero de 1959)
1974	Secretaría de Turismo	Secretaría de Estado (Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 31 de enero de 1974)

FUENTE: Secretaría de Turismo de México.

## LA ESTRUCTURA DEL ORGANISMO NACIONAL DE TURISMO

Ya con un concepto general sobre la administración pública y vistas las distintas posiciones jerárquicas, así como de dependencia administrativa, que puede tener el turismo en la estructura administrativa del sector público, se pasará seguidamente a abordar todo lo referente a la estructura del organismo nacional de turismo.

Comenzaremos, entonces, por definir qué se entiende por organismo nacional de turismo, por ver las distintas formas jurídicas que éstos pueden adoptar y por tratar de clarificar lo referente a su competencia *administrativa* y *jurisdiccional*.

### 1. Definición y características del organismo nacional de turismo

Por organismo nacional de turismo, identificado normalmente por la sigla ONT, se entiende:



La organización estructurada por el Estado, con responsabilidades en materia turística a nivel nacional, y cuyo principal propósito es optimizar el crecimiento del turismo, para maximizar de este modo, su contribución al desarrollo económico y social del país.

Desde el punto de vista de su constitución los organismos nacionales de turismo pueden adoptar cualquiera de las siguientes formas jurídicas que se detallan a continuación:

### 1.1. Organismos nacionales de turismo de carácter público

Cuando un organismo nacional de turismo adopta la forma de una entidad oficial, ésta puede ser de dos tipos, a saber:

#### a) *Un organismo centralizado*

Creado por el Estado dentro de su propia estructura administrativa, el organismo puede ocupar, tal como se ha visto, diferentes posiciones y jerarquías en la estructura organizacional.

Este tipo de organismo, lógicamente, tiene la ventaja de permitir una mejor adaptación de las políticas de conducción del "sector" a las políticas generales de desarrollo económico y social del país. Pero en contrapartida debe decirse que la propia centralización lleva implícito el riesgo de la influencia burocrática a la cual están expuestos todos los organismos públicos y puede tender a disminuir su eficiencia, como consecuencia de la lentitud que caracteriza el proceso de toma de decisiones dentro del aparato administrativo del sector público.

Las formas que frecuentemente adoptan los organismos nacionales de turismo centralizados son las siguientes:

- Ministerio o Secretaría de Estado.
- Dirección Nacional de Turismo.
- Oficina Nacional de Turismo.
- Servicio Nacional de Turismo.
- Servicio de Viajes.

#### b) *Un organismo descentralizado*

Constituido por una ley por el propio Estado, es poseedor de personalidad jurídica y goza de autonomía técnica y administrativa, aunque mantiene un vínculo de dependencia con un ministerio o una secretaría de Estado.

Estos organismos pueden adoptar cualquiera de las siguientes formas:

- Comisión de Turismo.
- Instituto de Turismo.
- Empresa de Turismo.
- Corporación de Turismo.

Independientemente de la forma que adopten, estos tipos de organismo son netamente *operativos*. Es decir, ejecutan las políticas que, en materia turística, dicta el Estado a través del órgano competente, que como se indicara, puede ser un ministerio o una secretaría de Estado.

La autonomía de que gozan, entendida como tal la libertad de que disponen para actuar dentro de ciertos límites establecidos en su ley orgánica, le brinda una mayor flexibilidad operacional y una mayor eficiencia en el ejercicio de sus actividades.

La diferencia entre las distintas formas que pueden adoptar estos organismos está relacionada con el fin para el cual han sido creados y con su ámbito de actuación. Así, por ejemplo, una comisión de turismo tiene normalmente como fin la promoción turística y su ámbito de actuación se circunscribe únicamente a esta actividad, por otra parte, este organismo es de carácter *temporal*.

Un instituto de turismo tiene ya un campo de acción más amplio y, por consiguiente, un mayor ámbito de actuación. No sólo tiene las funciones promocionales, sino además las de fomento y apoyo para el desarrollo de la actividad. Al igual que sucede con la comisión de turismo, se trata de una entidad sin fines de lucro, pero a diferencia de esta última, tiene una vigencia que podría catalogarse como "permanente".

En lo que respecta a la empresa de turismo, ésta prácticamente tiene un ámbito de actuación similar al del instituto, pero se diferencia de éste en que la empresa tiene ya un fin de lucro.

Por último debe decirse que la corporación de turismo es la que tiene un mayor ámbito de actuación, por cuanto incorpora a todo lo anterior el aspecto financiero. En efecto, puede otorgar créditos directos, realizar inversiones, emitir y colocar *bonos de desarrollo turístico* y aplicar incentivos para fomentar la inversión en el "sector".

En ocasiones, a las empresas de turismo también se les asignan estas funciones, y de hecho existen algunos casos en el continente, pero normalmente, cuando al organismo nacional de turismo se le incorporan estas funciones, el mismo adopta la forma de una corporación.

Los organismos mencionados son dirigidos por un director ejecutivo, un presidente o un gerente general y, por lo general, cuentan con un comité, o una junta directiva que, en suma, tiene como finalidad vigilar el interés social de la entidad y el apego de sus actividades a la política del gobierno.

### 1.2. Organismos nacionales de turismo de economía mixta

En este caso, y como su nombre lo indica, se trata de una entidad de *economía mixta*, con participación oficial y privada en la constitución de su capital social, que cuenta con personalidad y capacidad jurídica propia.

Lógicamente, también, cumplen una función netamente operativa, dado que, como es sabido, el aspecto normativo del "sector" es una facultad exclusiva del Estado.

No mantienen un vínculo de dependencia con ninguna entidad oficial. Son dirigidos por un presidente y cuentan con un consejo de administración designado por la asamblea de accionistas. El Estado se encuentra representado en el consejo de administración por un delegado, cuya finalidad, como en los casos anteriores, es vigilar el interés social y el apego de sus actividades a la política nacional.

Cuando la participación oficial es minoritaria en la constitución del capital social, el Estado se reserva el derecho al *veto*.

### 1.3. Organismos nacionales de turismo de carácter privado

El organismo nacional de turismo puede ser una entidad privada reconocida por el Estado, a cuyo cargo se encuentre la conducción de las actividades de promoción turística en el nivel operativo.

## 2. Formas jurídicas adoptadas por los organismos nacionales de turismo

Por lo general el organismo nacional de turismo es una entidad de carácter público. En efecto, un estudio sobre este particular, realizado por la Organización Mundial del Turismo en 1975, mostraba que de un total de 95 países analizados sólo seis de ellos tenían una constitución jurídica no gubernamental.

En América se da el caso de la existencia de organismos nacionales de turismo de distintos tipos: centralizados, descentralizados (y dentro de esta modalidad, distintas formas) e incluso, es posible observar la existencia, en algunos casos, de organismos privados.

Seguidamente, y a título de ejemplo, se relacionan algunos de ellos, según su constitución:<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Es necesario hacer notar que, eventualmente, pueden producirse cambios en la constitución de los organismos relacionados, incluso, en su rango jerárquico.

#### a) Organismos centralizados

- Secretaría de Estado de Turismo del Perú.
- Secretaría de Estado de Turismo de la República Dominicana.
- Subsecretaría de Turismo de Argentina.
- Dirección Nacional de Turismo del Uruguay.
- Dirección Nacional de Turismo de Honduras.
- Dirección General de Turismo del Paraguay.
- Oficina de Turismo del Canadá.
- Servicio Nacional de Turismo de Chile.
- Servicio de Viajes de Estados Unidos de Norteamérica.

#### b) Organismos descentralizados

##### i) Institutos

- Instituto Boliviano de Turismo.
- Instituto Panameño de Turismo.
- Instituto Costarricense de Turismo.
- Instituto Salvadoreño de Turismo.
- Instituto Guatemalteco de Turismo.

##### ii) Empresas

- Empresa Brasileira de Turismo.

##### iii) Corporaciones

- Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

En algunos casos es posible observar una combinación de ambos: un organismo centralizado, de carácter normativo, y uno o dos organismos descentralizados, con funciones eminentemente operativas, tal como sucede en México y Venezuela.

En México, por ejemplo, hasta el año 1984 existía una Secretaría de Turismo, y dos entidades descentralizadas de carácter operativo: el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), dedicado a promover el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento turístico; y el entonces Consejo Nacional de Turismo, encargado de llevar a cabo las actividades de promoción turística con miras a incrementar la afluencia de visitantes al país, cuyas funciones le fueron transferidas a la secretaría del ramo, por decreto presidencial del 24 de mayo del citado año.

En Venezuela, el Ministerio de Información y Turismo se encarga del aspecto normativo, y la Corporación de Turismo, de ejecutar la política turística.

Es interesante destacar que en el continente ha habido algunos intentos por estructurar organismos nacionales de turismo de economía mixta, pero que los mismos no han prosperado. Por ejemplo en Colombia, el organismo nacional de turismo se inició como una empresa de economía mixta, para posteriormente adoptar la forma de una corporación de turismo de carácter público.

Los organismos privados se han dado, fundamentalmente, en algunos estados de Estados Unidos de Norteamérica, como es el caso de Las Vegas, en el estado de Nevada y de Sun Valley, en el estado de Idaho.

Por lo general, este tipo de organización surge cuando existen zonas turísticas desarrolladas e impulsadas totalmente por la iniciativa privada y su función es exclusivamente promocional, con el fin de incrementar las corrientes turísticas hacia el lugar.

### 3. Competencia administrativa y jurisdiccional de los organismos nacionales de turismo.

En lo que respecta a la competencia de los organismos nacionales de turismo, debe decirse que ésta presenta dos aspectos distintos; la competencia *administrativa*, por un lado, y la *jurisdiccional*, por otro.

Se entiende por competencia administrativa a la facultad que tiene el organismo nacional de turismo para conocer en materia turística, en relación con los otros órganos administrativos del Estado y por competencia jurisdiccional, al ámbito espacial en el cual aplica sus actos de autoridad.

A continuación se hace referencia a cada uno de estos dos aspectos.

#### 3.1. Competencia administrativa

La competencia administrativa del organismo nacional de turismo, cuando se trata de una entidad pública, tiene su fundamento en la ley orgánica que le da origen. Eventualmente, si se tratara de un organismo de carácter mixto o privado, en este último caso, con reconocimiento oficial, su competencia quedaría establecida en el acta constitutiva correspondiente.

Lógicamente, para ejercer sus actos de autoridad es necesario reglamentar los distintos aspectos de la ley que le da origen, pero lo cierto es que, en ella, por lo general queda perfectamente delimitado el campo de acción del organismo nacional de turismo, en relación con los otros órganos de la administración pública.

Ahora bien, por norma general y de acuerdo con la definición que se diera del organismo nacional de turismo, a éste le concierne fundamentalmente la realización de los esfuerzos más efectivos en el campo de la promoción turística, así como en el campo del dictado de políticas destinadas al estímulo de la actividad.

Precisamente, por esta razón, si se analiza el campo de competencia específico de los organismos nacionales de turismo es posible observar que normalmente su principal ámbito de acción es la promoción, a efecto de poder dar cumplimiento así, con el propósito que justifica su existencia: *el crecimiento de la actividad turística*.

Sin embargo, y como se indicara, a los organismos nacionales de turismo también les compete dictar políticas destinadas al desarrollo del "sector". En este caso y en función de que en un momento dado el desarrollo del turismo puede requerir de acciones en otros campos dentro de los cuales el organismo no tiene competencia administrativa, necesariamente debe llevar a cabo una intensa labor de *coordinación* con otros sectores, especialmente con aquellos íntimamente ligados a la actividad turística y cuyas decisiones puedan tener repercusiones directas sobre el desarrollo de la misma.

Con objeto de una mejor comprensión sobre este aspecto, en el cuadro 7.2 se detallan las actividades que mantienen una estrecha relación con el turismo y sobre las cuales el organismo nacional de turismo no tiene competencia administrativa. Se indican, asimismo, los organismos o entidades públicas y privadas sobre las cuales recae la responsabilidad directa por la ejecución de las mismas.

Como se puede observar, no hay ninguna duda de que las actividades relacionadas en el cuadro 7.2 están directamente vinculadas con la actividad turística, pero también es cierto que tampoco existe duda en cuanto a que la responsabilidad sobre el aspecto normativo de las mismas no recae sobre el organismo nacional de turismo, sino sobre una serie de entidades a las cuales el propio Estado les ha conferido tal facultad, incluso en aquellas que tienen un gran contenido turístico, como es el caso concreto de la prestación de servicios al visitante.

Tal vez este último aspecto llame la atención, pero no debe olvidarse que las empresas prestadoras de servicios turísticos, si bien es cierto que en cuanto a la prestación de sus servicios al turista normalmente son supervisadas por el organismo nacional de turismo, en lo que se refiere a su funcionamiento como persona jurídica están regidas por el *Código de Comercio* y, por tanto, sujetas a todas y cada una de las disposiciones que de él emanen. Así como de otras disposiciones nacionales, estatales o municipales.

Lo anterior, sin embargo, no impide que en un momento dado el Estado le confiera al organismo nacional de turismo facultades para actuar en algunos de los campos señalados (esto sucede con frecuencia en lo que concierne al desarrollo de la infraestructura básica para fines

Cuadro 7.2. Actividades relacionadas con el turismo y entidades involucradas en su ejecución. (Cuadro elaborado por M. Acerenza.)

Actividades relacionadas directamente con el turismo	Organismos o entidades responsables
a) Facilitación (ingreso, permanencia, desplazamiento internos y salida de los visitantes)	Migración Gobernación Policía Sanidad Aduana Dirección de aeronáutica civil Relaciones Exteriores Ministerio de Hacienda Ministerio de Defensa (o la entidad relacionada con los asuntos de caza y pesca)
b) Desarrollo infraestructura (desarrollo de carreteras, puertos, aeropuertos, obras viales, suministro de servicios básicos: luz, agua, alcantarillado, etc.)	Ministerios o Secretarías de Obras Públicas Direcciones de urbanismos de los municipios Ministerios o Secretarías de energía Organismos encargados de las Obras Sanitarias Otros (Comisiones de Aeropuertos, Puertos, etc.)
c) Transportes y comunicaciones (Transportación terrestre, aérea, marítima, servicios de telecomunicaciones)	Ministerios o Secretarías de Transportes y Comunicaciones Dirección General de Aviación Civil Dirección General de Marina Mercante Otros (Dirección General de Comunicaciones, Empresas de Teléfonos, etc.)
d) Educación y capacitación (formación de recursos humanos para el sector, en distintos niveles)	Ministerios o Secretarías de Educación Pública Organismos relacionados con la formación tecnic profesional
e) Prestación de servicios (al turista)	Empresas prestadoras de servicios turísticos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• hoteles y establecimientos similares</li> <li>• transportistas</li> <li>• restaurantes</li> <li>• empresas de diversión y amenidades</li> <li>• agencias de viajes, etc.</li> </ul>

turísticos). En ese caso tales facultades le son otorgadas por medio de una disposición gubernamental de carácter especial.

### 3.2. Competencia jurisdiccional

El organismo nacional de turismo puede tener competencia para conocer en materia turística, pero carecer de facultad para aplicar sus actos de autoridad en un determinado territorio. Cosa que, por otra parte, es lo más frecuente.

El desarrollo del turismo está muy relacionado con los problemas urbanos, ya que normalmente la actividad turística tiene lugar en un espacio físico determinado y, por tanto, para que ésta pueda llevarse a cabo, es necesario proceder al *ordenamiento del territorio* para fines turísticos.

Eventualmente este hecho puede dar origen a problemas de índoles política y administrativa, por cuanto que estos aspectos indudablemente son de exclusiva competencia de las autoridades municipales.

En efecto, los municipios constituyen unidades autónomas dentro de la estructura administrativa del Estado y sus facultades en materia de urbanización y prestación de servicios públicos a la comunidad, por lo general no admiten ninguna duda.

No obstante, y al igual que en el caso anterior, al organismo nacional de turismo se le pueden otorgar facultades, de carácter transitorio, para que, bien en forma directa, o a través de una entidad descentralizada, se ocupe de los aspectos del ordenamiento del territorio, exclusivamente para fines turísticos, en aquellas zonas que se hayan declarado de interés turístico.

En este último caso, es necesario destacar el carácter transitorio de estas facultades, por cuanto que una vez finalizado su cometido, el organismo nacional de turismo, o la entidad descentralizada a la que se le haya encomendado tal función, debe transferir la administración del centro al municipio en el cual esté asentado el desarrollo.

### 3.3. La coordinación como función básica del organismo nacional de turismo

De lo expuesto en los puntos anteriores surge entonces, que además de las funciones de promoción turística que les son propias, las actividades de los organismos nacionales de turismo se caracterizan por una intensa labor de coordinación, tanto a nivel *interministerial* con los otros ministerios o secretarías de Estado, como a nivel *intergubernamental*, con los gobiernos estatales o provinciales, según sea el caso, y de los municipios, a efecto de la ejecución de las políticas y medidas

tendientes a impulsar el desarrollo de la actividad turística a lo largo del territorio nacional.

#### 4. Análisis de las estructuras organizacionales adoptadas por los organismos nacionales de turismo

En cuanto a las estructuras organizacionales, puede decirse que no existe, en realidad, un organigrama que pudiera considerarse como *patrón* para los organismos nacionales de turismo, puesto que su organización está condicionada a las funciones que les son asignadas por los distintos gobiernos y a las condiciones particulares en las cuales deben desarrollar sus actividades.

En las figuras 7.2 a 7.5 se ha tratado de presentar, como ejemplo, una serie de organizaciones que corresponden precisamente a algunas de las formas que puede adoptar el organismo nacional de turismo y a las cuales se hiciera referencia en el punto 1 de este capítulo.

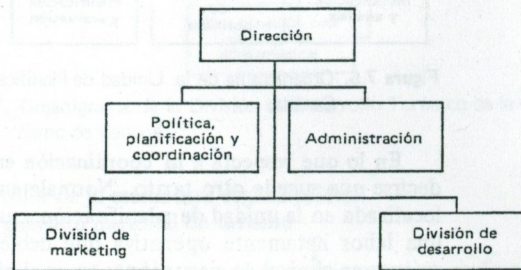


Figura 7.2. Oficina de Turismo de Canadá: organigrama básico.

Como es posible observar en los organigramas todos presentan estructuras organizacionales diferentes. No obstante, en la mayoría de los casos, por no decir en todos, puede notarse claramente, como un común denominador, la presencia de las actividades de *marketing*, que responden a la razón de ser de estos organismos: la promoción del turismo.

En este sentido, parece ser que no existen mayores dificultades en cuanto a la ubicación de estas actividades dentro de la estructura organofuncional del organismo nacional de turismo, pero en lo que respecta a las labores de coordinación con otros sectores de la administración pública, especialmente en lo que tiene que ver con los aspectos de planificación y ejecución de las actividades, la situación no es tan clara.

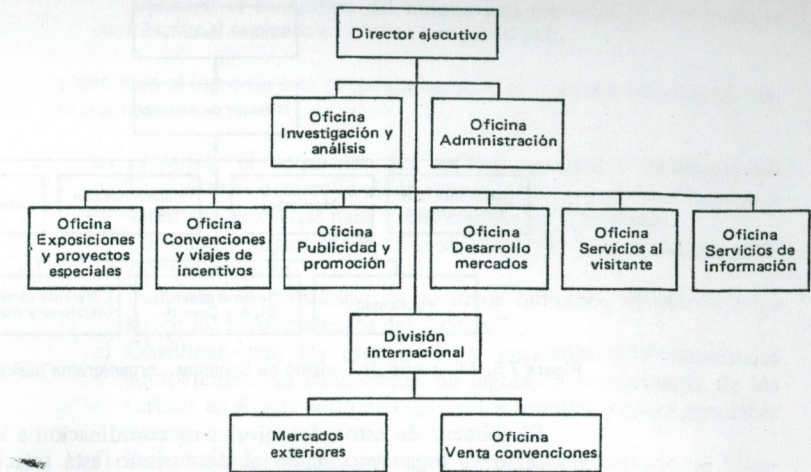


Figura 7.3. Servicio de Viajes de Estados Unidos de Norteamérica: organigrama básico.

Efectivamente, dado que, como se indicara en el punto anterior, la competencia del organismo nacional de turismo, tanto en lo que concierne al aspecto administrativo como en el jurisdiccional, se encuentra limitada, lo cual le impide una acción directa sobre ciertos sectores que mantienen una estrecha relación con el turismo, éste debe llevar a cabo una intensa labor de coordinación en dos niveles dentro del aparato administrativo del sector público.

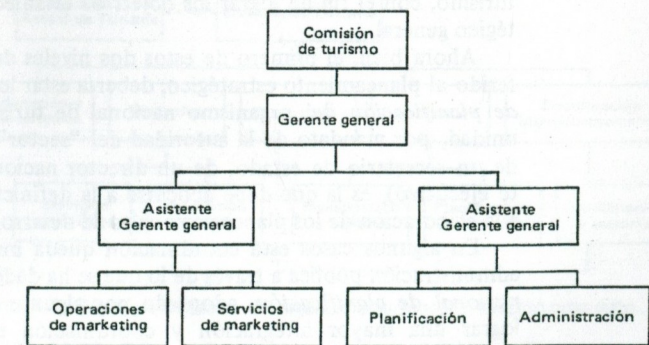


Figura 7.4. Comisión Australiana de Turismo: organigrama básico.

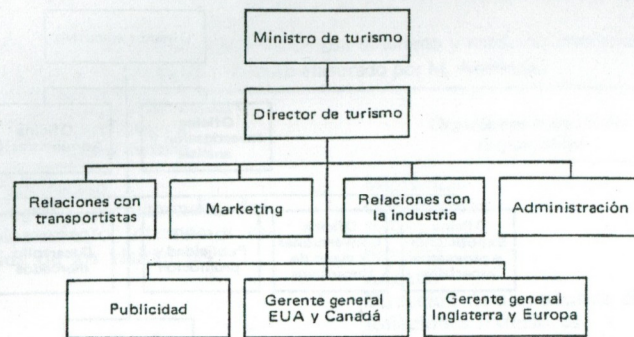


Figura 7.5. Ministerio de Turismo de Bahamas: organigrama básico.

El primero de estos dos niveles de coordinación a los cuales debe abocarse el organismo nacional de turismo está relacionado con el *planeamiento estratégico*, es decir, con el planeamiento a largo plazo del desarrollo turístico, por consiguiente, se trata de una coordinación con los organismos de planificación nacional, a efecto de que, tanto las políticas como las estrategias de desarrollo del "sector", se enmarquen dentro de los objetivos y estrategias de desarrollo nacional.

Esta coordinación es tanto más importante si se tiene en cuenta que el principal propósito del organismo nacional de turismo es optimizar el crecimiento del turismo, para maximizar, de este modo, su contribución al desarrollo económico y social del país.

El segundo nivel de coordinación está referido a la *planificación táctica u operacional*, o sea, a la coordinación requerida para la ejecución de las medidas inmediatas previstas en los planes y programas de desarrollo turístico, a las cuales debe abocarse el organismo nacional de turismo, con el fin de lograr los objetivos establecidos en el plan estratégico general.

Ahora bien, el primero de estos dos niveles de coordinación, el referido al planeamiento estratégico, debería estar localizado en la *unidad de planificación* del organismo nacional de turismo, por cuanto esta unidad, por mandato de la autoridad del "sector" (ya sea que se trate de un secretario de estado, de un director nacional o de un presidente ejecutivo), es la que debe abocarse a la definición de las políticas y a la elaboración de los planes nacionales de desarrollo turístico.

En algunos casos esta coordinación queda institucionalizada en la administración pública a través de lo que se ha dado en llamar el *sistema nacional de planificación*, adoptado por algunos países con el fin de lograr una mayor integración y coordinación entre todos aquellos organismos y entidades del sector público involucradas en el proceso de desarrollo nacional.

No siempre se da esta situación, y la labor de coordinación, a la cual por lo general se hace mención en la ley orgánica que da origen al organismo nacional de turismo, no se establece con claridad en su estructura organizacional.

Debe decirse, no obstante, que si bien es cierto que esta situación es una realidad, también es cierto que recientemente algunos países han comenzado a considerar este aspecto fundamental en la administración del turismo. En la figura 7.6 se muestra, como ejemplo, la estructura interna adoptada por la unidad de planificación de un determinado organismo nacional de turismo, en la cual es posible apreciar que están perfectamente contempladas las funciones de coordinación en el nivel de planificación estratégica.

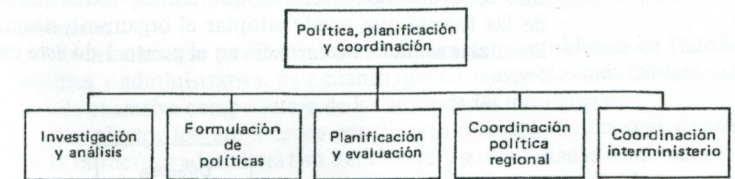


Figura 7.6. Organigrama de la Unidad de Planificación de la Oficina de Turismo de Canadá.

En lo que respecta a la coordinación en el nivel operacional, puede decirse que sucede otro tanto. Normalmente esta función se encuentra localizada en la unidad de planificación, cuando se trata, en realidad, de una labor íntamente operativa que debiera estar ubicada por consiguiente en el nivel de ejecución y no en el nivel de planificación.

Cuando esto sucede se desvirtúa la razón de ser de la unidad de planificación y muchas veces en lugar de cumplir sus funciones de *asesoramiento* a las autoridades del "sector", para que éstas puedan conducir adecuadamente todos los aspectos relacionados con el desarrollo del turismo, se convierten en simples "oficinas ejecutoras de proyectos de obra física", con la consiguiente pérdida de su condición de unidad clave en la orientación del desarrollo turístico.

Lógicamente, también aquí existen excepciones. En la figura 7.7 se puede observar la estructura de una unidad de desarrollo turístico, en la que en el nivel de ejecución se encuentran contemplados los aspectos de coordinación destinados a la implementación de los planes y programas de desarrollo turístico.

Como puede notarse, la coordinación operativa está dada tanto en el nivel regional, a lo largo del territorio, como en el nivel industrial con el fin de implementar el desarrollo de las facilidades y de mantener un alto nivel de calidad del producto turístico.

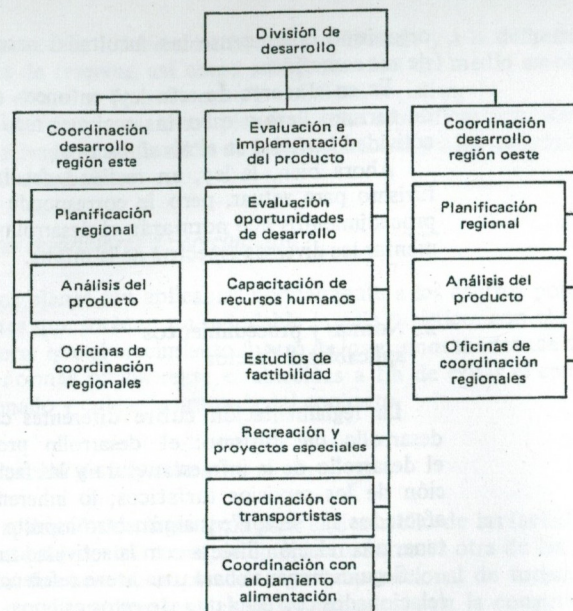


Figura 7.7. Organigrama de la División de Desarrollo Turístico de la Oficina de Turismo de Canadá.

### 5. Desarrollo de la estructura organizacional del organismo nacional de turismo

Tal como se indicara y, como por otra parte, pudo ser visto a lo largo del desarrollo del punto anterior, de hecho no existe un organigrama "patrón" que pueda ser aplicado en forma uniforme a todos los organismos nacionales de turismo, por cuanto su estructura responde, en realidad, a los objetivos y funciones que le son asignados en cada caso por el gobierno, en cada uno de los países y a las condiciones particulares bajo las cuales debe llevar a cabo sus actividades.

El diseño de la estructura organizacional del organismo nacional de turismo, por tanto, debe realizarse teniendo como base los propósitos y las funciones que le son especificadas en su ley orgánica.

Solamente a título de ejemplo, y para que se pueda tener como referencia cuando se encaren trabajos de este tipo, a continuación se presenta el desarrollo de la estructura de un hipotético organismo nacional de turismo de carácter público.

Supongamos que el propósito por el cual fue creado este organismo sea:

Optimizar el crecimiento del turismo para maximizar de este modo su contribución al desarrollo económico y social del país,

y que para el logro de este propósito general se le asignaran las siguientes funciones:

- Promover el desarrollo del turismo nacional e internacional.
- Fomentar el desarrollo de la infraestructura y de las facilidades turísticas necesarias para el incremento de la actividad.
- Certificar y supervisar la calidad de los servicios turísticos ofrecidos al visitante.
- Fomentar la formación de recursos humanos necesarios para cubrir los requerimientos del "sector".
- Coordinar, con los organismos y entidades gubernamentales competentes, las condiciones de ingreso y permanencia de los turistas en el país, a fin de facilitar los trámites y hacer agradable su estadía.
- Preservar los recursos naturales y proteger el patrimonio histórico-cultural del país.

Una de las probables estructuras orgánicofuncionales, que le permitiría a este hipotético organismo nacional de turismo llevar a cabo las funciones asignadas, podría ser similar a la que se presenta en el organigrama de la figura 7.8.

Ahora bien, como es posible advertir, en esta estructura se ha contemplado la necesidad de contar, además, con un consejo nacional de

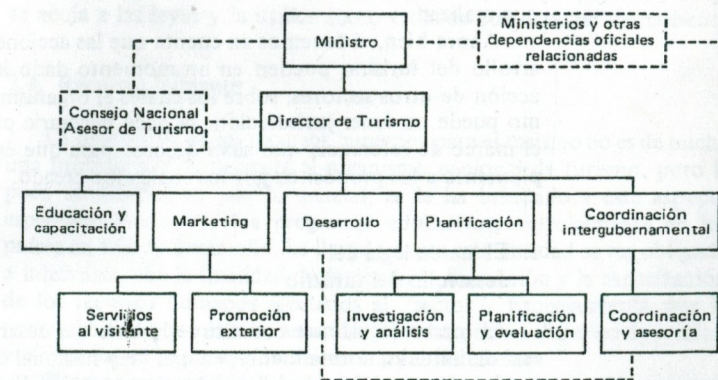


Figura 7.8. Organigrama básico del organismo nacional de turismo propuesto.

ADAPTADO DE: Kaiser, Jr. Charles, C.P.A. y Helber, Larry E., *Tourist Planning and Development*, C B I Publishing Company, Inc., Boston, 1978, pág. 110.

turismo, asesor de la dirección, el cual tendría que estar integrado por representantes de todos aquellos sectores directamente involucrados en el desarrollo de la actividad turística, como las organizaciones que agrupan a los prestadores de servicios, las cámaras de turismo y, en algunos casos, las cámaras de comercio.

Este aspecto es importante de tener en cuenta, por cuanto en realidad no es lógico encarar planes de desarrollo turístico sin tener en cuenta las expectativas y opiniones de aquellos que, en definitiva, son los que sustentan la actividad turística a través de la prestación de los servicios al visitante, por medio de los cuales se generan los beneficios económicos y sociales para la población y para el Estado.

## EL ASPECTO NORMATIVO DEL TURISMO

El último punto por considerar es el que se refiere a los aspectos normativos a través de los cuales el organismo nacional de turismo fomenta y regula el desarrollo de la actividad.

Por medio de la ley orgánica el Estado fija los objetivos, o sea, la razón de ser del organismo nacional de turismo, determina las funciones que debe desarrollar para el cumplimiento de estos objetivos y precisa la responsabilidad de los funcionarios bajo cuya autoridad se llevarán a cabo estas actividades.

La ley orgánica, por tanto, se ocupa normalmente de los aspectos organicofuncionales del ente ejecutor, pero por lo general no determina los aspectos específicos relacionados con las actividades que éste tiene que realizar.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que las acciones tendientes al desarrollo del turismo pueden en un momento dado invadir el campo de acción de otros sectores, sobre los cuales el organismo nacional de turismo puede no tener jurisdicción, se hace necesario precisar con claridad el marco de referencia que sirva de base para que éste pueda dar cumplimiento a los propósitos por los cuales fue creado.

### 1. El marco legal del desarrollo del turismo

El marco legal, que constituye la base del desarrollo del "sector", está delimitado, normalmente, en una "ley nacional de turismo", la cual puede adoptar diferentes denominaciones en los distintos países. En el caso particular de México, esta ley se denomina Ley Federal de Fomento al Turismo.

En términos generales, en esta ley se define la política gubernamental en materia de turismo, se establecen los objetivos y se brindan al

organismo competente las facultades necesarias para el cumplimiento de sus cometidos.

Es en el marco de esta ley, entonces, donde el organismo nacional de turismo lleva a cabo las acciones tendientes a la conducción de la actividad turística en el nivel nacional.

Ahora bien, la ley, en realidad, faculta al organismo nacional de turismo para actuar, pero le corresponde a este último establecer los procedimientos que normarán el desarrollo del "sector"; es decir, reglamentar los diversos aspectos de la misma.

## 2. Normas y procedimientos aplicables al "sector"

La reglamentación cubre diferentes campos relacionados con el desarrollo del turismo: el desarrollo propiamente dicho, es decir, el desarrollo de la infraestructura y las facilidades turísticas; la prestación de los servicios turísticos; lo inherente a los recursos humanos afectados al "sector"; y algún otro aspecto que, eventualmente, pueda tener una relación directa con la actividad turística.

Seguidamente se hará una breve referencia a los aspectos normativos relacionados con cada uno de estos campos.

### 2.1. Desarrollo

El organismo nacional de turismo puede reglamentar en el campo del desarrollo si así se requiere, y si para ello está debidamente facultado por la ley, lo que se refiere a:

#### a) Zonas de interés turístico

En ocasiones se puede facultar al organismo nacional de turismo para que, en función de la calidad de los recursos naturales, o de los valores históricos y culturales disponibles, declare como zonas de interés turístico determinados espacios geográficos del territorio nacional y reglamente, por consiguiente, lo relativo al uso turístico de los recursos allí existentes.

#### b) Planes maestros

Son aquellos en los cuales se especifica todo lo que tiene que ver con el desarrollo urbanístico de las zonas de interés turístico. Estos



planes se refieren, básicamente, al uso del suelo y a la delimitación de las áreas de reservas, así como a la protección del medio ambiente natural en el cual se llevará a cabo la actividad turística.

En algunos casos, estos planes pueden especificar también las normas relativas a la edificación de las instalaciones y a las facilidades turísticas por desarrollar.

### c) Planes reguladores de crecimiento

Estos planes son aplicables normalmente a los centros poblados ya existentes que revistan un indudable interés turístico, con el propósito de asegurar que el crecimiento futuro de los mismos se encauce dentro de ciertas normas previamente establecidas a fin de evitar el crecimiento desordenado y cuidar la armonía del conjunto.

### d) Aplicación de incentivos

La aplicación de incentivos para el desarrollo de las facilidades y el equipamiento de las zonas de interés turístico es otra de las políticas que, con frecuencia, emplea el organismo nacional de turismo con el fin de canalizar recursos del sector privado hacia la construcción de establecimientos de hospedaje y de otras instalaciones requeridas para el desarrollo de la actividad turística.

La aplicación de estos incentivos exige lógicamente una perfecta reglamentación de la forma como serán otorgados, así como del tiempo durante el cual estos estímulos tendrán vigencia, puesto que los mismos generalmente tienen un carácter temporal.

## 2.2. Servicios turísticos

La normalización de los servicios turísticos es, sin duda, otra importante función a la cual debe abocarse el organismo nacional de turismo, con el propósito de lograr y mantener un alto nivel de calidad en las facilidades y servicios ofrecidos al visitante. Esta tarea incluye:

- a) La reglamentación de todas las instalaciones, las facilidades y los servicios desarrollados con fines turísticos.
- b) Su certificación, es decir, la declaración de la *calidad turística* de los mismos.
- c) La autorización de los precios y de las tarifas de los servicios que ha certificado como de calidad turística, en algunos casos.

Las disposiciones a las cuales se ha hecho mención en los apartados anteriores son aplicables fundamentalmente a los establecimientos de

hospedaje, en todas sus modalidades, a las agencias de viajes y a los operadores turísticos, así como a un sector del transporte: aquel que se relaciona exclusivamente con la transportación turística.

## 2.3. Protección y asistencia al turista

En lo que se refiere al visitante, en su condición de usuario de las facilidades y de los servicios desarrollados con fines turísticos, el organismo nacional de turismo debe encargarse de establecer, en primer lugar, las condiciones generales a las cuales deben ajustarse los contratos de prestación de los servicios y, en segundo, lo relativo a la asistencia por brindar al turista, en los conflictos que eventualmente pudieran originarse entre las partes contratantes.

En el primer caso, con el fin de disminuir el riesgo de abusos y fraudes a los cuales puede estar expuesto el turista por el desconocimiento de las normas que rigen la prestación de los servicios, así como de las obligaciones recíprocas entre las partes contratantes, condiciones particulares (precios, modificaciones o anulaciones), o con respecto a lo que tiene que ver con las reclamaciones; y en el segundo, con el fin, precisamente, de orientarlo y ayudarlo en los aspectos administrativos o legales a que pudiera dar lugar el incumplimiento de los servicios controlados.

En algunos casos, incluso, el organismo nacional de turismo se ve obligado a establecer las normas relativas al arrendamiento de las casas y condominios destinados a fines turísticos, con el fin de proteger no sólo al turista, sino también al propietario, a efectos de evitar que el arrendatario, bajo un pretexto vacacional, ocupe la propiedad, y luego se acoja a las leyes y la utilice como vivienda con carácter permanente.

## 2.4. Recursos humanos

La formación de los recursos humanos para el turismo no es de hecho una función que le competa al organismo nacional de turismo, pero la poca atención que, por lo general, se le ha brindado a este aspecto específico dentro de los programas educativos, especialmente en los países en vías de desarrollo, ha llevado a que esta entidad se vea obligada a intervenir, con la finalidad de fomentar la formación y la capacitación de los recursos humanos afectados al "sector". Especialmente por la responsabilidad que éste ha asumido, de velar por un alto nivel de calidad y eficiencia, en la prestación de servicios al visitante.

El organismo nacional de turismo, por tanto, no forma el personal, pero sí, interviene para que tanto los programas de estudio, como la orientación de los centros educativos se adecuen a las verdaderas necesidades del "sector", en los tres niveles en los cuales éste requiere de personal capacitado: superior, medio y básico.

No obstante, debe decirse que existen ciertas profesiones que son eminentemente turísticas, las cuales para prestar sus servicios al visitante deben necesariamente ser certificadas por el organismo nacional de turismo, puesto que para ello, por lo general, está debidamente facultado por la ley. Citamos como caso concreto, el de los guías de turismo, en todas sus modalidades.

Los guías de turismo constituyen uno de los tantos servicios que el organismo nacional de turismo debe reglamentar y certificar, a través de la extensión de una licencia profesional, aunque la formación y capacitación de los mismos, se efectúe en instituciones educativas de carácter público o privado.

Se trata de un caso exactamente igual al que sucede con los profesionales que prestan sus servicios en el campo de la aeronáutica civil, donde todos aquellos involucrados en los aspectos operacionales deben poseer la licencia profesional que otorga la autoridad competente, en este caso, la dirección de aeronáutica civil de cada país o la que haga sus veces.

En algunos países en los cuales se ha reglamentado la profesión se exige, por tanto, que al frente de toda empresa turística esté un profesional calificado en turismo, como es el caso concreto de España, por ejemplo, donde el organismo nacional de turismo, como entidad rectora y, por consiguiente, responsable del "sector", debe extender la *habilitación profesional* correspondiente.

## 2.5. Otros aspectos relacionados con el turismo

Según las características particulares que presente la actividad turística puede darse el caso, también, de que el organismo nacional de turismo deba actuar en otros campos que, si bien no son netamente turísticos, están estrechamente ligados con esta actividad.

Es así como, en algunas ocasiones, los organismos nacionales de turismo se ven obligados a actuar en el campo de las artesanías, por ejemplo, no sólo para proteger al visitante, sino, y lo que es más importante, para proteger los intereses del propio artesano, para quien los objetos de artesanía que produce manualmente constituyen su principal medio de vida.

En estos casos normalmente la actuación del organismo nacional de turismo se contrae a autenticar las piezas elaboradas por los artesanos, a fin de evitar de esta manera la acción de las empresas de carácter industrial y, por tanto, la producción en gran escala de *artesanías estandarizadas*, especialmente cuando se trata de campesinos o de grupos étnicos para los cuales gran parte de su sustento depende del desempeño de esta actividad.

## 3. Alcance de las normas y procedimientos aplicables al "sector"

El alcance de las normas y procedimientos aplicables al "sector" varía, según se trate de un turismo nacional o de un turismo internacional.

Como se ha podido notar a través de lo expuesto en el capítulo 5, cuando se trata de un turismo nacional todo el sistema turístico se desenvuelve dentro de los límites políticos de un mismo país, por tanto, el organismo nacional de turismo tiene injerencia sobre todo el sistema en su conjunto. En pocas palabras, las disposiciones reguladoras para el funcionamiento del sistema pueden ser aplicadas a todos los elementos que lo integran.

Cuando se trata del turismo internacional la situación es muy diferente. Dado que la región de origen se encuentra localizada en un país distinto del de la región de destino, el organismo nacional de turismo de ésta sólo tiene injerencia sobre una parte del sistema; la región de destino, una porción de la ruta de tránsito (la ubicada dentro de los límites geográficos que determinan la frontera del país) y sólo una parte de la industria turística, o sea, aquella dedicada a la prestación de los servicios en el lugar de destino, pero no a la establecida en la región de origen del turista, que es la que se encarga de la promoción y venta de la oferta turística. Por tanto, las normas y procedimientos dictados por el organismo nacional de turismo tendientes a regular el funcionamiento de la actividad turística sólo son aplicables a una parte del sistema: aquella sobre la cual el organismo tiene jurisdicción.

Obviamente, esto crea una serie de dificultades en lo que respecta a la conducción del "sector", puesto que si bien es cierto que el organismo nacional de turismo puede regular, en un momento dado, las tarifas en el lugar de destino, no puede hacer lo mismo con los precios de venta al público en la región de origen ni regula los mecanismos de comercialización de la oferta turística del país en los mercados internacionales.

Esto explica por qué la tendencia, cada vez más marcada, de los organismos nacionales de turismo hacia la ejecución de acciones más intensas en el campo del marketing, en los principales mercados emisores de turismo internacional, tendencia a la que se hiciera referencia en el capítulo 6.

Este aspecto, por otra parte, ha sido el que en gran medida ha propiciado la creación de organismos internacionales y regionales de turismo destinados precisamente al fomento del turismo entre los distintos Estados, entre los que se destacan, en el nivel mundial, la Organización Mundial del Turismo y, en el nivel interamericano, el Programa de Comercio Internacional y Turismo de la Organización de los Estados Americanos.

## CONSIDERACIONES FINALES EN CUANTO AL PERSONAL DE LOS ORGANISMOS NACIONALES DE TURISMO

No hay ninguna duda del alto contenido político que conlleva el desempeño de los más altos cargos en los organismos nacionales de turismo, especialmente en lo que se refiere a la máxima autoridad del "sector", lo cual, incluso, en algunos casos llega a ser hasta deseable. Pero tampoco existe duda en cuanto a la alta especialización en el campo del turismo que exige el desempeño de algunas funciones básicas que tiene que llevar a cabo esta entidad oficial. Tales son los casos de las funciones a las cuales deben abocarse las unidades de planificación y de marketing.

En el caso particular de la unidad de planificación, por ejemplo, los requisitos de especialización en materia turística se van incrementando en la medida que se van haciendo cada vez más específicas las actividades que ésta debe llevar a cabo.

No debe olvidarse de que se trata de la unidad *asesora* de la autoridad del "sector" y que, por consiguiente, exige un buen nivel de preparación en turismo a cada una de las personas que en ella prestan sus servicios.

En nivel de dirección de la unidad, por ejemplo, se debe contar no sólo con una preparación multidisciplinaria en el campo de la planificación nacional, sino también con un muy buen nivel de conocimientos en materia de planificación turística.

A medida que las actividades se van haciendo más concretas el grado de exigencia de preparación en turismo es cada vez mayor. Así, por ejemplo, el análisis económico y social del "sector", para poder determinar y evaluar su impacto en la economía nacional o regional, según sea el caso, y la consiguiente formulación de las políticas de desarrollo, exigen un gran conocimiento de la actividad.

Lo mismo sucede en el campo del ordenamiento del territorio donde se requiere del dominio de las técnicas del uso del suelo para fines turísticos.

En lo que concierne a la unidad de marketing, por su parte, es imprescindible que el personal cuente con un gran dominio de las técnicas del marketing turístico, por cuanto en definitiva, y tal como se ha podido apreciar en el capítulo 6, el éxito o el fracaso de los planes de desarrollo turístico dependen en gran medida de la capacidad que tenga el organismo para incrementar la afluencia de visitantes al país.

Al igual que en la unidad de planificación, en la medida que las acciones se van haciendo más específicas, son mayores los requisitos en cuanto a la formación de personal.

En efecto, es evidente que las personas que desempeñan sus funciones en las oficinas de promoción turística, por ejemplo, deben tener

dominio de los instrumentos promocionales. Que quienes trabajan en las labores de venta conozcan los aspectos de elaboración y operación de los distintos servicios que integran el producto turístico por ser vendido y que quienes trabajan en el campo de la investigación de marketing cuenten con conocimientos y experiencia probada en todos los aspectos que, en materia de investigación de marketing, son requeridos para la toma de decisiones en el proceso de promoción y venta de la oferta turística del país.

Lo mismo pudiera decirse de otros campos en los cuales el organismo nacional de turismo, en un momento dado, tenga que intervenir. Entre ellos podrían mencionarse los de la prestación de los servicios turísticos y la formación de recursos humanos para el "sector" donde, obviamente, también se requiere personal preparado en materia turística.

## CONCLUSIÓN

El turismo constituye, de hecho, una de las tantas actividades a las cuales debe abocarse el Estado para el logro del bienestar y el desarrollo de la colectividad, por consiguiente, se trata de una función específica que debe encarar la administración pública para dar cumplimiento a este propósito.

Su tratamiento dentro de la estructura administrativa del Estado puede ser muy diferente de un país a otro, dicho tratamiento depende de la importancia que, en un momento dado, revista esta actividad en el panorama tanto económico como social del país considerado.

Independientemente de la posición y jerarquía que el turismo pueda tener en la estructura administrativa del sector público, es evidente que su conducción requiere de la existencia de una organización institucional que permita contemplar las distintas facetas que presenta el desarrollo de esta actividad. Entendemos por organización institucional a la estructura orgánica y funcional del organismo responsable por la conducción del "sector" y a los aspectos normativos a través de los cuales esta entidad fomenta y regula el desarrollo del turismo.

No existe, en realidad, una estructura organicofuncional que pudiera considerarse como modelo y que, por tanto, pudiera ser aplicada por igual a todos los organismos nacionales de turismo, en todos los países, por cuanto ésta depende de los propósitos y de las funciones que, en cada caso, se le asignen al organismo competente.

Cualquiera que sea la estructura adoptada, la misma debe contemplar necesariamente los requisitos que, en materia de coordinación, exige la conducción del "sector", en virtud de las restricciones que, tanto de índole administrativa como jurisdiccional, tenga el organismo para el desarrollo de sus actividades.

En lo que respecta a los aspectos normativos a través de los cuales

se fomenta y regula el desarrollo del turismo, deberá decirse que el alcance de los mismos varía, según se trate del desarrollo del turismo nacional o del turismo internacional. Lo anterior se debe al hecho de que, en el primer caso, el organismo nacional de turismo tiene injerencia directa sobre todo el sistema turístico, mientras que en el segundo su competencia se encuentra limitada a sólo una parte del mismo.

Como consecuencia de esta situación el organismo nacional de turismo se ve obligado a proyectar su acción directamente a las regiones emisoras a través de la apertura de oficinas promocionales en el exterior, con el fin de poder llevar a cabo las funciones destinadas a incrementar la afluencia de visitantes al país, así como participar activamente en las organizaciones intergubernamentales que de carácter internacional y regional han sido creadas con el fin de incrementar el turismo entre los Estados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza, Miguel A., *Administración turística*, CIEST, XII Ciclo de Estudios Multidisciplinarios en Turismo, México, 1981.
- Canadian Government Office of Tourism, *Tourism Program and the Canadian Government Office of Tourism*, Ottawa, Canadá, 1981.
- Dosweel, R., *Case Studies in Tourism*, Barrie y Jenkins, 1978.
- Fernández Fuster, L., *La estructura administrativa y operacional de los distintos sectores del turismo*, CIEST, XI Ciclo de Estudios Multidisciplinarios en Turismo, México, 1980.
- Fernández de León, G., *Diccionario Jurídico*, editado por Víctor P. de Zavalía, Argentina, 1955.
- Hamelet, Jean Claude, *Organisation du Tourisme au niveau Administratif National*, CIEST, XII Ciclo de Estudios Multidisciplinarios en Turismo, México, 1981.
- Fischbach, O. G., *Teoría general del Estado*, Labor, España, 1949.
- Instituto Superior de Administración Pública en Argentina, *Diccionario-Manual de administración pública, procedimientos*, Argentina, sin fecha.
- Jimenez Castro, W., *Administración pública para el desarrollo integral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Kaiser, Jr. Ch. y Helber, L. E., *Tourism*, CBI Publishing Company Inc., Boston, 1978.
- MacIntosh, Robert W., *Tourism, Principles, Practices, Philosophies*, Grid, Inc., 1977.
- Naciones Unidas, "Informes Estadísticos", *Doc. E.68 XVIII.8, Serie M, núm. 4, Rev. 2*.
- OEA, *El turismo: sus efectos económicos en la América Central*, Serie de informes y estudios núm. 41, Washington, D. C., 1980.
- OMT, *Compendio sobre el turismo*, Madrid, 1975.