

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO EN EL TURISMO SUDAMERICANO

Eugenio Yunis Ahués

1. Introducción

Es sabido que la industria del turismo presenta una fuerte sensibilidad respecto de una serie de políticas que deciden e implementan las autoridades públicas, tanto a nivel del gobierno central como a los niveles regional, provincial y municipal. Estas políticas pueden afectar positiva o negativamente a la actividad turística, o a ciertos aspectos de ella, directamente y, más a menudo, en forma indirecta.

Por otra parte, es frecuente que los empresarios del sector, e incluso muchos altos responsables públicos del turismo sudamericano, manifiesten su preocupación o malestar por la poca consideración que se tiene de esta actividad económica al momento de formar políticas públicas en diversas áreas que impactan en el desarrollo y la operación del turismo.

En esta conferencia se tratará de identificar las principales áreas de políticas y la forma en que ellas impactan en el turismo y se planteará la necesidad de desarrollar -por parte de investigadores, académicos y consultores del sector en la región sudamericana- una batería de indicadores que permitan medir tales impactos en forma más científica.

2. Políticas públicas que impactan en el turismo.

A continuación se señalan, en forma necesariamente somera, las principales políticas públicas que impactan en el turismo.

2.1. Política Nacional de Turismo.

En primer lugar, la existencia o no de una *Política Nacional de Turismo* es fundamental en cuanto a la orientación, profundidad y carácter que toma el desarrollo turístico en un

país o región. Pero además de su existencia, influye también el tipo de política turística que se haya definido.

La política turística puede ser extremadamente rigurosa, con una fuerte intervención del Estado ya sea definir los proyectos turísticos que los privados pueden ejecutar, o bien invirtiendo directamente con fondos públicos. Pueden así existir normativas muy precisas y detalladas respecto del ordenamiento físico del turismo, o respecto de la operación de las empresas. La consecuencia de una política de este tipo puede ser negativa, en la medida en que ella inhibirá a los inversionistas privados y frenará el desarrollo.

Una política turística que ofrezca, en cambio, un marco regulatorio mínimo, que garantice una estabilidad en las reglas de juego aplicables al sector, que contemple apoyos públicos no distorsionadores del mercado pero que tiendan hacia una aseguramiento de la calidad del servicio turístico y su respeto al medio ambiente y al consumidor, y que, por último, establezca un adecuado equilibrio entre los roles y funciones que deben cumplir los sectores público y privado, tenderá a generar un ambiente favorable al desarrollo sano de la industria turística.

Una tercera posibilidad, que lamentablemente suele ocurrir en forma bastante frecuente, es que simplemente no haya una política nacional de turismo, ni explícita ni implícitamente formulada por el gobierno de una nación. En estos casos, o bien no hay desarrollo turístico, en el sentido de aprovechar social y económicamente los atractivos de un país, o si lo hay, este desarrollo tiene lugar en forma desordenada, usualmente con perjuicios irreversibles para el medio ambiente natural, social y cultural de la nación.

Los investigadores y académicos del turismo pueden contribuir a la definición de las políticas turísticas más adecuadas en cada nación o región y en cada fase del desarrollo turístico, a través del análisis de casos y experiencias exitosas en otras latitudes, de su comparación con las situaciones que se presentan en América Latina, y de su adaptación a las realidades propias de cada país. Posteriormente, investigadores y consultores de turismo podrán asesorar en mejor forma a los gobiernos sudamericanos en estas materias.

Pero no son solamente las políticas las que impactan en el desarrollo y en el éxito de la actividad turística. Hay varias otras que lo hacen también, en diferentes medidas.

2.2. Política aerocomercial

La mayor o menor "apertura de los cielos", es decir, la existencia de una política de transporte aéreo liberal o de otra de carácter proteccionista, incide fuertemente en el desarrollo de los movimientos turísticos.

Y en esto hay que ser claros: no ha sido suficiente que los gobiernos de los países sudamericanos hayan privatizado las antiguas líneas aérea estatales. La privatización, por pocos refutada, ha sido ciertamente positiva para sanear las finanzas de empresas tradicionalmente deficitarias, así como para renovar el material de transporte de las mismas. Pero el proteccionismo de los estados, ahora en favor de compañías privadas, generalmente monopólicas o cuasi, y con alta participación de capitales extranjeros, todavía continúa.

Ese proteccionismo ha impedido, por una parte, la diversificación y multiplicación de rutas y frecuencias aéreas entre ciudades no capitales de Sudamérica que el turismo tanto necesita. Por otra, el carácter cuasi monopólico de varias empresas aéreas sudamericanas en sus respectivos mercados nacionales ha mantenido las tarifas a niveles todavía altos, lo cual evidentemente limita la expansión del turismo al interior del continente, así como la producción de circuitos turísticos integrados para atraer mayores números de turistas europeos o norteamericanos.

La adopción de políticas aerocomerciales en forma unilateral por parte de las autoridades de transporte, sin considerar las conveniencias y necesidades de la industria turística, atenta contra el desarrollo del sector. Muchos sostienen que, en un momento en que cerca del 50% de las llegadas turísticas internacionales se hace en avión (es decir, más de 280 millones de movimientos turísticos aéreos al año), las políticas aerocomerciales de los estados no sólo deben considerar las variables propias del transporte, sino que ellas deben incluir las variables turísticas, se argumenta incluso que la política de transporte aéreo debe constituir una parte de la política turística de las naciones.

Una análisis objetivo de las deficiencias actuales del transporte aéreo sudamericano, en materia de rutas y tarifas y su impacto en el turismo, resultaría de gran utilidad para ayudar a tomar decisiones mejor informadas en la materia.

2.3. Política de Protección de la naturaleza y parques nacionales.

Una de las motivaciones del turista de finales del siglo XX que origina un creciente número de viajes es la apreciación de la naturaleza. Su protección es, por lo tanto, fundamental para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del turismo. Esta protección debe estar establecida por instrumentos legales apropiados y no puede quedar al arbitrio de las fuerzas del mercado.

Pero tampoco es conveniente para el turismo que los estados establezcan políticas y regímenes muy conservadores y restrictivos, especialmente en relación con el uso turístico de los parques nacionales o áreas silvestres protegidas.

Resulta, por lo tanto, necesario e incluso urgente estudiar con más rigurosidad los impactos que el turismo ha tenido en determinadas áreas silvestres protegidas, en Sudamérica u otras regiones, examinar qué signo han tenido tales impactos y las causas específicas que los han originado, y proponer enseguida mecanismos y técnicas de planificación y de operación turística que permitan maximizar los impactos positivos y reducir los de tipo negativo en las áreas naturales de interés turística de esta región.

De particular interés es el estudio de fórmulas de participación de los sectores privados en la gestión de los parques nacionales, ya sea a través de concesiones globales que incluyan tanto los aspectos relativos a la conservación de especies como aquellos de administración turística, o bien mediante concesiones específicas y parciales para la implantación de infraestructura de alojamiento y alimentación de los turistas.

Ambos tipos de estudios y análisis serán de gran utilidad para que las autoridades turísticas de la región puedan argumentar con bases técnicas más sólidas en favor del turismo, frente a los responsables públicos de los parques nacionales, quienes son a menudo reacios a la utilización turística de las áreas protegidas.

2.4. Políticas económicas

En este ámbito, son numerosas las decisiones que adoptan los gobiernos y las autoridades monetarias, pero son raras las ocasiones en que tales decisiones han tomado en cuenta su posible impacto en la industria turística. Ellas sí consideran, en cambio, los efectos probables de dichas decisiones en el comportamiento de las importaciones o de las exportaciones de bienes, o en el nivel de consumo interno, o en la protección de la agricultura o de algún sector industrial manufacturero, etc.

En primer lugar, entre las políticas del ámbito económico que inciden fuertemente en el desarrollo del turismo están aquellas relacionadas con los incentivos públicos a la inversión privada en proyectos turísticos. Si bien es cierto que las peculiaridades de la industria turística, la fuerte estacionalidad de la demanda, su implantación en localidades a menudo muy remotas y la frecuentemente lenta recuperación de las inversiones iniciales, justifican en muchos casos el otorgamiento de ciertos incentivos fiscales, tributarios o crediticios.

En un plano más general, la fijación de una tasa de cambio afecta tanto los niveles de precios internacionales de la oferta turística local, como los precios relativos de la oferta extranjera, y por consiguiente, los niveles de demanda turística interna y externa. En países con un alto nivel de importaciones, la tasa de cambio afecta igualmente los costos de operación de la industria hotelera y gastronómica, y por ende, también los niveles de precio y la rentabilidad de las empresas.

La tasa de interés que las autoridades monetarias fijan cada cierto tiempo en las economías influyen en los niveles de inversión turística y también en el consumo turístico local. Lo mismo sucede con los subsidios a la contratación de mano de obra, o a su capacitación; o con los niveles de tributación aplicables a las empresas turísticas y la eventual exención de IVA en sus ventas a turistas extranjeros, etc.

Sin embargo, pocas veces es posible cuantificar la magnitud de los impactos que éstas u otras medidas económicas que adopta la autoridad tienen sobre el nivel de actividad turística y la operación de las empresas en el sector. Por un lado, las empresas son reacias a dar a conocer los resultados de su gestión, cuyo análisis en forma agregada permitiría evaluar la sensibilidad del sector a las variaciones de otros indicadores de la economía nacional. Por otro, no es común encontrar en la región sistemas de recopilación y evaluación de información estadística del sector turismo, que sean suficientemente neutrales, confiables y objetivos, de modo de dar garantía de confidencialidad a los empresarios y de veracidad de los resultados al Estado.

A los centros académicos y de investigación en materias turísticas, así como a consultores y analistas corresponde desarrollar tales sistemas de medición y proponerlos al sector empresarial del turismo como una herramienta fundamental, no sólo para conocer los impactos de las variables económicas en el turismo, sino también para permitir comparaciones inter-empresas, inter-regiones e inter-paises y facilitar con ello el uso de técnicas de gestión empresarial avanzada, tales como el "benchmarkin".

2.5. Otras políticas

Entre otras políticas públicas que impactan sobre la actividad turística se puede mencionar.

a) las referidas a la educación tanto en lo que se refiere a la fijación del calendario escolar y la determinación de períodos vacacionales, lo cual afecta a la estacionalidad de la demanda, como en lo relativo a los contenidos de la enseñanza, la creación de una conciencia turística a partir de una edad temprana, la orientación vocacional hacia las profesiones turísticas, y naturalmente los contenidos, calidad y regulación de la formación profesional propiamente tal en el sector.

b) las políticas de salud pública, en lo que se refiere al saneamiento de zonas aptas para el desarrollo turístico, a la limpieza de playas, a la eliminación de plagas, a la prevención de riesgos de salud en zonas de gran concentración de turistas, etc.

c) las políticas de descentralización administrativa, que entregan poder de decisión a las autoridades regionales y municipales, lo cual les permite asumir con mayor decisión responsabilidades en el campo del turismo.

d) las políticas de relaciones exteriores y de inmigración que permiten o entran, según sea el caso, el libre movimiento de turistas a través de las fronteras internacionales.

En definitiva, el turismo está sujeto a una serie de influencias exógenas, que se agregan a sus variables endógenas, las que de por sí conforman un complejo tejido, dada la convergencia de numerosas empresas y personas en la prestación de los servicios turísticos. Los analistas del turismo sudamericano -investigadores, consultores, académicos y otros- deben por lo tanto redoblar y concertar sus esfuerzos para entender mejor como operan estas interdependencias en el caso concreto de las naciones latinoamericanas. Con ello, estarán contribuyendo al proceso de maduración y consolidación del turismo, como uno de los sectores claves de las economías regionales.