Organización Pública del Turismo en Venezuela – Proceso de Descentralización Administrativa

Rafael Rodríguez Acevedo¹

RESUMEN: Trabajo de investigación, cuyo objetivo se fundamenta en el diagnóstico y evaluación de la estructura y funcionalidad de la Organización Pública del Turismo en Venezuela, a la luz del proceso de descentralización administrativa acometida por el Estado durante el primer quinquenio de los años noventa, en relación con el análisis de las bases jurídico-administrativas afines a las competencias turísticas.

PALABRAS CLAVES: Turismo y estado; organización pública; descentralización administrativa; competencias turísticas.

ABSTRACT: Research paper, whose objective is founded in a methodological diagnosis and evaluation of the structures and functionality of tourism public organizations in Venezuela, in the light of the administrative decentralization process, attended by the state during the first five years of 90s related to the analysis of juridical-administrative bases and touristic competences.

KEY WORDS: Tourism and state; public organization; administrative decentralization, touristic competences.

Introducción

La influencia económica derivada de la sumatoria de gestiones individuales atrae desde principios de siglo la acogida favorable del Estado, institución de la sociedad que le otorga al Turismo un rol preponderante como consecuencia de la

capacidad real y potencial que presenta, al impulsar y multiplicar un amplia gama de beneficios colectivos; comenzando por ende, a partir de la segunda mitad del siglo XX un vínculo complementario entre un sector privado que activa a las fuerzas de la oferta y la demanda, y un sector político que se encarga de establecer y fomentar las bases legales, organizacionales y programáticas sobre las que se armonizarán y desarrollarán las acciones empresariales con las gubernamentales.

Por consiguiente, para cumplir con los roles que se subroga para sí, o que le son impuestos, el Estado posee un conjunto de instituciones armónicas y consonantes bajo la forma de *administración pública*, a la cual corresponde la ejecución de los fines esperados por el espectro social, contando para ello con una estructura orgánica y funcional, que de hecho es mas o menos compleja en una relación proporcional a la jerarquía que el país le otorga.

Como resultado, el enlace entre *administración pública* y *actividad turística* aunque cronológicamente tardía, no fué condición limitante que le restó oportunidad a la participación oficial. Sin embargo, al hacer abstracción, la historia contemporánea del turismo venezolano ha estado también ligada a la concepción organizativa que ha hecho de ella un aparato burocrático central que apenas se está incorporando a la descentralización *administrativa* y a la *transferencia de competencias* respectivamente.

Sustentado en dicho planteamiento, ésta investigación tiene por objeto diagnosticar y evaluar a la organización estructural y funcional que vincula al Estado, a la *administración pública* y al desarrollo de la actividad turística en Venezuela, utilizando en primera instancia la aplicación de un modelo teórico para el diagnóstico evaluativo de las funciones administrativas relacionadas con las organizaciones públicas que le han sido delegadas las competencias turísticas; y en segundo lugar el estudio de los dos instrumentos jurídico-administrativos relacionados con la materia de la descentralización del turismo: La Ley de Turismo (3ª versión promulgada el 18 de Diciembre de 1992) y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (reglamento parcial n. 1 promulgado el 5 de Diciembre de 1990).

Consideraciones Teóricas Aplicada a la Administración Pública

Política y Planificación Macrosectorial

De la Teoría a los Fines Económicos y Sociales

Toda política que expresa una estrategia de crecimiento y desarrollo se evidencia por medio de grados y etapas de acción del Estado, que van desde el *intervencionismo*, pasando por el *dirigismo*, hasta otras modalidades.

Teóricamente la *planificación* en el estricto sentido constituye una *intervención deliberada*, que se fundamenta en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes (Comisión..., 1985).

1. Licenciado em Administração de Empresas pela U. N. E. "Simón Rodríguez". Mestre em Planejamento Turístico pela U.N.E. "Francisco Miranda". Pesquisador na Universidade Simón Bolívar (10 anos). Consultor de empresas privadas e instituições públicas.

End. para corresp.: Apartado Postal, n. 314 – La Guaira – D. F. Venezuela. Fax: 5831-722313/722315. E-mail: rrodrig@usb.ve.

Es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución suponen y exigen una decisión política permanente.

Habría que analizar hasta que punto, fruto de la interpretación y aplicación que de éste instrumento de desarrollo se ha tenido, el Estado Venezolano durante varios decenios justificó el número, ámbito y envergadura de sus intervenciones, y el grado de inherencia, regulación, promoción y participación directa en formas, sectores y actividades que a nombre del *interés público* se asumían como responsabilidad del *Estado*, y por consiguiente conocer el porqué a pesar de los intentos de planificación económica hasta ahora realizados y de la apertura hacia una fórmula o concepción *neo-liberal*, se ha mantenido una configuración y dinámica de la economía y de la sociedad donde se entronizan los mismos esquemas de generación, distribución y uso de la riqueza y el poder.

De la Planificación Económica a la Planificación Administrativa

Después de haberse explicado que la planificación es, junto con otros instrumentos, elemento indispensable para acelerar el cambio de los niveles económicos y sociales hacia otros estados de bienestar, porque este cambio debe ser consciente, coherente y equilibrado. Resulta imperativo despejar los aspectos concernientes a la planificación administrativa.

La administración pública es parte de la estructura social que se requiere modificar, buscando el mejoramiento del proceso de desarrollo; ya que está de más expresar, que es uno de los elementos que sirven para impulsar o detener el cumplimiento de los objetivos de la planificación en el momento de operativizarlos.

Así, que para acelerar este cambio social, se requiere de aplicar a la *administración pública* los mismos principios *teóricos conceptuales* de la planificación que se emplean en otras áreas, conduciendo por extensión al uso de la denominada *planificación administrativa*. Jacome (1975:64) la define como:

(...) el proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzarse en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir la optimización de los niveles administrativos.

De dicho concepto, se deduce que al considerar las posibilidades de uso, se procura la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas las fases de la planificación económica con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los mismos para conseguir el correspondiente aumento de bienes y servicios. Es bajo ésta filosofía como la planificación

administrativa adquiere una nueva razón de ser y su utilidad es claramente comprendida.

Además de tener bien definido su significado y alcance, es importante conocer el procedimiento de diseño, diagnóstico y evaluación de la Administración Pública en Venezuela.

Metodología para la Investigación y Análisis de la Administración Pública

La planificación administrativa debe ajustarse a un procedimiento de acción racional, comenzando por la investigación y análisis de la administración pública, de modo de poder saber cómo está constituida y cuales son sus problemas, procurando alcanzar la cuantificación de éstos y su clasificación en un orden de importancia.

Continúa pues, con la fijación de objetivos generales y las líneas de política donde se relacionan los diferentes sectores, se hace el balance de los recursos a emplear, se identifican las prioridades de acción y se escoge la estrategia a largo plazo que será usada para llegar a los objetivos propuestos.

Luego pasa a el análisis y programación sectorial del aparato administrativo, comenzando por los sectores prioritarios dentro de la acción de desarrollo nacional. Cada uno de los sectores programados como un todo homogéneo y coherente no son cuerpos aislados de acción unilateral, tienen una serie de interrelaciones; existen áreas en las cuales no se puede trazar una línea divisoria ampliamente visible entre ellos. Estas interrelaciones también deben ser conocidas, analizadas y tomadas en cuenta en la programación administrativa sectorial.

Después de tener dilucidado el escenario administrativo en forma global y sectorial se inicia la ejecución por medio de proyectos bien elaborados y correctamente aplicados en cada uno de los sectores. Para estos efectos no existe una frontera de culminación ideal, todo lo contrario, se mantendrá un análisis continuo de la situación, así como de control y ajuste de lo programado de tal modo que en el corto, mediano y largo plazo se lleguen a los objetivos fijados, cuya suma no es otra que la modernización de la administración pública.

La Reforma Administrativa

Al observarse la evolución de la Administración Pública Venezolana, se puede apreciar que se ha realizado una gran cantidad de modificaciones en la distribución de autoridad y responsabilidad entre los entes participantes del poder central y la frecuente creación, modificación y eliminación de organismos y funciones gubernamentales.

Estos cambios no han obedecido evidentemente a un plan coherente de ampliación y reorganización, sino que más bien han correspondido a crecimiento

por agregación; por otro lado, se ha dado el caso persistente en el cual la *reforma administrativa* se acarició como el único objetivo de aumentar la eficacia de la acción gubernamental y la superación de obstáculos a problemas más o menos identificables. En estos casos las implicaciones de estos cambios en el desarrollo nacional fueron tomadas en cuenta solo indirectamente y la acción reformista no tuvo relación alguna con la programación socioeconómica.

La experiencia en materia de reforma se ha venido traduciendo en acciones aisladas destinadas a modificar segmentos del aparato Estatal con el fin de resolver los problemas de escasos recursos financieros para atender las necesidades inminentes del grueso poblacional visto como una decisión política y no como el proceso de transición de un Estado tradicional a uno nuevo, dinámico y flexible donde queden implicados al mismo tiempo un cambio de actitudes, usos y costumbres reformistas que se encuentran profundamente arraigados en algunos sectores de la sociedad venezolana.

La adopción de la planificación administrativa y dentro de ella la *reforma administrativa* es un paso significativo, porque se puede obtener de su ejecución la optimización en el uso de los recursos con el fin de aumentar el ritmo de desarrollo y producir cambios de un nivel socioeconómico a otro superior. Sin embargo, no se podía esperar que fuera fácil la introducción de la disciplina, racionalidad y eficiencia en un ambiente gubernamental viciado y deficiente.

La oposición y resistencia a la planificación y a la verdadera reforma ha provenido de los grupos tradicionales de poder político y financiero incrustados en el interior de los gobiernos de turno.

Por lo tanto, el *Estado* contrariamente a que propicia posiciones reformistas (simplificación del aparato burocrático, transferencia de competencias); por citar dos casos, continúa atado a una indefinición estructural y funcional que arrastra a todos los participantes de la sociedad y a los sectores económicos.

Intervencionismo del Estado en la Actividad Turística

Origen de la Actuación

De la revisión histórica del turismo tanto en el ámbito internacional como nacional se ha obtenido como consecuencia que son muy pocas las acciones reflexivas desde la posición del Estado que realmente pueden ser identificadas hasta la Revolución Industrial, en uno u otro caso estuvo más cercano a los indicadores que respondían a las conquistas del tiempo libre y a la libertad de movimientos.

En el transcurso que el fenómeno turístico se fue posesionando tanto de los viajeros como de los ofertantes de servicios, se activaron en ese espacio geoeconómico la circulación de los individuos, de las cosas materiales y del dinero.

Desarrollo

No había el *Estado* percibido en toda su magnitud la influencia envolvente y entusiasta del Turismo, sino a partir en que comienzan a percibirse los efectos económicos inducidos por el trabajo y las ideas de los empresarios de finales del siglo XIX. De allí hacia adelante se da inicio a todo un proceso de *incorporación, crecimiento y madurez* del Turismo.

Pero, para que ello se facilitara era necesario la concurrencia de los fines supremos que persiguen las grandes actividades del *Estado Moderno* con los órganos que la constituyen, distinguiéndose por supuesto las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Estas funciones se reagrupan en los órganos agregados a los *Estados*, siendo a estos efectos por la vía del gobierno y específicamente por medio de la *Administración Pública* el ente responsable de la ejecución práctica de los fines ansiados por el gran conglomerado social.

Así pues, el Turismo tardó siglos en merecer una ubicación en la estructura organizativa del *Estado* y por consecuencia de la *Administración Pública*, más éste hecho no le impidió al intervencionismo oficial enlazarse a un conjunto de cuatro grandes períodos que según el profesor Krapf (1963), en concordancia a las acciones cumplidas las identificó y distribuyó por períodos, los cuales son enumerados en el Cuadro 1.

CUADRO 1 – PERÍODOS DISTRIBUIDOS POR ACCIONES ORGANIZACIONALES OFICIALES O PRIVADOS NIVEL INTERNACIONAL

Período	Ubicación	Denominación	Acciones
1 *	Finales del siglo XIX	Interayuda Profesional	Aparecen organizaciones privadas
2 *	antes I Guerra Mundial	Propaganda	Conciencia económica del valor del Turismo
3 **	Crisis años 30	Proteccionismo	Crean organizaciones gubernamentales
4 ^b	después II Guerra Mundial	Adaptación	Análisis y acercamiento a las tendencias modernas dejando entrever un período adicional
5 ^b	Mediados años 60	Planificación	Racionalización

Introducción al Estudio de las Competencias Turísticas

Definición

Cuando el turismo se desarrolla en una amplia zona que abarca una extensión geográfica-administrativa que se despliega más allá del Municipio, la región o el país, se hace imprescindible un espíritu de coexistencia que permita acometer todas aquellas cuestiones que le atañen. Es imprescindible darse cuenta que el turista o la empresa llegan a una zona en la que no se percibe la diferenciación jurisdiccional del organismo responsable de la actividad.

De allí, que es un compromiso del *Estado* definir la separación de las competencias por grado, territorio o materia.

Al considerar una acepción estrictamente jurídica, se le podrá conceptualizar como la aptitud de los órganos del Estado. Facultad expresada en una norma jurídica preexistente. Complejo de funciones atribuidas a un órgano administrativo, o como la medida de la potestad atribuida a cada órgano (Alessi, 1990: 102).

Fundamentos Jurídicos-Administrativos

La constitución y la leyes sientan las bases jurídicas de las competencias que corresponden a los niveles territoriales del *Estado* siendo: *la Nación, los Estados o Entidades Federales y los Municipios*.

• Nacional o República

La *Carta Magna* expresa que “La República de Venezuela es un *Estado Federal* en los términos consagrados por ésta constitución” (art 2do). Por lo tanto, se determina inequívocamente a las competencias pertenecientes al Poder Nacional, así como las directrices del ámbito de la *Administración Municipal*, consecuentemente precisa que “Es de la competencia de cada Estado: Todo lo que no corresponda, de conformidad con ésta constitución, a la competencia nacional o municipal” (art 17º, ord. 7mo).

• Estados y/o Entidades Federales

El artículo 17º le atribuye un conjunto de materias y el 18º expresa sobre las prohibiciones respectivamente. Las competencias que le faculta la constitución a los *Estados* son básicamente de tipo *administrativo y material* pudiéndose citar:

- i) organización de sus poderes públicos.
- ii) organización de sus municipios.
- iii) administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le corresponden.
- iv) uso del crédito público.

• Municipal

La constitución en el artículo 30º declara:

Es de competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de la Entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y política municipal. La ley podrá atribuir a los municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

Acto seguido, la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* precisa:

i) En el artículo 36º expresa:

Los municipios, para la gestión de sus intereses y el ámbito de sus competencias, podrá promover toda clase de actividades y prestar cuanto servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

ii) El artículo 37º refiere:

El municipio cooperará en una serie de materias atribuidas al poder nacional particularmente en el área de salubridad pública, de los servicios sociales, en la organización de la producción, así como en la construcción de caminos y vías rurales.

iii) El artículo 38º regula los servicios mínimos que deben de garantizar los municipios a los vecinos en proporción al número de habitantes.

iv) Para finalizar el artículo 39 define las competencias de los Distritos Metropolitanos.

Atribuciones Funcionales

El *Estado* utiliza las más amplias potestades para cumplir con los objetivos que se reserva por vocación y propiedad; de allí que, instala toda una estructura administrativa encargada de orientar, promover, incentivar y regular los procesos socioeconómicos.

Hallándose las actividad turística debidamente argumentada y vistas sus implicaciones, define el campo de actuación funcional del *Ente* responsable de la ejecución de las políticas.

Desde la perspectiva de las facultades que le son atribuidas según la Ley, los estatutos y los lineamientos programáticos, en los términos indicativos, se pueden enumerar el siguiente grupo de funciones:

- a) captación y consolidación de mercados
 - i) investigación y estudios (segmentos, perfiles)
 - ii) fijación de cuotas de mercado (en plazos)
 - iii) información (oficina exterior, aeropuertos, puertos)
 - iv) promoción (publicidad, RRPP)
 - v) organización de eventos (nacionales, internacionales);
- b) fomento y desarrollo de la planta turística
 - i) promoción de inversiones
 - ii) reducción impositiva - incentivos fiscales
 - iii) otorgamiento de concesiones
 - iv) prestar asistencia técnica
 - v) evaluación de proyectos
 - vi) organización y/o asistencia a bolsas de turismo;
- c) ordenación
 - i) del espacio turístico
 - formulación de planes rectores
 - determinación de interés turístico
 - elaboración del inventario del patrimonio turístico
 - fijación de estándares y capacidades de planificación del espacio físico
 - ii) de la planta turística
 - fijación de requisitos administrativos y técnicos
 - autorización de funcionamiento
 - clasificación y categorización de servicios
 - control, inspección y fiscalización de servicios
- d) coordinación interregional y municipal
 - i) fomentar la participación regional
 - ii) prestar asistencia técnica
 - iii) delegación de competencias;
- e) formación de recursos humanos
 - i) detección de necesidades de capacitación y adiestramiento
 - ii) elaboración de diagnósticos
 - iii) coparticipación en la definición de políticas específicas;
- f) entre otras funciones.

Problemática Derivada

La promulgación de la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* en sí misma, trae como consecuencia la resolución de un asunto que tradicionalmente se encontraba "enquistado" en la estructura organizativa y mental del Estado y de los funcionarios gubernamentales; si bien parte de la necesidad de actualización de la materia del derecho administrativo, queda por solventar los procedimientos mediante los cuales se operacionalicen las funciones transferidas desde el Poder Nacional hasta los Estados y Municipios.

La Descentralización de los Poderes y el Turismo

Los estamentos provinciales y municipales, presentan desniveles y carencias organizacionales, técnicas y de control para acometer la Descentralización. Al citar una publicación de la Comisión para la Reforma del Estado (Comisión..., 1989: 25) donde se asevera:

La trayectoria histórica institucional de las gobernaciones y municipios dentro de un complejo sistema de intereses local-nacional, ha determinado que estas organizaciones se hallan visto reducidas progresivamente, a actuar como gestores de recursos menores de los órganos nacionales con un rol político-policial de escasa autonomía. El juicio generalizado de la población es que las gobernaciones y municipios son deficientes y que lejos de atender los planteamientos formulados por la comunidad han distraído los recursos en actividades de poca significación y que se corresponden más con los intereses partidistas.

Por consiguiente, subyace el mensaje, que de no asumirse la reforma administrativa en forma planificada, y de no practicarse así, pudiera revertir los fines de la política descentralizadora, por lo que es imprescindible precisar: donde y como regular y dinamizar las competencias transferidas.

En relación al turismo, el proceso descentralizador se encuentra aún en la fase de sustentación, tanto en su parte jurídica como en la organizativa propiamente dicha.

• Parte jurídica

De inicio, es preciso acotar, que la actividad turística se encuentra jurídicamente adscrita a las competencias municipales, quedando definida en forma positiva en el título III de la *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, en el artículo 36º, presenta una conjunción de numerales explícitos e intervinientes que en su forma más extensa coliden con el espíritu del turismo (Congreso..., 1989):

i) numerales explícitos:

El numeral 11º, lo destaca terminantemente (Congreso..., 1989):

Organizar y promover las ferias y festividades populares así como estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.

ii) numerales intervinientes:

De un total de 17 numerales que estipulan a las competencias, 14 de ellos se ajustan relativamente a 10 campos aplicados del Turismo, según consta en la relación de intervenciones que a título indicativo se mencionan en el Cuadro 2 (Congreso..., 1989).

CUADRO 2 – RELACIÓN DE NUMERALES CON APLICACIÓN AL TURISMO

Numeral	Campos Aplicados a Escala Regional y/o Local	
	Nº	Denominación
1ero, 2do, 4to y 12do	1	Infraestructura Turística
3ero	2	Planificación Turística Regional
5to	3	Equipamiento Turístico
6to y 7mo	4	Transportación Turística
8vo	5	Catering Turístico
9no	6	Promoción y Eventos Turísticos
10mo	7	Patrimonio Turístico Ambiental
13ero	8	Facilitación Turística Local
17mo	9	Recreación Local
18vo	10	Relativo con la Legislación Turística

En concordancia a lo antes expresado, y en estricto acatamiento al ordenamiento jurídico, la recién sancionada *Ley de Turismo* trata el asunto de las *competencias municipales* en el artículo 18º, mediante el cual, el Poder Central delega en los municipios las funciones que se citan textualmente (Congreso..., 1992: 12):

1. La clasificación de proyectos turísticos.
2. La clasificación de establecimientos de alojamiento y la autorización para su funcionamiento.
3. La inspección y fiscalización de los servicios turísticos que presten las personas naturales y jurídicas integrantes del Sistema Turístico.
4. Los que deleguen en cada caso por la vía de convenio la Corporación de Turismo de Venezuela.

, Parte organizativa

Las estructuras organizativas, cuyo objeto será el de ejecutar las competencias que por mandato de las Leyes, le son atribuidas, se encuentran amparada en el t VI de la *Organización del Poder Municipal*, Capítulo I, Sección Primera, artículo 49º al 75º (Congreso..., 1989). Tendrá una *Dirección del Turismo* con rango de unidad de línea adscrita a la alcaldía; además, previa decisión del Consejo Municipal, tiene la alternativa de poder funcionar como un ente descentralizado del tipo del Instituto Autónomo Municipal, Empresa o Fundación Municipal, tal como lo prevé el título V de los Entes Descentralizados del municipio en sus artículos 42º al 48º respectivamente (Congreso..., 1989).

La Superestructura Turística

Delimitadas las competencias, el paso siguiente, consiste en determinar el orden, tipo, jerarquía y escala administrativa de las Instituciones Públicas y Organizaciones Privadas que conforman el espectro *macrosectorial* del Turismo, a las que competen acciones de coordinación y dirección superior.

Una definición oficialmente publicada de *superestructura turística* es inexistente, algunos autores han presentado acepciones a partir de las variables que la caracterizan por convención o por extensión; dando como resultado que, de la revisión bibliográfica de este aspecto una evidencia de la superficialidad y escasez con lo cual ha sido trabajado el tema.

Boullon (1985:31) incorpora a la *superestructura turística* a la ecuación del *sistema turístico* a la vez que le imprime la facultad de controlar la funcionalidad e interrelación de los otros subsistemas componentes de este todo.

Como tal, se le puede entonces definir, como:

El conjunto de Instituciones Públicas (pertenecientes a la Administración Pública-Intergubernamental e Interministerial), y Organizaciones Privadas (Cámaras, Federaciones, Asociaciones y Colegios Profesionalismo) encargadas de regular, controlar, optimizar, centralizar las funciones de coordinación y dirección al más alto nivel, así como arbitrar los intereses heterogéneos de los entes oficiales y privados a los fines de velar por la calidad del *producto global* que se ofrece en los mercados nacionales e internacionales (Rodríguez Acevedo, 1996).

La *superestructura turística* es entonces, la parte del gran sistema que *planifica*, ejecuta y evalúa; es también responsable de totalizar y conjugar a los *demás* componentes del sistema constituido en su fondo y forma por un proceso fundamentalmente de *mercado*, donde se conectan las magnitudes de la *oferta* con la *demand*a mediante la venta del *producto turístico* y en la que participa así mismo la *estructura productiva* de la actividad (Rodríguez Acevedo, 1996: 15).

Como ya se ha estipulado, desde el punto de vista del tipo y carácter de las instituciones u organizaciones, la superestructura turística armoniza una variada gama de competencias y funciones que pueden ser visualizadas en el Cuadro 3, cuyo diseño ha sido adaptado al caso de estudio para Venezuela, en la que se destaca la dimensión de las funciones que en los actuales momentos realiza el Municipio como ente asociado al macro-sector público.

CUADRO 3 – DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL POR TIPO DE INSTITUCIÓN PÚBLICA INTERGUBERNAMENTAL E INTERMINISTERIAL

Función	Tipo de Institución	
	Intergubernamental	Interministerial
1. Legislación aplicada, normativa de la actividad	<ul style="list-style-type: none"> • Congreso de la República • Ministerios • Gobernaciones • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Adscripción
2. Planificación aplicada, Investigación y ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas Centrales • Ministerios • Gobernaciones • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Cordilplan/OCEI • Corporaciones Regionales y Fundaciones de Desarrollo Regional • Ministerio del Ambiente • Ministerio Desarrollo Urbano
3. Asignación de presupuestos para el funcionamiento de los organismos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Congreso de la República • Oficina Central • Gobernaciones • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocepre • Fondo de Inversiones • Ministerio de Hacienda
4. Facilitación turística	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios • Gobernaciones • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios de Relaciones Exteriores • Ministerio de Relaciones Interiores • Dir. de Identificación y Extranjería • Ministerio de Hacienda • Ministerio de Agricultura y Cría • Ministerio de Transporte y Comunicaciones • Ministerio del Ambiente • Instituto Nacional de Parques • Policías y Cuerpos de Seguridad del Estado/Gobernaciones/Municipio • Oficina Regional de Asuntos Indígenas

continúa...

continuación Cuadro 3

Función	Tipo de Institución	
	Intergubernamental	Interministerial
5. Desarrollo de Infraestructuras Básicas y de Equipamiento Turístico	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios • Gobernaciones • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Transporte y Comunicaciones • DGS. Vialidad • Ministerio de Desarrollo Urbano • DGS. Desarrollo Urbanístico • Instituto Nacional de Parques • CANTV/CADAFE/INOS
6. Control de los Transportes y operaciones de las Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios • Gobernaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Transporte y Comunicaciones • DGS de Tránsito Terrestre • DGS de Tránsito Aéreo • DGS de Tránsito Acuático • Capitanía de Puerto • I.a. Aeropuerto Internacional "Simón Bolívar" • I.a. Administración de Ferrocarriles del Estado/FERROCAR • Instituto Nacional de Puertos • CANTV • IPOSTEL
7. Educación Formal, Formación Profesional, Capacitación y Adiestramiento Aspectos Laborales y Sindicales	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Educación • Dirección de Educación Media y Diversificada • Dirección de Educación Superior • División de Institutos Privados • Consejo Nacional de Universidades • Ministerio del Trabajo • DGS de Economía y Empleo • Ince-Turismo
8. Prestación de servicios Directos a la Demanda Turística Nacional e Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Institutos Autónomos, Empresas, Compañías y Fundaciones del Estado • Gobernaciones • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) • I.A. Administración Ferrocarriles del Estado/FERROCAR • Instituto Nacional de Parques • Fundación del Niño • Corporación de Turismo • Sistemas Teleféricos • Centro Simón Bolívar • Hoteles

Fuente: Fundamentación Teórica del Turismo USB/NUL ACTUALIZADO – 1993

Conclusiones

La concepción evolutiva del Turismo Venezolano desde la perspectiva de la *Organización Pública* ha coincidido en cierta manera con las etapas cumplidas en otros países de reconocida trayectoria, dado el siguiente orden:

a) fase de incorporación

Comienza a título muy primario a considerarse como un aspecto económico que debía ser dotado de una legislación aplicada y de una estructura organizativa cónsona, incorporándose dentro del rango burocrático con la figura de Oficina de Turismo en año 1938;

b) fase de fomento estatal

Ubicada específicamente durante el Gobierno Dictatorial de Marcos Pérez Jiménez (1949-1958), caracterizada desde el punto de vista organizacional por elevarse la jerarquía de Oficina a Dirección de Turismo a la que se le dotó de funciones más definidas y controles administrativos orientados a facilitar la gestión de las empresas prestadoras de servicios; a ello, se le suma una política de acrecentamiento y modernización del parque de habitaciones hoteleras promovidas desde el sector público además de la creación de un Instituto y una Ciudad Vacacional para adelantar los programas de Turismo Social y los Sistemas Teleféricos (Cerro El Ávila y Mérida) como parte de la diversificación de la oferta de servicios turísticos y recreativos;

c) fase de expansión

Transcurrido unos años (década de los sesenta y setenta), el devenir democrático abre paso a la expansión del sector oficialista a través de una política de crecimiento burocrático y centralización concentrado casi exclusivamente en el poder nacional, medidas que descansan en el establecimiento de varios Ministerios, Instituciones Autónomas, Fundaciones y Compañías Anónimas que apoyan la afinidad y complementariedad con el turismo; le sigue la promulgación de la Segunda Ley de Turismo a la cual se adosa la figura de la Corporación de Turismo de Venezuela y la Incorporación de la actividad en los planes nacionales de desarrollo;

d) fase de ajuste del mercado y de la descentralización administrativa

Inmediatamente después de las medidas cambiarias del año 1983, se han venido vislumbrando ciertos comportamientos en la estructura del mercado turístico, los cuales se manifiestan de manera objetiva en el crecimiento interanual de la demanda internacional receptiva; en el mejoramiento de los ingresos por concepto

de balanza de pagos turística y en los niveles de inversión nacional e internacional; así como también, en el dimensionamiento del rol y de las funciones que se atribuyen para sí la Administración Central, cuesti ley de Turismo. No obstante, ambos aspectos continúan inexorablemente atados a la disponibilidad o escasez de los recursos fiscales provenientes de la renta petrolera; es por ello que, en aras de conseguir un equilibrio natural de las fuerzas tanto a nivel de mercado como del tamaño del aparato burocrático, el *Estado* ha decidido emplear las siguientes políticas:

- i) **LIBERACIÓN TARIFARIA** de los servicios hoteleros y del transporte aéreo, sincerándola con la estructura de costos y con la dinámica del sector.
- ii) **PRIVATIZACIÓN** de la red hotelera y de las Líneas Aérea Internacional y doméstica de la nación.
- iii) **CIELOS ABIERTOS** para la aviación internacional.
- iv) **CONVERSIÓN** de deuda externa en inversión interna.
- v) **PROMOCIÓN INTERNACIONAL** conjunta con la empresa privada en los principales eventos y bolsas de turismo a nivel mundial.
- vi) **EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS** en materia turística, en concordancia con la Ley Orgánica de delimitación, descentralización y transferencia de competencias del poder público.

Sobre éste último punto, referido al de las “Transferencias de Competencias” se debe acotar que, a pesar de su indispensable necesidad, el nivel de Administración Central no le ha prestado hasta los momentos la debida atención; la promulgación de esta Ley consigue a una actividad que persiste en desarrollarse en un ambiente organizacional, desactualizado si se considera relativamente la dinámica y pujanza del Turismo.

El excesivo centralismo imperante en los últimos treinta años ha institucionalizado una acentuada rigidez e inoperancia en la superestructura turística tanto a nivel nacional como regional y municipal que la mantiene injustamente reprimida, negándole la versatilidad y capacidad de eficiencia esperada por el conjunto de actores sociales, institucionales e individuales representados tanto por la comunidad receptora, los organismos oficiales, los prestadores de servicios así como por los mismo turistas.

Esta línea u orientación conduce de un modo directo a abogar por una disposición concertada entre los sectores públicos y privado que satisfagan las necesidades e intereses de la comunidad en su más amplia concepción; ahora bien, partiendo del valor *sine qua non* del basamento organizacional, se considerará el carácter fundamental del *Municipio* como ámbito geográfico-administrativo donde se debería de promover y regular a la actividad, ya que en la práctica se presenta como:

- el marco de encuentro turista-comunidad receptora;

- sitio donde se genera la atención y seguridad primaria hacia la demanda;
- punto donde se localizan los usos y vocaciones del espacio físico adscrito territorialmente;
- es el nivel admitido a escala de mercado turístico con múltiples inferencias en cuanto a lo socioeconómico, político, cultural y ambiental de la localidad o jurisdicción municipal;
- es el lugar de advenimiento empresarial en el cual se desarrollan y cumplen las funciones de Catastro, Ingeniería Municipal, Tributación Local, Promoción Institucional, Explotación de Áreas o Servicios bajo el régimen de concesiones, arrendamientos o por contratos de operación; aspectos importantes que influyen en la consecución o deserción de los proyectos de inversión y sociedades de comercio prestadoras de servicios turísticos.

Lo expresado hasta este momento, en un orden estrictamente cronológico, sirve para justificar una problemática que no ha sido lo suficientemente apreciada a pesar de su imponderable trascendencia, si se considera a la superestructura como el marco general y dentro de sí a el municipio en particular, debido a que se muestran como hechos complementarios e individuales que no pueden ser separados en su origen, caracterización así como en la forma en que ambos afectan el campo de acción de las Empresas Turísticas.

Referencias Bibliográficas

- ALESSI, R. 1990. *Derecho administrativo*.
- BOULLON, Roberto C. 1985. *Planificación del espacio turístico*. 1^{ra}, México: Serie Turismo, Editorial Trillas.
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO/COPRE. 1995. *Cuadernos para la reforma administrativa*. SP.
- _____. 1989. *Dinámica organizacional de las gobernaciones y bases de un nuevo sistema de gestión*. Caracas.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1989. Ley orgánica de régimen municipal. *Gaceta Oficial*, Caracas, 14/6/89.
- _____. 1992. *Ley de Turismo*. Caracas, 21/12/92.
- JACOME, J.M. 1975. *La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en Latinoamérica*. Caracas: Edic. de la Biblioteca/Colección de ciencias económicas.
- KRAPF, Kurt. 1963. *Le rôle et l'importance du tourisme international*. Berne: Verbanosdruckerei ag.
- RODRÍGUEZ ACEVEDO, Rafael. 1987. *Fundamentación teórica del turismo*. Venezuela: Universidad Simón Bolívar.
- NUL. Unidad Curricular.
- _____. 1996. Indicadores para historiografiar el turismo-síntesis cronológica comparada. *Estudios y Perspectivas del Turismo*, Buenos Aires: v. 6, n. 2, abr. 97.

Recebido em 30/5/96

Aprovado em 20/6/96