

LA AYUDA AL DESARROLLO Y EL DESARROLLO TURÍSTICO

Carmen Altés, Gerente Gestión Destinos Turísticos
División de Turismo, Hotelería y Ocio. Deloitte & Touche
caltés@deloitte.es

En el año 1998 la Comisión Europea llevó a cabo, como parte de un ejercicio de definición de estrategias sectoriales, un estudio en profundidad de los proyectos de ayuda al desarrollo en el ámbito del turismo del que yo fui la coordinadora.

Como parte del análisis, se contactó con otras organizaciones multilaterales y bilaterales para averiguar su enfoque respecto al turismo como sector de desarrollo y conocer sus experiencias en este ámbito. Este documento resume las conclusiones.

A pesar del tiempo transcurrido, esta información resulta interesante ya que en su momento no se hizo pública y la mayoría de las conclusiones todavía tienen vigencia.

El resultado final del trabajo fue una propuesta de “Estrategia de apoyo de la CE al desarrollo turístico sostenible en países en desarrollo” que fue la base de la Comunicación 563 de la CE al Parlamento Europeo que aprobó una resolución al respecto (ver final del documento).

El documento de la estrategia puede consultarse en:

Comunicación (98) 563 de 20 Noviembre 1998
Estrategia de apoyo de la CE al desarrollo del turismo sostenible en los países en desarrollo
http://www.europa.eu.int/comm/development/development_old/lex/en/1998/com_98_0667_00.htm

Los motivos de los donantes para apoyar al turismo como sector de desarrollo

En términos generales, el turismo no suele figurar como un sector prioritario de la ayuda al desarrollo, sin embargo se considera como un sector relevante de intervención que puede contribuir a conseguir los objetivos de desarrollo.

Algunas razones del papel marginal del turismo en las actividades de los donantes son:

- ?? Las intervenciones en turismo están fragmentadas y su peso sectorial está infravalorado
- ?? Los impactos negativos del turismo se contraponen a los impactos positivos
- ?? Se considera que el turismo es una actividad liderada por el sector privado y que no es muy relevante en términos de alivio de la pobreza
- ?? La mayoría de donantes reconocen su falta de experiencia y “know-how” en el sector

Sin embargo, las solicitudes de apoyo por parte de los países en desarrollo van en aumento.

El apoyo al turismo se ha basado tradicionalmente en objetivos económicos: creación de empleo, generación de divisas, etc. Pero en años más recientes y con la introducción del concepto de desarrollo sostenible, los aspectos medioambientales y sociales han recibido mayor atención. Nuevas prioridades de los donantes, tales como la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector privado, han abierto nuevas posibilidades para la cooperación internacional en el ámbito del turismo.

La importancia del turismo en las organizaciones de ayuda al desarrollo

Pocos donantes disponen de unidades especializadas en turismo y cuando existen son muy pequeñas. Como resultado se detecta una falta de datos sectoriales y es difícil obtener una visión general de las actividades en el ámbito del turismo.

El desarrollo turístico se reduce con frecuencia a la provisión de infraestructuras y al desarrollo de hoteles, sin un enfoque sectorial que tome en consideración el destino en su conjunto.

La mayoría de los donantes que ofrecen asistencia técnica a fondo perdido no disponen de políticas o estrategias claras en lo relativo al turismo, con la excepción de aquellos que han decidido no apoyarlo. En general, los bancos de desarrollo tienen políticas y prioridades mejor definidas que otros donantes.

Tipo y ámbito de los proyectos en turismo

Como es de esperar, existen grandes diferencias entre donantes en cuanto a sus objetivos y al enfoque de los proyectos de desarrollo turístico.

- ?? Las organizaciones multilaterales canalizan la mayoría de sus actividades a través de instituciones gubernamentales y los impactos son limitados
- ?? Las organizaciones bilaterales suelen ser más selectivas y llevan a cabo actividades más focalizadas sobre todo en lo relativo a beneficiarios y métodos de intervención. En función de los proyectos, sus intermediarios pueden encontrarse entre el sector público, privado y ONGs.
- ?? Los bancos de desarrollo, que ofrecen créditos para el desarrollo del turismo, tienen un enfoque más pragmático y llevan a cabo análisis más profundos de los proyectos basados a menudo en indicadores financieros. Por otra parte, cuando trabajan principalmente con inversiones, los resultados son más tangibles y más fáciles de medir.

Los proyectos considerados como “proyectos en turismo” suelen ser relativamente pequeños y centrados principalmente en asistencia técnica. Sin embargo, los donantes hacen contribuciones significativas al desarrollo del turismo a través de otros proyectos de infraestructuras, desarrollo urbano, recursos humanos, medioambiente y, en el caso de los bancos e instituciones financieras, desarrollo hotelero.

Resultados generales

Los organismos de ayuda al desarrollo han financiado una gran variedad de proyectos de turismo con ámbitos diferentes. Los proyectos más importantes han sido los llamados proyectos integrados de desarrollo turístico con varios componentes y suelen tener ámbito nacional. Sin embargo, muchos donantes no realizan evaluaciones sistemáticas de los proyectos de turismo y la rotación del personal no contribuye a generar un know-how sectorial en el seno de la organización. Por dicho motivo, las opiniones sobre los proyectos fueron a menudo parciales y limitadas a la experiencia personal de las personas entrevistadas.

Algunas conclusiones obtenidas a partir de la información disponible y las entrevistas personales son:

- ?? Los resultados de los proyectos de apoyo al desarrollo turístico son variables pero la percepción general es más bien decepcionante
 - ?? La variedad de proyectos no permite identificar un buen modelo a seguir aunque los proyectos concentrados en un sólo componente o en un área geográfica restringida parecen funcionar mejor.
 - ?? Los donantes reconocen su falta de know-how y de experiencia en turismo y se considera una limitación para la correcta preparación, valoración y seguimiento de los proyectos.
-

- ?? La debilidad de las Administraciones Nacionales de Turismo ha influido en el éxito limitado de los proyectos
- ?? Existe una tendencia a conceder prioridad al apoyo al sector privado. Sin embargo, no siempre es fácil involucrar al sector privado en proyectos de asistencia técnica. Además, trabajar con el sector privado requiere flexibilidad y eficiencia, particularmente en turismo, un sector que requiere a menudo actuaciones a corto plazo y los procedimientos administrativos de los donantes no favorecen la agilidad.

El papel de la CE

De todos los donantes entrevistados la CE es el que concede más ayudas a fondo perdido par el desarrollo del turismo, pero los procedimientos administrativos relativamente complejos suponen un freno para trabajar en turismo y sobre todo con el sector privado que requiere una gran flexibilidad.

Lecciones de la experiencia

El desarrollo turístico debe estar basado en una estrategia y debe integrarse en el desarrollo económico global

- ?? Sin embargo, no se recomienda apoyar la realización de Planes Maestros detallados a nivel nacional ya que la experiencia ha demostrado que son de poca utilidad práctica.
- ?? Para el desarrollo turístico a nivel nacional es preferible preparar una estrategia y unas líneas de actuación generales. La planificación en más detalle debe realizarse en ámbitos más pequeños a nivel regional o comarcal.

Los gobiernos juegan un papel importante en el desarrollo del turismo

- ?? Una de las razones manifestadas por algunos donantes para no apoyar al turismo es que se trata de una actividad liderada por el sector privado y que debe dejarse a las fuerzas del mercado.
 - ?? Sin embargo, es una idea ampliamente aceptada que los gobiernos definen el marco operativo para las empresas y facilitan buena parte de la infraestructura necesaria por los visitantes y la industria. Aunque se rechaza un excesivo intervencionismo estatal, para lograr un desarrollo turístico equilibrado se requiere la participación activa de la administración pública.
 - ?? Los ministerios responsables del turismo no suelen tener competencias en todos los aspectos que afectan al turismo lo cual supone ciertas limitaciones. Además, las administraciones turísticas en los países en desarrollo tienden a concentrarse en la promoción y suelen ser débiles en otros aspectos. La tendencia a la privatización de las actividades promocionales no ha favorecido una mejora de la imagen de las administraciones turísticas y sus otras funciones corren el riesgo de ser
-

descuidadas. Sin embargo, se requiere liderazgo y coordinación en el seno del gobierno para gestionar el desarrollo turístico.

Los donantes aún tienen un papel que jugar apoyando a los países en desarrollo a reforzar las capacidades de sus gobiernos para gestionar el desarrollo turístico, aunque las contrapartes no deberían limitarse al a las Administraciones Nacionales de Turismo.

Es necesario involucrar al sector privado

El papel del sector privado ha de reforzarse y éste debe involucrarse en las diferentes fases de los proyectos:

- ?? La clave es mejorar la sensación de que el proyecto es para ellos (ownership) y deben realizarse esfuerzos en esta dirección.
- ?? Existe la necesidad de apoyar a las asociaciones profesionales. Su capacidad de relacionarse con el gobierno y de atender las necesidades de sus miembros han de mejorarse.
- ?? Los puntos de vista de los canales comerciales en los mercados emisores también deberían considerarse ya que controlan buena parte de los flujos turísticos.
- ?? Las PYMEs requiere una atención especial porque el mercado es complejo y la competencia creciente

Hay que mejorar la preparación de los proyectos

El error de muchos proyectos de turismo es su fracaso a la hora de identificar los problemas y definir propuestas de proyecto consecuentes, así como una valoración inadecuada de las propuestas de proyectos en sus inicios por técnicos no familiarizados con el turismo. Algunos donantes reconocen que la falta de expertos en su plantilla limita los proyectos de apoyo al turismo.

Llevar a cabo un análisis realista y profundo de los problemas es clave y es necesario clarificar el potencial turístico de un destino sin crear expectativas excesivas. Algunos países pueden tener potencial para el desarrollo turístico, pero no siempre cuentan con la posición competitiva y la capacidad para atraer turismo internacional, y en especial de mercados distantes.

Muchas organizaciones de ayuda al desarrollo han introducido el marco lógico, pero no siempre se utiliza y en muchos casos todavía no se aplica bien a nivel interno ni por parte de los consultores.

Los estudios de pre-viabilidad también pueden contribuir a mejorar la definición de los proyectos y la sostenibilidad de los resultados. En cualquier caso, es necesario encontrar un equilibrio ya que la experiencia demuestra que una preparación minuciosa de los proyectos tampoco garantiza su ejecución con éxito.

Proyectos integrados vs proyectos específicos

Para mejorar la eficacia de los proyectos, varios donantes han adoptado la opción de restringir su ámbito bien sea nivel de los componentes, geográfico o temporal.

Como norma general, los países con una industria turística más desarrollada pueden requerir proyectos más específicos dirigidos a necesidades o debilidades muy definidas, mientras que los países menos desarrollados pueden requerir un enfoque más integrado que contribuya a establecer un marco para el desarrollo del sector.

El ámbito de los proyectos también puede limitarse a un solo componente central (por ejemplo formación) lo cual parece más apropiado para los proyectos regionales (varios países) o apoyar proyectos integrados pero restringidos al desarrollo de un producto/mercado específico (por ejemplo turismo deportivo, submarinismo, turismo cultural, etc.)

Como norma, la concentración de la ayuda a nivel geográfico da mejores resultados. Este principio, producto de la experiencia, es aplicado por varios donantes y es especialmente crítico en turismo. Las características del producto turístico exigen un trabajo a nivel regional y municipal. En los países desarrollados, la mayoría de las decisiones que afectan al desarrollo turístico se toman a ese nivel y, como muchos países en desarrollo están aplicando políticas de descentralización, el apoyo a nivel regional y municipal será más necesario en el futuro.

Los proyectos integrados requieren con frecuencia un compromiso mayor por parte del donante ya que suelen requerir más tiempo. Sin embargo, criterios tales como la estabilidad política y económica del destino deben ser tenidos en cuenta al decidir el ámbito de los proyectos. La demanda turística es muy volátil cuando la seguridad de los turistas se siente amenazada. Los proyectos puntuales y misiones cortas, dirigidas a facilitar apoyo en aspectos concretos pueden resultar más efectivas en países que tienen este tipo de problemas.

El Ecoturismo no es el único modelo para el desarrollo turístico

El Ecoturismo es un término acuñado en los 80 por algunas organizaciones medioambientales que buscaban alternativas económicas para las áreas protegidas. Desde entonces, el término ecoturismo ha sido aplicado a tipos varios de iniciativas relacionadas con el turismo de naturaleza creando cierta confusión.

De acuerdo con el concepto original, el ecoturismo es un tipo de turismo responsable que intenta minimizar sus impactos medioambientales y los cambios socioculturales y que contribuye a la financiación de las áreas protegidas suponiendo oportunidades de negocio y empleo para los residentes locales.

Se considera que el ecoturismo es un mercado en expansión. Sin embargo, su cuota de mercado es todavía pequeña. Además, las cuotas más elevadas de crecimiento se registran entre grupos de demanda cuyo interés en las áreas protegidas es relativo. Por otro lado, el ecoturismo no está exento de impactos negativos. La experiencia internacional muestra ejemplos varios de desarrollos sin planificar cuya dinámica está más determinada por la industria turística que por las autoridades a cargo de la protección y manejo de las áreas protegidas.

Respecto a los impactos socioeconómicos y socioculturales del turismo de naturaleza, en muchos casos sólo un pequeño porcentaje de los ingresos generados se dedica a las áreas protegidas y beneficia directamente a los habitantes de la zona.

El ecoturismo ha sido presentado con frecuencia como la alternativa al turismo de masas y ha atraído el interés de los académicos y analistas. La cantidad de información generada ha creado expectativas excesivas.

Otro motivo del “boom” de las iniciativas de ecoturismo es la prioridad concedida por los donantes internacionales a la conservación del medioambiente y la existencia de fondos dedicados a este fin. Por ello existe el riesgo de que los proyectos de ecoturismo estén excesivamente subvencionados y sigan recibiendo financiación a pesar de que sus objetivos económicos no puedan alcanzarse. Las ONGs se han multiplicado en áreas con potencial para el ecoturismo y existe el peligro de crear expectativas exageradas entre las poblaciones locales. Algunos proyectos están abocados al fracaso debido a la falta de estudios de viabilidad, a un producto no adaptado a la demanda, y a la dificultad para llegar a los mercados.

La gestión de los proyectos requiere más flexibilidad y nuevos enfoques

Considerando que los proyectos turísticos varían en ámbito y contenidos, y que son ejecutados por diferentes unidades en las organizaciones (a veces en las oficinas en el exterior), no se ha podido obtener mucha información sobre algunos aspectos prácticos de la gestión. A pesar de ello, algunas recomendaciones son:

- ?? Aumentar la flexibilidad en la gestión de los proyectos
 - ?? Implicar a técnicos especializados en el seguimiento de los proyectos
 - ?? Mejorar la selección de expertos
 - ?? Evitar los retrasos
 - ?? Reducir el efecto de sustitución y la dependencia de la asistencia técnica a largo plazo. Algunas alternativas pueden ser utilizar más apoyo a corto plazo y “coaching” o fórmulas similares para lo que se requiere poner en marcha experiencias piloto.
 - ?? Prever fondos en la fase de preparación para recoger la información necesaria que permita medir los impactos del proyecto.
-

La sostenibilidad del proyecto debe tratarse desde la fase de preparación

La sostenibilidad de los resultados de los proyectos es una de las preocupaciones de los donantes. Sin embargo, la experiencia demuestra que raramente se consigue cuando cesa la financiación. Las principales causas son:

- ?? Falta de “project ownership” por parte de los beneficiarios
- ?? Falta de compromiso por parte de los gobiernos locales y rotación del personal en las instituciones públicas
- ?? Implicación insuficiente del sector privado en la preparación del proyecto y en la fase de ejecución.
- ?? Falta de implicación financiera de los beneficiarios y excesiva dependencia de los fondos internacionales. Algunas organizaciones tales como la Organización de Estados Americanos y el MIF han decidido solicitar contribuciones en efectivo para proyectos de asistencia técnica, aunque no sin problemas.

Algunas sugerencias para mejorar la sostenibilidad son:

- ?? Conceder prioridad a proyectos con elevado “local ownership”
- ?? Tratar la sostenibilidad en la fase preparatoria del proyecto
- ?? Financiación decreciente durante un periodo entre 3 y 5 años (50/30/20%)
- ?? Conceder prioridad a componentes cuya viabilidad es mayor
- ?? Trabaja con organizaciones existentes y reforzarlas en vez de crear otras nuevas dependientes de los donantes.

Una conclusión general es que muchos de los temas y preocupaciones relacionadas con los proyectos de desarrollo turístico son atribuibles más bien a la estructura del sistema de cooperación internacional. Como este estudio es sectorial no se han tratado en profundidad.

Resolución del Consejo Europeo de 30 Noviembre 1998 sobre el papel del turismo en la política de cooperación al desarrollo

1. The Council welcomes the Commission communication on tourism and development. It considers support for a viable tourism sector which respects the environment and local, social and cultural traditions, as an important contribution to sustainable development.
 2. The action of the Community and the Member States in this field should be seen in the framework of the development of the private sector to which the Council attaches great importance in particular because of its contribution to economic growth and reducing poverty which are major objectives of the Union's development policy.
 3. The Council believes that projects and programmes in the field of tourism should take account of the need to:
 - maximize the contribution of tourism to the economic and social development of the country;
 - minimize existing or potential negative effects of tourism;
 - maximize the contribution of tourism to poverty eradication.
 4. The action of the Community and the Member States should aim to support the authorities of the beneficiary in planning, regulation and encouragement of private initiatives and in taking account of the interests of local populations. This support should help governments to:
 - measure the performance of the tourist industry and assess its present or potential economic, social, cultural and environmental effects at macro-, meso- and micro- level;
 - define and update sustainable and gender-sensitive tourism development strategies with clear, realistic and measurable objectives;
 - develop an appropriate institutional, legal and methodological framework, to implement strategy in coherence with sustainable development policy and local initiatives to avoid negative impact from tourism development;
 - contribute to the fight against "sexual tourism" in particular concerning children [\[1\]](#);
 - promote a partnership with the private sector and the setting up of new partnership models, excluding direct financial contribution in the budget of tourism promotion organizations;
 - ensure the participation of civil society, local communities and indigenous peoples in the process of the development of tourism so that they receive maximum benefit;
-

- ensure that where employment opportunities are generated, these should conform to ILO labour standards.
5. European aid should help to support the role of the private sector in an open, competitive market economy, by encouraging dialogue between professionals in the sector, to create an interface for consultation with the public authorities and develop the institutional and professional capacities of the partners concerned. Rather than create specific instruments, private sector support instruments could be mobilized for undertakings in the tourism sector.
 6. In view of the particularities of this sector, where the quality of services, infrastructure and the preservation of the natural and cultural heritage are essential, it is important that the public authorities ensure:
 - the continuing development of human resources, including from the local populations;
 - socially and environmentally sensitive investment in related public infrastructure;
 - the protection and sustainable management of their heritage.
 7. With a view to contributing to the full implementation of partner country strategies in the area of tourism, the Council invites the Commission and Member States to ensure adequate coordination in order to allow joint action and, where appropriate, to develop useful methodology.

The Community and its Member States will reinforce operational coordination between partner countries, themselves and other donors, in accordance with the Guidelines on operational coordination adopted in March 1998 in order to improve efficiency and ensure complementarity of their actions and efforts."

[\[1\]](#) See Council Statement of 26 November 1997 on Combating Child Sex Tourism.
