

PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO
ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR
REPUBLICA ARGENTINA

PARTICULARES

Nº 031

PERIODO LEGISLATIVO 2010

EXTRACTO UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA SAN
JUAN BOSCO : NOTA Nº390/10. ADJUNTANDO PROYECTO
DE LEY " GUIAS DE ACTIVIDADES TURISTICAS "

16 SET. 2010

Entró en la Sesión de: _____

Girado a Comisión Nº Tomado x Bloque No As N=306/10.

Orden del día Nº _____



PODER LEGISLATIVO
PRESIDENCIA

Nº 1117

26.08.10

HORA: 13:50

FIRMA: [Signature]

Ushuaia, 25 de Agosto de 2010

Nota FHCS-SUNº 390/10
PODER LEGISLATIVO
Ref: Informe Ley Guías de Turismo

02 SEP 2010

MESA DE ENTRADA
Nº 031 Hs. 150 FIRMA: [Signature]

Sr.
Presidente de la Legislatura Provincial
Sr. Fabio MARINELLO
S / D

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., a fin de elevar en forma adjunta para su conocimiento, intervención y acciones que estime corresponder, Informe Proyecto de Ley "Guías de Actividades Turísticas", elaborado por el Departamento de Turismo de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, dependiente de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco - Sede Ushuaia

Sin otro motivo, saludo a Ud. atte.

[Signature]
Lic. ORONA Gustavo
Delegado Académico
FHCS Sede Ushuaia

Pasa a Secretaria Legislativa

Ush, 31 de Agosto del 2010

[Signature]
Prof. Fabio MARINELLO
Vicepresidente 1º
a cargo de la Presidencia
Poder Legislativo

INFORME

Sobre el Proyecto de Ley "Guías de actividades turísticas" elaborado por el Departamento de Turismo de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Patagonia "San Juan Bosco" Sede Ushuaia



ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS Y DEL PROYECTO DE LEY:

- a. La actividad de los "Guías de Turismo" se encuentra regulada a través de ley 338 fechada en el mes de julio de 1988.

- b. La fundamentación del proyecto de ley hace una escueta relación de los cambios operados en el mercado turístico y atribuye la necesidad de modificar la norma vigente a la emergencia de una nueva demanda turística. Caracteriza esta demanda como dedicada a la realización de actividades que denomina no convencionales.

- c. Señala que el marco normativo actual no responde a estas necesidades ya que no resulta pertinente para regularlas adecuadamente, en tanto limita la posibilidad de exigir personal idóneo para llevar adelante las diferentes actividades deportivas que se mencionan, dado que no existen en la actualidad centros de formación que contemplen las mismas "...se hace necesario incorporar a la actividad turística a otros actores que, si bien no poseen formación académica en el campo del turismo, pueden tener habilidades especiales y contar con avales de organismos reconocidos que garanticen su idoneidad para el desarrollo de diferentes actividades, que se realizan actualmente o podrían realizarse en el futuro".

- d. Se destaca la inserción regional de la Provincia a través de los circuitos que habitualmente realizan los turistas, por lo que debería



turismo, hecho social éste, que por su complejidad viene siendo objeto de investigaciones científicas desde distintas perspectivas disciplinares, adquiriendo una dimensión tal, que la formación de recursos humanos se ubica, para los de países de América Latina y de la Unión Europea, en el nivel universitario o superior no universitario².

Lo expuesto nos lleva a disentir con los fundamentos en los que se apoya el proyecto, toda vez que el rol del “guía de turismo” no se modifica, sino que aparecen nuevas “actividades conexas o complementarias” al hecho social turístico que hace necesario regular la actividad de quienes la realizan.

Estas actividades complementarias, conexas, tienen un encuadre conceptual cercano a las tareas que realiza un baqueano. Si recurrimos a su significado hallamos que se trata de la persona “...experta, o práctico de los caminos, trochas y atajos”³. Al tiempo que siguiendo la misma fuente, hallamos que experto o práctico es definido como “hábil experimentado”.

Se trata de actividades con una esencia diferente y por lo tanto no cabe duda que las estrategias para adquirir competencias para desarrollarlas también deban ser diferentes. En el caso de la formación del “**guía de turismo**” se observa que se sitúa en el ámbito de los estudios formales superiores. Las actividades complementarias cuya regulación pretende abordar la norma propuesta son de un carácter tal, que requieren de alguna destreza y/o *expertise* unida en muchos casos a ciertas condiciones físicas, elementos éstos que no forman parte de la capacitación profesional de un guía de turismo.

Podemos entonces decir que ¿estamos frente a una especialización del guía de turismo? Y en esta instancia encontramos dos posibles respuestas.

Por un lado, si en todos los casos fuera ésa la respuesta, sería necesario que los estudios de guía precedieran a la habilitación para realizar “todas las actividades complementarias que se enuncian”. Sin embargo,

² ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) *Título de grado en Turismo*. 2004. Madrid.

³ Diccionario de la Real Academia Española, 2009



esto no pareciera ser así ya que la formación del profesional guía es diferente en forma y fondo.

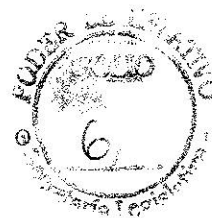
El proyecto que se somete a consideración en su artículo 10) inc. b. habla de guía especializado. Pues bien no podemos hablar de especialización cuando no hay formación de base, ya que se considera especialista a quien cultiva o practica una rama determinada de un arte o ciencia⁴, por lo tanto el especialista puede resultar más específico como consecuencia lógica de conocer previamente lo general y haberse perfeccionado en uno o varios aspectos del arte o ciencia en cuestiónⁱ.

Esta reflexión nos lleva a rechazar la clasificación utilizada en la norma. Creemos, además que no debemos perder de vista lo que en esencia constituye la actividad profesional de un "guía de turismo" y que se encuentra tipificada en el artículo 1) de la ley vigente. Esta delimitación resulta coincidente con lo determinado por la Organización Mundial de Turismo en el documento que establece la Clasificación Internacional Uniforme de las Actividades Turísticas (CIUAT) y también por lo señalado en el documento elaborado por ANECA cuando indica que el guía es la "...persona cualificada para la gestión de grupos, que tiene la capacidad de transmitir un conocimiento de ruta o itinerario...".

Lo expuesto nos permite concluir que entre todas las actividades que se contemplan en el proyecto de ley, algunas requieren que la persona que las realice cuente con la formación de base de un guía de turismo, no resultando necesaria para otras actividades, aunque no es incompatible.

La lectura detenida del proyecto permite discriminar actividades que implican el acompañamiento de un grupo de personas, el manejo adecuado de información y habilidad en técnicas de la comunicación entre otras cuestiones, actividades éstas que se encuentran en la esencia de la formación de "guías de turismo" (hiking, trekking, etc.) y otras que, por el contrario, implican competencias fundamentalmente de tipo práctico (kayak, cabalgatas, esquí, etc.). En este último caso el propio proyecto los ubica en algunas cuestiones como colaboradores de

⁴ Diccionario de la Real Academia Española.



los turistas a partir de conocimientos técnicos o habilidades competencias debidamente acreditadas.

Lo expresado nos permitiría concluir que cuando rechazamos la clasificación presentada por la norma, lo hacemos en función de que la clasificación no es exhaustiva, en tanto que en algunos casos se está en presencia de un profesional guía que además cuenta con habilidades específicas y en otros casos, se trata de colaboradores de los turistas para que éstos realicen una determinada actividad.

A estos colaboradores, que ubicamos en el campo de los expertos y en orden a contribuir a la ordenación sistemática de conceptos que proponemos, sugerimos llamarlos auxiliares de prácticas turísticas no convencionalesⁱⁱ.

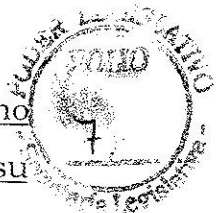
Esta diferenciación impactaría directamente en su formación y regulación de su ejercicio profesional, ya que en el primer caso estaríamos ante un guía especializado (titulación más especialización) en tanto que en el segundo alcanzaría con la acreditación por algún medio idóneo de ciertas competencias.

f. Asimismo, se señala que el marco normativo actual no responde a las nuevas necesidades ya que resulta impropio para regularlas adecuadamente, en tanto limita la posibilidad de exigir personal idóneo para llevar adelante las diferentes actividades que se mencionan. Efectivamente, creemos que existe un vacío legal; sin embargo no hay coincidencia respecto de la perspectiva de análisis.

Consideramos que no es derogando la actual norma y sancionando otra que -como ya ha quedado demostrado presenta una clasificación que no es adecuada ni fáctica ni teóricamente a los acuerdos disciplinarios de la comunidad académica o de los organismos nacionales e internacionales- se soluciona el problema planteado. Entendemos que esta solución puede alcanzarse a través de las siguientes alternativas:

1. deslindando adecuadamente las actividades atendiendo a formación de base (guía de turismo) y especialización en los casos que corresponda,

2. identificando y definiendo aquellas actividades auxiliares que no constituyen ejercicio profesional de guía de turismo para su posterior regulación por cuerda separada.



De esta manera, se estaría en condiciones de regular y controlar la existencia de idoneidad del personal que realiza tareas en calidad de auxiliares de prácticas turísticas no convencionales.

g. Se señala que el proyecto bajo análisis no “va en desmedro de la profesionalización y jerarquización de los guías de turismo sino que muy por el contrario, ya que reafirma el requisito de formación académica y resguarda su actividad laboral al establecer los límites de actuación en cada categoría”. Esta cuestión ya ha sido abordada parcialmente en puntos anteriores, sin embargo creemos importante destacar lo siguiente:

Efectivamente la formación académica es exigida para quienes el proyecto denomina “Guías de turismo” (art. 10, inc. a). Sin embargo, este requisito no es exigido para los mal denominados “guías especializados” de quienes se ocupa el art. 10, inc. b, y los también denominados “guías de sitio” (art. 10 inc. c).

Por lo señalado, se destaca el carácter profesional de los guías de turismo y la exigencia de formación superior, pero al mismo tiempo se acota su actuación y se crean nuevas categorías abriendo la puerta para la incorporación al sector de quienes sin contar con dicha titulación, se les legitima para que compartan el carácter profesional que la titulación otorga a los primeros. Esta circunstancia no resulta objetivamente conducente a la jerarquización de los guías de turismo, sino que más bien parecería favorecer la equiparación de los menos con los más.

Creemos entender tal vez el espíritu que lleva al organismo a plantear la necesidad de regular una serie de actividades que se vienen realizando de facto y que no discutimos que requieren ser reguladas y controladas, pero no compartimos el modelo que se propone, ya que consideramos que la propuesta abre la puerta a favorecer el ejercicio de la actividad

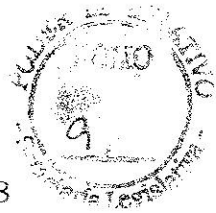


profesional de los guías de turismo a un número indeterminado de personas que, por el solo hecho de contar con una *expertise* en alguna/s actividad/es auxiliares o complementarias al turismo se los registre como guías especializados. Esta cuestión entendemos ha quedado suficientemente aclarada, cuando expresamos que un guía especializado implica lo más pero no lo menos, es decir GUÍA de TURISMO + DETERMINADA ESPECIALIZACIÓN, pero nunca como resultado de la acreditación de una competencia para una actividad y que a partir de esta sola cuestión se le permita utilizar una titulación que no tiene.

En este orden de ideas es importante tener presente que el artículo 247 del Código Penal considera delito a la usurpación de título. Nadie duda que el Guía de Turismo sea una actividad profesional que se ejerce con un título profesional que en la actualidad y desde hace muchos años viene siendo expedido por instituciones de educación superior (universitaria y no universitaria). No creemos que se esté transitando el camino adecuado cuando se autoriza a utilizar un título a quienes no cuenten con la credencial necesaria para ostentarlo, entrando en ostensible coalición de lo prescripto por la norma penalⁱⁱⁱ.

Por las consideraciones desarrolladas en el presente documento se propone:

1. mantener la vigencia de la actual ley 338/98 y proceder a su reglamentación,
2. regular, con normativa específica, las actividades que motivan el proyecto bajo análisis, considerándolas como actividades complementarias y ubicando a quienes las desarrollen, como "auxiliares" de las prácticas turísticas. Será competencia de la nueva normativa definir incumbencias y responsabilidades.



A modo de reflexión

Nos preguntamos ¿existen razones suficientes para que la ley 338 requiera ser derogada o modificada? En este punto podemos coincidir en que muchas veces el transcurso del tiempo desactualiza a las normas jurídicas, sin embargo también podemos observar que muchas leyes mantienen su vigencia con el correr del tiempo. Uno de los principios que debe reunir una ley para ser considerada efectiva es su permanencia y capacidad para adaptarse a los cambios históricos. En este sentido podemos observar cómo aún hoy perduran una inmensa mayoría de instituciones jurídicas del pasado.

Desde una perspectiva histórica se observó el derecho romano (“como el derecho más perfecto”) y, al analizarlo se lo depuró, extrayendo de sus normas “conceptos”, se construyó “instituciones” y se elaboró un “sistema”, a partir de lo cual la ciencia jurídica pasó a ser “ordenación sistemática de conceptos”.

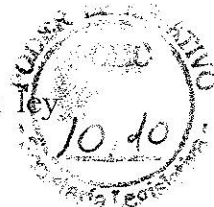
Esta mirada de ordenación sistémica sería el vehículo que facilita a las normas perdurar en el tiempo.

Por lo tanto en este punto nuevamente nos preguntamos ¿Es absolutamente necesario que el transcurso del tiempo torne a las normas jurídicas en “obsoletas”? ¿El cambio de algunas condiciones del entorno lleva indefectiblemente a que una ley deba ser derogada y reemplazada por otra? No existe una única respuesta, ya que todo dependerá de las características y bases del sistema de conceptos concebidos por el cuerpo legal en cuestión.

En el caso concreto de la Ley 338 de “Guías de Turismo”, es importante que deslindemos su “edad” de la sabiduría con que ella aborda “el tratamiento de la actividad”. El transcurso del tiempo y el cambio de ciertas circunstancias del contexto no es suficiente motivo para considerar que una norma tenga que ser derogada.

Por lo tanto creemos que resulta imprescindible que el sector en su conjunto, realice de ser necesario un ejercicio de reflexión sobre los motivos que al parecer en forma sistemática han impedido avanzar sobre la modificación de la citada ley.

Tal vez se arribe a la conclusión de que el problema no está en la ley sino en cuestiones de aplicación de la misma.



ⁱ Hablamos de médico especialista, y presuponemos la condición de haber alcanzado la titulación de médico para poder alcanzar una especialización determinada.

ⁱⁱ Así como llamamos auxiliares de la medicina a quienes desarrollan una tarea que contribuye, colabora con el ejercicio profesional del médico (radiólogos, laboratorista, extraccionista, técnico en hemoterapia, etc.).

ⁱⁱⁱ Recordar la condena social y acciones penales iniciadas en los casos "Blomberg y Telerman". Sería preocupante que una ley autorizara a ostentar un título cuando no se ha obtenido el mismo por los caminos académicos vigentes.