

TRILAS
TURISMO

Edgar Alfonso Hernández Díaz

Planificación turística

Un enfoque metodológico



INTRODUCCIÓN

Este libro ofrece un primer acercamiento metodológico al problema de la planificación turística, desde una perspectiva en esencia económica y parcialmente social. La cobertura del mismo pretende ser amplia, ya que cabría utilizársele tanto para el desarrollo de procesos a escala nacional, como provincial, por localidades o en espacios geográficos específicos.

Se trata, por lo tanto, de un esquema inicial de trabajo que sin embargo, ha sido probado y ajustado en función de la experiencia acumulada por el autor durante ocho años de trabajo continuo para la Organización de los Estados Americanos a lo largo de nuestra América Latina.

Gracias a lo anterior, a la colaboración de los queridos compañeros que hicieron tan agradables aquellos trabajos de asesoría técnica y a la determinación de países como Costa Rica, Paraguay, Bolivia y México entre otros, que decidieron buscar la racionalización de su actividad turística, por medio de la planeación, fue posible ordenar algunos de los lineamientos que aquí se presentan.

Es necesario, no obstante, hacer una breve aclaración. El tema de la planeación económica en turismo es uno de los más extensos y difíciles de esta área, dado su obligado carácter integrante. En efecto, el organizar, orientar, dirigir y ajustar el desenvolvimiento de una actividad tan peculiar y cambiante como lo es el turismo en países tan inconstantes como los latinoamericanos, exige la convergencia de múltiples factores y de una gran flexibilidad en su tratamiento.

Asimismo, como todo esfuerzo de planeación a nivel sectorial, en esta actividad estamos obligados a contemplar problemas diversos, como los de inversión en infraestructura y equipamiento, de

comercialización, capacitación, legislación, organización, desarrollo regional, salud, ecología y muchos otros, así como a asumir la labor de integración de todos ellos en un conjunto coherente, eficiente y racional.

En ese sentido, este escrito tendría que ser lo suficientemente extenso como para considerar todos esos frentes metodológicos, técnicos, teóricos y prácticos, inmersos en la planeación turística.

Ante esa realidad sin embargo, el autor se encontró con la disyuntiva de esperar hasta poder aglutinar en una ingente obra la enorme problemática de dicha planeación o de publicar sus lineamientos iniciales, a la brevedad posible.

Tomando en cuenta las inteligentes observaciones de los editores y lo, cada vez, más impredecible del futuro, se decidió la segunda opción, en espera de otra oportunidad para profundizar, más adelante, en la planificación del turismo, en la cual se enriquezcan los planteamientos metodológicos con las peculiaridades que brindan los casos reales.

De cualquier modo, esperamos que estos lineamientos sirvan a los estudiantes, profesores, investigadores y funcionarios vinculados a la actividad, en sus esfuerzos por impulsarla y mejorarla en beneficio de nuestros pueblos.

EL AUTOR

ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción	5
Cap. 1. Fundamentos económicos del turismo La raíz, 9. Los conceptos, 12.	9
Cap. 2. La planificación como instrumento de desarrollo	15
Cap. 3. La planificación del turismo Los niveles de la planificación turística, 18. Los ámbitos de la planificación turística, 18. Los productos de la planificación turística, 19. Destinos de la planificación turística, 20. Formas de la planificación turística, 21. Amplitud temporal de la planificación, 26. Amplitud jurídica y administrativa, 26.	17
Cap. 4. Elementos de la planificación turística "Imagen deseada", 30. Diagnóstico, 31. Fijación de objetivos y metas, 35. Determinación de estrategias, 39. Determinación de instrumentos, 44. Categorías de instrumentos, 46. Mecanismo de ordenación para los instrumentos de planificación, 51.	29
Índice analítico	57

FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DEL TURISMO

LA RAÍZ

La presencia y avance del turismo en el mundo, especialmente en los países industrializados del área occidental, ha provocado algunos intentos descriptivos y analíticos que buscan mostrar y explicar las características esenciales del fenómeno.

No obstante, es aún perceptible el desdén intelectual que se ejerce con respecto al turismo en los principales centros de estudio orientados hacia las ciencias sociales debido entre otras razones a la imagen de superfluidad que ha proyectado éste durante mucho tiempo.

Cabe aclarar que si bien una gran proporción del movimiento turístico actual sigue exhibiendo el perfil de consumo que corresponde a los estratos sociales de mayor ingreso dentro de las economías de mercado, esto parece ser una simple expresión de las estructuras distributivas que rigen a dichas economías y no necesariamente un rasgo esencial de la actividad en cuanto a tal.

El rescate de la actividad turística en el campo analítico como fenómeno socioeconómico de nuestra época, depende del enfoque metodológico con el que se emprende su estudio y de la eliminación por parte del analista de las observaciones superficiales, de las determinaciones formales y sobre todo de los prejuicios derivados de inclinaciones emocionales.

Conviene ratificar que el turismo es principalmente una actividad económica y, por lo tanto, responde a esa naturaleza con la misma intensidad con la cual responde cualquier elemento a su determinante fundamental. Si esto es cierto, puede estudiarse y conducirse de acuerdo con un proceso objetivo, al utilizar instru-

mentos específicos y comprobados relativos a ciertas leyes económicas reconocidas.

Para comprender correctamente el contexto causal del turismo se propone, por ende, recurrir al estudio de su naturaleza económica, a fin de diferenciar sus aspectos históricos y formales de aquellos que corresponden a su esencia o contenido real.

De esta manera, se estará en condiciones de considerar si el turismo es una actividad propia de una estructura inequitativa del ingreso que existe sólo porque la apropiación del excedente económico de una sociedad la logra una clase privilegiada, o si en realidad es una actividad económica básica e inherente al proceso productivo de cualquier organización social moderna.

Del cuestionamiento anterior dependerá si el turismo ha de desaparecer en una sociedad sin privilegios individuales, de grupo o de clase; o si bien éste permanecerá bajo una forma distinta a la que manifiesta en nuestras sociedades donde las diferencias socioeconómicas son una constante.

Colaborando en la respuesta, vale decir que la razón del turismo dentro de un sistema económico moderno puede encontrarse inicialmente en la satisfacción de necesidades propias del descanso y del esparcimiento, indispensables, a su vez, para la reanudación del proceso productivo.

El hecho comprobable de que en la generalidad de los países occidentales bajo economías de mercado, no son los trabajadores los que participan mayoritariamente en los movimientos turísticos tanto internos como internacionales. Debe comprenderse como un resultado y una manifestación externa de la estructura social y distributiva de sus economías, y no como una característica inherente al fenómeno mismo del turismo.

Los agentes económicos que aportan la fuerza de trabajo al proceso productivo, son por razones naturales los que requieren de mayores y mejores condiciones para su esparcimiento y recreación. Incluso aquéllos cuyas funciones dentro del sistema son de orden manual y directo, deberían gozar de las principales facilidades debido a la naturaleza enajenante de su actividad. La constatación del caso contrario en nuestros días expresa una contradicción semejante a muchas otras en el campo del consumo de satisfactores, pero no por ello puede identificarse tal situación con la esencia misma del fenómeno al que está ligada, y mucho menos, negar la validez de este último en virtud de sus distorsiones históricas sin antes apreciar la relación entre contenido y forma que guardan entre sí.

Se asume en este escrito, que la determinación entre la esencia de la actividad del turismo y las formas que ha expresado hasta nuestros días no guardan una relación determinante recíproca que

ligue definitivamente a aquélla con éstas; sino que sus manifestaciones actuales pueden ser transformadas de manera que se reduzca o inclusive se anule la contradicción mencionada, y el turismo como fenómeno socioeconómico responda efectivamente a su origen de satisfactor natural en el proceso productivo.

Es más, el turismo visto desde la perspectiva de la recreación y el descanso es comparable con funciones básicas tales como la alimentación, la salud, la vivienda y el transporte. El problema estriba en la importancia psicobiológica que se le atribuya, porque hasta el momento se ha supuesto que un trabajador o cualquier persona puede cumplir las funciones fundamentales del descanso y la recreación con, por ejemplo, sólo dormir o asistir a una sala cinematográfica respectivamente.

A la luz de una visión mecánica y estática eso sería correcto, pero así como el hombre busca mejorar la calidad y cantidad de su alimentación, transporte y vivienda, así también mantiene constante su esfuerzo por progresar en las condiciones y satisfactores propios de las funciones del reposo y, sobre todo, la del esparcimiento.¹

Desde la perspectiva empresarial el turismo se aprecia como un consumo improductivo para los propietarios, cuando lo realizan los trabajadores; siendo sólo productivo (tal como el mínimo de alimentación necesaria a fin de seguir empleándose como fuerza de trabajo) el consumo de tiempo para dormir (en el mejor de los casos) y para recrearse dentro de su área domiciliaria. Aun cuando en la actualidad la mayoría de los trabajadores no tienen ni siquiera las facilidades para desarrollar las funciones de descanso y recreación en su nivel mínimo (de consumo productivo), esto no debe implicar una renuncia a su consumo individual que debe rebasar al "productivo", y dentro del cual se ubica el turismo.

El turismo se explicaría entonces, desde el punto de vista de la demanda, a partir del cambio básicamente cualitativo que logra el consumidor como agente del proceso productivo con objeto de satisfacer sus funciones de descanso y recreación. Dicho cambio ocurre cuando se está en posibilidades de efectuar tales funciones, adquiriendo satisfactores de mayor nivel y en sitios diferentes de los ubicados en el área del domicilio habitual.

¹ Aquí cabe hacer una breve aclaración. Si bien se hace referencia al origen natural del turismo en el proceso productivo para lo cual se identifican en cierta medida las actividades recreacional y turística, en el tratamiento técnico su acepción es diferente: en tanto que la primera no requiere de desplazamientos mayores de 24 horas fuera del área habitual de residencia por parte de quien la efectúa, en el caso de la segunda, sí son necesarios. Esta diferenciación se volverá a tratar más adelante.

Dados los componentes psíquicos y biológicos del descanso y el esparcimiento, son determinantes para su realización tanto el tiempo dedicado a ellos, como las facilidades para llevarlos a cabo, e, incluso marginalmente, la diversidad de los sitios donde se realiza esto último.

Ahora bien, se han establecido dichas funciones como orígenes lógicos del turismo, lo cual no implica que para efectos de su tratamiento técnico analítico y, sobre todo, para su estudio y medición, sólo se considere como turista a aquel que se desplaza por motivos de esta índole.

En realidad, como se explica más adelante, los movimientos llamados turísticos tienen diversas motivaciones; tantas, que ha sido necesario eliminar el motivo del desplazamiento y recurrir a otros elementos para poder aglutinar y mensurar la demanda propia de la rama económica del turismo.

No obstante, es objeto de este punto señalar la raíz profundamente económica a nivel de satisfactor fundamental, que debiera guardar el turismo como fenómeno social y que en su esencia mantiene.

LOS CONCEPTOS

El concepto de turismo está íntimamente ligado con la definición de turista. Podría entonces explicarse, como el fenómeno que se presenta cuando uno o más individuos se trasladan a uno o más sitios diferentes de los de su residencia habitual por un período mayor al de 24 horas y menor al de 180 días, sin participar en los mercados de trabajo y capital de los sitios visitados.²

Los rasgos fundamentales del concepto anterior son los de traslado y estadía, eliminándose intencionalmente como se mencionó, el de motivación, debido a las características y modificaciones que frecuentemente vienen presentando en este aspecto los movimientos de viajeros.

Además, como cualquier otra actividad económica, será la estructura de producción y de oferta la que finalmente habrá de definir al turismo dentro del contexto macroeconómico. En el momento en que un individuo consume bienes o servicios de carácter turístico en una economía bajo los requisitos señalados (traslado,

² Se establece un límite máximo de 180 días, en virtud de que la experiencia demuestra que más allá de éste, una persona tiende a participar en el mercado de trabajo o de capital del sitio visitado y, por lo tanto, abandona la categoría de turista; excepción hecha a los estudiantes y pensionados no residentes.

estadía y no participación en los mercados de trabajo y capital de la misma), de hecho, pasa a formar parte de la demanda propia de esta rama, independientemente de su motivación para hacerlo.

Ahora bien, ¿cuáles serán entonces los bienes y servicios de carácter turístico si es su misma estructura de producción la que ha de definirlos? Dependiendo del concepto de turismo mencionado, que fue establecido según la naturaleza de los demandantes, es posible establecer la connotación de turismo de acuerdo con los satisfactores que lo definen y que en, última instancia, constituirán el objeto del análisis económico de esta actividad.

Se consideran bienes y servicios turísticos, todo aquéllos que sean necesarios o estén directamente vinculados con el desplazamiento y la estadía hacia y en los sitios de destino, consumidos mayoritariamente por individuos que salen de su área domiciliaria habitual para ejercer cualesquiera actividad que no sea la de participar en los mercados de capital y trabajo de los sitios visitados.

En este sentido, quedarán claramente comprendidos los servicios de hospedada y transportación, así como todo aquéllos relacionados con la organización, facilitación, tramitación y administración del propio viaje.

Respecto de los bienes turísticos deben mencionarse los de alimentación, artesanía (en tanto suele estar directamente vinculada con los viajes especialmente de placer), fotografía y otro auxiliares de gran importancia, donde cabría una gran variedad de artículos indispensables como base de apoyo.

En relación con estos auxiliares, la definición nos ayuda a ubicar cuándo son turísticos y cuándo no, según el contexto en que se encuentren localizados. Si por ejemplo, un expendio de pan está localizado en un centro turístico y su consumo mayoritario lo efectúan individuos con las características mencionadas (turistas), podrá afirmarse que por ese contexto particular en que se ubica es, de hecho, un bien turístico. Por supuesto que fuera de tal situación su naturaleza variará.

El caso anotado implica que para todos aquellos bienes auxiliares del movimiento de índole turística, será la estructura cuantitativa de la demanda la que asigne o elimine la denominación turística.

En relación con este último punto es pertinente recordar que el turismo implica, en la mayoría de sus transacciones comerciales, exportaciones locales, regionales o nacionales; si bien un tanto *sui-generis*, ya que el consumidor es el que se traslada hacia el área del producto y no (como sucede en mayor parte de las otras actividades económicas) el producto al área de consumo. De manera que, diferenciar entre los bienes auxiliares antes referidos de orden turístico y los no turísticos, puede perfectamente hacerse en función de la proporción que guarda su demanda por parte de los consumi-

dores (turistas o locales), los cuales mediante su acción imprimen en contextos específicos su definición contingente.

A la inversa, podrán existir bienes e incluso servicios tan identificados con el turismo como el hospedaje o la alimentación, que al no ser demandados por los turistas (según la acepción ya establecida al mencionar los individuos que dan lugar al fenómeno del turismo), o al serlo en forma muy ocasional, dejan de mantener su carácter y pasan a ser un servicio más de la economía local.

A través de la demanda, en sus formas cualitativas y cuantitativas, como elemento decisivo del campo turístico, es factible precisar para cada ámbito en estudio cuáles serán los límites tanto de la oferta turística como de su propia demanda, y así establecer con toda claridad el o los sujetos del análisis, el ordenamiento y la conducción de esta rama económica.

LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Durante el proceso de hominización, uno de los pasos trascendentales no morfológicos que dio el hombre fue la creación y desarrollo de sus instrumentos de trabajo. Gracias, a ellos alcanzó logros tan importantes como la socialización de la producción, la división del trabajo y el desarrollo de las fuerzas productivas.

Sin embargo, la clave del progreso humano reside en la relación que ha mantenido entre tales instrumentos y el más importante de todos: su propio cerebro. La capacidad de abstracción inherente a este último, ha permitido al hombre dominar la naturaleza y ponerla a su servicio (hasta el grado de atentar contra su propio equilibrio).

Ahora bien, dado que en el impulso creativo de las sociedades se generan relaciones, causas, efectos y consecuencias cada vez más complejas e interrelacionadas, la única alternativa para que el hombre prosiga en el desarrollo de las fuerzas productivas consiste en que éste alcance constantemente mayores niveles de abstracción mediante los cuales pueda totalizar, ordenar, dirigir e impulsar aquellos fenómenos que desea poner en forma racional a su servicio e, incluso, sus propios avances tecnológicos.

Uno de los recursos metodológicos más trascendentales propio de la abstracción que ha logrado el hombre, es el de la planificación, mediante el cual aspira a seguir actuando en su proceso histórico interponiendo la racionalidad como elemento regulador.¹

La racionalidad es la razón de ser de la planificación y al mismo tiempo su principal obstáculo, porque al no admitir límites,

¹ Ahondar en el concepto de racionalidad humana o siquiera ampliar su concepto rebasará los límites de éste libro por lo que su connotación deberá quedar al buen juicio del lector.

tal racionalidad no sólo tiene injerencia en el desarrollo de las fuerzas productivas sino incluso en las relaciones sociales de producción.

En ciertas sociedades se admite la planificación como instrumento para el desarrollo de dichas fuerzas pero difícilmente se aceptan sus intervenciones "racionalizadoras" dentro de las relaciones sociales de producción. Esto es, se permite sólo una racionalidad parcial que limita y llega a anular las posibilidades reales de una verdadera planificación.

No obstante, cabe proponer la aplicación del proceso planificador al desarrollo de las actividades socioeconómicas del hombre y esperar su aceptación paulatina como resultado de la transformación y maduración de sus estructuras organizativas.

La aceptación de este instrumento propio de la abstracción productiva, dependerá, en realidad, de la capacidad receptiva que cada formación social demuestre, ya sea en su conjunto o en ciertas ramas específicas.

Tal capacidad aunque se conforma de partes tan elementales como la informática, la flexibilidad técnica o la capacitación, está en lo fundamental relacionada con el avance político de sus integrantes. Será dicho avance el que tendrá que facilitar o negar el dominio de la racionalidad social sobre los intereses particulares, el abuso de grupo o la apropiación injusta.

LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO

Si el turismo es una actividad económica y si es posible definir sus elementos con cierta precisión, en especial los referidos a su oferta y demanda, se estará en condiciones de comprender este fenómeno, de prever su evolución y finalmente de orientar su desarrollo hacia fines y objetivos preconcebidos.

La naturaleza económica del turismo permite asimismo que se le aplique la teoría de la planificación económica y buena parte de sus técnicas específicas, a condición de adaptarlas a sus propias peculiaridades.

Es justamente el gran número de elementos distintivos que demuestra la actividad turística, lo que hace interesante su estudio económico e interdisciplinario. En especial, atraen las posibilidades de racionalizar su desarrollo por medio de la planificación, ya que el turismo responde a muy diversas condicionantes y produce una extensa variedad de efectos tanto directos como indirectos.

Tal complejidad requiere diferentes niveles, ámbitos, productos y destinos de planificación. Todos éstos deben llegar a integrarse en un proceso coherente como condición *sinequanon*, para lograr una conducción correcta de la actividad. En forma complementaria, la planificación turística alcanza también diferentes formas (imperativa, indicativa o mixta), amplitudes temporales; y jurídicas y administrativas.

Los niveles de la planificación estarán dados por el grado de generalidad o la amplitud de análisis que abarquen. Los ámbitos se establecerán según el espacio físico que cubra el proceso de planificación que se emprenda. El producto dependerá del elemento a planificar y, finalmente, los destinos de la planificación turística se determinarán de acuerdo con las clases de turismos hacia los cuales se orientan sus esfuerzos.

LOS NIVELES DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

Existen básicamente dos niveles para la planificación del turismo. El primero está constituido por la planificación económica, que dado su carácter general facilita el tratamiento de conjunto. Asimismo, al considerar la naturaleza determinante de lo económico sobre la actividad, este nivel tiende a marcar sus líneas metodológicas y de comportamiento, y a brindar las directrices al conjunto por instancias ulteriores del análisis.

El segundo nivel está comprendido por la planificación física y, aun cuando es un auxiliar del primer nivel, reviste una gran importancia en esta actividad debido a su aportación para el ordenamiento de los elementos físicos en el territorio.

La planificación económica del turismo

En forma tentativa, podemos decir que es el proceso mediante el cual se analiza la actividad turística dentro de un ámbito determinado, describiendo su desarrollo histórico, previendo su desenvolvimiento natural y estableciendo conscientemente para su futuro un modelo integral de comportamiento a través de la fijación de objetivos, metas e instrumentos claros y alcanzables, a fin de promover, coordinar y dirigir su desarrollo en absoluta integración con el proceso de la economía a la que pertenece y está integrada.

La planificación económica del turismo utiliza en gran medida la metodología y las técnicas experimentadas en otras ramas económicas, adoptándolas a sus requerimientos y modificándolas cuando las singularidades de ciertas variables así lo requieran.

La planificación física del turismo,

Es la ordenación, dirección y control de las actividades turísticas en el territorio, a través de los medios físicos que las hacen posibles y la adecuación del espacio donde se desarrollan.

Este nivel de la planificación turística incluye, por lo tanto, la organización de los atractivos, el espacio y la planta turística.

LOS ÁMBITOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

El ámbito de planificación está constituido por el espacio físico y económico sobre el cual el turismo ejerce su acción directa.

Dado que la planificación turística está enfocada hacia una rama económica en particular y que por ende adquiere formas sectoriales, sus ámbitos podrán ser nacionales, regionales (inter o intranacional), estatales (departamento o provincia) o locales.

Por lo regular, el ámbito se define no sólo mediante el espacio físico continuo, sino también a través de la integración económica, demográfica y política que mantenga. Suelen existir regiones cohesionadas económica y demográficamente, las cuales al comprender dimensiones políticas como las estatales, dificultan su tratamiento por la planificación, ya que esta última se ve precisada a reprimir su trabajo en función de intereses y objetivos distintos en cada área política.

Puede afirmarse que la elección del ámbito para la planificación depende básicamente de la cobertura de poder (político, legal e institucional), del ente responsable e iniciador del proceso de planificación, aunque influyen también sus recursos de información, técnicos, financieros y humanos.

LOS PRODUCTOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

Usualmente un proceso de planificación se orienta con base en el o los productos que pretenden obtenerse mediante su desarrollo. Sin embargo, es errónea la identificación común que suele hacerse entre el proceso mismo y los trabajos o documentos que lo resumen. La planificación no es un plan o un estudio de preinversión (proyecto), puesto que si así fuese se detendría al concluir la elaboración del último documento. Es más, la planificación tampoco finaliza con la última obra a la que haya dado lugar, ya que se retroalimenta con la operación y conducción del fenómeno hasta llegar a replantear sus propias orientaciones en constante flujo.

Los productos de la planificación turística están limitados por diferentes niveles, ámbitos y destinos preestablecidos. Los principales productos son los planes nacionales de turismo, siguiendo en orden de importancia los planes regionales de turismo, los planes estatales o provinciales de turismo, los planes locales de turismo (donde se incluyen los urbanos), los programas de desarrollo turístico y los proyectos turísticos.

Estas dos últimas categorías (programas y proyectos) se deben considerar productos de un proceso de planificación turística sólo cuando efectivamente se identifiquen o resulten de ésta. En la mayoría de los casos no surgen de un proceso que busque conducir el fenómeno turístico en cualquiera de los ámbitos señalados, sino a raíz de proposiciones o intentos aislados. En estas condiciones, no pueden considerarse como productos de la planificación sino como

productos de un estudio particularizado, independientemente de lo correcto o amplio que sea este último

Existen numerosos ejemplos de programas y proyectos turísticos tanto de iniciativa gubernamental como privada que han surgido en forma aislada y han conducido a impresionantes complejos y unidades turísticas, los cuales sin embargo no proceden de un auténtico proceso de planificación con la gama de inconveniente que ello ha producido en otras ramas económicas y en el propio turismo. Para apreciar tales inconvenientes no es necesario enfocarlos a nivel nacional; en ocasiones, basta el regional. Véase por ejemplo el caso de los programas turísticos en algunas costas de México y sus repercusiones en aspectos como el nivel de precios de la región.

Los programas (conjunto de proyectos integrados entre sí) y proyectos pueden dar lugar a diferentes tipos de inversiones como los complejos, centros, circuitos, corredores y unidades turísticas¹, e incluso llegan a aglutinar acciones y políticas económicas específicas de este campo. Estos aspectos volverán a tratarse en el último capítulo, al hablar de los elementos de la planificación turística.

DESTINOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

Aun cuando es usual generalizar mediante el término de turismo, en la realidad este fenómeno en sí mismo, sin complemento, no existe. Lo que se verifica en los hechos son tipos de turismo. El empleo de su expresión común sólo debe tener finalidades analíticas como medio de aglutinar mentalmente manifestaciones con características afines.

Puede planificarse o incluso analizarse correctamente esta actividad, a condición de que se tenga presente que la expresión de turismo es una abstracción que facilita la amalgama conceptual de formas diferentes cuyas causas, orígenes, destinatarios, condicionantes y efectos son particulares.

Atendiendo a los elementos antes citados se registran los siguientes tipos de turismo: turismo receptivo, turismo emisor, turismo interno y turismo social.

Todos ellos aun cuando se identifican por medio de una naturaleza semejante englobada en la definición de turismo antes mencionada (capítulo 1, pág. 12,) requieren un tratamiento relativamente independiente sin dejar de aceptar su interconexión.

¹ Para una definición más amplia de estos conceptos, consúltense los documentos del Centro Interamericano de Capacitación Turística de la Organización de los Estados Americanos con sede en México.

A este respecto es conveniente tener cuidado con las clasificaciones superficiales sobre los tipos de turismo, ya que puede llegarse a extremos ridículos. La división establecida en este capítulo, tiene justificantes sociales y económicos de peso y no se hace al azar o por capricho.

El turismo receptivo proviene de segmentos poblacionales cuyas variables socioeconómicas, motivacionales, de personalidad, de hábito, etc., son peculiares y distintas de las que representan al turismo emisor y a los turismos interno y social.

Cada uno de los tipos mencionados exige un procedimiento de análisis, un enfoque metodológico y un esfuerzo de planificación adecuado a sus condicionantes.

La figura que aparece en la página siguiente incorpora los componentes de la planificación turística que hemos venido señalando desde el inicio de el presente capítulo.

del

FORMAS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

La planificación del turismo adquiere también formas distintas según sea el país o la región en que se ejerza, el monto y naturaleza de las inversiones que contenga el desarrollo de su estrategia y la disponibilidad de recursos económicos en sus diferentes núcleos de poder y decisión.

Las formas más frecuentes de planificación de esta actividad en el caso de las economías occidentales de mercado y en particular de los países latinoamericanos donde el sector público ha logrado una fuerte intervención en el área económica, son las siguientes: indicativa, imperativa y mixta.

Indicativa

Esta forma se presenta en aquellas áreas, regiones o líneas de turismo donde el Estado —que es normalmente el responsable de todo proceso de planificación a nivel sectorial, nacional o regional—, no interviene directamente en la realización de obras o en inversiones definidas, por lo que la concreción del proceso queda en manos del capital privado.

En tales circunstancias, la ejecución del plan depende de la capacidad del Estado para hacer participar al capital privado, ya sea mediante la aplicación correcta de políticas económicas específicas o a través del convencimiento atendiendo a los intereses de dicho capital.

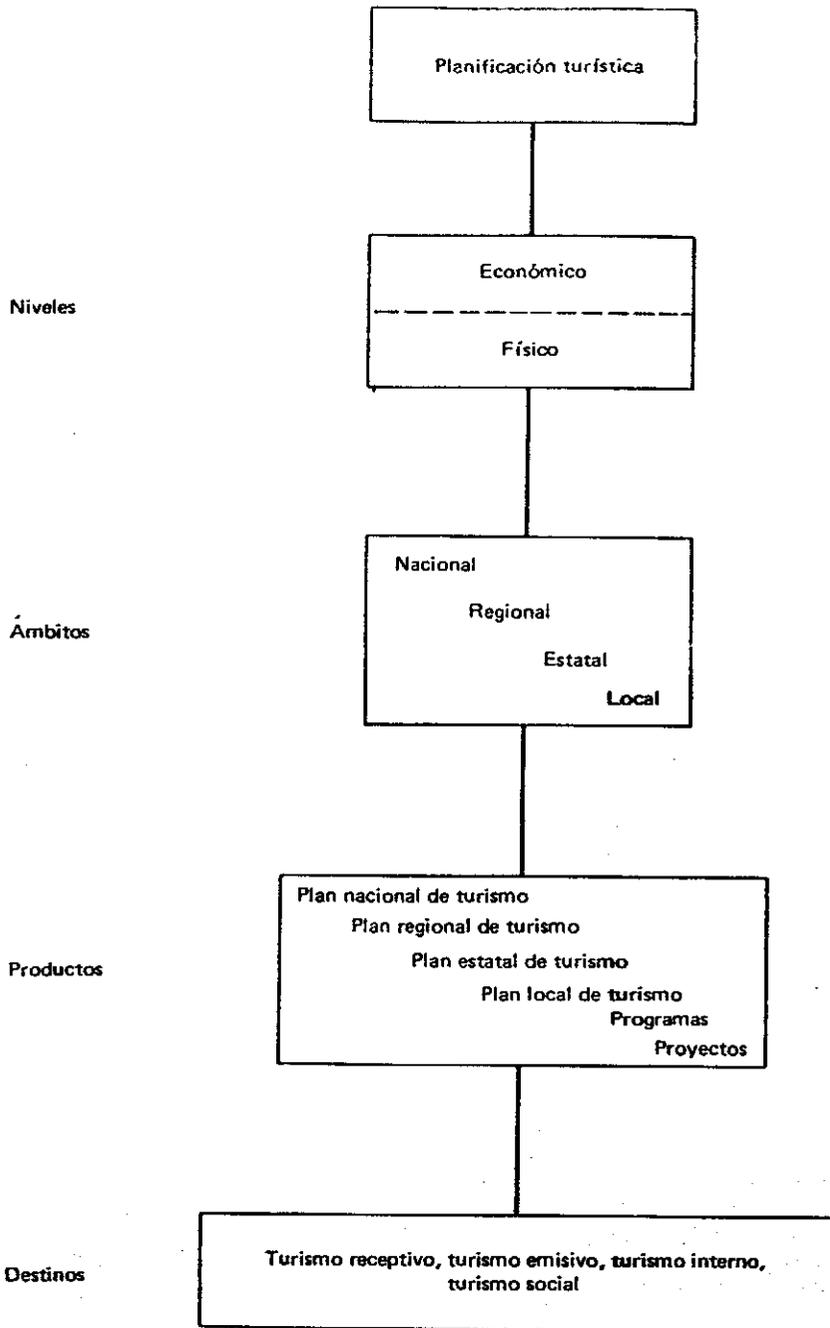


Figura 1. Niveles, ámbitos, productos y destinos de la planificación turística.

Imperativa

Esta forma de planificación turística se da cuando la ejecución del proceso se lleva a cabo con recursos del sector público en su totalidad, en ausencia prácticamente absoluta del capital privado y bajo las directrices para cada una las entidades gubernamentales de un solo organismo estatal que comanda el desarrollo integral de dicho proceso.

La forma imperativa es poco común en el continente americano, aunque en ciertas circunstancias llega a presentarse, sobre todo, en el caso de zonas deprimidas o tipos de turismo poco desarrollados donde el capital privado no interviene y el Estado está precisado (ante presiones políticas, sociales, etc.) a ejercer su acción. En tales situaciones la coordinación, dirección y ejecución del proceso de planificación suele quedar a cargo de un ente gubernamental que fija o determina (en términos imperativos) las acciones de otras entidades públicas relativas al plan en cuestión. Para ello requiere como es lógico, el aval y apoyo político de las máximas autoridades ejecutivas en el ámbito de su acción.

Mixta

La forma mixta es, de hecho, la más común en los países donde el capital privado (fuerte o débil) viene condicionando históricamente su intervención a las facilidades de carácter infraestructural que le brinda el Estado.

Esta forma se da sólo ahí donde el sector público tiene capacidades económicas para ejecutar inversiones y coparticipar en actividades de menor urgencia social como es el turismo.

Por lo regular, la planificación mixta se presenta cuando el desarrollo del fenómeno turístico requiere de fuertes inversiones y las posibilidades del mercado son grandes. De otra manera, normalmente se deja esta actividad en manos del capital privado, efectuando exclusivamente la forma indicativa.

En la actualidad existen ya algunos intentos que reflejan una orientación similar a la de planificación mixta, aunque no son realmente parte de un proceso de planificación son esfuerzos (muy importantes pero aislados) semiindependientes de desarrollo turístico.

En estos casos (Cancún, Ixtapa y Los Cabos, en México; Bahía Culebra Tornasal, etc., en Centro América), la inversión fundamental en infraestructura ha quedado delegada al sector público, mientras que la correspondiente a la creación de empresas turísticas, se asigna en su mayoría al capital privado para la explotación directa de la actividad.

Aun cuando no necesariamente debe prevalecer esta división, al menos en términos exclusivos (infraestructura para el Estado, empresas turísticas para el capital privado) es frecuente que los círculos de decisión en los países latinoamericanos identifiquen un proceso mixto con una integración similar, lo cual lleva a ciertos problemas de diversa índole (sobre todo, financieros para el sector público) y limita su práctica.

En la figura de la página siguiente se ejemplifica un caso bajo la concepción antes mencionada.

Como se verá más adelante cuando se trate sobre el tema de las inversiones turísticas en relación con los proyectos, en la realidad dentro de un programa de desarrollo turístico persisten inversiones no solamente en infraestructura y equipamiento, sino también en lo que se denomina superestructura (facilitación y conducción del fenómeno).

Sin embargo, en este capítulo sólo se han mencionado las inversiones en los dos primeros campos a fin de apreciar con mayor sencillez la integración que implica en un proceso de planificación turística, con forma mixta, la intervención conjunta de capitales estatales y privados, así como las aplicaciones que ha tenido dicha forma en programas turísticos recientes.

Cabe aclarar finalmente, que se identifica la forma imperativa con la inversión de capital estatal, suponiendo que el sector público sea capaz, a partir de una cierta integración orgánica, de hacer imperativas a sus propias partes integrantes, las decisiones que adopta para sí mismo.

Si esta situación no se presenta eventualmente en algunos países, tendrá que explicarse en función de debilidades políticas e institucionales en los círculos ejecutivos, ya que teóricamente el Estado forma un órgano público cohesionado con líneas de poder y decisión, estructuradas de tal modo que los niveles ejecutores deben cumplir las resoluciones adoptadas por sus superiores.

Tomando en cuenta que el organismo estatal de planificación o sus sustitutos en cada caso tendrán que estar ubicados (como resulta lógico esperar) en los círculos ejecutivos o muy cerca de ellos, es de suponer que las entidades públicas ejecutoras (ministerios y secretarías de obras públicas, servicios sociales, empresas estatales, etc.) actuarán conforme a las directrices recibidas y en esta forma, se concretará la forma imperativa de la planificación, por lo menos para el sector gubernamental, ya sea individualmente o en coparticipación con el capital privado (forma mixta).

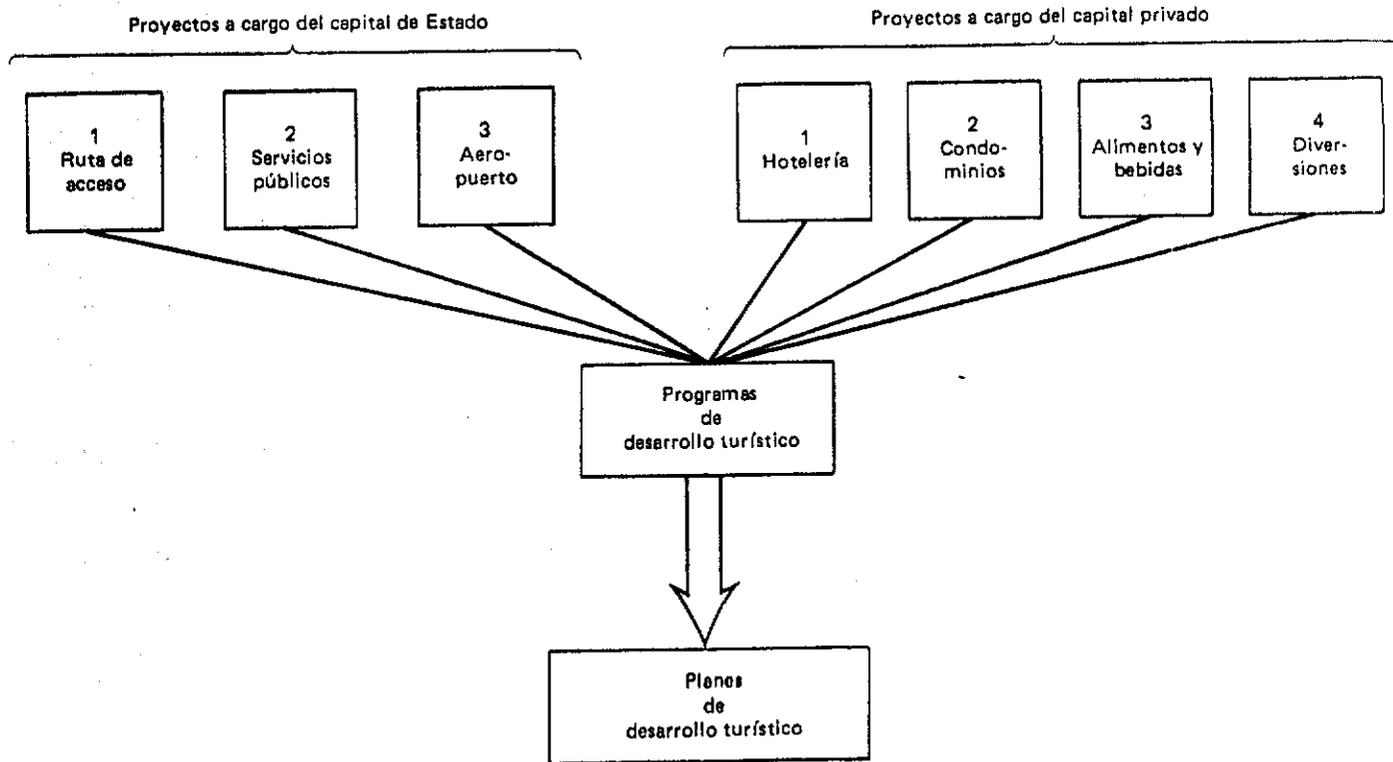


Figura 2. Forma mixta de inversión y planificación turística.

AMPLITUD TEMPORAL DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación es, como ya se anotó, un proceso; por lo tanto, en principio no sería dable definir con precisión el periodo o los periodos de su intervención en el desarrollo de un fenómeno socioeconómico.

Sin embargo, todo proceso de planificación y, por ende, todo plan (que es uno de los productos de aquél) incluye en su seno una propuesta de acción, la cual deberá fijarse en el tiempo con objeto de evitar impresiones que la vuelvan inoperante.

La amplitud del periodo definido para la implementación de dicha propuesta, imprime una cierta denominación temporal al plan y al proceso de planificación, ya sea de corto, mediano o largo plazo.

Cada amplitud establecida con apego a tal clasificación depende de la actividad económica en tratamiento, el espacio de aplicación y muchos otros factores.

En general, puede decirse que un horizonte de planeación que alcance hasta uno o máximo dos años será de corto plazo. Para el mediano plazo suelen asignarse periodos de cuatro o cinco años. Los horizontes de largo plazo son menos estrictos que los de corto plazo y llegan a establecerse hasta en 10 o 15 años según el sector o actividad de que se trate.

Algunos planes (o similares) se conciben para varios plazos, determinándose unos a otros; o sea, se ubica el corto plazo según el mediano y éste, a su vez, de acuerdo con el máximo horizonte de planeación establecido, por lo que los periodos antes citados varían de manera importante.

En otras ocasiones el horizonte político o de decisión determina al de planeación haciendo que este último se sujete al primero.

Los llamados "planes operativos" suelen elaborarse para periodos máximos de un año.

AMPLITUD JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA ✓

Esta amplitud proviene o se deriva de la forma de planificación adoptada (indicativa, imperativa o mixta) y se refiere a la responsabilidad fundamental sobre la iniciación, conducción, ejecución y administración de un plan de desarrollo en cualquiera de sus niveles, ámbitos o demás aspectos ya mencionados.

Por lo regular aun cuando es el Estado quien se encarga de tales funciones, bajo ciertas formas de planificación, algunas funciones como la ejecución y administración llegan a quedar bajo la respon-

sabilidad de entidades y empresas, variando así la amplitud jurídica y administrativa del proceso.

En general, existen tres amplitudes de esta naturaleza: la del sector público, la del sector privado y la mixta.

La primera equivale a decir que todas las funciones de responsabilidad concernientes al plan, son exclusivas del sector público; la segunda implica lo respectivo para el sector privado y la tercera una división decidida según corresponda entre el primero y el segundo sectores.

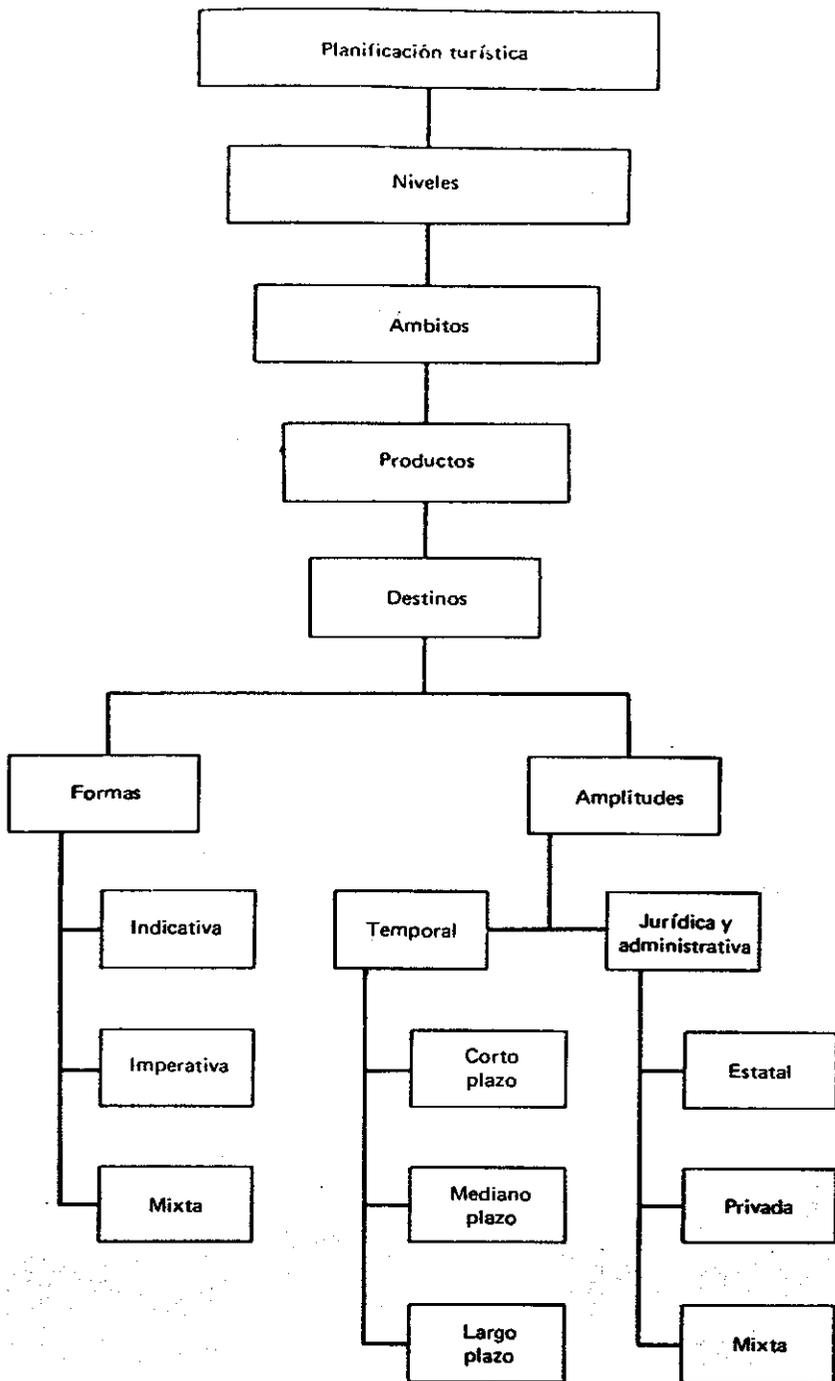


Figura 3. Formas y amplitudes de la planificación turística.

ELEMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

Al comentar el tema de la planificación turística en el capítulo anterior, se reconoció que hasta el momento los estudios turísticos de cierta seriedad han recurrido a las metodologías y técnicas ya experimentadas en otras actividades económicas, con el propósito de adaptarlas o modificarlas en lo que resulte pertinente.

Corresponde aclarar que una de las razones principales de tal situación es de orden histórico, dado el retraso temporal que se dio entre la expansión de la actividad turística (y su correspondiente tratamiento analítico), con respecto al desarrollo de otras ramas y sectores de la economía.

Dentro de este contexto deberá entenderse la presentación que aquí se realiza en relación con los componentes de la planificación turística, tomando en cuenta por un lado, que provienen de la metodología general de planificación, y por el otro, que son aquéllos cuya aplicación ha sido efectivamente puesta a prueba dentro del campo turístico.

De lo anterior, no debe inferirse la ausencia de modalidades e incluso aportaciones para el caso de la actividad turística en el terreno metodológico de la planificación. De hecho, la ejecución de trabajos concretos en esta materia para asuntos específicos ha conducido a innovaciones importantes en áreas como la fijación de estrategias, los cuadros de relaciones, los modelos de comportamiento y los procesos para estudios de factibilidad.

Sin embargo, rebasaría los límites previamente establecidos para este escrito extenderse hacia otras innovaciones metodológicas ejercidas dentro de la actividad turística; su estudio y el de casos particulares es de gran importancia y merece un tratamiento específico en futuros trabajos.

Por otra parte, la posición de retraso relativa antes mencionada, brinda al estudio y a la aplicación de la planificación turística ciertas ventajas, peligros y debilidades que requieren aprovecharse o evitarse en cada caso. Las ventajas provienen del "camino andado" por el proceso de maduración metodológica de la planificación económica en general, cuyos ajustes y discusiones superadas en etapas anteriores pueden ahorrarse en beneficio de nuevas aportaciones.

Los peligros corresponden básicamente a la exageración que puede hacerse sobre las "etapas quemadas" en el orden técnico y metodológico, lo que conduciría a una insuficiente revisión de tópicos teóricos fundamentales o a una aplicación inadaptada de técnicas y procedimientos creados en función de otros sectores económicos de naturaleza diferente.

En cuanto a las debilidades (manifiestas en la actualidad en un gran número de estudios y documentos sobre turismo), puede hablarse por lo menos de la indiferencia para incursionar a partir de esta actividad en temas como el proceso de desarrollo, la distribución del ingreso o la instrumentación de políticas económicas.

Al hacer referencia en los ítemes siguientes a los elementos generales de la planificación turística se evitará profundizar en conceptos que ya han sido explicados extensamente por instituciones y obras dedicadas a la planificación económica.¹ Se tratará de exponer desde un punto de vista particular los conceptos y elementos básicos de esta materia, pero sobre todo, aquéllos que se ejercieron en la práctica para trabajos de planificación turística en casos concretos dentro del área latinoamericana.²

"IMAGEN DESEADA"

El primer elemento presente (aunque no siempre en forma consciente o manifiesta) en todo proceso de planificación económica se denomina "imagen deseada" o "imagen objetivo". Surge del juicio inicial que realizan los participantes (responsables o simples actores) en un fenómeno socioeconómico, sobre el comportamiento pretérito y futuro del mismo. Al evaluar dicho comportamiento recurriendo a la experiencia o al sentido común, ya sea en forma

¹ Véanse los documentos técnicos de organizaciones como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica, La Sociedad Latinoamericana de Planificación y la OCDE, entre otras.

² Para un mayor abundamiento sobre dichos casos, consultar los documentos de divulgación de la OEA. Programa de Desarrollo Turístico/Sistema CICATUR, en lo relacionado con planes nacionales de desarrollo turístico e identificación de proyectos.

metódica o por relaciones evidentes, se tenderá a adoptar una posición en función de intereses específicos que ratifique o rectifique el destino del fenómeno. Cuando tal posición se generaliza entre los participantes o sencillamente se incorpora a la esfera dominante de las decisiones, tiende a desencadenar el esfuerzo por influir en la conducción de dicho fenómeno y si ello se hace con el concepto de la planificación, esta última se habrá iniciado.

La imagen de la situación deseada, pocas veces llega a ser definida en esta primera instancia más allá de sus rasgos generales, debido entre otras cosas a la vaguedad y deficiencias con las que normalmente se concibe el conjunto de sus características.

Aun cuando los promotores y técnicos comprometidos en un proceso de planificación posean un vasto conocimiento de la actividad donde se desenvuelven, es común que éste se encuentre disperso o compartido. De ahí, la necesidad de pasar a una segunda etapa una vez que se ha delineado la "imagen objetivo" por parte de los responsables del fenómeno socioeconómico.

Esta segunda etapa (diagnóstico) deberá ordenar con claridad, completar y depurar todos los datos y elementos que faciliten una visión general de la situación en que se encuentra la actividad en estudio, así como de su desarrollo espontáneo o natural. Ello permitirá precisar cuáles son los rasgos que se desean alterar en favor de la "imagen objetivo" preestablecida.

DIAGNÓSTICO

Corresponde al diagnóstico describir y analizar la llamada "situación existente" o "situación por transformar", para lo cual conviene subdividirlo por lo menos en tres secciones interconectadas entre sí. La primera está referida a su pasado (de corto o mediano plazo) y procura determinar las causas básicas que originaron sus características presentes.

Será imprescindible descubrir y explicar en este apartado el "hilo conductor" y las "variables claves" que han determinado su desarrollo espontáneo.

Puede afirmarse que en esta parte del diagnóstico se mezclan en proporciones semejantes el tratamiento descriptivo y el analítico, aunque siempre resulta conveniente que el segundo determine al primero, a fin de eliminar en lo posible los datos y referencias intrascendentes para la comprensión del fenómeno.

La segunda sección ha de enfocarse al periodo presente o más reciente de la actividad o elemento en estudio. Para esto es necesario ubicar un lapso medianamente homogéneo en cuanto a rasgos y orientaciones. La amplitud de dicho periodo y su cercanía

o inclusión al momento en que se practica el diagnóstico dependerá de cada caso y fundamentalmente de la consistencia, uniformidad y frecuencia de la información disponible.

En este apartado, la forma descriptiva puede tener cierta preponderancia de volumen debido a la función "fotográfica" que cumple y a la necesidad de contar con un marco amplio de referencia para elaborar correctamente la siguiente sección del propio diagnóstico.

No obstante, también aquí la fuerza analítica del realizador tendrá que mantener la coherencia de lo que se describe, con objeto de facilitar el entendimiento del proceso.

La tercera sección reviste gran importancia, dado que apoyándose en las dos anteriores, debe estimar la orientación y las formas naturales que adoptaría la actividad en su futuro a corto y mediano plazo. Todo ello en ausencia de intervenciones globales o parciales propias de un esfuerzo de planificación, o sea, siempre y cuando su desarrollo histórico siga obedeciendo a las fuerzas que lo determinaron.

Para ello es habitual recurrir a técnicas estadísticas, análisis de variables e incluso modelos de simulación, a fin de proyectar, prever o pronosticar el comportamiento esperable del fenómeno en caso de que no se intervenga sobre él.

En este apartado el peso evidente recae sobre el tratamiento analítico que se logre del problema. Es quizás una de las partes más complejas de todo el proceso de planificación, debido al grado de error en que se puede incurrir, ya que se pretende visualizar el futuro a partir del pasado y el presente; aun cuando, como es natural, sobre el primero podrían influir un gran número de factores que hasta el momento de elaborar el diagnóstico no se hubiesen manifestado.

El cumplimiento de las secciones integrantes del diagnóstico no garantiza, de ninguna manera, el disponer de un marco correcto de referencia con base en el cual fijar una estrategia para modificar las orientaciones del fenómeno o el comportamiento de sus partes.

Es necesario disponer de un cuadro metodológico que abarque por lo menos las variables decisivas de la actividad en cuestión. Dicho cuadro ha de lograr la amplitud mínima para servir de sustento a conclusiones y proposiciones posteriores.

En el caso de la actividad turística, el diagnóstico depende del ámbito, el destino y los tipos de turismo en análisis. No obstante, podría mencionarse a manera de ejemplo, algunas de las principales variables que se han empleado en diagnósticos enfocados al desarrollo turístico para un ámbito nacional, teniendo como destino la realización de un plan nacional y buscando abarcar los distintos tipos de turismo.

Las siguientes variables ofrecen un marco de referencia al respecto:

- Cuadro general de datos estadísticos (datos físicos y geográficos, sociales, económicos, etc.).
- División general de la economía (estructura intersectorial de producción, estructura de distribución, consumo e ingreso; total y regiones económicas; relevancia y elementos críticos).
- Orientaciones de la planificación global y de la política económica general.
- División regional y por zonas del país (prioridades socioeconómicas).
- Definición de políticas económicas específicas (crediticia, fiscal, salarial, etc.) en aplicación y por regiones.
- Orientaciones generales del sector, objetivos, metas y estrategias del turismo, si existiesen.
- Orientaciones, objetivos y estrategia de sectores y ramas económicas que estén directamente relacionadas con la actividad turística.
- Afluencia turística al país clasificada según convenga (por nacionalidades, continentes, medio de ingreso, edades, destinos internos, ingresos económicos, forma de viajes, etc; actual, futura y potencial).
- Ingreso por concepto de turismo receptivo.
- Régimen estacional del turismo receptivo.
- Gasto promedio y estructura del gasto del turismo receptivo.
- Tendencias y estructura de los precios y calidad de los bienes y servicios consumidos preferentemente por el turismo receptivo.
- Tendencias y estructura de los precios y calidad de los bienes y servicios utilizados como insumos por las empresas que forman la planta de oferta turística del turismo receptivo.
- Tendencias y estructura de los precios y calidad de los bienes y servicios utilizados como insumos por las empresas que forman la planta de oferta turística del turismo receptivo.
- Comparación de cifras y tendencias en los principales mercados competitivos para los conceptos de afluencia (clasificada), ingreso gasto (y estructura), precios de bienes y servicios e insumos de las empresas turísticas.
- Participación nacional en el movimiento turístico mundial, continental y regional clasificada según corresponda (turismo de "playa y sol", de convenciones, de negocios, etc.).
- Participación nacional en sus principales mercados.
- Situación actual y esperada de los principales oferentes com-

- petitivos (puesta en valor de nuevos atractivos, políticas de facilitación, promoción, etc.) y complementarios.
- Inventario turístico nacional de atractivos clasificados según convenga, por regiones y zonas turísticas.
 - Estructura y análisis regional con criterios de potencialidad turística.
 - Movimientos de turismo emisor (clasificados según convenga; actual, futuro y potencial).
 - Preferencias, destinos y motivaciones del turismo emisor, gasto *per cápita* y estructura del gasto.
 - Formas de viaje y medios del turismo emisor.
 - Movimientos de turismo interno (clasificados según convenga; actual, futuro y potencial).
 - Referencias y motivaciones del turismo interno, gasto *per cápita* y estructura del gasto.
 - Régimen estacional (por zonas turísticas) del turismo interno.
 - Formas y medios de viaje del turismo interno (clasificadas según convenga).
 - Movimiento del turismo social (clasificados según convenga; actual, futuro y potencial).
 - Mecanismos de organización del turismo social.
 - Estructuras de financiamiento y promoción del turismo social.
 - Políticas específicas para cada tipo de turismo.
 - Relevamiento y análisis general de la infraestructura de utilidad turística, clasificada según convenga.
 - Servicios auxiliares al turismo.
 - Formas y mecanismos de capacitación, legislación, organización y comercialización turística según cada tipo de turismo.
 - Oferta turística (planta turística desglosada por regiones y zonas turísticas, clasificada según convenga —incluye la capacidad total de oferta de todas las empresas de bienes y servicios turísticos—).
 - Oferta de bienes y servicios de apoyo al turismo (incluye empresas cuyos productos de venta no son esencialmente turísticos, pero que regularmente esperan ser un apoyo de esta actividad).
 - Proyecciones y previsiones sobre el comportamiento futuro de la oferta, tanto turística como de ramas económicas de apoyo por regiones económicas y zonas turísticas (inventarios de proyectos de inversión y pronósticos).
 - Integración turística y regional (relaciones por regiones económicas entre la demanda de empresas turísticas y la oferta regional).
 - Promedios de ocupación por zona turística.
 - Concentraciones por categoría en empresas turística.

- Regímenes de mercado en la oferta y demanda turística.
- Indicadores financieros de comportamiento (razones, puntos de equilibrio, etc.).
- Régimen estacional por grupos de empresas, en regiones y zonas turísticas.
- Órganos y mecanismos de financiamiento a empresas turísticas y afines.
- Estructura, políticas y comportamiento del transporte de aplicación turística.
- Estructura administrativa (pública y privada).
- Situación del espectro artesanal folklórico (organización, participantes, manifestaciones, etc.).
- Agrupaciones, formas de participación y relaciones entre participantes de la actividad.
- Movimientos (hacia el exterior o al interior del país o región) de capitales relacionados con las empresas turísticas.

Los aspectos antes citados constituyen sólo algunos de los elementos principales de un diagnóstico de carácter turístico (en este caso a nivel nacional). No obstante, ni la relación anterior es exhaustiva, ni se quiere afirmar que los renglones mencionados deban ser cubiertos en su totalidad al elaborar un diagnóstico turístico. En la mayoría de las ocasiones los limitantes de información, tiempo o recursos, obligan a emprender esta etapa con menos elementos que los deseados; lo cual no implica necesariamente un diagnóstico erróneo.

En realidad, este componente llega a ser muy elástico en la amplitud de los datos manejados y en la profundidad de los mismos. En todo caso, lo fundamental es la correcta visión analítica del fenómeno, el descubrimiento de sus variables determinantes y la presentación de sus relaciones más importantes; todo ello se logra con una cuota de información que varía según el caso.

FIJACIÓN DE OBJETIVOS Y METAS

Considerando las grandes líneas de la situación deseada (“imagen objetivo”) y la descripción pormenorizada de la situación existente (diagnóstico), procede avanzar hacia una nueva etapa que precise con claridad los objetivos y metas cuya consecución permitirá al fenómeno o actividad en proceso de planificación, aproximarse a la situación deseada.

Tanto el objetivo como la meta, muestran los aspectos fundamentales que se pretenden alcanzar mediante el proceso de planificación. No obstante, su naturaleza y jerarquía son diferentes, ya

que mientras el primero no se expresa en forma cuantitativa, la segunda deberá hacerlo mediante órdenes de magnitud. Asimismo, el objetivo tiene integridad en sí mismo, mientras que la meta proviene o se desprende de aquél, teniendo por lo tanto una jerarquía menor.

En algunas actividades económicas se facilitan más que en otras la conversión de objetivos generales en metas específicas, debido a las características conmensurables que ofrece su proceso de desarrollo.

En el caso del turismo, sólo un escaso porcentaje de sus variables objetivos, suelen ser susceptibles de ser transformadas en metas, dada la índole de los factores que intervienen en su desenvolvimiento.

Ello hace que con frecuencia se recurra en la planificación turística a presentaciones heterogéneas, combinando en un mismo plano tanto objetivos generales como metas concretas, dependiendo de la posibilidad real que presente la cuantificación de las variables que se desea alterar.

En la planificación turística suelen diferenciarse también objetivos y metas según el destino del proceso, ya que las distintas clases de turismo requieren constantemente tratamientos disímiles aunque interdependientes.

La responsabilidad

La fijación de objetivos refleja la política general de desarrollo que se pretende imponer a una actividad socioeconómica (o a conjuntos de éstas). Por lo tanto, la responsabilidad en la definición de objetivos debe recaer en los círculos de decisión y poder respectivos, y no en los cuadros técnicos. Eventualmente, estos últimos pueden establecerlos a condición de contar con el aval total de las autoridades en cuestión y bajo su compromiso y revisión.

De no ser así, se corre el peligro de iniciar todo un proceso de planificación sobre bases equivocadas, pudiendo desembocar en un grave desperdicio de recursos y una profunda frustración para los agentes económicos que en él intervengan, ya que sin el apoyo político, pocas veces llega a modificarse la dirección y ritmo de crecimiento de una actividad económica.

Prioridades de objetivos y metas

Es importante mencionar la conveniencia de fijar —por parte también de los círculos de decisión y poder respectivos— las prio-

ridades que debe tener cada objetivo o meta en el conjunto, a fin de orientar posteriormente los principales instrumentos y recursos económicos comprometidos en el proceso de planificación, hacia dichas prioridades.

En este sentido, habrá que precisar con claridad cada prioridad por periodos de planeación, esto es, asignarla según un corto, mediano o largo plazo.

Ello se debe a que un mismo objetivo puede tener diferente prioridad según el o los plazos que se le fije, pudiendo ser ésta ascendiente o descendiente en el tiempo.

Un objetivo como la "mejora del sistema organizativo público y privado de la actividad turística nacional", llega a tener prioridades diferentes en plazos distintos; al considerarse por ejemplo, que a corto plazo debe tener la máxima, con objeto de facilitar la consecución del resto de objetivos, mientras que a mediano plazo, tal prioridad puede declinar a un nivel intermedio, y finalmente a largo plazo desaparecer.

Tipos de objetivos y metas en turismo

Existe una gran variedad de objetivos y metas relativos al desarrollo turístico. En el caso de los primeros, suelen repetirse a escala nacional en países semejantes comprendidos dentro de áreas internacionalmente identificadas (Caribe, Sudamérica, norte de África, Europa, etc.).

En lo que concierne a las metas aun cuando éstas se desprenden de los objetivos, es prácticamente inevitable su diversidad ante casos concretos distintos, puesto que dependen del historial particular en materia de turismo, del potencial de desarrollo (atractivos, facilidades, mercados, infraestructura, etc.), de los recursos económicos movilizables en cada situación, del crecimiento de líneas productivas afines y de la capacidad organizativa demostrable.

A manera de ejemplo y con la única intención de ilustrar brevemente un cuadro de objetivos y metas de un plan nacional de turismo, se ha intercalado la figura 4, que muestra algunos de los objetivos tradicionales en esta actividad.³

³ Tomado del Plan Nacional de Turismo de Costa Rica 1977, elaborado por el Programa de Desarrollo Turístico Sistema/CICATUR OEA.

<i>Objetivos</i>	<i>Corto plazo</i>	<i>Mediano plazo</i>	<i>Largo plazo</i>
1. Maximizar el ingreso neto de divisas por concepto de turismo receptivo.	1	1	1
2. Promover la creación de empleos.	1	1	1
3. Impulsar el desarrollo de áreas deprimidas.	0	2	2
4. Promover el turismo interno y la recreación.	1	2	3
5. Promover el turismo social.	1	2	1
6. Mantener, mejorar y aprovechar los atractivos turísticos.	1	1	1
7. Incrementar el ingreso de los factores productivos que intervienen en el sector.	1	1	2
8. Contribuir a la captación fiscal del sector público.	0	2	0
9. Promover la creación y mejoramiento de la infraestructura del país.	1	1	1
10. Incrementar racionalmente, distribuir y mejorar la planta turística nacional.	1	1	2
11. Mejorar la capacitación de la fuerza de trabajo empleada en el sector.	1	1	3
12. Mejorar la organización administración y conducción de la actividad turística.	1	1	0
13. Promover la integración nacional de las actividades económicas ligadas al turismo.	1	1	1
14. Enriquecer y conservar el patrimonio histórico y cultural, y las manifestaciones populares.	2	2	0
15. Aumentar, enriquecer y promocionar la imagen turística del país.	1	1	0
16. Redistribución del ingreso.	1	1	1

Clasificación de prioridades;

(0) : "sin prioridad"

(3) : "mínima prioridad"

(2) : "mediana prioridad"

(1) : "máxima prioridad"

Figura 4. Lista de objetivos para la evaluación de la estrategia nacional de desarrollo turístico, establecimiento de prioridades por periodos.

DETERMINACIÓN DE ESTRATEGIAS

La estrategia es el planteamiento general sobre la forma como se debe conducir un hecho o actividad, a fin de que alcance satisfactoriamente los objetivos que se le han fijado y se aproxime por lo tanto a la "situación deseada".

En un proceso de planificación, pocas veces puede adoptarse una estrategia sin antes haber analizado y evaluado varias alternativas, ya que esta etapa es crucial para el éxito o fracaso del proceso.

En algunos casos, la estrategia incluye los principales instrumentos de conducción y desarrollo que van a emplearse en el proceso. Sin embargo, lo usual y metodológicamente correcto, es dejar para una etapa posterior, la definición amplia y detallada de todos aquellos instrumentos (políticas específicas, proyectos de inversión y acciones) que se habilitarán para recorrer la ruta de la estrategia. Puede incluso decirse que compete a esta etapa, exclusivamente, el esclarecimiento del camino y dirección que ha de seguir la actividad en cada uno de sus campos básicos durante un tiempo determinado.

Se suele subdividir la estrategia de muchas maneras, según el enfoque adoptado. La claridad y el mejor entendimiento de la dirección que va a imponerse requiere desagregaciones precisas y adecuadas a la actividad específica de la cual se trate.

En el caso del turismo, se han aplicado diversas formas para compartimentar la estrategia, atendiendo al ámbito, destino y nivel de su planificación.

Al recurrir de nuevo al ámbito nacional y al conjunto de la actividad turística, se proponen aquí dos esquemas para desagregar la estrategia, con objeto de facilitar su aplicación en casos concretos y desarrollarla de acuerdo con los requerimientos usuales de la planificación turística.

Estrategia general de desarrollo turístico

Teóricamente la estrategia deberá ser un todo orgánico integrado como conjunto y no a partir de la suma de sus partes. Sin embargo, en la práctica, cuando esa actividad es muy compleja, la fijación de una estrategia general se complica a tal grado que hace imposible su aplicación. Ello lleva a desagregarle tantas veces como sea necesario, hasta que pueda efectivamente adaptarse a la realidad por transformar y usarse libremente mediante instrumentos específicos.

Por lo tanto, es común que la estrategia general en turismo deje

de tener actividad en sí misma y pase a definirse por la adición de sus estrategias básicas de desarrollo.

Estrategias básicas de desarrollo turístico

Primer esquema de desagregación

Atendiendo al hecho de que las diferencias principales (socioeconómicas, culturales, motivacionales, etc.) dentro de la actividad turística, están dadas entre sus distintas clases de turismo, se considera que un buen aprovechamiento de la desagregación operativa de la estrategia general se obtendría al desarrollar estrategias específicas de acuerdo con el turismo receptivo, el turismo emisor, el turismo interno y el turismo social.

Cada una de estas clases de turismo representa un destino de la planificación (ver el capítulo 3), e implica manifestaciones socioeconómicas distintas con causas y efectos particulares que exigen un tratamiento exclusivo.

Esta desagregación opera, fundamentalmente, cuando en el país o la región donde se trabaja, existen y se han desarrollado las clases de turismo mencionadas. Cuando algunas de ellas, como el interno o el social, no constituyen manifestaciones de suficiente envergadura, conviene recurrir al segundo esquema de desagregación.

Cada estrategia turística (establecida por la clase de turismo, como se anota en el capítulo anterior), debe subdividirse a su vez, según la expresión concreta que adopte. Hasta el momento, esta subdivisión se ha efectuado en dos partes: subestrategia de aplicación y subestrategia espacializada.

Subestrategia de aplicación. Ésta incluye el planteamiento de desarrollos para la clase de turismo a la que está referida, abarcando sus campos básicos como son los de mercado, financiamiento, promoción, inversión, organización, etcétera.

En este sentido, se sugiere por lo tanto, establecer un camino por seguir en materia de mercado o de inversiones; por ejemplo, para cada clase de turismo dentro de la llamada subestrategia de aplicación.

Subestrategia espacializada. En virtud de la profunda dependencia que guarda el desarrollo turístico con respecto de la localización de los atractivos y de la planta de oferta, cada zona y área turística cumple o puede cumplir una función concreta en el conjunto nacional o regional en que se encuentre insertada.

Es por ello, que se ha llegado a través de la práctica a considerar indispensable fijar en la estrategia, el papel que deberá desempeñar

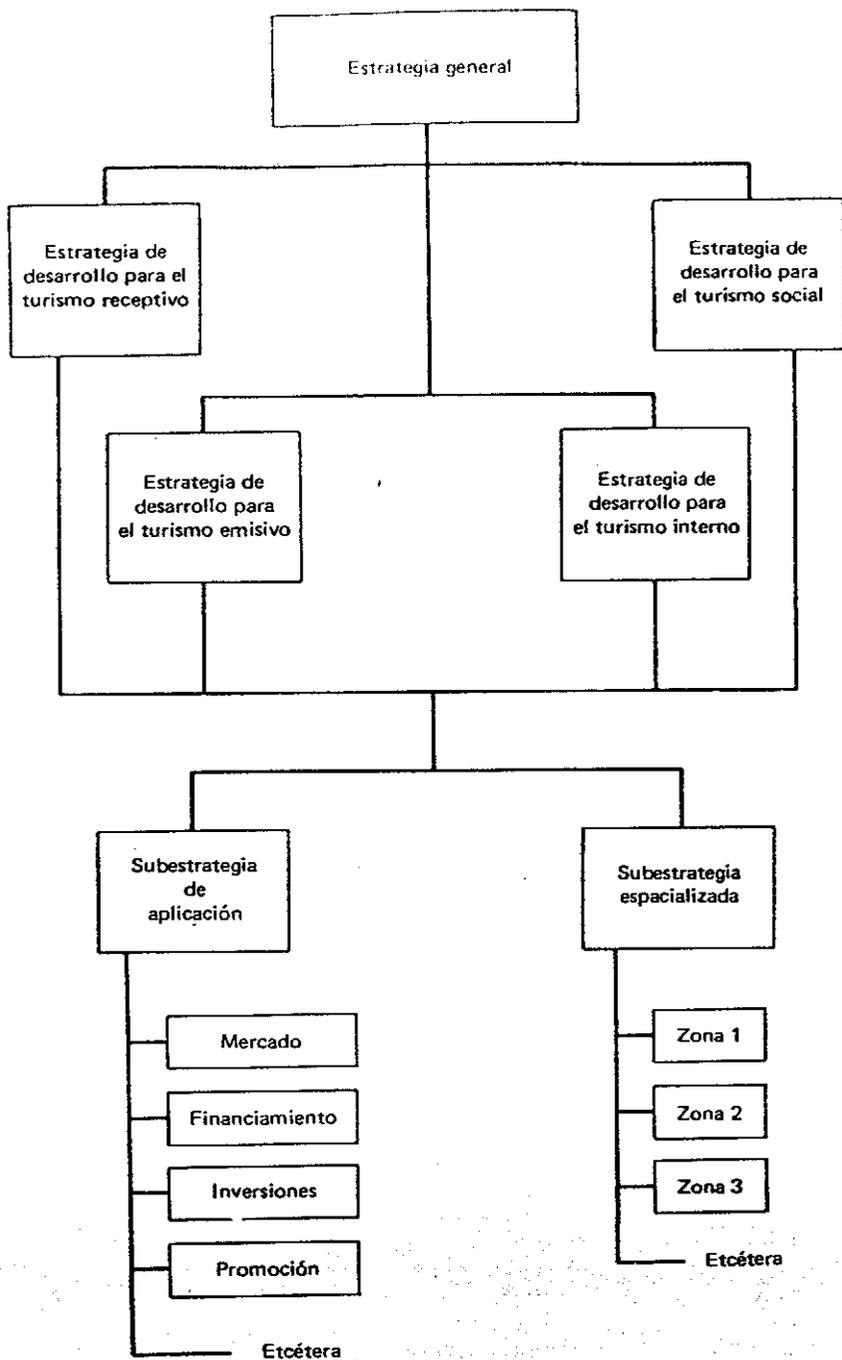


Figura 5. Esquema de desagregación para la elaboración de una estrategia de desarrollo turístico en el ámbito nacional.

un espacio turístico determinado en el conglomerado general que se está analizando, asignándole una imagen turística y una interconexión funcional con el resto de los espacios.

En el caso de este primer esquema de desagregación habría que fijar el papel que cumple cada región y zona o espacio turístico, dentro del desarrollo de cada clase de turismo analizado.

Segundo esquema de desagregación

Cuando en un país algunas clases de turismo sobresalen en forma evidente, ya sea por su propio dinamismo, por la debilidad de las otras, o por la combinación de ambas situaciones, suele no ser operativo desagregar la estrategia general en estrategias básicas por clase de turismo. Es ahí cuando se recurre a una clasificación pragmática, cuyo funcionamiento no recae en distinciones socioeconómicas, motivacionales, etc., como en el caso del primer esquema, sino en las circunstancias que impone la aplicación a la realidad.

En este caso, las estrategias básicas de desarrollo turístico son la sectorial y la espacial, y pasan a un nivel de subestrategias las determinaciones que en ellas se tomen respecto de las clases de turismo, si tal clasificación procede.

La estrategia sectorial define para todo el espacio de análisis la dirección que debe aplicarse a variables como el mercado, la comercialización, las inversiones, el financiamiento, etc.; en forma general cuando una clase de turismo sea ampliamente relevante o por clases de turismo cuando ellas guarden cierto equilibrio en presencia e importancia.

La relación del esquema de estrategia empleado y la naturaleza de los objetivos que la rigen, es evidente, dado que aun cuando ciertas clases de turismo revistan manifestaciones mínimas en un momento determinado, si en la etapa de los objetivos se ha convenido impulsarlas, habrá que considerar la posibilidad de destacar ese hecho hasta llegar al empleo de estrategias básicas según la clase de turismo.

La estrategia espacial asigna roles, formas y características de funcionamiento a cada subespacio turístico (regiones, zonas, localidades, áreas, terrenos, etc.) y, por lo tanto, a sus respectivas plantas de equipamiento.

En el contexto de este esquema (que ha sido probado recientemente, destacando el caso del Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica), la estrategia espacial se desagrega, a su vez, por clases de turismo, asignando los espacios turísticos idóneos para el desarrollo y concentración de las actividades del turismo interno, receptivo o social.

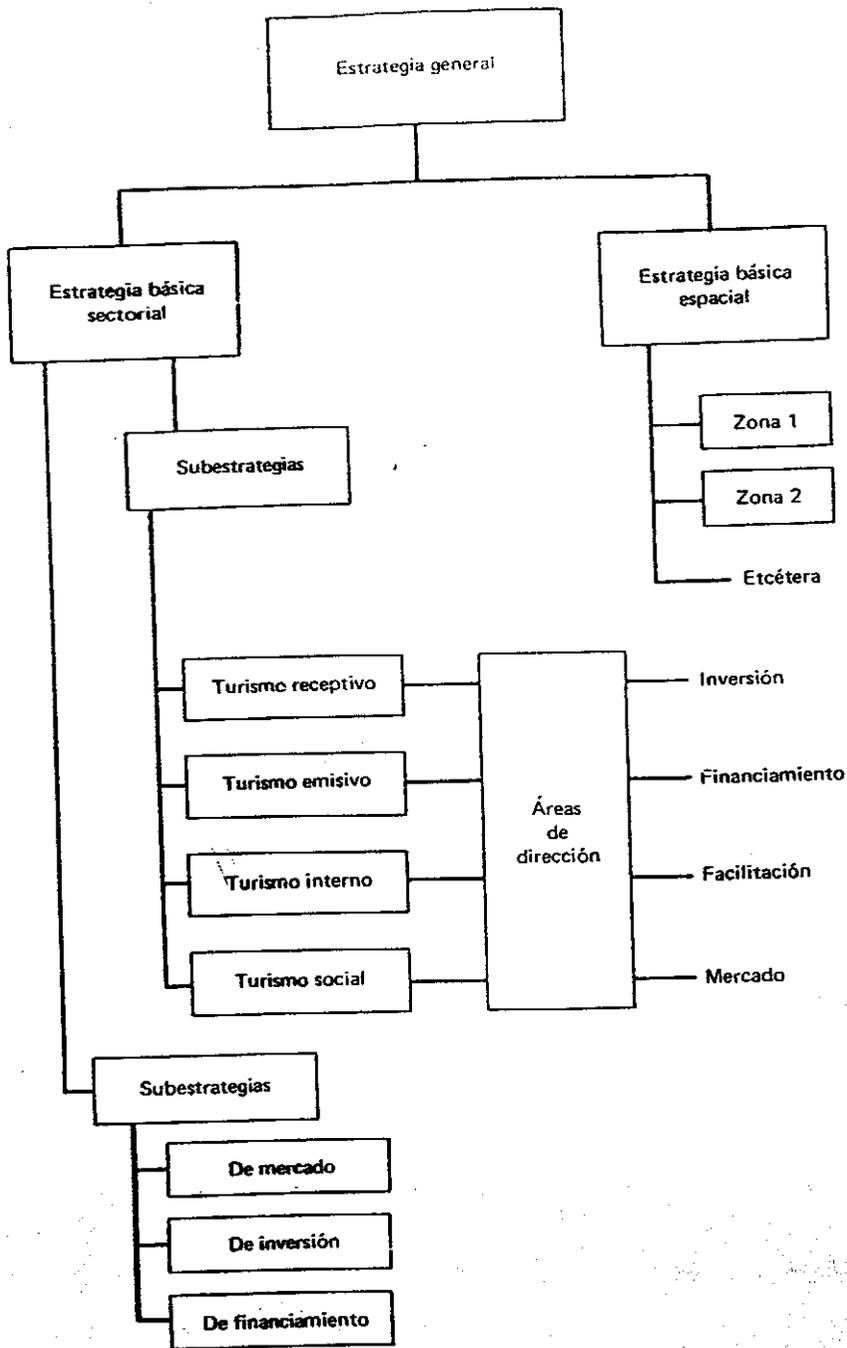


Figura 6. Segundo esquema de desagregación para la elaboración de una estrategia de desarrollo turístico en el ámbito nacional.

DETERMINACIÓN DE INSTRUMENTOS

Establecidos los objetivos y fijadas las estrategias de desarrollo será responsabilidad de una siguiente etapa, el definir, clasificar y ordenar los instrumentos específicos de planificación, con los cuales se pondrá en marcha la etapa de ejecución del proceso.

Tales instrumentos en el proceso de planificación son las variables independientes, mientras que los objetivos son las variables dependientes. Se establecen y operan las primeras, a condición de conocer satisfactoriamente la forma o el grado en que repercuten sobre las segundas.

En la función del desarrollo turístico se presentan una multitud de variables independientes de diversa naturaleza, lo cual complica notablemente su manejo.

Cualquier ejemplo que se tome a este respecto puede comprobar que confluyen en la problemática de la actividad turística elementos de alta subjetividad, mezclados con aspectos netamente objetivos.⁴ Este hecho obliga al planificador que trabaja para esta actividad, a que disponga de un vasto conocimiento sobre la función específica de su desarrollo y a que utilice una amplísima gama de instrumentos.

Asimismo, la presencia destacada de dichos aspectos subjetivos (fundamentalmente en el campo de la demanda del turismo receptivo), que no es exclusiva de la actividad turística pero en la cual adquiere grados relevantes, le imprime a ésta rasgos de inconsistencia y debilidad que han provocado en muchas economías desequilibrios importantes y rechazos desenfocados aunque justificables en relación con el turismo.

Tales elementos subjetivos y sus efectos, traen consigo innumerables obstáculos al proceso de planificación turística y lo hacen muchas veces arduo y dificultoso.

Para resolver este problema se requieren mecanismos cada vez más completos y una acción realmente integral. La única manera de lograr tal acción es a través de la identificación, clasificación y operación de esa gran variedad de instrumentos, de forma tal que se facilite su aplicación en forma coordinada.

Se propone en este punto un ordenamiento de dichos instrumentos en tres grupos y tres categorías, así como un mecanismo de organización. Los grupos responden a la naturaleza del instrumento, las categorías a la línea de operación a que están destinadas

⁴ Véase el caso reciente del turismo en México, donde en su decrecimiento relativo de la afluencia externa influyeron aspectos como las "impresiones negativas" generalizadas y difundidas artificialmente, hasta otros realmente objetivos como la política de transporte, la capacidad de alojamiento en ciertos sitios, etcétera.

y el mecanismo contempla la forma de integrarlos en un conjunto armónico.

Grupos de instrumentos

Como se mencionó, los instrumentos de la planificación turística presentan una gran variedad de formas y contenido. Atendiendo a este último aspecto pueden agruparse en tres grandes secciones: inversiones de activo fijo (IAF), políticas específicas de dirección (PED) y acciones promotoras de desarrollo (APD).

Las inversiones de activo fijo

Por lo regular se aglutinan en torno al plan en forma de proyectos de inversión para la creación de obras físicas específicas como aeropuertos, hoteles, marinas, etcétera.

Las políticas específicas de dirección

Son las determinaciones expresas de origen necesariamente estatal, cuya finalidad es estimular, controlar o deprimir iniciativas, acciones o inversiones.

En el caso de la actividad turística las PED se dividen, a su vez, en dos subgrupos: PED de orden económica general y PED en relación directa con el turismo. En el primer subgrupo se encuentran políticas como la crediticia, fiscal de utilidades, de sueldos y salarios, de importaciones, etc. En el segundo subgrupo se anotan políticas con un ámbito más reducido como la de transportes, tarifas, facilidades, migración, etcétera.

Las acciones promotoras de desarrollo

Pueden ser tanto del sector público como del privado, y se caracterizan por estar orientadas a resolver problemas específicos generalmente del nivel supestructural, así como por requerir erogaciones que frecuentemente no se traducen en obras concretas sino en facilidades al desarrollo turístico. Las APD se dividen a su vez en cuatro subgrupos, atendiendo a la naturaleza del problema que pretendan resolver. Tales subgrupos son: acciones de comercialización, acciones de capacitación, acciones de legislación y acciones de organización.

El primer subgrupo (comercialización), comprende todos los diferentes hechos propuestos a partir de un proceso de planificación para mejorar o incrementar la venta de los bienes y servicios del turismo en los mercados que corresponda, y abarca acciones

como la promoción, la publicidad, la actividad de venta, las relaciones públicas, etcétera.

El segundo subgrupo (capacitación), está integrado por todos los actos considerados necesarios para elevar la productividad de la fuerza de trabajo empleada en el sector y la calidad del producto que éste logra. Es dable subdividirla en tres niveles, según el tipo de trabajo que se busca calificar: básico, medio y superior.

El tercer subgrupo (legislación), lo conforman todos los actos de carácter legal que han de coadyuvar al desarrollo económico de la actividad y al cumplimiento cabal de las estrategias básicas.

Finalmente, el cuarto y último subgrupo (organización), comprende las acciones de administración y organización que tiendan, por un lado, a mejorar los sistemas público y privado, a través de los cuales se conduce la actividad turística en un ámbito determinado y, por el otro, a adecuar esos sistemas y formas de organización a los requerimientos surgidos del propio proceso de planificación.

CATEGORÍAS DE INSTRUMENTOS

El término de categoría, empleado aquí para diferenciar los destinos de cada instrumento utilizado en el proceso de planificación turística, no adquiere ninguna connotación que lleve a diferenciar la importancia de los instrumentos aglutinados en torno a ella. Simplemente se pretende establecer una clasificación que atienda al elemento en que actuará el instrumento.

Las tres categorías que comprenden el contexto de la actividad turística son las siguientes: infraestructura, equipamiento y superestructura.

Infraestructura

En esta categoría se localizan todas aquellas inversiones de activo fijo (IAF) que se emplean como instrumentos y cuyo ejercicio es el permitir, facilitar o apoyar mediante bienes y servicios la función de producción específica de las empresas propiamente turísticas.

Por lo tanto, la infraestructura queda integrada básicamente por obras físicas, generalmente de origen estatal o público, cuyos bienes y servicios producidos no se registran en la economía como producción de la actividad turística, pero que sin embargo le sirven a la misma, como insumos y/o soportes en su función productiva específica.

Las obras de infraestructura se subdividen en internas y externas. Las primeras comprenden la infraestructura turística en tanto son concebidas y construidas exclusivamente en función de su uso por parte de los "consumidores turistas", al menos en lo que respecta a la mayoría de su demanda. Es el caso de las instalaciones para el suministro de bienes y servicios públicos como agua, drenaje, luz, teléfonos, etc., que son utilizados casi exclusivamente por turistas.

Las segundas forman la infraestructura externa cuyo rasgo definitorio y fundamental radica en que su construcción no se concibe, justifica y realiza en función de la actividad turística, sino que se llevan a cabo como apoyo a varias actividades económicas, ya sea en el momento de construirlas o para un futuro cercano.

Un mismo concepto como puede ser el suministro de electricidad será, según las características de su obras, infraestructura interna e infraestructura externa. En el primer caso caerán todas las instalaciones asignadas específicamente a las empresas turísticas como hoteles, condominios, restaurantes, etc., mientras que la conexión del centro o complejo turístico en estudio con la fuente abastecedora más cercana podrá ser infraestructura externa, en tanto dicha conexión se supone que no sólo beneficiará a las empresas turísticas, sino a otras actividades económicas que se desarrollen en áreas cercanas e incluso en poblaciones contiguas.

La división entre infraestructura interna y externa es importante para el análisis, formulación y evaluación de planes de desarrollo turístico. Sin embargo, suele complicarse analíticamente en centros turísticos que tengan mucho tiempo operando como tales, y en aquellos que sean al mismo tiempo ciudades o centros poblacionales importantes en los cuales confluyen diversos tipos de actividades socioeconómicas. En cambio, en los nuevos complejos y programas de equipamiento turístico es relativamente sencillo efectuar esta diferencia y además ayuda notablemente a la elaboración de las estrategias.

En la etapa de estudios, las obras de infraestructura se incorporan a la planificación en forma de proyectos de preinversión.

Estructura o equipamiento

Para efectos de la planificación en turismo es necesario distinguir entre el equipamiento netamente turístico y el equipamiento de apoyo. Los dos tipos son indispensables para el desarrollo de esta actividad y un balance adecuado entre ellos facilita su expansión.

La estructura o equipamiento está formada por todas aquellas empresas (y no por obras de suministro como en el caso de la in-

infraestructura), cuya organización está dada de acuerdo con una función de producción específica.

Para fines de la planificación turística pueden dividirse en tres subgrupos: a) empresas de insumos; b) empresas de complemento y c) empresas turísticas. Las empresas de insumos y de complemento proporcionan el equipamiento de apoyo, y las turísticas el netamente turístico. La diferencia entre el primer subgrupo, y los restantes es evidente en tanto su producción es indirecta para la actividad turística. En cambio, entre el segundo y el tercer subgrupo la distinción se basa en la naturaleza de su demanda mayoritaria, ya que ambas incluyen empresas de producción directa. Esta última diferencia no siempre es fácil realizarla en el análisis de casos concretos.

Empresas de insumos

En la actividad turística se conciben como empresas de insumos a todas aquéllas cuyos productos se emplean en la producción de las empresas netamente turísticas.

Para la planificación económica es fundamental lograr un equilibrio dinámico entre las necesidades de las empresas para consumo final y las de insumos o consumo intermedio. En el turismo pocas veces se contempla y mucho menos se controla la relación entre estos dos tipos de oferta, con lo cual se crean estrangulamientos o desajustes que provocan no sólo el retraimiento de la actividad que se pretende expandir sino incluso serios problemas económicos y sociales en las regiones donde se actúa.

Dentro de las empresas de insumos para el turismo se localizan las agropecuarias, pesqueras, ganaderas, industriales y de servicios, las cuales proveen a las turísticas de todos los bienes necesarios para que puedan, a su vez, crear y ofrecer su producción.

Empresas de complemento

Son aquéllas ubicadas tanto en la esfera de la producción como en la de circulación, cuyos productos a la venta no son demandados en su mayoría y directamente por los turistas, pero que sin embargo son indispensables para que el conjunto de las empresas turísticas pueda operar satisfactoriamente.

Dicha relación de necesidad se establece no sólo porque los empleados de las empresas turísticas requieren todo un equipamiento que les surta los bienes que naturalmente demandan, sino además debido a que incluso los propios turistas obligan, con una

demanda ocasional, ubicar ciertos establecimientos de servicios y bienes complementarios en las áreas turísticas.

De nuevo aquí, cuando se lleva a cabo en realidades concretas el proceso de planificación turística suelen despreciarse este tipo de empresas, entre otras cosas porque se supone erróneamente que su creación es natural y es espontánea una vez que se desarrolla un complejo o un centro turístico. Sin embargo, cuando por múltiples razones ello no sucede se crean problemas de gran importancia, siendo en realidad sencillo el evitarlos mediante una acertada integración de los instrumentos de planificación.

Entre este subgrupo de empresas para el equipamiento se pueden mencionar casos como los servicios asistenciales de hospital, farmacias, clínicas, servicios educativos, talleres de reparaciones y todas aquellas de carácter básico en un conglomerado urbano, dependiendo su complejidad de la dimensión que se esté manejando.

Empresas turísticas

En el caso de las empresas de corte netamente turístico, no hay ningún problema de identificación dentro de un proceso de planificación para la actividad, dada su función de producción dirigida específicamente a una demanda compuesta en forma mayoritaria por turistas.⁵

No obstante como ya se mencionó, en algunas líneas como la de alimentación, transporte e incluso el propio hospedaje llega a presentarse cierta complicación para clasificar su naturaleza y saber con precisión si están funcionando como empresas complementarias (como los restaurantes y cafeterías que prácticamente nunca son visitadas por turistas aunque se encuentren localizadas en centros turísticos), o si realmente forman parte de la "planta turística".

El criterio que se propone es recurrir a la estructura de su demanda tradicional. Si en forma mayoritaria (60 o mayor porcentaje) dicha demanda es ejercida por turistas, la empresa respectiva es parte del equipamiento turístico. Por el contrario, si tal demanda es sólo ocasionalmente de carácter turístico (20 o menor porcentaje) la empresa se clasifica como de equipamiento complementario.

En realidad la decisión para definir los subgrupos de empresas de complemento y turísticas requiere de una cierta flexibilidad y de suficiente criterio, así como de un conocimiento directo de los casos concretos que se estén clasificando.

Por otra parte, cabe afirmar que aun cuando en general las empresas turísticas están integradas por las líneas de alojamiento, ali-

⁵ Véase en el capítulo 1, la definición de turista.

mentos, bebidas, organización de viajes transportación, diversiones y esparcimientos, se dan múltiples casos en que otras muchas líneas se incorporan como empresas turísticas (véase el caso de negocios e incluso manufacturas de ropa que trabajan casi exclusivamente para una demanda turística en países como Perú y Bolivia).

Reiterando, sólo el criterio de la demanda mayoritaria permite una correcta clasificación entre las empresas de complemento y las empresas turísticas.

Debe destacarse que en la categoría de estructura o equipamiento, el grupo de instrumentos que se emplea es, al igual que en la infraestructura, el de inversiones de activo fijo (IAF), sólo que en este caso concebido y conjugado para su empleo por parte de empresas organizadas como tales y no como obras de suministro o instalaciones de servicio. En el proceso de planificación, dentro de la etapa de estudios, el equipamiento por realizar se incorpora en forma de proyectos de preinversión.

Superestructura

En esta categoría están comprendidos tanto el grupo de políticas específicas de dirección (PED) como las acciones promotoras de desarrollo (APD); su diferencia ha sido explicada anteriormente.

La superestructura está formada por los entes u organismos públicos y privados encargados y responsabilizados, de hecho o por derecho, del desarrollo, promoción, orientación y control de una actividad económica.

Véamos, en el caso del turismo, encontramos en esta categoría a las asociaciones privadas, organizaciones de facilitación y promoción y, por supuesto, también a las instituciones gubernamentales asignadas directa o indirectamente al desarrollo de la actividad turística.

Todas las acciones (APD) y políticas (PED) que lleven a cabo este tipo de agrupaciones y organismos deberán, en un proceso de planificación, estar coordinadas para servir efectivamente como instrumentos en dicho proceso.

Por su naturaleza, tanto las APD como las PED difícilmente pueden ser incorporadas al proceso de planificación (en su etapa de estudios) en forma de proyectos, aun cuando al igual que los de infraestructura y equipamiento implican un empleo de recursos productivos. Asimismo, es poco frecuente que en este tipo de instrumentos se lleven a cabo evaluaciones económicas como en el caso de los proyectos, dada la inconsistencia de sus efectos que sin embargo existen y son determinantes en muchos casos. Por lo anterior, se suelen formular e incorporar a los planes en forma de

proposiciones, bajo un esquema relativamente propio según sea el subgrupo al que pertenezcan.

MECANISMO DE ORDENACIÓN PARA LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

El mecanismo de ordenación y aplicación de los instrumentos de la planificación turística que se propone, se sustenta en el concepto de programa.

El programa se entiende, para estos fines, como el conjunto de proyectos (IAF), de políticas (PED) o de acciones (APD) integrados entre sí en función de una naturaleza semejante. Dicho conjunto está obligado a cumplir con los requisitos básicos de coherencia, interdependencia y periodicidad entre sus elementos.

Entre el plan (que es el primer marco de ordenación de los instrumentos, y el más general) y los proyectos específicos o las políticas y acciones concretas, es indispensable una agrupación previa a través de una categoría de arreglo entre los elementos de mayor concreción, a fin de facilitar la aplicación y administración racional de estos últimos.

Esta categoría denominada programa se destaca en la actividad turística porque, como se ha venido mencionando, los instrumentos de la planificación turística son de muy diversa naturaleza y su incorporación directa al plan le impondría a este último ciertos rasgos caóticos y una cierta inviabilidad de aplicación.

Cuando un programa es muy amplio se requiere incluso subagrupaciones parciales en subprogramas, que atienden a semejanzas aun mayores entre las características de los elementos que agrupan.

El mecanismo mencionado puede apreciarse más fácilmente mediante un esquema de relaciones. Se presenta en seguida un esquema teórico y otro que ya ha sido aplicado. Los dos recurren fundamentalmente al concepto antes enunciado.

En todo caso, es totalmente flexible la incorporación de programas al plan y deberán crearse tantos como sean necesarios, dadas las diversas naturalezas de los instrumentos que se requieran en su momento.