

Planificación estratégica del turismo

Esquema Metodológico

Miguel Angel Acerenza*

RESUMEN

Se presentan, inicialmente, las características de los principales enfoques a los cuales ha ido adaptándose históricamente la planificación del turismo por parte de los Estados: enfoque urbanístico, enfoque de política económica, el enfoque PASOLP de planificación turística y la utilización de modelos de simulación. Se describe posteriormente las orientaciones que se deducían de los anteriores enfoques, que impulsaban el proceso de planificación hacia el orden español, culminando tal planteamiento en un Plan Maestro de Ordenamiento Físico del Territorio y/o consiguientemente en diferentes proyectos de Inversión de Obra Física, no contemplándose aquellos aspectos funcionales requeridos para la conducción del turismo en su conjunto.

El estudio pretende resaltar un nuevo enfoque: El Administrativo. Es decir, se intenta proyectar el planteamiento de la Planificación Turística al más alto nivel de dirección, lo que puede denominarse planificación estratégica del turismo.

Se analizan posteriormente los elementos de dicho nuevo enfoque: concepto de planificación turística, definición del largo plazo en esta planificación, el horizonte; el esquema del proceso conjunto de la PET (Planificación Estratégica del Turismo), el desarrollo de la PET y la evaluación de su gestión y resultados.

* Catedrático de la Universidad de Anahuac, en México, y Director de la División de Turismo del Centro Internacional de Estudios Superiores Empresariales.

El proceso de lo que hemos dado en llamar como *planificación formal del turismo por parte del Estado*, mediante el cual éste elabora los planes y programas tendientes a promover y encauzar el desarrollo de la actividad turística hacia el logro de los objetivos nacionales, tiene sus orígenes en los primeros intentos que, en materia de planificación central, se manifiestan en Francia a fines de la década de los cuarenta. Sin embargo, debe decirse que no es sino hasta la década de los sesenta en que esta práctica comienza a generalizarse; primero en Europa, luego en América, para posteriormente extenderse prácticamente a casi todas las regiones del mundo.

Ahora bien, el análisis de los planes de desarrollo turístico elaborados durante este período por los diferentes países, especialmente europeos y americanos, demuestra que en el transcurso de su proceso evolutivo la orientación de la planificación del turismo por parte del Estado ha ido obedeciendo a distintos requerimientos. Respondiendo, ya sea a necesidades de orden físico, a los efectos de la ordenación del territorio turístico, o bien a consideraciones de política económica, en el deseo de obtener los beneficios que, precisamente en este campo, brinda el desarrollo de esta actividad. Tal como se podrá apreciar en los breves antecedentes que se exponen a continuación.

Antecedentes sobre los enfoques que ha ido adoptando la planificación del turismo

Las características de los principales enfoques a los cuales ha ido obedeciendo la orientación de la planificación del turismo por parte del Estado a lo largo de su proceso evolutivo, pueden sintetizarse en la siguiente forma:

1. *El enfoque urbanístico*

La primera orientación que tuvo la planificación del turismo fue la que hoy se conoce con el nombre de *enfoque urbanístico*.

Esta orientación fue la que primó en Europa durante prácticamente toda la década de los sesenta y que, por consiguiente, caracterizó a la mayoría de los planes de desarrollo emprendidos por los países durante el período señalado.

La misma tiene su explicación; en primer lugar, por el hecho de que históricamente el desarrollo del turismo había tenido este enfoque a nivel local, y segundo, por la imperiosa necesidad de ordenar el territorio turístico a que se vieron obligados los países del Mediterráneo, a fin de *adaptarse* a la presión de una creciente corriente de turismo masivo impulsada por los grandes Organizadores de Viajes europeos.

En América sucede otro tanto, aunque lógicamente años más tarde y debido a otros motivos. Dado que ningún país se encontraba bajo la presión de un turismo masivo que le obligara a encarar acciones inmediatas tendentes al ordenamiento de su territorio turístico.

El enfoque urbanístico en América coincide con los inicios mismos de la planificación formal del turismo por parte del Estado, a fines de la década de los sesenta, y mantiene su influencia hasta un poco más allá de mediados de los setenta.

Tiene su origen en el efecto demostración de las experiencias europeas en este sentido, y en la influencia directa que ejercieron las empresas consultoras de origen europeo que, en el inicio del proceso de planificación del turismo, fueron contratadas para colaborar en la preparación de los primeros planes y programas de desarrollo turístico en distintos países del continente.

En síntesis, el enfoque urbanístico se fundamenta en un detallado análisis y evaluación de los recursos turísticos, generalmente de orden físico, existentes en el país o la región considerada, y en base a la calidad y posibilidades de explotación de los mismos, culmina en la elaboración de un detallado plan de desarrollo físico, denominado *plan maestro*, y que se relaciona con el uso del suelo y la localización, por consiguiente, de las facilidades turísticas.

2. *El enfoque de política económica*

A fines de la década de los sesenta se comienza a desarrollar en Europa un nuevo enfoque en la planificación del turismo, denominado *enfoque de política económica*.

Esta nueva orientación comienza a desarrollarse fuertemente a partir de los estudios realizados por la Secretaría de la UNCTAD, relacionados con el turismo internacional. Especialmente los informes realizados sobre el Comercio Internacional y Desarrollo del año 1966, y el Turismo Internacional y Desarrollo Económico del año 1968.

Lógicamente América tampoco escapa a la influencia de esta nueva orientación, y la misma se comienza a manifestar ya en los primeros años de la década de los setenta. Aunque su despegue en realidad, puede decirse que se produce a partir del año 1974, con la realización del Primer Seminario sobre Planificación del Desarrollo Turístico, organizado por el Centro Interamericano de Capacitación Turística —CICATUR—, en la ciudad de México, en el mes de mayo del citado año.

El enfoque de política económica recurre, en realidad, al empleo de metodologías y técnicas ya experimentadas en otros campos de la actividad económica, adaptándolas al caso específico del turismo.

3. *El enfoque PASOLP de planificación turística*

Ya en los últimos años, como consecuencia de la orientación parcial que ha caracterizado a la planificación del turismo en los enfoques anteriormente descritos, se comenzaron a desarrollar nuevos modelos, en el deseo de abordar la problemática de este desarrollo en una forma integral.

Entre los modelos surgidos con este propósito, se destaca el conocido como *enfoque PASOLP*.

El modelo PASOLP es un enfoque sobre planificación del turismo y actividades recreativas, desarrollado entre los años 1976 y 1977 por M. Baud-Bovy¹, y que se basa en el concepto de *producto turístico*, en torno al cual, precisamente, gira todo el proceso de planificación.

Indudablemente, este nuevo enfoque es más estricto que los anteriores en la consideración de todos aquellos factores que, en un momento dado, pueden llegar a afectar el desarrollo de la infraestructura, las instalaciones y el equipamiento turístico, pero también es evidente que, al igual que los anteriores, no cubre todos los requisitos que exige la planificación integral del turismo, cuando ésta debe ser abordada dentro de la estructura administrativa del sector público, a la cual pertenece el Organismo Nacional de Turismo.

4. *El empleo de modelos de simulación*

Finalmente debe decirse que se han llegado a desarrollar algunos modelos de simulación destinados a la planificación del turismo y actividades recreativas al aire libre. Pero todos ellos, a un nivel puramente operativo, aplicables generalmente a la planificación del territorio en los parques nacionales, y la evaluación de proyectos de inversión de obra física en turismo.

Comentarios acerca de los enfoques que han caracterizado la planificación del turismo

Como se ha podido observar en los breves antecedentes expuestos en los puntos anteriores, es un hecho que, desde sus inicios, la planificación del turismo efectivamente ha respondido a distintas orientaciones. Pero tal vez lo más importante a destacar en relación con dichas orientaciones, es la constatación de que, además de tratarse de enfoques parciales, todas ellas, sin excepción, encaran el desarrollo del turismo con una clara orientación hacia la planificación espacial, por cuanto indefectiblemente todo el proceso culmina siempre en un *Plan Maestro de Ordenamiento Físico del Territorio*, y/o en sus consiguientes *Proyectos de Inversión de Obra Física*, y no contemplan todos aquellos aspectos funcionales requeridos para la conducción del turismo en su conjunto, como una de las tantas actividades a que debe abocarse el Estado para el logro del bienestar y el progreso de la comunidad. En la misma forma como lo hace con la educación, o la salud pública, por mencionar algunas de ellas, todas las cuales deben perdurar en el tiempo más allá de una administración.

¹ Véase: Acerenza, Miguel A., *Administración del Turismo*, Tomo II: Planificación y Dirección, Editorial Trillas-México, enero de 1985.

Es difícil, incluso, diferenciar en los planes resultantes de estos enfoques, el aspecto *estratégico* del *operacional*. Requisito este último fundamental, si se tiene en cuenta que la planificación del turismo debe ser encarada dentro del «proceso administrativo» al cual el Organismo Nacional de Turismo, en su carácter de entidad rectora de la actividad turística a nivel nacional, necesariamente debe ajustarse.

No obstante, dejando de lado los aspectos negativos a que han dado lugar estos enfoques parciales en varios países en vías de desarrollo, y que no viene al caso analizar en este artículo, justo es hacer notar que estos primeros intentos de planificación mucho han contribuido a sistematizar la conducción del turismo a nivel nacional. Por lo que deben ser considerados como etapas cumplidas, en el rápido proceso evolutivo que viene experimentando la planificación formal del turismo por parte del Estado.

En este sentido entonces, es evidente que no es posible dejar de reconocer la contribución que, tanto los planificadores urbanos como los economistas, han efectuado en la labor destinada a racionalizar el desarrollo del turismo. Labor esta a la cual, definitivamente, nos incorporamos al presentar este nuevo enfoque: el *Administrativo*.

El nuevo enfoque administrativo en la planificación del turismo

Al enfocar la planificación del turismo desde el punto de vista administrativo, necesariamente tenemos que comenzar por distinguir entre la labor de planificación al más alto nivel de toma de decisiones, relacionadas con el desarrollo de la actividad, y la planificación al nivel operativo, es decir, al nivel de ejecución.

En este artículo nos abocaremos, precisamente, al planteamiento de los aspectos relativos a la planificación del turismo al más alto nivel de dirección. En una palabra, nos ocuparemos de la denominada *planificación estratégica del turismo*.

Con este fin entonces, comenzaremos por precisar primeramente ciertos conceptos básicos, para posteriormente pasar al desarrollo del esquema metodológico tendente a orientar los trabajos destinados a la elaboración del plan estratégico general.

El concepto de planificación estratégica

Como se ha dicho, la *planificación estratégica* se ocupa de las decisiones que, en materia de desarrollo turístico, dictan las más altas autoridades del «sector». Es decir, los Ministros, Secretarios de Estado, o los Directores-Gerentes de los Organismos Nacionales de Turismo, según sea el caso, asesorados por sus respectivos *staffs*. Especialmente, por aquellos en quienes han delegado, dentro de la entidad oficial, la función de planificación.

La planificación estratégica, por lo tanto, establece los grandes ejes del desarrollo turístico, y puede ser definida, por consiguiente, como: *el proceso destinado a la determinación de los objetivos generales del desarrollo, las políticas, el uso y el ordenamiento de los recursos a ser empleados con este fin*.

Lógicamente, como todas estas decisiones requieren de un determinado período de tiempo para hacer sentir su influencia en el desarrollo del turismo, generalmente la planificación estratégica está referida a un horizonte de planificación de *largo plazo*.

La *planificación táctica u operacional*, en cambio, por estar relacionada con los aspectos operativos y ligada consecuentemente a un nivel de ejecución, utiliza los recursos disponibles y los despliega en la realización de los aspectos inmediatos resultantes de las decisiones estratégicas. Constituye, por lo tanto, la concreción de la planificación estratégica en programas de acción, con especificaciones de plazos, medios y responsabilidades de ejecución.

La definición del largo plazo

Tal como se desprende de lo expuesto anteriormente, el planeamiento estratégico consiste en la adopción, en el momento actual, o sea, en el momento en el cual se encara la labor de planificación, de las medidas y decisiones que harán sentir sus efectos en el futuro.

Este aspecto plantea, por lo tanto, la interrogante sobre ¿cuál es en realidad el horizonte temporal al cual está referida? Y más concretamente, ¿cómo se define el término de *largo plazo*, con el cual está asociada?

Pues bien. Ante todo, debe decirse que, en términos generales, el horizonte temporal al cual está referido un determinado plan estratégico, depende no sólo de la *naturaleza* de la actividad de que se trate, sino también de la *magnitud* y de la probable *vida útil* de las inversiones, ya sean éstas en infraestructura o en equipamiento.

Al referirse a este punto en particular, J. Wanty e I. Halberthal indican que: «Para firmas cuyas actividades están vinculadas a un factor de moda, la alta costura por ejemplo, el horizonte de un año resulta ya lejano. Para la industria química, las fabricaciones mecánicas y la industria eléctrica, el largo plazo varía por lo general de tres a siete años. Para el constructor de aviones o el dedicado a la siderurgia, el largo plazo va más allá de los cinco años, y hasta puede alcanzar los diez. Para las actividades de producción de energía, o inclusive de carácter primario —extractivas o forestales—, el horizonte temporal que se ha de considerar supera los diez años. Con respecto a la orientación de un desarrollo económico global, en la escala de una región, el largo plazo corresponde a la vida de trabajo de una generación, o sea, de 30 a 40 años», y culminan: «... La elección de un *horizonte de cinco años* para un plan estratégico a *largo plazo* resulta, sin duda, una convención cómoda².»

En efecto, la adopción de un horizonte de cinco años para la planificación estratégica, tiene su origen, en parte, en los planes *quinquenales* desarrollados por la Unión Soviética, y por tratarse de un término medio aceptable, se ha ido generalizando. Pero lo más importante a destacar es que, como se puede observar, el horizonte de planificación no está referido a una fecha precisa, sino que en realidad corresponde a un cierto período de tiempo, dentro del cual deben ser logrados los objetivos buscados.

² Wanty J. y Halberthal I., *La estrategia empresarial*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1975, página 21.

Ahora bien, una vez que se ha definido el largo plazo, es en función de éste, en que se determinan, tanto el corto como el mediano plazo, puesto que éstos, de hecho, son empíricos y también pueden tener distintas expresiones temporales, dependiendo de la actividad particular de que se trate.

El horizonte de la planificación estratégica en turismo

Aclarados estos primeros conceptos, trataremos ahora lo relativo al horizonte de la planificación estratégica en el caso concreto del turismo. Para ello es necesario recordar, como se ha visto, que el horizonte al cual estamos haciendo mención no es una fecha, sino un período de tiempo dentro del cual deben obtenerse los resultados deseados.

En relación al horizonte al cual debe estar referida la planificación estratégica en turismo, existen varias opiniones. Sin embargo, pensamos que el punto de vista más acertado en este sentido es el expuesto por Rapahel Raymond BarOn en ocasión de los trabajos del seminario que, sobre el tema «La Medición del Turismo», tuviera lugar en Haslemere (Inglaterra) en septiembre de 1974, y que fuera organizado por el British Tourist Authority, con los auspicios de la entonces UIOTT.

BarOn, en consideración a las características particulares que presenta el desarrollo turístico, especialmente en lo que se refiere a materia de inversiones, tanto públicas como privadas, propuso como largo plazo el período comprendido entre los cinco y los 15 años. Definiendo como corto plazo el período comprendido entre el primero y el segundo año, y como medio plazo el lapso que va entre los tres y los cinco años. Sugiriendo también en la oportunidad, un período que él denominó *futurista*, y que localizó más allá de los 15 años.

La propuesta de BarOn no sólo contempla los períodos de maduración que caracterizan a los proyectos turísticos en sus distintas escalas, tanto a nivel público como privado, sino que se adapta también a los plazos mínimos establecidos como horizontes de planificación en los planes globales de desarrollo de los diversos países, los cuales generalmente oscilan entre los cuatro y los seis años, dependiendo en cada caso de los períodos gubernamentales adoptados por cada país en particular.

Por esta razón entonces, cuando en este artículo se haga mención al horizonte de la planificación estratégica del turismo, nos estaremos refiriendo al período comprendido entre los cinco y 15 años. En el entendido de que el mismo puede ser objeto de ajustes, a los efectos de adaptarse a los plazos que, en este sentido, sean fijados en los planes de desarrollo de cada país.

Esquema del proceso de planificación estratégica en turismo

En lo que se refiere ya al proceso a seguir para la elaboración del plan estratégico general, debe decirse que, por mucho tiempo, éste fue uno de los mayores problemas a los cuales se enfrentó la Administración, especialmente a nivel empresarial.

³ Los citados especialistas llevaron a cabo un extenso proyecto de investigación, tendente al desarrollo de un modelo de planificación al más alto nivel de decisión de la Administración (*top-management planning*), que comenzó con un estudio de dos años sobre el proceso de toma de decisiones militares en el U.S. Army Command and General Staff College, en Fort Leavenworth, Kansas. En base a estos estudios, desarrollaron un esquema preliminar para la toma de decisiones estratégicas a nivel corporativo, que discutieron primero con un número considerable de hombres de negocios y de expertos en Ciencias de la Administración, para finalmente compararlo y modificarlo, a la luz del proceso de toma de decisiones a nivel de dirección, empleado en la Lockheed Aircraft Corporation. Corporación esta última, que contaba con uno de los mayores programas de diversificación en el campo de los negocios. Una síntesis de estos estudios fue publicada bajo el título *Anatomy of Corporate Planning*, en la Revista *Harvard Business Review*, vol. 40, núm. 6, de noviembre-diciembre de 1962, págs. 61 a 69.

Es así como la necesidad de darle solución, y poder contar por consiguiente con técnicas analíticas que permitieran orientar este importante proceso de toma de decisiones, dio origen a extensos estudios sobre el particular. La mayoría de ellos, lógicamente, llevados a cabo en el campo de la administración de negocios.

Como resultado de los estudios realizados al efecto, surgieron una serie de esquemas en los cuales se describen tanto el proceso como las principales características que presenta la planificación al más alto nivel de dirección (conocida como *top-management planning*).

A partir precisamente de uno de estos estudios, y concretamente del efectuado por los expertos F. F. Gilmore y R. G. Brandenburg³, es que hemos desarrollado el esquema metodológico destinado a orientar el proceso de *planificación estratégica en turismo* que se presenta en la figura 1, el cual contempla no sólo las decisiones básicas involucradas en el mismo, sino además, las condiciones particulares en las cuales éste debe llevarse a cabo.

En efecto, en la práctica, el planeamiento estratégico implica, fundamentalmente, decisiones en cuanto a tres aspectos básicos: definición de los *objetivos* y *formulación de la política*, determinación de la *estrategia de desarrollo* y la especificación de los correspondientes *programas de acción*.

Ahora bien, es un hecho que la mayoría de los países ya han formulado y tienen en proceso de ejecución ciertos programas de desarrollo turístico, razón por la cual las decisiones a las que se hace mención en el párrafo anterior, necesariamente tienen que ser toma-

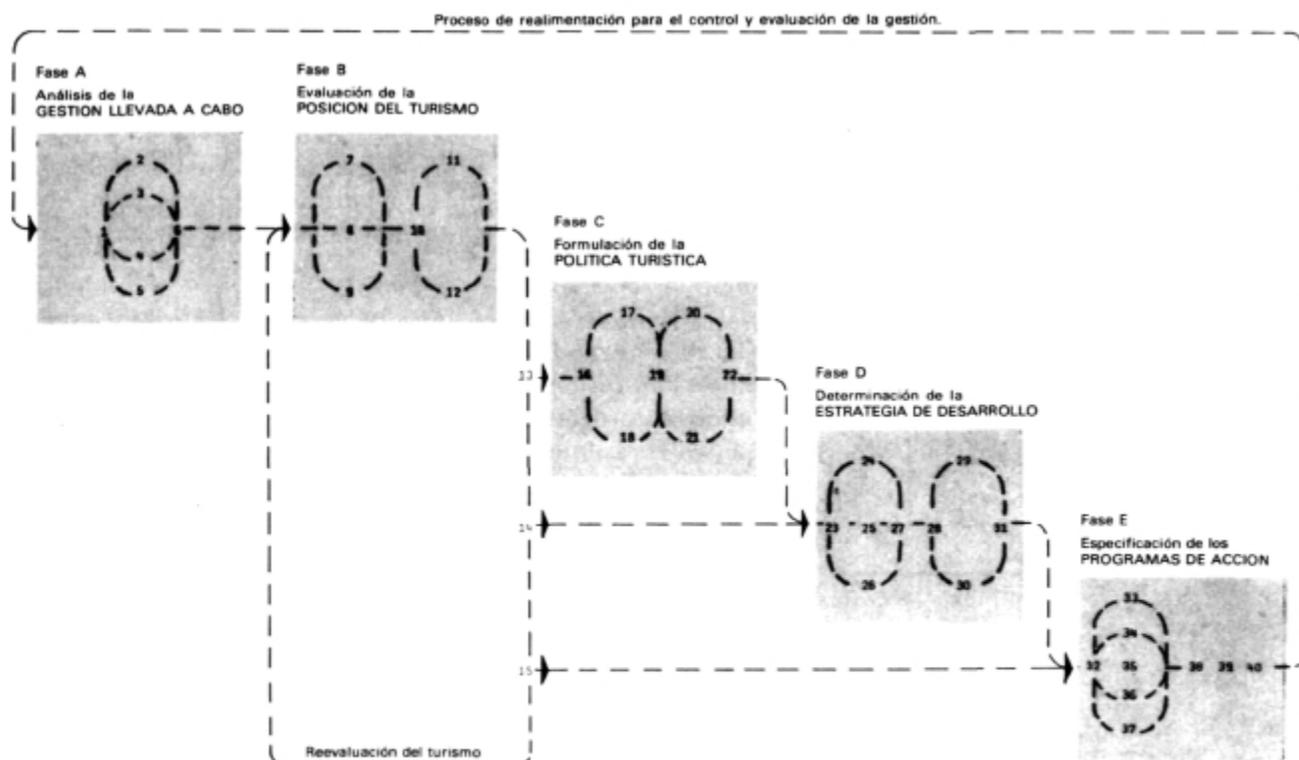


Figura 1. ESQUEMA SIMPLIFICADO DEL PROCESO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA DEL TURISMO.

Fuente: Tomado de: Acerenza, Miguel A., Administración del Turismo, Tomo II, Editorial Trillas-México, enero de 1985.

das a la luz de los resultados obtenidos como consecuencia de las acciones realizadas.

Es por este motivo que, tanto el *control de la gestión* llevada a cabo en la conducción de estos programas, como su correspondiente *evaluación*, que normalmente constituyen las últimas etapas en un planteamiento teórico de la planificación, se convierten ya en la práctica, por formar parte integral del sistema de retroalimentación del proceso, en las etapas iniciales de este planteamiento.

De este modo, el esquema final queda conformado entonces, tal como se aprecia en la figura 1, por cinco fases o etapas, integradas en una secuencia lógica, dada la situación real en la cual debe llevarse a cabo la labor de planificación, cuyo proceso de desarrollo se describe a continuación.

El desarrollo del proceso de planificación estratégica

De acuerdo con el esquema planteado entonces, el desarrollo del proceso de planificación estratégica del turismo debe obedecer a una determinada secuencia, cuyas fases y contenido con las siguientes:

FASE A: ANÁLISIS DE LA GESTIÓN LLEVADA A CABO

Esta primera etapa del planteamiento está destinada al conocimiento de los resultados obtenidos como consecuencia de los planes y programas ejecutados por el Organismo Nacional de Turismo, con miras al fomento y desarrollo de la actividad.

Con este objetivo entonces, y tal como se muestra en la figura 2, a partir de los resultados operacionales debe procederse a analizar: la significación económica del turismo, las repercusiones sociales y/o culturales a que éste pudiera haber dado lugar, su impacto sobre el medio ambiente natural y, eventualmente, su significación desde el punto de vista político.

Como estos análisis forman parte de la labor destinada al *control y evaluación de la gestión* llevada a cabo, el desarrollo metodológico para la realización de estos trabajos será motivo de otro artículo, en donde se aborden precisamente todos los aspectos relacionados con los sistemas de información, control y evaluación del «sector».

Lo importante a destacar aquí realmente, es el hecho de que esta primera fase es la que permitirá obtener un cabal conocimiento sobre la verdadera contribución que el turismo, a través de sus atributos, brinda al desarrollo nacional. Así como sobre los aspectos negativos que, eventualmente, pudieran haberse presentado como consecuencia de su desarrollo.

Sin un conocimiento previo en relación a la significación del turismo en cada uno de los campos anteriormente señalados, no sería posible afrontar con éxito los trabajos correspondientes a la segunda etapa, la cual constituye, sin duda, la fase fundamental de todo el

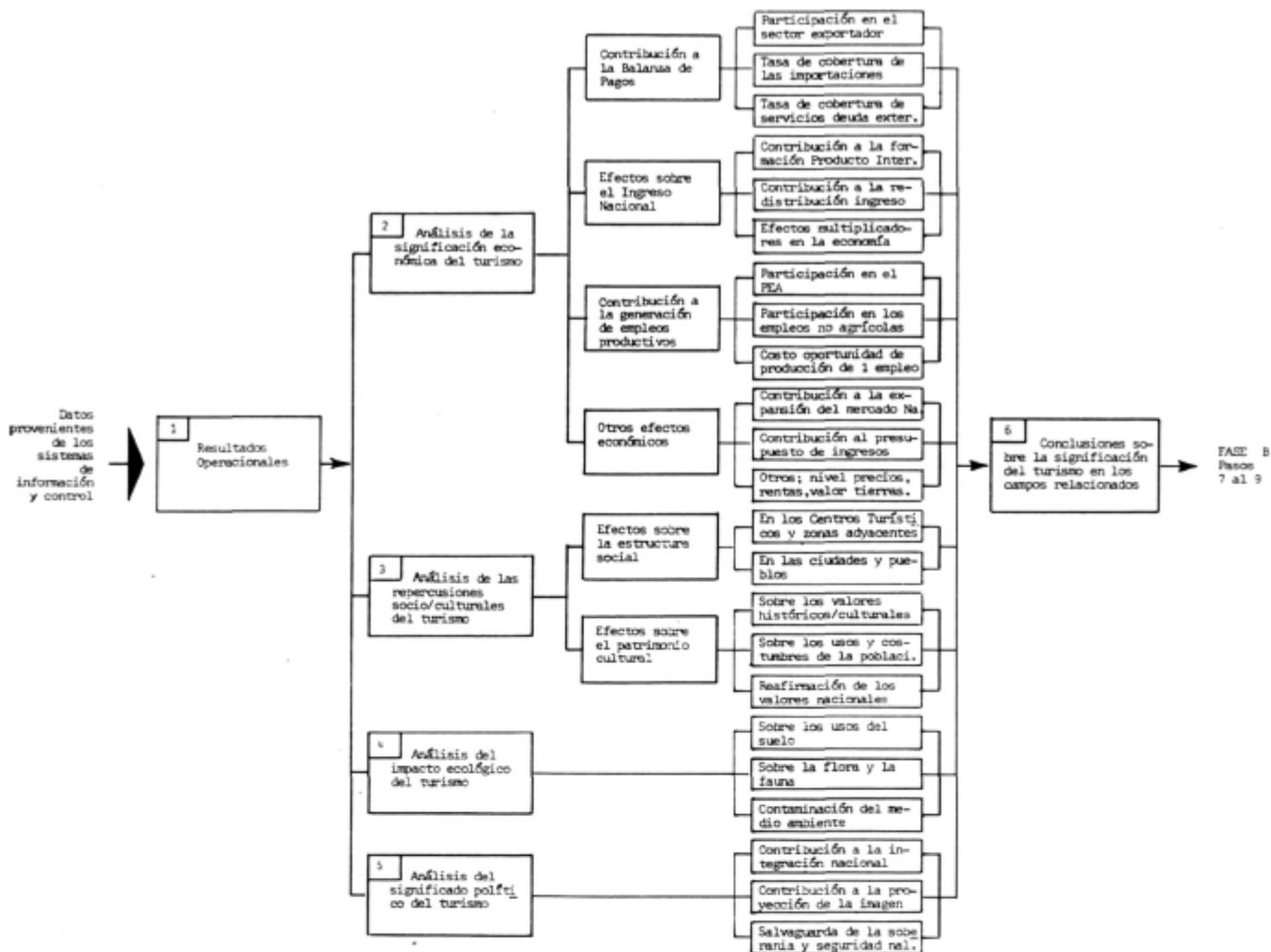


Figura 2. DESARROLLO DE LA FASE A: ANALISIS DE LA GESTION LLEVADA A CABO.

proceso, por cuanto será a partir de ella precisamente, tal como se podrá observar en el siguiente punto, que se desencadenará el conjunto de decisiones que guiarán la planificación y conducción de la actividad turística a nivel nacional.

FASE B: EVALUACIÓN DE LA POSICIÓN DEL TURISMO

Como se adelantara en el punto anterior, esta es la fase más importante de todo el proceso de planificación estratégica del turismo, ya que será en base a los resultados de las evaluaciones que aquí se realicen, en que sustentarán las decisiones de política turística y, por ende, la estrategia de desarrollo del «sector».

Es esta la razón por la cual, entonces, los objetivos de esta segunda fase son la evaluación del turismo en el marco de: las prioridades nacionales de desarrollo, el sector o los sectores de la comunidad involucrada en el mismo, y la industria turística.

En la figura 3 se presenta el esquema del desarrollo de los trabajos tendientes a la realización de esta labor. No obstante, dada la importancia que reviste esta evaluación, se considera necesario efectuar algunas consideraciones al respecto.

a) Evaluación del turismo en las prioridades nacionales de desarrollo

El análisis de la posición del turismo en las prioridades nacionales permitirá conocer el apoyo que, fundamentalmente de índole económico, pueda recibir el «sector», por parte del Gobierno central, a los efectos de impulsar sus propios planes de desarrollo sectorial.

Ahora bien, la posición del turismo en las prioridades nacionales va a estar dada, en última instancia, por la capacidad que éste tiene, o que eventualmente pudiera tener, como para contribuir al logro de los objetivos y metas del desarrollo nacional.

Es por esta razón, que necesariamente la evaluación debe llevarse a cabo al más alto nivel de planificación nacional. Ya sea a nivel de oficinas nacionales de planificación, o bien de consejos nacionales de planificación, según sea el caso, dependiendo de las características que este organismo presente en cada país.

En la realización de esta labor, se debe asegurar que el turismo sea tratado y, por consiguiente, comparado en una forma justa, frente a los otros sectores de la economía, en lo que se refiere a su capacidad como para coadyuvar al logro de los objetivos nacionales, en todos los campos. Incluso, en el campo político.

Lo anterior exige, lógicamente, un buen conocimiento sobre la significación del turismo en la realidad nacional, tanto por parte de los representantes del «sector» como por parte de los especialistas de las oficinas de planificación nacional.

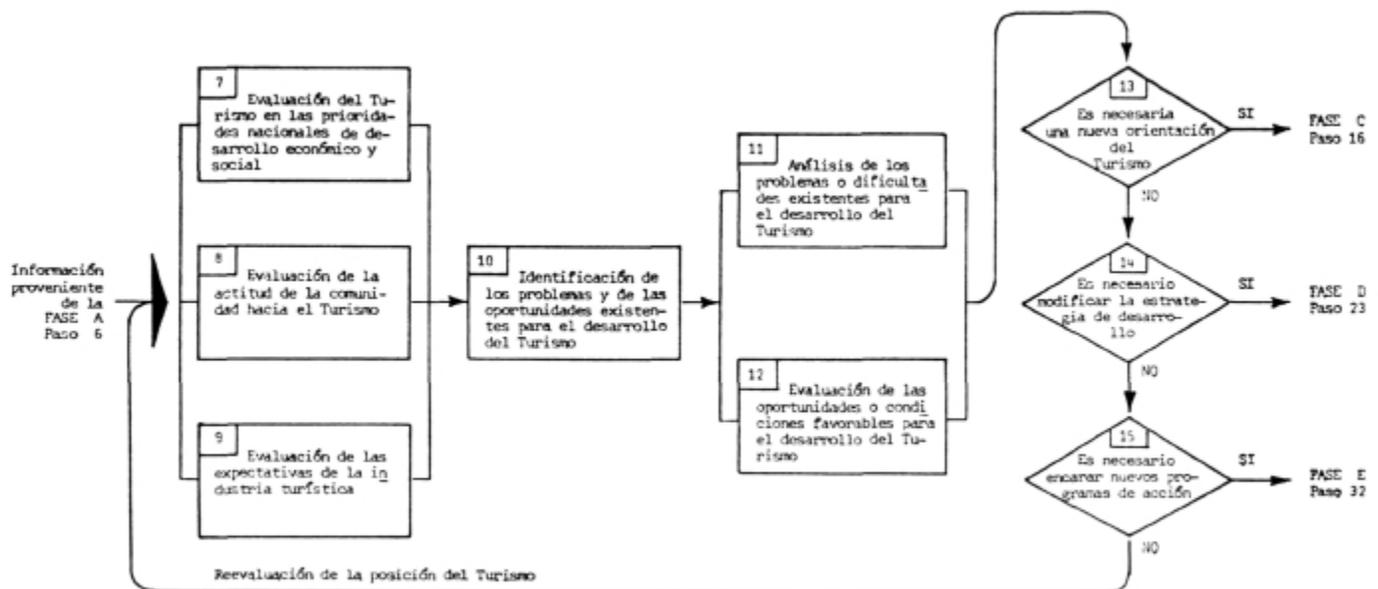


Figura 3. DESARROLLO DE LA FASE B: EVALUACION DE LA POSICION DEL TURISMO.

Muchas veces se presenta el caso de discrepancias en cuanto a la verdadera capacidad del turismo para contribuir al logro de ciertos objetivos nacionales, como consecuencia del manejo de diferentes datos sobre un mismo aspecto. Como es el caso concreto, por ejemplo, de la información relacionada con la contribución del turismo a la balanza de pagos y el ingreso nacional.

Evidentemente, debe evitarse que se produzcan situaciones de este tipo, por cuanto definitivamente impiden que el turismo sea tratado en forma justa frente a otros sectores, con el consiguiente perjuicio en detrimento del «sector». Por esta razón, de presentarse situaciones de esta índole, deben encararse trabajos destinados a establecer metodologías tendentes a la recolección de datos confiables, especialmente en el campo económico, y que pueden ser aceptados, por consiguiente, tanto en el propio «sector» como por los bancos centrales y, desde luego, por las oficinas de planificación nacional.

En este sentido, debe recordarse que la dificultad para determinar el *valor total de la producción* no es privativa del turismo, y que para los efectos de las cuentas nacionales por ejemplo, para poder contabilizar la producción de algunos sectores en particular, necesariamente se tiene que recurrir a ciertas «convenciones», por cuanto de otra manera sería prácticamente imposible poderlas incluir en el producto interno. Razón por la cual no existen motivos, entonces, para que el turismo no sea objeto de un tratamiento similar.

b) Evaluación de la actitud de la comunidad

Es evidente que el turismo tiene importantes repercusiones sobre la comunidad, especialmente en aquellos lugares donde se lleva a cabo la actividad turística.

Este hecho plantea la necesidad de evaluar la actitud de aquellas personas que, de una forma u otra, puedan verse afectadas por el desarrollo del turismo, incluso a nivel nacional.

Lógicamente, esto plantea, a su vez, la interrogante de que: ¿a qué público, y cómo debe involucrarse en el proceso de planificación turística?

Esta interrogante ha dado origen en los últimos años a varios estudios. Gunn, por ejemplo, indica que «...la labor de identificar e involucrar al público *representativo*, se torna bastante difícil...»⁴. No obstante, aunque difícil, no es imposible, por cuanto de hecho existen ciertos grupos y sectores claramente diferenciados en la comunidad, cuyo sentir y actitud hacia el turismo debiera ser tenida en cuenta en la preparación de los programas de desarrollo turístico.

Aunque no en todos los casos pudiera presentarse la misma situación, a la hora de abordar este aspecto, podrían tenerse en cuenta los siguientes sectores:

- Ciudadanos directamente afectados por el desarrollo.
- Líderes de opinión pública.
- Grupos de interés especial (tanto sociales, como profesionales).

⁴ Gunn, Clare A., *Tourism Planning*, Crane Russak, New York, 1979.

- Comisiones o ligas de fomento locales.
- Comercio relacionado.

El mayor problema radica, en realidad, en la forma de *participación* de estos grupos en el proceso de planificación. En este sentido, debe decirse que existen varios métodos alternativos a los cuales se puede recurrir, entre los que se encuentran:

- El referéndum.
- Encuestas de opinión pública.
- La audiencia pública (consulta popular).
- Estudios de percepción y actitud.

La selección del que mejor se adapte, dependerá de la situación particular en la cual deba llevarse a cabo el proceso de planificación. En México, por ejemplo, en ocasión de los trabajos destinados a la elaboración del plan nacional de turismo para el período 1983-1988, el método empleado fue el de la consulta popular.

c) Evaluación de las expectativas de la industria turística

Finalmente, otro de los aspectos importantes en este proceso de evaluación es el que se relaciona con las expectativas de la industria turística.

Si las empresas turísticas constituyen las *unidades productoras* del «Sector», y son, por consiguiente, las que generan los *empleos*, y a través de las cuales se produce la *derrama económica* en la colectividad, es evidente que no puede dejarse de tener en cuenta su sentir en cuanto al desarrollo del turismo. Especialmente en países de economía mixta y de libre empresa.

Ahora bien, cuando los representantes de los diferentes sectores que conforman la industria turística forman parte integral de los Consejos Nacionales de Turismo que, con carácter asesor, colaboran con el organismo nacional de turismo, tal como lo planteáramos en nuestra obra⁵, no existen realmente mayores problemas en cuanto a esta evaluación, por cuanto este consejo, de hecho, como órgano asesor, está involucrado en el proceso de planificación.

Pero cuando esto no es así, la situación cambia significativamente, dados los intereses particulares de «grupos» que suelen presentarse en esta industria. Incluso dentro de un mismo sector. Como los que frecuentemente se presentan en el sector hotelero por ejemplo, donde muchas veces existen diferencias apreciables entre los intereses de los pequeños y medianos hoteles, y los de los grandes establecimientos, generalmente pertenecientes a corporaciones hoteleras. Otro tanto puede presentarse también entre los agentes de viajes, especialmente entre aquellos que se dedican al turismo receptivo, y los que se dedican a la venta de billetes hacia el exterior.

Lo importante es que todas estas situaciones tienen que estar perfectamente identificadas, a los efectos de que al efectuar esta evaluación, se pueda recoger el sentir de todos aquellos integrantes

⁵ Véase: Acerenza, Miguel A., *Administración del Turismo*, Tomo I: Conceptualización y Organización, Editorial Trillas-México, enero de 1984, pág. 229.

de una industria que, en definitiva, es en la cual se sustenta el desarrollo del «sector». Especialmente en los países de economía mixta y de libre empresa.

La experiencia indica que la forma más conveniente para poder palpar el sentimiento de la industria turística en cuanto al desarrollo futuro del turismo, es a través de la realización de los *foros nacionales de turismo*, en cuyas conclusiones quedan plasmadas sus recomendaciones al respecto.

* * *

De las evaluaciones a las cuales se ha hecho mención en los apartados anteriores, surgirán las oportunidades, así como los problemas existentes para el desarrollo del turismo, las cuales, una vez analizadas y evaluadas, permitirán dar respuestas a las siguientes interrogantes:

1. *¿Es necesaria una nueva orientación del turismo?*

Si a la luz de la evaluación realizada, se considera que hay que darle una nueva orientación al desarrollo turístico, se debe pasar, tal como se muestra en la figura 3, a la siguiente fase, o sea, la destinada a la *formulación de la nueva política turística*.

Pero si los hechos demuestran que la orientación actual del turismo es adecuada, se debe proceder a dar respuesta a la segunda interrogante:

2. *¿Es necesario modificar la estrategia de desarrollo?*

Si la respuesta es positiva, se pasa a la fase relacionada con la *determinación de la nueva estrategia de desarrollo*.

En caso negativo, se tiene que pasar a considerar la tercera y última interrogante de esta fase:

3. *¿Es necesario encarar nuevos programas de acción?*

En caso positivo se procede en consecuencia, y toda la labor de planificación culmina en la especificación de los correspondientes *programas de acción*.

Si eventualmente la respuesta fuera negativa, necesariamente se tendría que efectuar un *replanteo* de esta segunda etapa, por cuanto puede haberse dado el caso, que la evaluación de la posición del turismo no haya sido realizada en forma correcta.

Como se observa entonces, no siempre es necesario cambiar las políticas, o las estrategias de desarrollo. Serán los resultados de la evaluación llevada a cabo los que determinarán en última instancia las acciones a seguir en este sentido.

En este artículo, por razones exclusivamente didácticas, se continuará con el esquema planteado en la figura 1.

FASE C: FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

Esta tercera etapa está destinada a clarificar los objetivos generales del desarrollo turístico y la formulación de la política que orientará las acciones tendentes a su consecución.

En términos generales, la política no es más que la conducta a adoptar en la conducción de una determinada actividad. En el caso concreto del turismo, *por política turística entenderemos al conjunto de decisiones en materia turística, que integradas armónicamente en el contexto de la política nacional de desarrollo, orientan la conducción del «sector», y norman las acciones a seguir, las cuales se traducen en planes y programas de desarrollo sectorial.*

La política turística es, entonces, la *guía* amplia que orientará el desarrollo del «sector», mientras que la estrategia, como se verá en la próxima fase, constituye el *medio* para el despliegue de los recursos disponibles, hacia el logro de los objetivos.

En la figura 4 se presenta un esquema destinado a orientar los trabajos de esta fase, sobre la cual precisamente, y antes de pasar a explicar el diagrama, gustaríamos hacer algunas consideraciones que consideramos importantes y que, por consiguiente, deben tenerse en cuenta en el momento de proceder a formular la política turística.

En efecto, independientemente de la orientación que pudiera dársele al turismo, es evidente que su conducción tiene que llevarse a cabo dentro de ciertos principios básicos, que deben estar implícitos en toda política de desarrollo turístico. Ellos son: la *satisfacción del visitante*, la *protección del medio ambiente natural* y el reconocimiento de un *beneficio justo para los inversionistas*. Aunque brevemente haremos algunos comentarios sobre cada uno de estos aspectos en particular.

a) La satisfacción del visitante

Es un hecho que el turismo se origina como consecuencia del *traslado voluntario* que realiza el turista, desde su lugar de origen

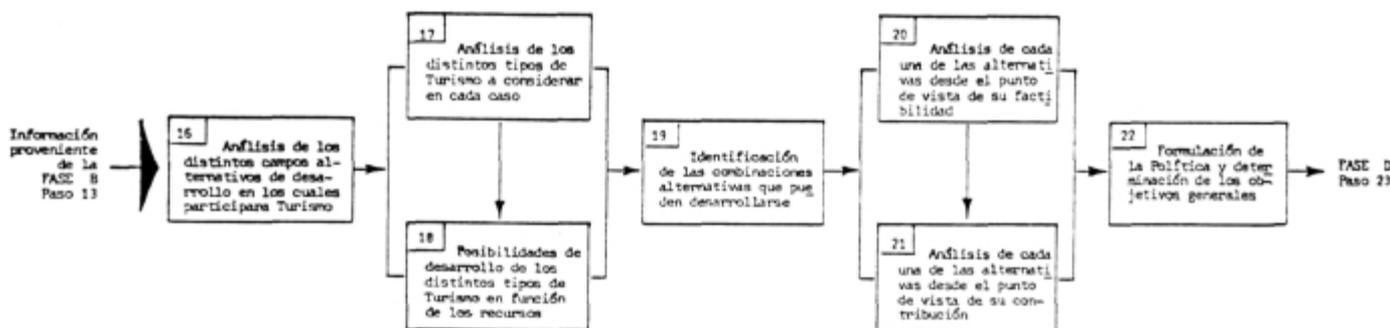


Figura 4. DESARROLLO DE LA FASE C: FORMULACION DE LA POLITICA TURISTICA.

hasta un determinado destino, motivado por toda una serie de razones que responden a sus *propias* necesidades, deseos, o simplemente a algún tipo de expectativa de índole personal.

Es evidente entonces, que el logro de los objetivos que se busquen con el desarrollo del turismo, está claramente condicionado a una *decisión de viaje voluntaria* por parte del turista, la cual dependerá de la capacidad que tenga la oferta que se le realice, como para satisfacer sus propias motivaciones.

En función de esta situación particular que presenta el turismo por lo tanto, todos los objetivos que se persigan con su desarrollo, sean éstos de índole económica o social, indefectiblemente tendrán que ser alcanzados a través de la satisfacción del visitante, quien, en definitiva, es el que puede poner en funcionamiento el sistema turístico como tal.

b) Protección del medio ambiente natural

Otro de los principios básicos es el que tiene que ver con la protección del medio ambiente natural.

Como también lo planteáramos en nuestra obra⁶, el turismo está íntimamente relacionado con el traslado y la acomodación de personas en ciertos espacios físicos del territorio nacional, razón por la cual exige el desarrollo de vías de acceso a las zonas de atracción turística y de facilidades que permitan la permanencia del visitante en el lugar.

La construcción de la infraestructura y de las facilidades para este fin, inevitablemente transforman el aspecto físico del lugar seleccionado para el desarrollo del turismo, por lo que si estas facilidades no han sido planificadas adecuadamente, pueden llegar a afectar la calidad del medio ambiente natural que constituyó el atractivo inicial para el visitante.

Por esta razón, el *uso controlado* de los recursos naturales es otro de los principios básicos en los cuales debe sustentarse el desarrollo turístico, y constituye, por consiguiente, una clara responsabilidad de la administración. Y en este sentido debe decirse que cuanto mayores sean los beneficios que el Estado obtenga del turismo, mayor deberá ser el compromiso de la administración en preservar las características ambientales que facilitan su desarrollo.

c) Beneficio justo para los inversionistas

Este es otro de los aspectos importantes a destacar, por cuanto indefectiblemente el desarrollo del turismo exige, tal como se ha visto, además de una infraestructura básica de ciertos equipamientos, instalaciones y facilidades destinadas al alojamiento y a las actividades recreativas, el placer y la distracción del visitante.

No cabe ninguna duda en cuanto a que el desarrollo de la infraestructura básica es una competencia del Estado, pero no puede decirse lo mismo en lo que se refiere al equipamiento, las instala-

⁶ Acerenza, Miguel A., *Obra citada*, pág. 100.

ciones y las facilidades que requiere el desarrollo del turismo, especialmente el turismo internacional.

Este último tipo de facilidades turísticas presentan, desde el punto de vista de la inversión, características distintas a las que pueden darse en otros campos de la actividad económica nacional. En efecto, la inversión por parte del Estado en equipamiento, instalaciones y facilidades para fines turísticos significa, en primer lugar, *desviar*, y segundo, *inmovilizar* capital en una actividad que es totalmente prescindible y que eventualmente pudiera ser requerido para cubrir necesidades más urgentes de la población. Ya sea en el campo de la alimentación, la vivienda, la salud o la educación, por mencionar algunas de ellas.

La situación se torna más delicada aún, cuando el capital invertido por el Estado para el desarrollo de las facilidades turísticas proviene de *empréstitos externos*, y no del ahorro de cuenta corriente. Es precisamente por esta razón, que una de las políticas más generalizadas en lo que se refiere a inversiones para el desarrollo de este tipo de facilidades, ha sido la de canalizar recursos del sector privado, a los efectos de evitar recurrir al uso de fondos públicos.

Ahora bien, cuando se emplea esta política se debe tener en cuenta que para el inversor privado, al igual que para el Estado, la inversión en equipamientos turísticos, especialmente hoteleros, significa también *inmovilizar su capital* por un prolongado período de tiempo, que en la mayoría de los casos supera los diez años. Pero con una característica muy particular, por cuanto además de la inmovilización, le exige *postergar en el tiempo* el rendimiento de este capital, el cual, en la mayoría de los casos, no le reedituará al 100 por 100 de la inversión.

En efecto, si analizamos el *costo oportunidad* de una inversión en turismo, comparándola, por ejemplo, con la inversión en el sistema bancario, vemos que no se trata sólo del interés que puede reeditar el capital invertido, sino que deben entrar en consideración también, el tiempo en el cual este capital comienza a rendir intereses y los días del año en los cuales el mismo está reedituando al 100 por 100 de la inversión.

Es un hecho que la inversión en el sistema bancario comienza a rendir sus frutos desde el momento mismo en el cual se efectúa el depósito, y que, además, el 100 por 100 del capital invertido está reedituando los 365 días del año.

En turismo no sucede lo mismo. En primer lugar, el capital comienza a rendir recién a la conclusión del proyecto, es decir, en el momento en que se produce la apertura del hotel. Lo cual significa, como se ha dicho, postergar el rendimiento de la inversión en, aproximadamente, dos años, período en el cual generalmente oscila la construcción de un establecimiento hotelero. Y segundo, el capital invertido nunca (salvo en situaciones excepcionales) rinde al 100 por 100 los 365 días del año.

En efecto, para que la inversión realizada en un establecimiento hotelero reeditara al 100 por 100 los 365 días del año, el hotel

tendría que estar ocupado al 100 por 100 de su capacidad durante todo el año. Lo cual, lógicamente, en la práctica se presenta en muy raras ocasiones.

Si tenemos en cuenta, por ejemplo, que un buen factor de ocupación hotelero oscila alrededor del 75 por 100, y aplicamos la fórmula desarrollada por Robert Erbes⁷ para determinar los días de utilización de la capacidad instalada al 100 por 100, tendríamos:

$$U = \frac{365}{100} = \frac{365}{\frac{75}{F.O.}} = \frac{365}{1,33} = 274 \text{ días,}$$

donde:

U: Representa los días de utilización de la capacidad hotelera al 100 por 100 de ocupación.

365: Los días máximos del año durante los cuales el hotel podría estar al 100 por 100 de su capacidad.

F.O.: El factor de ocupación promedio anual del hotel.

Como se observa entonces, el capital invertido en este caso estaría redituando al 100 por 100 de su capacidad, sólo 274 días del año. Sin contar, desde luego, el *factor de riesgo*, que implica una inversión de esta naturaleza.

Muchas veces se hace mención al hecho de que, si bien es cierto que la inversión en hotelería puede llegar a ser menos redituable que las efectuadas en otros sectores, en contrapartida el inversor obtiene una *plus valía adicional* a su inversión, representada por el inmueble. Lo cual, en cierto modo, es verdad. Pero debe tenerse en cuenta, sin embargo, que esta plus valía es relativa, por cuanto depende en realidad de las *posibilidades de realización* del activo, lo cual en el caso concreto de un hotel no es fácil, pues se trata de un bien inmueble difícil de adaptar para otros usos que no sea turismo, y en ese caso, requeriría de nuevas inversiones para poder destinarlo a otras actividades.

De todo lo expuesto anteriormente surge que, si se pretende desarrollar el turismo a través de la canalización de fondos provenientes del sector privado, es necesario reconocer no sólo un beneficio justo para los inversionistas, sino además una garantía para su inversión. Especialmente en lo que se refiere a la recuperación del capital invertido.

Dadas las características que presenta la inversión en turismo, entonces es evidente que la situación más ventajosa para el país se presenta cuando el extranjero es el que invierte en la construcción de hoteles, y la operación de estos establecimientos queda en manos de nacionales. La situación comienza a ser menos favorable cuando la inversión es hecha por los nacionales y la operación se deja en manos de consorcios empresariales extranjeros, los cuales, de hecho, pasan a explotar el capital nacional sin correr ningún tipo de riesgo

⁷ Erbes, Robert, *Estudios Económicos del Turismo*, OCDE, París, 1972.

en materia de inversión. Pero la situación se torna claramente desfavorable cuando es el propio Estado, a partir de empréstitos provenientes del exterior, el que facilita la inversión nacional, y la explotación de este capital queda en manos de empresas extranjeras a través de la operación de los hoteles que ayudó a construir.

* * *

Hechas las consideraciones que se estimaron pertinentes, seguidamente pasaremos a describir los pasos a seguir, con el fin de clarificar los objetivos y la formulación de la correspondiente política turística.

Si de los resultados de la evaluación llevada a cabo en la fase anterior entonces surge la necesidad de darle una nueva orientación al desarrollo del turismo, se tendrá que comenzar por analizar los distintos campos alternativos, en los cuales se pasará a actuar, para posteriormente, en base a este análisis, estudiar los diferentes tipos de turismo que puedan ser considerados, así como sus posibilidades de desarrollo en función de los recursos factibles de ser explotados turísticamente.

Estos análisis facilitarán la identificación de las distintas combinaciones alternativas de turismo que pueden ser desarrolladas, las que luego de ser analizadas desde el punto de vista de su factibilidad, así como de su contribución al logro de los objetivos y metas nacionales, permitirán clarificar los propios objetivos del «sector» y la formulación de la política que guiará las acciones orientadas hacia este fin.

Y llegado ya a este punto en particular, es decir, a lo concerniente a los objetivos y políticas de desarrollo turístico, es preciso efectuar algunas consideraciones al respecto, por cuanto muchos de los problemas a que ha dado lugar el desarrollo del turismo en algunos países son consecuencia de un planeamiento incompleto, resultado precisamente de situaciones y objetivos mal definidos.

En efecto, la elaboración de una estrategia de desarrollo y sus consiguientes programas de acción implica, como punto de partida, una formulación precisa de los objetivos que se persiguen, tanto en lo que respecta al desarrollo nacional como al del propio «sector».

En los enfoques tradicionales empleados en la planificación del turismo, los objetivos del desarrollo han sido fijados siempre teniendo en cuenta los objetivos y metas nacionales, ya sea en el campo económico o en el social, pero han descuidado sistemáticamente la *supervivencia* del «sector» como tal.

La contribución en el aspecto económico, fundamentalmente en lo que respecta a la balanza de pagos y al desarrollo regional, como en lo que concierne al campo social, especialmente en la generación de empleos, constituyen, por supuesto, objetivos esenciales del desarrollo turístico. Pero muy pocas veces resultan exclusivos y, en ocasiones, pueden llegar a no ser tan preponderantes, especialmente en aquellos países donde el turismo tiene muy poca significación desde el punto de vista económico.

Al encarar la planificación del turismo con un enfoque administrativo, la formulación de los objetivos adquiere una nueva dimensión, por cuanto se deja de pensar en éste como un simple instrumento de política económica, para pasar a visualizar la conducción de una actividad que debe perdurar en el tiempo. Aunque momentáneamente, en el transcurso de su evolución, se le asignen importantes papeles en el desarrollo nacional.

La *supervivencia* de un «sector» altamente vulnerable como lo es el turismo, exige cierta estabilidad económica en la propia actividad, para que pueda lograr una estabilidad en lo social, a través del mantenimiento de altos niveles de empleos de carácter permanente, y evitar así los desórdenes frecuentes que se producen como consecuencia de la variación estacional de la demanda que caracteriza al movimiento turístico, o de los factores coyunturales que eventualmente puedan afectar la economía en su conjunto, con la consabida repercusión en la actividad turística.

La formulación de los objetivos con este nuevo enfoque exige entonces la determinación de un orden consciente de prioridades, establecido en escala decreciente, y donde aquellos objetivos que apuntan hacia la *supervivencia* del «sector», cuenten con la máxima prioridad. Especialmente los que se relacionan con la *estabilidad*, que son precisamente los orientados a disminuir la «vulnerabilidad» que caracteriza a la actividad turística.

Poco o nada puede contribuir al desarrollo nacional o regional en un país, la expansión de un turismo inestable. Por el contrario, puede llegar a agravar aún más los males nacionales, tal como de hecho ya ha sucedido, y que quedara de manifiesto a través de los estudios que se llevaran a cabo en varios países del tercer mundo.

Lógicamente, la determinación de un orden consciente de prioridades requiere, en primer lugar, una *clarificación de los objetivos básicos*, y segundo, una *compatibilización* de estos objetivos entre sí, para que el desarrollo del turismo pueda efectivamente ser orientado en una forma precisa hacia los fines que se persiguen. No se trata, por lo tanto, de una simple relación de propósitos sin priorizar, que en realidad no hacen más que ayudar a que se pierda el «rumbo» durante la conducción de las actividades.

Es evidente que la orientación del turismo hacia ciertos fines específicos contribuirá adicionalmente en otros aspectos del desarrollo nacional o regional, pero no por ello estos *aportes adicionales* deben considerarse como objetivos básicos para el desarrollo del «sector», por cuanto pueden llevar a desvirtuar los esfuerzos encarrados en este sentido. Como ya ha sucedido por otra parte, en algunos planes de desarrollo turístico emprendidos en el continente, donde se han podido contabilizar hasta 13 objetivos básicos. Lógicamente, estos planes se pierden en sus propios objetivos.

El proceso de clarificación y de compatibilización permite definir, para los objetivos cuantificables, niveles de rendimiento precisos con respecto a diversos horizontes de planificación, y efectuar así una formulación de *objetivos escalonados en el tiempo*, que ayude a evitar la confusión que frecuentemente se presenta entre el proceso de

administración global del turismo y la explotación de circunstancias contingentes.

Para que se pueda tener una idea al respecto, e incluso tomar como guía en caso necesario, seguidamente se pasará a hacer referencia a algunas de las medidas que pueden adoptarse dentro de los distintos plazos de planificación y las políticas con las cuales están relacionadas.

a) Corto plazo.

En el corto plazo pueden adoptarse medidas destinadas a mejorar la variación estacional de la demanda, o la adaptación a los cambios coyunturales que puedan presentarse en el mercado, o en la prestación de los servicios turísticos. Apuntan, por lo tanto, al corto plazo:

- La definición «óptima» de la programación de productos a ser presentada en los mercados.
- Las políticas comerciales en materia de:
 - precios y tarifas;
 - promoción de ventas;
 - publicidad (a nivel de producto específico).
- Las políticas de información y asistencia al visitante.
- El control de «calidad» de los servicios turísticos.

b) Medio plazo.

En el medio plazo es posible efectuar cambios en la infraestructura y el equipamiento turístico. Es decir, en lo que se relaciona con el transporte, el alojamiento, las facilidades recreacionales y la capacitación del personal afectado a la prestación de los servicios. Están relacionadas con el medio plazo entonces, las siguientes políticas:

- Las políticas de organización institucional del «sector»:
 - en la faz administrativa y
 - en el aspecto normativo.
- La política financiera.
- Las políticas comerciales en materia de:
 - mercados;
 - canales de distribución del producto turístico;
 - acuerdos comerciales con mayoristas y operadores;
 - publicidad (grandes «ejes» publicitarios a nivel institucional).
- La política general de empleos.

c) Largo plazo.

En lo que se refiere al largo plazo, las decisiones están relacionadas con la expansión de la actividad turística en su conjunto, razón por la cual apuntan al largo plazo:

RESUME

On présente ici, pour commencer, les caractéristiques des principaux points de vue auxquels la planification touristique des Etats s'est historiquement adaptée: point de vue urbain, point de vue de la politique économique, point de vue PASOLP de planification touristique et la perspective d'utilisation des modèles de simulation. On décrit après les orientations que l'on pouvait tirer des précédentes façons d'envisager la planification touristique et qui entraînaient le procès de planification au système espagnol. Le Grand Plan d'Aménagement Physique du Territoire et/ou, par conséquence, les différents projets d'Investissement en des Travaux Physiques, on été la point culminant de la dite mise en œuvre qui n'as pas tenu compte des aspects fonctionnels dont la gestion touristique a besoin dans son ensemble.

L'étude cherche à souligner un nouveau point de vue: le point de vue administratif. C'est à dire, on tâche de projeter la mise en œuvre de la planification touristique au plus haut niveau de direction, au niveau que l'on pourrait appeler de planification stratégique du tourisme.

On analyse à la suite les éléments de ce nouveau point de vue ci-dessus mentionné: la notion de planification touristique, la définition du long terme dans cette planification, l'horizon; le schéma de l'ensemble du projet de la PET (Planification Stratégique du Tourisme), le développement de la PET et l'évaluation de sa gestion ainsi que de ses résultats.

- Las políticas de «ampliación» o «diversificación» de la oferta turística del país, de las cuales se derivan.
- La política general de productos: naturaleza y desarrollo (nuevos polos de desarrollo turístico, por ejemplo).
- Las políticas de inversión para los distintos tipos de turismo a desarrollar (aspecto este fundamental para definir las políticas crediticias de la banca y las políticas de expansión de las líneas aéreas y los consorcios hoteleros).
- La política de formación de cuadros dirigentes para el «sector».
- Las políticas relacionadas con la inserción del turismo en el desarrollo y el bienestar de la colectividad.

En los puntos anteriores entonces, se han efectuado las consideraciones que se juzgaron oportunas en relación a la formulación de la política turística, por lo que a continuación, y a título de ejemplo, se muestran los alineamientos de política turística establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Thailandia del año 1976, que sirven para ilustrar algunas de las decisiones que deben ser adoptadas a este nivel.

«...Las facilidades turísticas deberían ser establecidas en forma tal que sean adecuadas para el uso integrado por el turismo internacional, el doméstico y los que buscan la recreación, a estructuras de ingresos altos, medios y bajos...

• ...Para hacer las inversiones económicamente viables y prevenir perturbaciones en el modo de vida tradicional, la dispersión de la concentración de las facilidades es un imperativo...

• ...Tanto la infraestructura como la superestructura debieran ser del mayor múltiple propósito posible, sirviendo también a otros sectores de la economía...

• ...La planta existente debería ser explotada en su totalidad, antes de que comience el nuevo desarrollo...

• ...Estricta regulación debería controlar el uso del medio ambiente...»⁸.

FASE D: DETERMINACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Definidos los objetivos y formulada la política que orientará la conducción del «sector», el siguiente paso consiste en la determinación de la estrategia de desarrollo.

En términos generales puede decirse, tal como ya fuera mencionado, que la estrategia es el *medio* empleado para el despliegue de los recursos disponibles hacia el logro de los objetivos propuestos, y algunos especialistas la definen como: *el plan que determina la forma como la organización puede alcanzar sus objetivos finales, a la luz de las presiones de la competencia y las limitaciones de sus propios recursos*⁹. Es por esta razón que en la práctica se habla indistintamente de *estrategia*, o bien de *plan estratégico general*.

⁸ Thailand's National Plan on Tourism Development-TDC-SVG, 1976, tomado de: Pearce Douglas, «Tourism Development», Longman Group Limited, 1981, págs. 67 y 68.

⁹ Ansoff H. Igor, «Business Strategy», Penguin Books, 1977, pág. 151.

SUMMARY

To start with, the characteristic are presented of the principal approaches to which the planning of tourism by the State has adapted in the past: the approach of town planning, the approach of economic policy, the PASOLP approach to the planning of tourism, and the use of models for simulation. After this the indicators that are derived from these approaches are described, which proper the planning process towards the Spanish order, culminating in a Master Plan of the Physical Arrangement of the Territory and/or consequently in various projects of Investment of Physical Work; not taking into account those functional aspects required for the management of the tourist trade in its entirety.

The study tries to emphasize a new approach: Administration. That is to say, it attempts to raise the Planning of the Tourist Industry to the highest level of management, so it may be called Strategic Planning of the Tourist Industry.

Finally the elements of this new approach are analysed: the concept of tourist planning, the long-term definition in this plan, on the horizon; the scheme of the process related to the SPTI (Strategic Planning of the Tourist Industry), the development of the SPTI, and the evaluation of its management and results.

¹⁰ Véase: Wauty J. y Halberthal I., «La Estrategia Empresarial», Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1975, págs. 12 a 14.

De acuerdo con Ansoff¹⁰, la formulación de la estrategia implica la consideración de cuatro elementos básicos, a saber:

- El *campo de actividad*, o sea, el mercado al cual se orientarán los esfuerzos.
- El *vector de crecimiento*; es decir, a donde se desea llegar.
- Las *ventajas competitivas* del producto; y
- El *potencial de sinergia* de la organización. En otras palabras, la aptitud de la empresa o de la organización de que se trate, para triunfar en una nueva actividad.

Este último aspecto, es decir, la *sinergia* o *sinergismo*, como también se llama, depende: de la calidad de los cuadros de personal y de su cohesión; de la eficacia de la estructura organizacional y sus sistemas de comunicaciones; de la calidad de los procesos decisorios; de una armoniosa combinación entre la descentralización y la coordinación de las actividades, y de la existencia en los cuadros dirigentes de un dinamismo, tanto individual como de grupo. De tal manera que el efecto total resultante de la gestión llevada a cabo por la organización sea mayor que la suma de los efectos obtenidos en forma individual por cada una de las unidades que la integran.

Considerando estos elementos básicos, a continuación se describirán los pasos a seguir para la determinación de la estrategia de desarrollo, los cuales se presentan en el diagrama de la figura 5.

El primer paso de este proceso consiste en identificar las combinaciones producto/mercado para cada uno de los tipos de turismo que se pretenden desarrollar. Es decir, cuál será el producto específico a ofrecer, y a qué mercado estará referido éste.

Concluido este primer paso, se deberá pasar a analizar el potencial de mercado a largo plazo, para cada una de las combinaciones identificadas, en función de la tendencia general que manifiesta la economía en el mercado o los mercados considerados, la tendencia de la acción gubernamental en el proceso de desarrollo económico, las mutaciones de índole socioeconómicas que los vienen caracterizando, y la aceleración de los progresos técnicos, especialmente en lo concerniente a los transportes y las comunicaciones. Seguidamente

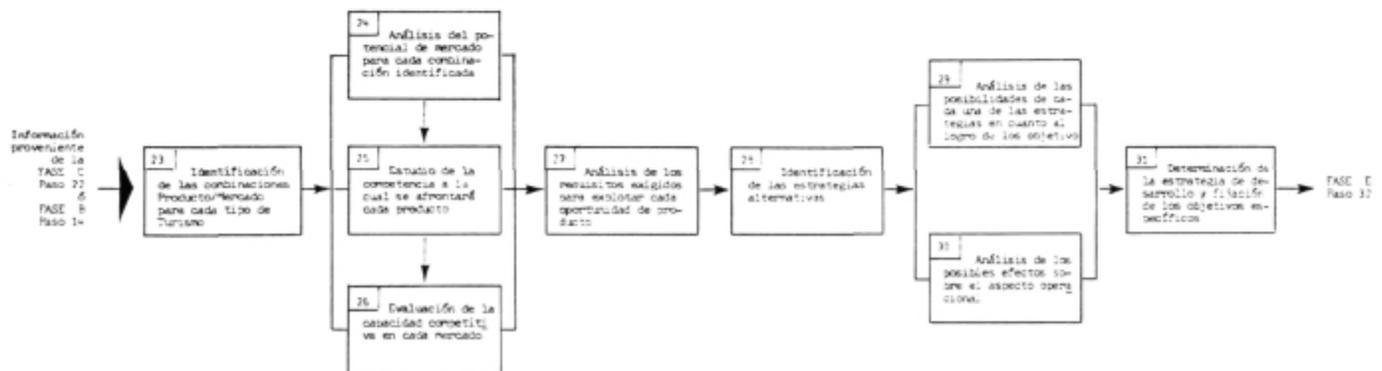


Figura 5. DESARROLLO DE LA FASE D: DETERMINACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

se pasará a estudiar específicamente la competencia a la cual se deberá enfrentar cada tipo de producto en particular, para posteriormente proceder a la evaluación de la capacidad competitiva de los productos en cada uno de los mercados considerados.

Una vez efectuada esta labor, se tiene que pasar a analizar ya en detalles los requisitos que, tanto en materia de recursos económicos como humanos y tecnológicos, exigirá el desarrollo y explotación de cada oportunidad de producto, a fin de poder pasar a estudiar las distintas estrategias alternativas que pueden ser encaradas.

Identificadas las distintas estrategias alternativas, cada una de ellas debe ser analizada desde el punto de vista de sus posibilidades en cuanto al logro de los objetivos propuestos, así como de los posibles efectos que su adopción pudiera dar origen en la faz operativa. Para, finalmente, pasar a determinar la estrategia más conveniente y fijar los objetivos específicos a los cuales deberán ajustarse los distintos *programas de acción*.

Normalmente, estas decisiones constituyen lo que técnicamente se conoce como el *Plan Estratégico General*, pero que en la práctica se le identifica como *Plan Nacional de Turismo*, en el cual se exponen los lineamientos a los cuales deberá ajustarse el desarrollo del «sector», y donde se determina, por consiguiente, el marco de actuación para cada uno de los programas operativos.

FASE E: ESPECIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN

Esta última fase del proceso constituye el punto de partida de la planificación táctica u operacional, por cuanto en ella se especifican los lineamientos para los programas de acción en los cinco campos básicos del desarrollo turístico; la *organización institucional*, el *fomento y desarrollo*, el *marketing y la promoción turística*, la *formación de los recursos humanos* para el «sector», y lo concerniente a la *programación financiera*. Tal como se puede apreciar en el diagrama de la figura 6.

En el próximo capítulo, que trata precisamente lo referente a la planificación operacional se abordará todo lo relativo a la planificación en cada una de estas áreas. El propósito fundamental por el cual se les incluyó como última etapa en el proceso de planificación estratégica fue el demostrar que efectivamente, y tal como se indicara al inicio de este capítulo, la planificación operacional constituye la concreción del planeamiento estratégico en programas de acción, y que, por consiguiente, ambas forman parte de un mismo proceso. Proceso en el cual la planificación estratégica establece las bases, y la planificación operacional se ocupa de ordenar los recursos disponibles y orientarlos hacia la consecución de los objetivos y metas establecidas en el plan estratégico general, identificado en este caso como *Plan Nacional de Turismo*.

ZUSAMMENFASSUNG

Eingangs werden die Charakteristiken der wichtigsten Gesichtspunkte dargelegt, and die sich historisch gesehen die staatliche Touristenplanung angepasst hat: Urbanismus, Wirtschaftspolitik, PASOLP, d.h. Touristenplanung und deren Nutzung aufgrund simulierter Modelle. Anschliessend wird beschrieben, zu welcher Orientierung die vorerwähnten Gesichtspunkte geführt haben, die den Planungsprozess antrieben bis zur spanischen Anordnung hin, was zu dem Meisterplan der physischem Anordnung des Territoriums und/oder zu den verschiedenen Inversions-Projekten auf dem Baugebiet führte. Was nicht beschrieben wird, sind die funktionellen Aspekte, die die Konduktion des Tourismus in seiner Gesamtheit erfordert.

Dieses Studium möchte einen neuen Gesichtspunkt hervorheben: die Verwaltung. D.h. man versucht, eine Touristenplanung auf hohem Direktionsniveau zu projektieren, was somit als strategische Touristenplanung bezeichnet werden kann.

Späterhin werden die Elemente dieses neuen Gesichtspunktes analysiert: Konzept der Touristenplanung, Definition des langen Zeitraumes dieser Planung, Horizonte; das Schema des gesamten Prozesses der PET (strategische Touristenplanung), seine Entwicklung und deren Ergebnisse.

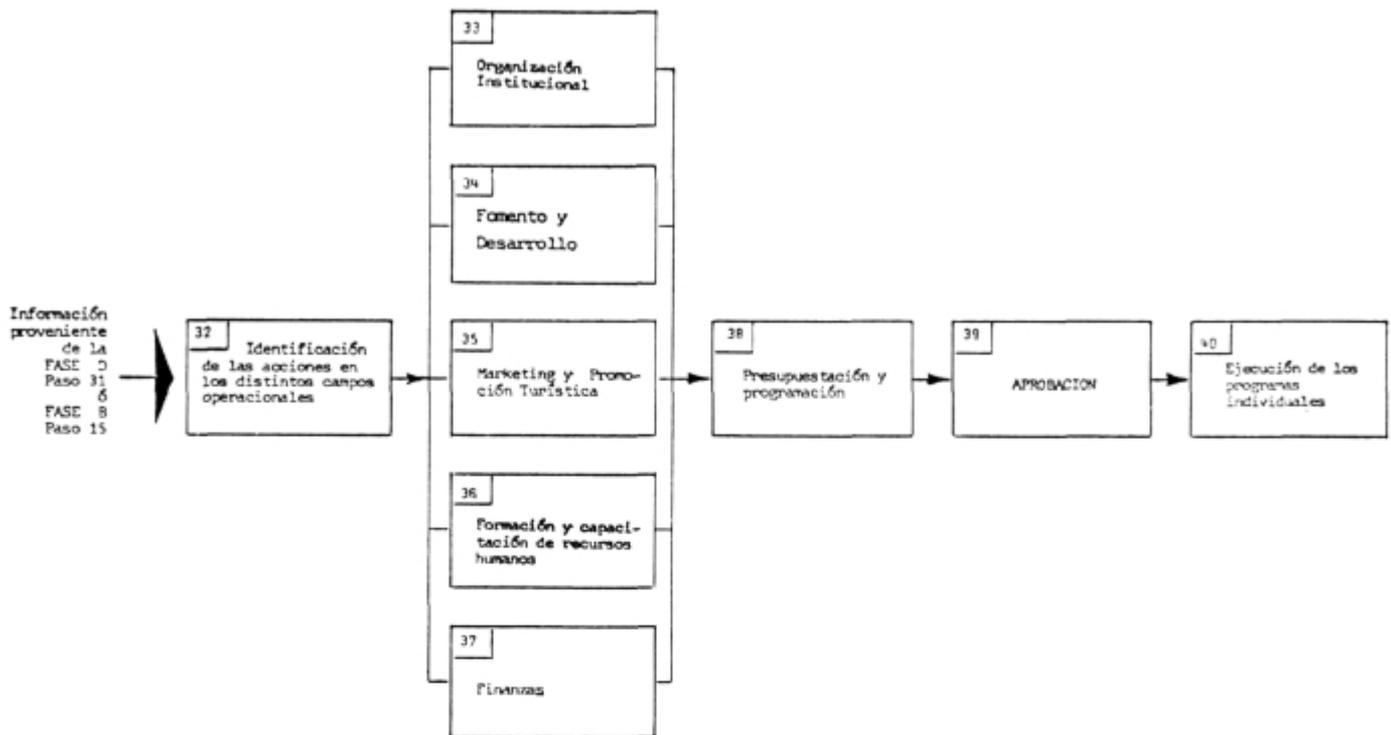


Figura 6. DESARROLLO DE LA FASE E: ESPECIFICACION DE LOS PROGRAMAS DE ACCION.

Referencias bibliográficas

- ACERENZA, MIGUEL A., *Administración del Turismo*, Tomo I: Conceptualización y Organización, Editorial Trillas-México, enero de 1984.
- ACERENZA, MIGUEL A., *Administración del Turismo*, Tomo II: Planificación y Dirección, Editorial Trillas-México, enero de 1985.
- ANSOFF H. IGOR, *Business Strategy*, Penguin Modern Management Reading, Londres, 1977.
- DOUGLAS, PEARCE, *Tourism Development*, Longman Group Limited, Nueva York, 1981.
- MILLER ERNEST, E., *Planeamiento Estratégico*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1975.
- RAYMOND BARON, RAPHAEL, *Forecasting of Tourism Flows*, UIOOT, Seminar on the Measurement of Tourism, Haslemere-England, septiembre de 1974.
- WANTY JACQUES Y HALBERTHAL ISI, *La Estrategia Empresarial*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1975.