

## **REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO EN LATINOAMÉRICA.**

Miguel Ángel Acerenza.

Próximo a cumplirse treinta años de la planificación del turismo en Latinoamérica, es hora de detenernos para ver como ha ido evolucionando este proceso, y conocer los resultados obtenidos de su aplicación para el fomento y desarrollo del turismo en la región.

Este trabajo por tanto, no tiene otra finalidad que no sea el acercamiento al conocimiento de los citados aspectos, observar los aciertos y desaciertos que pudieren quedar de manifiesto en el análisis de los mismos, y efectuar algunas reflexiones que propicien el debate, para que mediante este debate cada país de la región, en función de los recursos y de sus propias posibilidades pueda cualificar y hacer más provechoso el desarrollo del turismo en su territorio.

En el mismo, luego de una introducción general sobre los antecedentes de la planificación del turismo, se detallan brevemente y en forma cronológica, los distintos enfoques a los cuales ha ido respondiendo el citado proceso. Tanto en Europa como en Latinoamérica.

Seguidamente se hace referencia al caso de la planificación del turismo en México, por tratarse del país pionero de la planificación del turismo en la región y que por consiguiente es el que más experiencia ha acumulado en este campo. Finalmente, a la luz de lo observado en dicho caso, y con el conocimiento que nos ha brindado la labor de investigador y consultor en los campos de la formación y desarrollo del turismo, haremos algunas reflexiones, que como se indicara no tienen otro fin que no sea el debate.

Estamos seguros que el intercambio de opiniones sobre el asunto nos ayudará a definir políticas de desarrollo turístico acordes a la realidad de nuestros países, capaces de conducirnos hacia la promoción y el desarrollo de un turismo cualificado, enmarcado en una política de desarrollo sustentable, respetuoso de los valores morales y culturales de

las comunidades receptoras, y que contribuya al logro del progreso y el bienestar de nuestros pueblos.

## ANTECEDENTES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO.

El proceso de lo que hoy conocemos como planificación del turismo, comienza recién a mediados del presente siglo. Aunque con anterioridad, en el transcurso de la evolución que ha experimentado la actividad turística, es posible observar el desarrollo de estaciones de aguas termales, estaciones de montañas, centros vacacionales a orillas del mar, e incluso, el acondicionamiento de ciudades y pueblos tradicionales para fines turísticos.

No obstante esta realidad, debe decirse que dichos desarrollos turísticos en su mayoría fueron espontáneos, y cuando ha sido posible observar algún tipo de planificación, ésta por lo general se caracteriza por ser de índole urbanística, encarada por las administraciones locales y, en ciertos casos, por desarrolladores turísticos privados.

Los antecedentes que se disponen respecto a lo que hemos dado en llamar "Planificación Formal del Turismo por parte de los Estados", indican que este proceso comienza en Francia con la elaboración del Primer Plan Quinquenal del Equipamiento Turístico para el período 1948/1952. Obviamente no es una casualidad por cuanto, como es sabido, fue precisamente en dicho país donde se dio inicio a la "Planificación Central" aplicable a países con economías de mercado.

Aunque no pudiera catalogarse en ese entonces como un "Plan Integral de Desarrollo Turístico", el citado plan francés constituye, de hecho, el primer plan de turismo diseñado por un país y el que marca por consiguiente el comienzo de la planificación del turismo por parte del Estado.

Otro país pionero en afrontar la planificación del turismo en el nivel nacional es indudablemente España, puesto que ya en 1952, a sólo un año de haberse creado el Ministerio de Información y Turismo, llevó a cabo las primeras experiencias en tal sentido elaborando lo que se conoció como el primer anteproyecto del Plan Nacional de Turismo.

Ya a lo largo de la década de 1960, la planificación del turismo se fue generalizando en la mayoría de los países europeos con vocación e intereses turísticos, y en la década de 1970 se extiende a otras regiones y comienza a generalizarse también en Latinoamérica.

## LOS DIFERENTES ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO.

En su rápida evolución, la planificación del turismo ha tenido diferentes enfoques, obedeciendo a una serie de factores. Ya sea respondiendo a necesidades de orden físico para el ordenamiento del territorio turístico, o bien a consideraciones de índole económico.

Varios especialistas han destacado el hecho "Braddon, 1982; Acerenza, 1985; Band Bovy, 1985; Murphy, 1985; y Getz, 1986 y 1987) y a través de sus estudios se han podido identificar, en orden cronológico, los principales enfoques con los cuales se ha ido encarando este proceso. Seguidamente se hace una reseña de los mismos.

### 1. Enfoque urbanístico.

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

Dicha orientación fue la que prevaleció en Europa durante prácticamente toda la década de los años 60, y que, por ende, caracterizó a la mayoría de los planes de desarrollo turístico emprendidos por los países durante el período señalado.

Esta orientación tiene su explicación; en primer lugar, por el hecho de que históricamente en Europa el desarrollo de las estaciones y centros turísticos habían tenido este enfoque en el 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 impulsado por los grandes Tour Operadores de los países del norte del continente.

### 2. Enfoque de la política económica.

A fines de la década de 1960 comienza a manifestarse, también 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 elaborados sobre el Comercio Internacional y Desarrollo, del año 1966, y sobre Turismo y Desarrollo Económico, del año 1968. Este último estudio fue presentado en el Seminario sobre Desarrollo del Turismo, celebrado en Berna, Suiza, en 1968.

Contribuyó a impulsar este nuevo enfoque también, la apertura por parte de las agencias internacionales de desarrollo, concretamente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, de líneas de crédito especiales para el desarrollo del turismo con el propósito de que los países pudieran obtener de éste, los beneficios económicos y sociales resultantes de su explotación comercial.

### **3. Enfoque de Producto Turístico.**

Ya en la segunda mitad de la década de 1970 se comenzaron a diseñar modelos para la planificación del turismo, buscando abordar la problemática de su desarrollo con un enfoque más integral.

Entre los modelos surgidos con ese propósito se destaca el conocido *Enfoque PASOLP* de Planificación Turística. Dicho modelo fue desarrollado por el especialista M. Baud-Bovy entre los años 1976 y 1977.

El mencionado modelo gira en torno al concepto de producto turístico y es por ello precisamente que se le conoce también como el *Enfoque de Producto Turístico*.

Técnicamente el modelo PASOLP es más estricto que los anteriores en la consideración de los factores que afectan el desarrollo de la infraestructura, las instalaciones y el equipamiento turístico. Pero, al igual que los anteriores enfoques, cae en la planificación física del turismo, por cuanto todo el proceso de planificación culmina en la elaboración de un plan de desarrollo físico, o "master plan", cuando esto no necesariamente es así.

Es justo destacar, sin embargo, que en este modelo ya se contempla, además de los impactos económicos y sociales del desarrollo turístico, todo lo referente a la protección y al medio ambiente.

### **4. Enfoque de Planificación Estratégica del Turismo.**

Finalmente, a mediados de 1980 M. Acerenza introduce el pensamiento estratégico en la planificación turística, al pensar su modelo *Planificación Estratégica del Turismo*.

El enfoque de planificación estratégica del turismo aborda la problemática de la *política y estrategia de desarrollo del turismo* desde una óptica integral, en el marco de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo sustentable.

A diferencia de los enfoques relacionados en los apartados anteriores por tanto en los cuales el proceso de planificación del turismo indefectiblemente culmina siempre en la elaboración de un Plan Maestro de Ordenación Física del Territorio y/o en sus consiguientes Proyectos de Inversión de Obra Física, el enfoque de Planificación Estratégica define la Política y Estrategia de Desarrollo del Turismo como un todo, haciendo una clara diferenciación entre lo estratégico y lo operacional en la conducción del sector.

Cabría un comentario final respecto a los enfoques con que se ha encarado la planificación del turismo, y es el hecho de que mientras los enfoques urbanísticos, de política económica y de producto turístico surgen en Europa y son adoptados en otras regiones, el enfoque de planificación estratégica de turismo tiene su origen en Latinoamérica, y trasciende la región para proyectarse a nivel internacional.

El enfoque estratégico le da una nueva dimensión a la planificación del turismo, por cuanto va más allá de la óptica de una disciplina, a ubicar este proceso en el contexto de la conducción de todo un sector que debe estar inserto en la problemática del desarrollo económico, social y cultural de una sociedad.

## LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO EN LATINOAMÉRICA.

En Latinoamérica las manifestaciones más tempranas sobre la planificación del turismo en el nivel nacional se presentan en México, país que ya en julio de 1968 promulga su *Primera Plan Nacional de Desarrollo Turístico*, y en Argentina donde en el mismo año de 1968 se publica el *Primer Documento de Trabajo para la Planificación Turística de Argentina*, documento que sirvió de base para la elaboración del Primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico.

A fines de 1960 es posible observar también iniciativas sobre planificación regional del turismo, siendo las más relevantes el Plan de Desarrollo Físico del Litoral Atlántico Argentino en 1966, el Plan Turístico y Cultural Perú - Unesco en 1969, mejor conocido como Plan COPESCO.

Ya en los inicios de la década de 1970 comienza a generalizarse la planificación del turismo en la región latinoamericana, y es posible observar iniciativas en tal sentido en Colombia, Venezuela, Centro América y Panamá, y en algunos países del Caribe.

Las características de la planificación del turismo en Latinoamérica en sus inicios muestra un claro enfoque urbanístico, como consecuencia de la fuerte influencia que sufrió la región de las experiencias europeas en tal sentido.

En efecto, ningún país latinoamericano se encontraba bajo la presión de un turismo masivo que lo obligara a llevar a cabo acciones inmediatas tendientes al ordenamiento de su territorio para fines turísticos.

El enfoque urbanístico en Latinoamérica tiene su origen, en realidad, en el *efecto demostración* de las experiencias europeas y en la *influencia directa* que ejercieron las empresas consultoras, así como los expertos de origen francés, español e italiano, que en los inicios de la planificación del turismo fueron contratados para colaborar en la preparación de los primeros planes y programas de desarrollo turístico emprendidos por varios países de la región.

El enfoque urbanístico primó incluso en los trabajos de las consultoras de origen estadounidense que fueron contrastadas por algunos de los países. Tal es el caso, por ejemplo, del enfoque con que se encaró el denominado Plan de la Costa en Colombia, por parte de una consultora con ese origen.

La influencia del enfoque urbanístico se extiende hasta un poco más allá de mediados de la década de 1990, y los planes de turismo diseñados durante todo el período mencionado se caracterizaron por la realización de grandes esfuerzos en lo concerniente a la elaboración del llamado *inventario turístico*, efectuado desde luego con un criterio físico por cuanto su fin era la zonificación de territorio turístico y la elaboración de los planes maestros para el uso del suelo.

Es interesante hacer notar que en el caso de la planificación del turismo en Latinoamérica, el enfoque urbanístico coexistió con el enfoque de política económica, el cual se manifiesta ya fuertemente en la primera mitad de los años setenta. La prueba más clara de ello son los grandes centros turísticos desarrollados en México (Cancún e Ixtapa) y en la República Dominicana (Puerto Plata).

Los mencionados centros turísticos (integralmente planificados) fueron concebidos con los objetivos básicos de captar divisas mediante la explotación del turismo internacional, y contribuir al mismo tiempo a la generación de empleos y al desarrollo regional.

En estos enfoques con que se abordó la planificación del turismo en Latinoamérica, se descuidaron los aspectos sociales y culturales relacionados con el desarrollo turístico, así

como los impactos ambientales resultantes de este desarrollo. Al punto de que en los procedimientos para la identificación, y posterior formulación y evaluación de proyectos turísticos, no estaban contemplados dichos aspectos. Los proyectos se autorizaban mediante la comprobación de la factibilidad económico-financiera de los mismos, y de una evaluación social vista desde una óptica económica.

Para ser justos, debe decirse que estas omisiones de la planificación del turismo no se han dado sólo en los países latinoamericanos. Prácticamente en todas las regiones del mundo en donde se encararon los primeros planes de desarrollo turístico, se presentaron estos problemas. Al punto de que tanto el Banco Mundial con la UNESCO, que se encontraban implicados en el desarrollo del turismo (indirectamente por supuesto apoyando proyectos para fines turísticos, preocupados por esta problemática organizaron en la ciudad de Washington en 1976, un seminario para analizar las consecuencias no económicas del desarrollo del turismo.

Los resultados del citado seminario fueron publicados recién en 1979, con una serie de recomendaciones dirigidas a los países interesados en el desarrollo del turismo. Y es a partir de dichas recomendaciones que comienzan a aparecer los nuevos enfoques y modelos de planificación mencionados en el punto anterior. El modelo PASOLP, y el enfoque de Planificación Estratégica del Turismo.

### **LA EXPERIENCIA MEXICANA EN LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO.**

México no sólo es el país pionero en la planificación del turismo en Latinoamérica, sino también el que más experiencia ha acumulado en el desarrollo de los llamados Centros Turísticos Integralmente Planificados. Cinco en total: Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Huatulco, este último el más reciente. La experiencia adquirida en el campo del desarrollo supera ya los 20 años.

En una primera apreciación, parece ser que los resultados globales obtenidos con dichos desarrollos turísticos son muy alentadores. En efecto, con una oferta en conjunto de casi 29 mil cuartos de hotel, los citados centros turísticos reciben en la actualidad (cifras de 1996) más de 3 millones de turistas anuales y generan aproximadamente un ingreso de divisas cercano a los mil setecientos millones de dólares. Su contribución al incremento del turismo en México por tanto, desde el punto de vista económico, es innegable.

Sin embargo, analizados individualmente, no todos los centros turísticos integralmente planificados han tenido el mismo éxito. Frente al boom experimentado por Cancún, por

ejemplo, es posible observar el muy lento desarrollo que muestran Los Cabos y, de manera especial, Loreto que no ha tenido la aceptación que se esperaba por parte de los turistas. En algunos análisis que se han realizado sobre la situación actual de los centros turísticos integralmente planificados, han sido tildados con fracasos (C. Olguín, 1997).

Pero independientemente de los resultados económicos, el estudio del desarrollo del turismo en México muestra una serie de aspectos que vale la pena analizar, por cuanto pueden llegar a afectar la sustentabilidad del desarrollo turístico, e incluso, la propia competitividad de la oferta en los mercados.

No se trata de resaltar más los aspectos negativos del desarrollo, más bien, de considerar ciertos aspectos directamente relacionados con la sustentabilidad del sector que pensamos debieran ser tomados en cuenta para reinsertar las políticas y estrategias, para su desarrollo, en el marco de las políticas nacionales de desarrollo sustentable.

Seguidamente entonces, nos referiremos a los aspectos más relevantes observados en el estudio del desarrollo del turismo en México.

### **1. Política de Desarrollo Turístico.**

Con el propósito de imputar el desarrollo del turismo, en 1969 México formula una política para fomentar el sector con un enfoque claramente económico, y crea para ello el primer fideicomiso para el desarrollo de la infraestructura turística - INFRATUR. En 1974 INFRATUR se fusiona con FOGATUR, otro organismo destinado al fomento del turismo, y da origen así a FONATUR - Fondo Nacional de Fomento al Turismo, al cual se le asignan las funciones de desarrollo de la infraestructura básica y el fomento y financiamiento del desarrollo hotelero y de las facilidades turísticas.

La orientación económica del desarrollo fue muy clara; captación de divisas mediante el impulso del turismo internacional, contribuir a la generación de empleos y al desarrollo regional de zonas del territorio de menor desarrollo económico relativo. Los proyectos presentados ante las agencias internacionales de desarrollo para obtener el financiamiento, fueron muy claros en ese sentido.

Apoyado con el financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, FONATUR concretó todos sus esfuerzos en el desarrollo de centros turísticos de playa localizados en regiones y zonas del país que contaban con atractivos turísticos y que efectivamente contaban con un menor desarrollo económico y, en algunos casos,

prácticamente despobladas, como es el caso concreto de Cancún. En la actualidad (1996) Cancún cuenta con una población que supera los 311.000 habitantes.

El desarrollo del proyecto tuvo éxito, desde el punto de vista económico, y el número de habitaciones se fue incrementando aceleradamente, al punto que los logros obtenidos hicieron que el organismo nacional de turismo perdiera la visión integral del desarrollo turístico del país en su conjunto. Los resultados de la gestión desarrollada por la administración turística, según consta en los informes, en número de cuartos de hotel construidos durante el período que cubrían los informes, el incremento en el número de turistas extranjeros, y el ingreso de divisas captadas por concepto de turismo receptivo.

Se perdió así la armonía del desarrollo turístico y éste dejó de ser equilibrado, y pasar a mostrar una serie de aspectos preocupantes, a saber:

- a) excesiva concreción de esfuerzos en el desarrollo de infraestructura para el turismo de playa.
- b) dispersión de recursos económicos en el desarrollo de nuevos centros turísticos de playa, cuando algunos de los que se encontraban en construcción tenían serias dificultades para el despegue.
- c) inequitativa canalización de esfuerzos promocionales en favor de la oferta de los nuevos centros turísticos integralmente planificados, en claro detrimento de los centros turísticos tradicionales.
- d) ausencia de políticas definidas en materia de diversificación de la oferta turística del país. Aspecto este sobre el cual recién en los últimos años se ha comenzado a poner énfasis.

Los aspectos mencionados ocasionaron dificultades en las relaciones entre el organismo nacional de turismo y los gobiernos de algunos estados que se sintieron abandonadas por la falta de apoyo a los esfuerzos que llevaban a cabo para el impulso del turismo en sus entidades. El Estado de Guerrero, por ejemplo, se vio obligado a crear su propia promotora para impulsar el desarrollo del turismo.

## **2. Interrelación: Turismo-Medio Ambiente- Desarrollo.**

Otro campo en el cual es posible observar efectos que pueden afectar la sustentabilidad del desarrollo turístico, es el que tiene que ver con la interrelación existente entre el turismo, el medio ambiente y el desarrollo. Aspecto este, que en los últimos años ha cobrado una especial importancia en todos los ámbitos del desarrollo.

Algunos de los efectos observados son debido a fallas técnicas en la planificación física del territorio y el consiguiente desarrollo de las obras de infraestructura y facilidades hoteleras, y otros resultantes de las características de la interacción entre los turistas y la población local. Por lo que pueden resumirse a dos aspectos; impacto ambiental e impacto social.

#### **a) Impacto ambiental.**

Entre los impactos ambientales, resultantes directamente de la construcción de las obras físicas en los centros integralmente planificados, pueden observarse:

- destrucción de dunas y vegetación costera, por la construcción de hoteles sobre la playa, sin respetar la reserva ecológica de las mismas.
- alteraciones físicas en la conformación de las playas, con el consiguiente riesgo de pérdida de frente de playas.
- afectación de manglares para el desarrollo de marinas turísticas.
- contaminación del agua de lagunas.

Los impactos a los cuales hace referencia, se observan en zonas donde el territorio y sus atractivos se encontraban totalmente vírgenes antes de los desarrollos.

#### **b) Impacto social**

En lo que tiene que ver con los impactos sociales resultantes del desarrollo del turismo, se ha detectado:

- problemas de tenencia de tierras en las zonas de desarrollo del turismo, algunos de los cuales aún no han podido ser resueltos en una forma definitiva, lo cual crea una incertidumbre entre los inversionistas.
- impacto en la estructura familiar tradicional de las poblaciones autóctonas.

En lo que se refiere al impacto sobre la estructura familiar y valores de la población autóctona, no se efectuaron estudios previos. En el caso concreto de Ixtapa - Zihuatanejo, por ejemplo, los estudios del proyecto comenzaron en 1970. En 1972 se iniciaron los trabajos, y recién en 1974 entra a trabajar el equipo de Desarrollo Comunitario de FORNATUR. El impacto social del desarrollo comienza a estudiarse realmente en el año 1977 (tres años después de la inauguración de la primera etapa del proyecto) por iniciativa del Banco Mundial.

### **3. Marketing y Promoción de la oferta turística.**

En el primer punto se hizo mención a la inequitativa canalización de esfuerzos en materia de promoción, por lo que en este punto en particular nos referiremos a otros aspectos que tienen que ver con el desarrollo del producto, y su promoción y venta en los mercados internacionales. Se tratará el caso de los mercados internacionales, por el hecho de que hacia ellos precisamente fueron orientados los productos de los centros turísticos integralmente planificados.

Desde la óptica del marketing la problemática de la oferta turística desarrollada puede analizarse desde varios ángulos. Sin embargo mencionaremos solo dos aspectos que consideramos son los más importantes por las repercusiones que pudieran tener en el futuro, y que son los siguientes; las características del producto que se ha desarrollado y su competitividad.

#### ***a) Características del producto.***

El producto desarrollado en los centros turísticos integralmente planificados se caracteriza por ser un producto de lujo (hoteles de cinco estrellas, gran turismo y categoría especial) dirigido a los segmentos de altos ingresos. Sobre estimado el potencial de dichos segmentos de mercados, por un lado y sin considerar suficientemente la competencia a la cual los productos tendrían que enfrentarse durante el proceso de comercialización, por otro.

Aunado a lo anterior, es muy notorio el exceso de la oferta que se ha desarrollado. Todo lo cual como se verá afecta su competitividad.

#### ***b) Competitividad.***

Como consecuencia de lo anterior, la competitividad del producto muestra la siguiente situación:

- el poder de negociación en las relaciones comerciales, ha pasado a manos de los mayoristas y tour operadores internacionales.
- el exceso de la oferta y la necesidad de vender, está siendo que la oferta de los hoteles de lujo, contruidos a un alto costo por cuarto, se comercialice a precios de vuelos charters. El hecho que queda plenamente de manifiesto cuando se analizan los precios de lo paquetes que se ofrecen en los mercados internacionales.

- la necesidad de bajar costos de operación en los hoteles para poder competir ya ha comenzado a brindar síntomas de que la calidad de los servicios puede verse seriamente afectada.
- la competencia exterior, consciente de estos puntos débiles de la oferta turística mexicana, está consolidando segmentos de mercado y mejorando la relación calidad-precio de sus productos.
- se corre el serio peligro de que la masificación del turismo en los centros turísticos integralmente planificados, aunado al deterioro del medio ambiente, afecte la imagen de calidad del producto total ofrecido, y que ello influya aún más en la pérdida de competitividad del producto en los mercados internacionales y genere dificultades futuras al desarrollo del turismo.

Por otra parte, existen además otros indicios que alertan sobre futuros problemas sino se establecen límites al desarrollo de la oferta hotelera.

En efecto en ciertos centros turísticos se detectan tendencias a la baja en algunos índices de gestión hotelera, a saber; el factor promedio de ocupación y la tarifa promedio. En este último caso debido, como ya fuera mencionado, al alto porcentaje de la oferta que se comercializa por medio de vuelos charters.

#### **4. Formación de los recursos humanos para el sector.**

En lo referente a los recursos humanos se previó la formación y capacitación del personal técnico para las áreas de alojamiento y alimentos y bebidas, pero se descuidó la formación de los cuadros gerenciales requeridos para la conducción de las nuevas empresas.

Las necesidades del personal gerencial, medio y alto tuvieron que ser cubiertas mediante la contratación de gerentes experimentados provenientes de los centros turísticos tradicionales, especialmente de Acapulco, y por la "importación" de nuevos gerentes a través de los contratos de operación y administración firmados con cadenas internacionales.

## REFLEXIONES PARA EL DESARROLLO DE UN TURISMO CUALIFICADO.

La experiencia mexicana aunada a las experiencias que han obtenido otros países de fuera de la región latinoamericana, considerando en este último caso la experiencia española, nos permite reflexionar sobre algunos aspectos del desarrollo del turismo a los cuales debiera dársele una especial atención para poder conseguir un futuro calificado, estable, competitivo y rentable del sector turístico, en el marco de una interacción aceptable con los factores ambientales y socio-económicos que caracterizan a las regiones y zonas receptoras.

Las reflexiones que se hacen a continuación no pretenden otro fin que no sea el establecer una guía para el debate. Sólo mediante el debate, cada país podrá definir su posición estratégica en cuanto al desarrollo de su turismo, a la luz de la bondad de sus atractivos y de su propia capacidad para desarrollarlos.

Seguidamente entonces, algunas reflexiones al respecto.

### 1. Política turística.

Todo parece indicar el fracaso histórico del enfoque de política económica que ha primado en las últimas décadas en el desarrollo del turismo. Su incapacidad para equilibrar satisfactoriamente los impactos medioambientales y sociales producidos por el desarrollo turístico, ha sido notoria. Más aún, esta política desarrollista ha contribuido a la afectación de ecosistemas dando por resultado un turismo poco cualificado, a pesar del lujo que ostentan las facilidades hoteleras construidas en los centros integralmente planificados.

La disyuntiva actual por tanto es; crecer por crecer?, o combinar la preservación del medio ambiente y la recualificación de los centros y zonas turísticas existentes?

Pensamos que es necesario combinar las medidas preventivas dirigidas hacia zonas del territorio que todavía no han sufrido el impacto del turismo, con las de *regeneración y recualificación* profunda de las zonas que, de algún modo, ya han sido afectadas.

Se deberían plantear, por tanto, políticas turísticas que definan líneas globales a fin de "articular la preservación del medio ambiente, todavía virgen, la regeneración de lo ya existente, y la cualificación de los nuevos desarrollos", planteadas sin los parámetros "desarrollistas" que caracterizan al enfoque de política económica.

Una política en tal sentido necesariamente tendrá que contemplar aspectos sobre los cuales, aunque motivo de debates, todavía no se ha llegado a una clara definición, y a los cuales nos referiremos a continuación.

**a) Espacios protegidos y desarrollo turístico.**

Asociado a la política turística, nos encontramos también con el problema del uso turístico de los espacios protegidos. No hay duda de que la existencia de atractivos naturales (flora, fauna, etc.) constituye un elemento clave para el desarrollo del turismo, especialmente con la nueva tendencia que éste está mostrando.

Rechazar la actividad turística porque puede tener un impacto transformador del medio ambiente físico, ya no es aceptable. Es cierto que el *desarrollismo a ultranza* fue el que llevó a posturas conservacionistas cerradas que, se ha visto, esta llevando al riesgo que la conservación se convierta en una especie de "*museografía ecológica*" (G. Valcarceelt Resalt, y otros, 1991), escasamente operativa y de difícil justificación social.

Se debe encarar un enfoque de *conservación - desarrollo* que supere el enfrentamiento actual entre el desarrollo y la conservación de los espacios protegidos. En otras palabras, que supere los planteamientos conservacionistas, y busque estrategias viables de desarrollo que permitan proteger la biodiversidad y el mantenimiento de los procesos ecológicos. Permitiendo al mismo tiempo, que el hombre alcance el desarrollo y la calidad de vida a la cual tiene derecho. (G. Valcarceelt Resalt, y otros, 1991).

El turismo precisamente, es una de las actividades que más rápidamente puede adaptarse a este nuevo enfoque y contribuir al logro de los objetivos mencionados.

**b) Uso público de los recursos turísticos**

Este es otro de los aspectos importantes que debiera contemplar toda política turística

Debe asegurar que todos los recursos naturales y culturales, tales como playas, parques y monumentos históricos, se mantengan como de dominio público y que su uso, por tanto, no se restrinja a la población local. Aunque en algunos casos, como en parques y espacios naturales, se requieran normas para el uso controlado de los mismos por razones de protección y conservación de dichos recursos.

En el caso particular de las playas, se tendrían que promover leyes o disposiciones de carácter nacional que normen el uso de las zonas costeras, a fin de impedir la afectación del medio ambiente por la destrucción de dunas y vegetación costera, debido a la construcción de la infraestructura y el equipamiento hotelero directamente sobre la arena.

En dichas disposiciones tendría que quedar claro también, todo lo referente a la jurisdicción de la zona costera, para evitar que varias dependencias tengan competencias sobre las mismas y se creen los conflictos que son posibles de observar en la actualidad en varios países de la región.

## **2. Desarrollo Turístico**

En el marco de los planteamientos anteriores el desarrollo de la infraestructura y las facilidades turísticas debería encararse teniendo en cuenta ciertos principios generales, a saber:

- a) Desarrollar proyectos turísticos cuidando la escala y con tasas de crecimiento definida para ir manteniendo un adecuado equilibrio entre la oferta y demanda en la evolución de la actividad.
- b) El tamaño de los proyectos debiera estar dado por la evaluación de las ventajas del desarrollo gradual, a pequeña y mediana escala, frente a los límites mínimos necesarios para alcanzar una adecuada relación costo-beneficio del desarrollo turístico.
- c) Desde el inicio del desarrollo se debiera contemplar los aspectos de competitividad del producto turístico final.
- d) En tal sentido, tendría que cuidarse del carácter propio de la oferta. No debieran copiarse esquemas que lleven al desarrollo de un producto final indiferenciado, de alta vulnerabilidad y que puedan poner en peligro el desarrollo futuro del turismo por problemas de competitividad.
- e) Debiera evitarse la excesiva dispersión de recursos económicos en la construcción de nuevos centros turísticos, mientras que los proyectos en ejecución no hayan despegado y demuestren que puedan dar cumplimiento a los objetivos por los cuales fueron desarrollados.

f) Todos los proyectos de desarrollo, sin excepción, deben contemplar lo referente al abastecimiento que requerirá la nueva población flotante, así como el consumo adicional que pueda generarse en la población permanente, y evitar de ese modo todos los problemas que se han presentado en los centros integralmente planificados.

### **3. Creación de entidades autónomas para el desarrollo.**

En el caso en que las condiciones del desarrollo del turismo requiera de la creación de una entidad autónoma que se ocupe del desarrollo de la infraestructura y el equipamiento, es conveniente que en su creación se le fije con toda claridad las funciones específicas para las cuales son creadas, y el tiempo de vida de las mismas.

La experiencia indica que una vez creadas, estas entidades tienden a perdurar en el tiempo. De tal manera que una vez finalizada la misión que le dio origen, toman dinámica propia y comienzan a generar sus propios proyectos y programas de inversión, convirtiéndose así en un organismo de turismo paralelo que, de simple instrumento, pasa a marcar las pautas del desarrollo turístico. Perturbando el desarrollo equilibrado de todo un sector en donde los proyectos de obra física es sólo uno de los tantos aspectos que deben ser contemplados.

Puede darse el caso incluso, de convertirse en loteadores de terrenos y pasar a desarrollar una actividad inmobiliaria, desvirtuando la función para las cuales han sido creados.

### **4. Formación de los recursos humanos.**

En lo que se refiere a la formación y capacitación de los recursos humanos, es conveniente tener en cuenta que el desarrollo del turismo requiere de formación para los distintos niveles: básico, medio y superior.

La experiencia también indica que, por lo general, en mayor esfuerzo de formación de personal se ha concentrado en los niveles básicos y medio, y que muy poca atención se le ha prestado a la formación de los cuadros gerenciales del sector, es decir, a aquellos sobre los cuales recae la responsabilidad de la conducción de las empresas turísticas.

Tampoco se ha podido observar esfuerzos para la promoción de un empresariado local que pudiera crear y gerenciar negocios complementarios a la actividad turística.

No es posible pensar que la conducción de un negocio turístico que requiere de cuantiosas inversiones, pueda estar en manos de personal operativo. Tiene que confiarse a gerentes profesionales con formación universitaria por cuanto de la buena gestión de estos dependerá, en gran medida, el logro de un turismo cualificado y rentable.

Por ello en la formación de los recursos humanos para el sector, debe tenerse muy presente el papel que juega el sistema educativo en sus diferentes niveles, de acuerdo con los objetivos terminales que les compete en cada caso. En consecuencia:

a) Los cuadros gerenciales del sector turismo, en otras palabras, aquellos que sustituirán a los gerentes actuales deben ser formados en un nivel universitario. La universidad es la que puede otorgar el nivel de conocimiento para la conducción de un negocio, inculcar una mentalidad empresarial y brindar la visión internacional que debe tener todo gerente de empresas turísticas.

b) Los cuadros operativos por su parte, tienen que ser formado, al igual de lo que sucede en otros campos de los negocios, en el nivel técnico profesional. En este nivel el que tiene que dar una rápida respuesta a las necesidades del personal operativo que tienen las empresas y, por consiguiente el que tiene que mantener un estrecho vínculo con el sector productivo.

c) El personal básico debe ser preparado en centros de capacitación para el trabajo, e incluso, en las propias empresas, como lo hacen las cadenas hoteleras. Normalmente este tipo de personal se prepara en cursos prácticos de corta duración. Los instructores por lo tanto, además de contar con probada experiencia práctica en el ejercicio de las funciones para las cuales preparan al personal tienen que poseer los conocimientos pedagógicos adecuados al tipo y condiciones particulares de esta formación.

Finalmente se estima conveniente recordar, por qué en gran medida depende del desempeño del personal, que la calidad en la prestación de servicios turísticos no se logra capacitando al personal básico. La calidad del servicio se logra cuando el personal está dirigido por gerentes profesionales, capaces de conducir y supervisar la labor de su subordinados.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Acerenza, Miguel Ángel, *Planificación Estratégica del Turismo*, Instituto Español de Turismo, Revista Estudios turísticos, N° 85, Madrid 1985.

- *Administración del Turismo*, Vol. 2 Editorial Trillas, México 1996.

FONATUR, *Dos Décadas de Desarrollo*, Publicación del XX Aniversario 1974-1994.

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

Kadt, Emanuel de, *TURISMO: Pasaporte al Desarrollo?*, Editorial ENDYMIION (Serie Turismo y Sociedad), Madrid 1991.

Lawson, F. and Band-Bovy, M., *Tourism and Recreation Development*, CBI Publishing Company, Inc., Boston 1977.

Olguin, Claudia, *Reman contra la corriente los grandes destinos turísticos*, EL FINANCIERO, Febrero 17,18,19 y 20, México D.F. 1997.

Pearce, Douglas, *Tourist Development*, Longman Scientific an Technical, New York 1992.

Valcarcelt-Resalt, G., Troitino Vinuesa, M.A., Cava, L.E., *Desarrollo Local, Turismo y Medio Ambiente*, Diputación Provincial de Cuienca, España 1993.