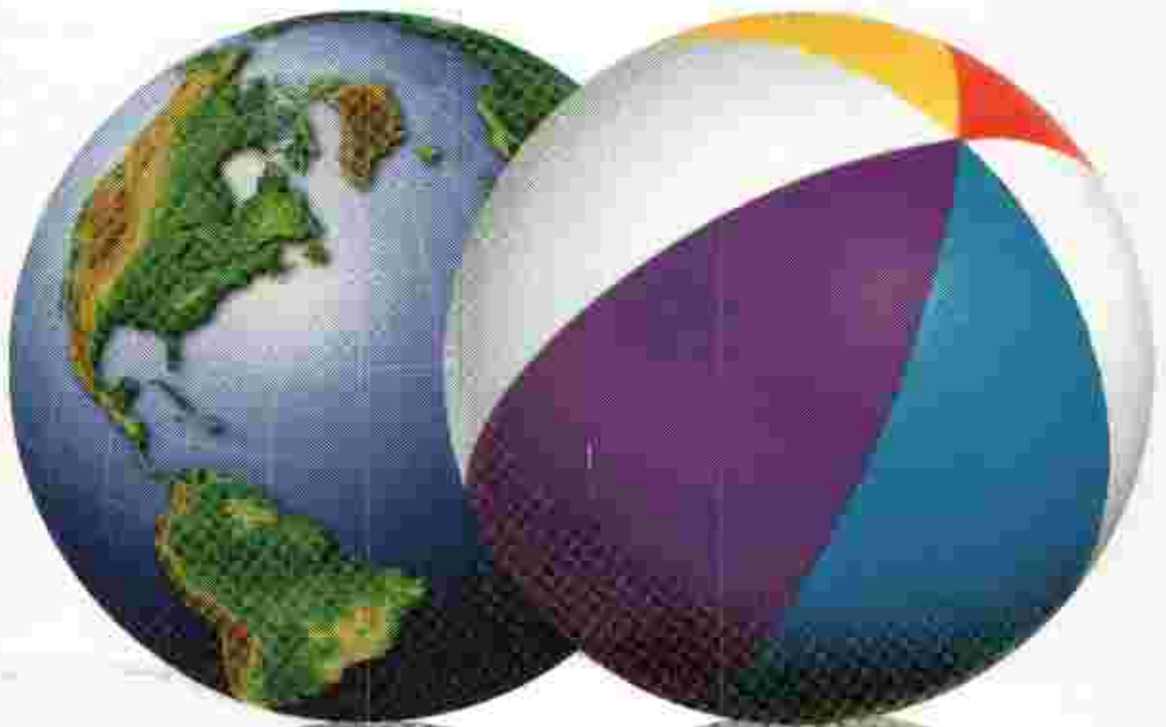


PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL TURISMO

Un enfoque para Latinoamérica



000014

Sergio Molina E.
Sergio Rodríguez A.

trillas 

SERIE TRILLAS TURISMO

El avance del turismo en el mundo, pero especialmente en los países industrializados del área occidental, ha propiciado el surgimiento de estudios descriptivos y analíticos que pretenden explicar las características esenciales de dicho fenómeno. Éste no es sólo de índole social y económica, sino también de carácter cultural, ya que por medio de él, y de una forma agradable, es posible adquirir nuevos conocimientos y obtener experiencias inolvidables. La exigencia de analizar, sistematizar y planificar lo referente a la prestación y el consumo de servicios responde a los requerimientos de crecimiento de este sector.

Editorial Trillas, consciente de la trascendencia económica que reviste para nuestro país –y para el resto de América Latina– el desarrollo de la industria turística, ofrece a sus lectores una serie de obras orientadas a impulsar esta actividad.

Los autores, un destacado equipo de profesionales con gran experiencia en el campo, se proponen cubrir las necesidades de los estudiantes y profesionales de las carreras de turismo en sus niveles técnico y superior, así como satisfacer la demanda bibliográfica generada por el área de capacitación. Para lograrlo, diseñaron una serie de obras que cubren las áreas principales de la actividad turística.

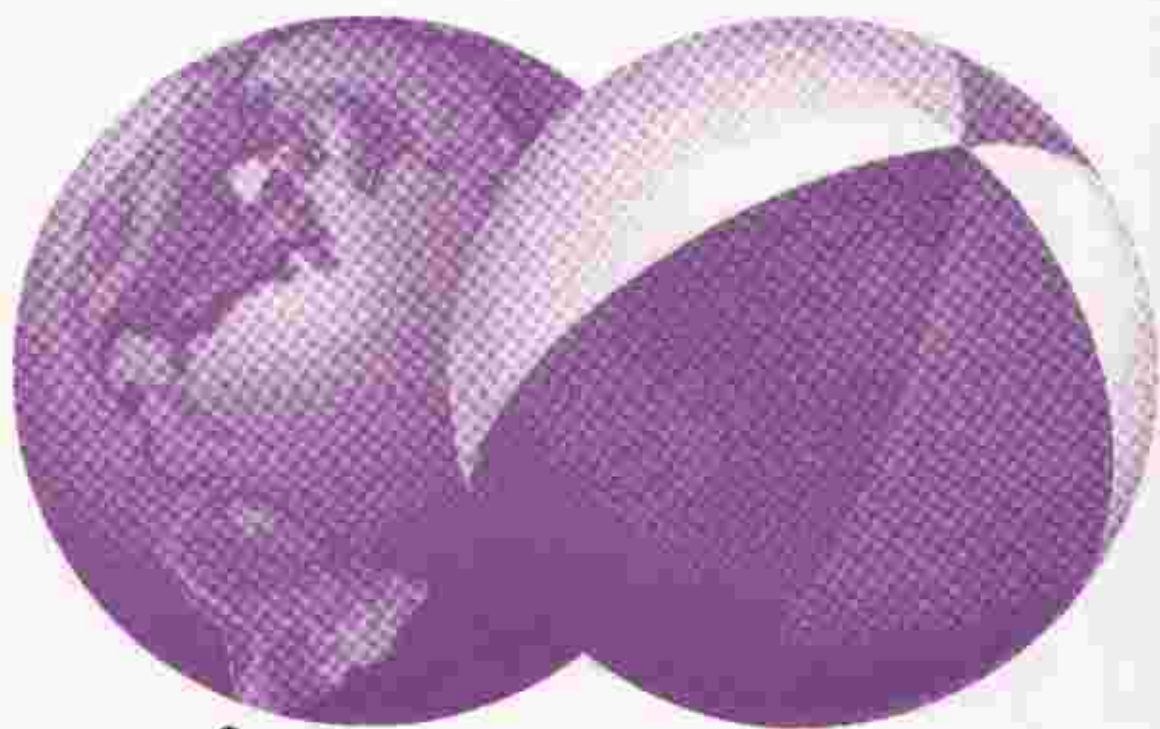
N.º 11.

711.3/

7041

PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL TURISMO

19/06/06



000014

PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL TURISMO

Un enfoque para Latinoamérica

Sergio Molina E.
Sergio Rodríguez A.



EDITORIAL
TRILLAS



México, Argentina, España
Colombia, Puerto Rico, Venezuela

Catálogo en la fuente

Molina E., Sergio

Planificación integral del turismo : un enfoque para Latinoamérica. -- 2a ed. -- México : Trillas, 1991 (reimp. 2005).

104 p. ; 24 cm. -- (Trillas turismo)

Bibliografía: p. 97-98

Incluye índices

ISBN 968-24-4396-2

1. Turismo - Hispanoamérica - Administración.
I. Rodríguez Abitia, Sergio. II. t. III. Ser.

D- 341.754/M442p LC- JX4263.T8'M6.6 1617

La presentación y disposición en conjunto de PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL TURISMO. Un enfoque para Latinoamérica son propiedad del editor. Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningún sistema o método, electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información), sin consentimiento por escrito del editor

Derechos reservados

© 1987, Editorial Trillas, S. A. de C. V.,
División Administrativa, Av. Río Churubusco 385,
Col. Pedro María Anaya, C. P. 03340, México, D. F.
Tel. 56884233, FAX 56041364

División Comercial, Calz. de la Viga 1132, C. P. 09439
México, D. F. Tel. 56330995, FAX 56330870

www.trillas.com.mx

Miembro de la Cámara Nacional de la
Industria Editorial. Reg. núm. 158

Primera edición, 1987 (ISBN 968-24-2305-8)
Segunda edición, 1991 (ISBN 968-24-4396-2)
Reimpresiones, 1997, 1999 y 2002

Cuarta reimpresión, octubre 2005

Impreso en México
Printed in Mexico

Esta obra se terminó de imprimir
el 19 de octubre de 2005,
en los talleres de Impresora Publimes, S. A.
Se encuadernó en Impremax, S. A. de C. V.
BM2 100 ESS

Prólogo

a la segunda edición

Los diferentes trabajos publicados sobre planificación del turismo han dado especial importancia a la descripción de los instrumentos que pueden utilizarse para intervenir en el fenómeno turístico. Tales trabajos carecen, en general, de un amplio marco de referencia, lo que ha propiciado que se apliquen metodologías descontextualizadas de la dinámica política, social, cultural, físicoambiental e incluso psicosocial, y se convierta a la planificación en un recetario que contiene actividades y fases que se operan indiscriminadamente.

Si se parte de la base de que el instrumento planificación es válido en la medida en que permite resolver problemas o dificultades concretos, en una perspectiva histórica y crítica de una determinada realidad, este texto analiza la complejidad del turismo y de su entorno en nuestros países, proponiendo una serie de opciones para que la planificación se constituya (sin caer en el recetario de que hablábamos) en una herramienta más idónea.

Esta segunda edición de *Planificación integral del turismo* ha experimentado diversos cambios orientados en dos sentidos complementarios y básicos:

- a) Enriquecer el significado del concepto turismo, haciendo explícitas sus múltiples manifestaciones, estableciéndose en paralelo una notoria diferencia con las definiciones, conceptos y comprensión tradicionales del fenómeno.
- b) Reanalizar y ajustar los conceptos relativos al entorno del turismo, el cual en los últimos años ha sufrido cambios sin precedentes, de manera que la gestión social y económica del Estado, de las empresas, de las comunidades locales, y a su vez las motivaciones y el comportamiento de la demanda, han conformado un nuevo escenario.

La última parte de la obra analiza modelos de planificación, enfatizando en los de carácter participativo y prospectivo, pues se considera que resultan

6 PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

adecuados y necesarios para el actual momento histórico, sociocultural y turístico en Latinoamérica. Destaca la técnica Delfos que, como un instrumento de uso empresarial y por parte de instituciones estatales, representa una síntesis de modelos participativos y prospectivos.

LOS AUTORES

Índice de contenido

Prólogo a la segunda edición	5
Introducción	9
Definiciones tradicionales del turismo, 10. Planificación y turismo, 11.	
Cap. 1. Evolución económica y social de Latinoamérica	13
Antecedentes, 13. Dependencia, 14. Crecimiento y desarrollo económicos, 18. Papel de la planificación en el proceso evolutivo de América Latina, 21.	
Cap. 2. Papel del turismo en el proceso evolutivo de Latinoamérica	27
Turismo y tiempo libre, 27. Ocio y evasión, 29. Industria turística y turismo interno nacional, 34. El turismo: actividad económicamente improductiva y complementaria, 35.	
Cap. 3. Contexto de la planificación	37
Contexto político, 38. Contexto social, 40. Contexto económico, 42. Contexto administrativo institucional, 43. Contexto científico, 45. El contexto ambiental de la planificación, 46.	
Cap. 4. Aspectos técnicos de la planificación	51
Objetivos, 52. Clasificaciones, 54. Elementos, 56. Metodología integral, 57. Fase de definición, 59. Fase de aplicación, 65.	
Cap. 5. Enfoques de la planificación	73
Planificación racional ideal, 73. Planificación participativa, 77. Planificación transaccional, 79.	
Cap. 6. La técnica Delfos como instrumento de la planificación prospectiva	83
Antecedentes, 83. Optimización y diseño de sistemas, 83. Prospectiva y participación, 84. Interactivismo, 86. Fundamentos de los métodos prospectivos, 87. Escenarios a futuro, 87. Tipos de escenarios, 89. La técnica Delfos, 89.	
Bibliografía	97
Índice analítico	99

Introducción

El turismo se ha transformado en un fenómeno de notable importancia en las sociedades modernas. Aun en épocas de crisis y de recesión económica el turismo ha mantenido una dinámica relevante en comparación con otros sectores de la economía. Simultáneamente, las expectativas que genera el turismo, en términos políticos, sociales y culturales, no se constriñen a pesar del deterioro eventual, más o menos prolongado, que puede experimentar un país.

En consecuencia, el turismo actual debe considerarse, básicamente, como producto de la cultura, en el amplio sentido del término. Por ello las explicaciones de carácter económico que se emplean para comprender la trascendencia del turismo son, evidentemente, insuficientes aunque significativas, porque no contemplan y tampoco ponderan la diversidad de dimensiones del fenómeno.

En un sentido más estricto, el turismo es resultado de una cultura universal, pero también trasciende de las culturas locales en las cuales se manifiesta. Esta dualidad estructural del turismo resulta clave para cualquier planteamiento que pretenda promover un auténtico proceso de desarrollo, ya sea de la actividad misma, de las empresas o de las comunidades locales que se relacionan de manera directa o indirecta con la actividad.

La planificación integral debe reconocer esta complejidad del turismo, procesarla e instrumentarla para promover cambios que actúen como palancas del desarrollo. Cuando el turismo se planifica desde una perspectiva reduccionista, por ejemplo a partir de los aspectos económicos o bien sólo de los financieros, crea desequilibrios evidentes en el resto de las dimensiones de una sociedad y su cultura, que le sirven de contexto. Los conflictos se agudizan resultando difícil controlarlos en una etapa posterior.

Lo anterior no pretende quitar la valía de lo económico y financiero del turismo, pero de acuerdo con la evidencia empírica existente, el desarrollo no se ha logrado cuando el turismo ha sido organizado a partir de los supuestos económicos y financieros. Sin embargo, el turismo ha crecido de manera

explosiva, según se puede apreciar en el incremento de cuartos, en el gasto total, en la afluencia de turistas nacionales e internacionales y en el número de empleos generados.

La perspectiva reduccionista que se ha utilizado para planificar el turismo se deriva de un enfoque tradicional ligado al conocimiento teórico del turismo, y además a una experiencia empírica que no se supera a sí misma, de modo que se perpetúan los quehaceres y, en general, la cosmovisión de lo turístico.

La corriente tradicional para comprender y organizar el modelo turístico predominante —es decir, la industria turística— encuentra sus bases en definiciones y en escasos estudios realizados hace aproximadamente 60 años.

DEFINICIONES TRADICIONALES DEL TURISMO

Los primeros esfuerzos por definir al turismo datan de la década de los treinta. El elemento gravitante se circunscribía al desplazamiento, al viaje efectuado por los turistas. Así, el turismo se entendía por el desplazamiento de los turistas, que reunía ciertas características específicas en cuanto a duración y motivación. En torno a tales conceptos se estructuraron diferentes definiciones que presentaban escasas variantes, las cuales a su vez incidieron en la determinación de un modelo tradicional interesado en los servicios de transportación, de alojamiento y de alimentación.

En este marco, Hunziker y Krapf elaboraron una definición, que ahora es clásica:

Turismo es el conjunto de las relaciones y los fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto que dichos desplazamientos y permanencia no estén motivados por una actividad lucrativa principal, permanente o temporal.¹

Benscheidt afirmaba:

El turismo es el conjunto de relaciones pacíficas y esporádicas que resultan del contacto entre personas que visitan un lugar por razones no profesionales y los naturales de este lugar.²

Posteriormente, la Organización Mundial de Turismo (OMT) elaboró un concepto de turismo que resulta muy restringido para comprender los alcances del fenómeno. Su utilidad se limita a usos estadísticos:

¹ *Ocio y turismo*, Biblioteca Salvat de Grandes Temas, Barcelona, 1973.

² *Ibid.*

El turismo es el desplazamiento fuera del lugar de residencia habitual, por un periodo mínimo de 24 horas y un máximo de 90 días, motivado por razones de carácter no lucrativo.

Este concepto ha servido de soporte para elaborar estadísticas en todo el mundo a partir de las cuales se intenta describir y explicar el fenómeno en una localidad, región, país o continente.

Incluso en el nivel empresarial la gestión de unidades prestadoras de servicios evalúan su eficiencia y eficacia mediante parámetros como índices de ocupación, ingresos por áreas de servicios, que se toman como indicadores clave para determinar el valor intrínseco de una empresa, para orientar sus decisiones e inclusive su vigencia en un mercado turístico, relegando a un sitio secundario otras consideraciones estratégicas para su devenir.

Obviamente, el turismo no alcanza a ser reflejado por ninguna de las definiciones señaladas. El turismo hoy en día ha alcanzado connotaciones, significados y consecuencias de una gran complejidad, que trascienden elementos cuantitativos e incrementalistas. El turismo en la actualidad es resultado de procesos sociales y culturales no completamente cuantificables, que resultan imprescindibles para comprenderlo y para llevar a cabo acciones que permitan obtener de él los mejores rendimientos globales, ya sean financieros y no financieros.

PLANIFICACIÓN Y TURISMO

En los últimos años se ha comprobado que el Estado se ha retirado paulatinamente de ciertas actividades económicas, lo que debilita su gestión en procesos sociales como la educación, por ejemplo. Lo anterior se ha observado en varios países latinoamericanos.

De modo similar, en el campo del turismo el Estado muestra una intención —convertida con hechos en varios países— por reposicionar su papel, al tiempo que promueve entre la iniciativa privada una gestión comparativamente más dinámica que la desempeñada históricamente.

En efecto, tradicionalmente el Estado ha emprendido las tareas de planificación del turismo, desarrollando un esfuerzo de gran magnitud, como es el caso de México. Desde los años sesenta, cuando se elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico, el Estado mexicano ha tenido una presencia notable en la evolución del modelo en el país, al asumir un papel rector en la actividad. En la actualidad, en el contexto de los procesos modernizadores de la sociedad que se manifiestan en el establecimiento de un sector económico internacionalizado y competitivo, con fuertes lazos de dependencia externa, la planificación no ha perdido relevancia aun en los países pertenecientes al sistema capitalista.

Con seguridad se puede afirmar que la planificación continúa siendo, y será, una estrategia y un instrumento valioso para orientar al sistema turístico,

aun cuando se consolide una economía abierta y se liberen muchos procesos sociales y culturales. Lo que efectivamente está cambiando es el modelo de planificación, de modo que la planificación centralizada está dando paso a una más participativa, que reconoce las capacidades e intereses locales y regionales y las realidades de los grupos humanos y económicos que actúan en sus respectivas áreas.

El desarrollo de los intereses empresariales también se encuentra cada vez más ligado al uso del instrumento. En la medida en que el turismo se hace más complejo —como resultado de los cambios científicos y tecnológicos, y de la demanda y de la creciente competencia en el nivel nacional e internacional entre otros—, las empresas toman decisiones en escenarios de mayor complejidad, expuestos a cambios imprevistos y rápidos. Por esto, deben recurrir a un instrumento que disminuya la incertidumbre con la cual operan; en este caso, la planeación y sus técnicas se transforman en soportes básicos que les otorgan alta garantía de racionalidad en sus decisiones y operaciones.

El carácter singular del turismo exige modelos de planeación adecuados a su realidad. La planificación y la planeación de lo turístico deben diferenciarse de la planificación y de la planeación de lo agrícola, minero o metalúrgico. Si bien en todos los casos se utiliza un soporte de conocimientos básicos y válidos para todas las actividades, cada una de ellas presenta peculiaridades que no pueden ni deben tratarse de manera semejante.

En el turismo, la comunicación humana explica al fenómeno. La comunicación entre hombres y culturas, la comunicación del hombre con la naturaleza y del hombre como observador o protagonista de otra cultura, exigen modelos de planificación y de planeación empresarial distintos de los utilizados en la industria automotriz, por ejemplo.

Estos conceptos resultan cruciales en el marco del turismo moderno. Brindan una alta garantía en la consecución de la calidad total de los productos, servicios y experiencias turísticos.³

³ S. Molina, *Modernización de empresas turísticas*, edición del autor, México, 1991.

1

Evolución económica y social de Latinoamérica

ANTECEDENTES

Para comprender el proceso evolutivo que ha experimentado la región latinoamericana desde los puntos de vista económico y social, es conveniente remontarse al origen de los grupos humanos y a su evolución.

Partiendo del hecho de que el hombre es un animal social, se sabe que desde el origen de la especie éste se ha agrupado con sus semejantes para sobrevivir.

En términos generales, todo grupo humano establece una serie de normas organizativas para convivir y producir sus satisfactores de la manera más eficiente, asegurando con ello su permanencia. En el momento que los grupos humanos se convierten en sedentarios y desarrollan cierta tecnología para la producción, comienzan a experimentar un nivel de bienestar tal que les permite aumentar su población. El aumento de tamaño del grupo tiene un impacto en la organización, cuya estructura se vuelve más compleja para poder responder a los intereses comunitarios e individuales.

En estas condiciones, el crecimiento del grupo permite simultáneamente su desarrollo al existir mayor disponibilidad de fuerza de trabajo encaminada al logro de los objetivos colectivos.

Las comunidades comenzaron a ocupar mayores extensiones territoriales, ya que sus necesidades de subsistencia así lo exigen. Surge entonces la lucha por el territorio entre los grupos humanos que experimentan expansión. Tal competencia está motivada por la posesión de los recursos naturales localizados en dichos territorios.¹ Del enfrentamiento entre los grupos humanos resulta la dominación de unos sobre otros. Aparecen entonces, los dos grupos protagonistas de toda la evolución posterior del hombre: los dominadores y los dominados.²

¹ Intereses económicos en pugna.

² A este fenómeno se le llama relación "dominación - dependencia" de las sociedades, o bien, relaciones establecidas entre el centro (dominadores) y la periferia (dominados). Los grupos dominados

Una vez establecida la anterior condición, dominadores y dominados continúan su proceso evolutivo. Sin embargo, la organización de los aspectos productivos, en ambos casos, comienza a diferir de su objetivo inicial, afectando así a la organización social.

El grupo dominado organiza sus actividades productivas atendiendo, en primer término, a los intereses del grupo dominante. La satisfacción de las necesidades propias queda relegada a un segundo plano. Es aquí donde comienza el distanciamiento entre los procesos de crecimiento y de desarrollo. La cantidad y calidad de la producción generada por el grupo dominado no responde a intereses propios, ya que su destinatario es la comunidad dominadora. Ésta comienza a experimentar un incremento acelerado de bienestar material como consecuencia de su ventajosa situación; además, sus energías pueden canalizarse hacia el autodesarrollo espiritual, como ocurrió, por ejemplo, en la época griega clásica. El hecho de que las actividades básicas de subsistencia de la comunidad sean realizadas por otro grupo, permite a los demás grupos favorecidos dedicarse a actividades que satisfagan aspiraciones cualitativamente superiores.

En síntesis, el grupo dominante recibe un doble beneficio: el de su propio trabajo y el del ajeno. Así, su desarrollo se acelera. Mientras tanto, el grupo dominado se ve privado de algunos de los más importantes resultados de la producción y experimenta un retraso en relación con el grupo dominante.

Con el tiempo, los grupos humanos se hacen más complejos hasta formar naciones. Sin embargo, la relación de dominación-dependencia, sigue vigente en la actualidad y, por tanto, los aspectos de desarrollo y retraso.

DEPENDENCIA

Durante el último cuarto del siglo xx, es posible distinguir con toda claridad dos tipos de países en el mundo: "desarrollados" y "subdesarrollados", los primeros pertenecen al Primer Mundo y los segundos, al Tercer Mundo.³

Existe un reducido grupo de países que domina a uno más numeroso. Los países dominantes presentan altos niveles de desarrollo económico y social, en tanto que los dominados se caracterizan por los diferentes grados de atraso en que se encuentran.

América Latina es una región cuyos países no se escapan a esta clasificación, es decir, son países dependientes. En esta región, la organización de la producción responde a los intereses de las naciones dominantes, por lo

pasan a depender económica y políticamente de los dominadores, por eso se llaman dependientes. Con el paso del tiempo la dependencia trasciende al campo cultural.

³ Como se advierte, lo señalado resulta válido para los países que integran el llamado Occidente, es decir, países con patrones de producción capitalistas. En este trabajo no hay referencia a países del Este, aun cuando entre ellos exista también la relación de dominación-dependencia.

que los beneficios derivados de la producción regional no se dejan sentir totalmente en su propio territorio y menos aún en los grupos mayoritarios de la sociedad.

La situación señalada no es reciente. Desde la conquista de América, y en especial de América Latina, sus países presentan las características propias de los grupos dominados. Así, las metrópolis a las cuales estuvieron sometidos han organizado las relaciones económicas internas y externas en función de sus intereses. La estructura productiva-dependiente se ha mantenido sin modificación significativa desde la Colonia hasta la primera mitad del siglo xx.

La evolución de las actividades productivas en la región, además de estar condicionada por los intereses del grupo dominante, se ha visto limitada por las "condiciones de producción", esto es, por la capacidad o incapacidad de generar determinados productos de acuerdo con la organización y disponibilidad de los recursos humanos, naturales y de capital.

Con base en el principio de las ventajas comparativas de David Ricardo, economista del siglo xix,⁴ se ha fomentado la especialización de cada país, en las actividades económicas que por vocación natural, pueden ser objeto de una explotación mayor y menos costosa. Se ha buscado que, mediante la venta de excedentes en el mercado internacional, los países obtengan los recursos monetarios necesarios para adquirir otro tipo de productos indispensables para su desarrollo. Esta concepción ha fomentado, hasta la actualidad, la división internacional del trabajo, dentro de la cual a nuestros países les corresponde la producción de las materias primas.

A mediados del siglo xx, y como consecuencia del estallido de la Segunda Guerra Mundial, los índices de producción de bienes industriales caen notoriamente. Este hecho resulta potencialmente favorable para los países de América Latina, ya que surge la posibilidad de participar en gran escala en este tipo de producción. Se inicia así el proceso de industrialización de Latinoamérica, con la aparición de múltiples empresas dedicadas a la manufactura de artículos que hasta entonces no se generaban localmente. A pesar de ello, los flujos de capital extranjero desempeñan una función de suma importancia al obstaculizar el sano desarrollo del capital nacional, y al consolidar, además, una situación de dependencia.⁵

La aparición de nuevas relaciones políticas y económicas en el plano internacional, producto del debilitamiento de Europa, hace que Estados

⁴ De acuerdo con este principio, cada país debería especializarse en producir aquellos bienes y servicios que, por vocación natural, le resulten más fáciles y baratos. De esta forma, los países con clima templado se deberían dedicar a la producción de la vid, y los países tropicales a productos como el plátano. Los requerimientos de uva en países tropicales y de plátano en los países templados se podrían satisfacer por medio del intercambio. Así, el comercio exterior sería el instrumento que permitiría a cada país conseguir lo necesario para su evolución a un costo menor que si intentara producir todos sus satisfactores. Paul Samuelson, *Curso de economía moderna*, Aguilar, Madrid, 1979.

⁵ Dolores Zabalza, "El turismo en Latinoamérica visto desde el marco de la dependencia" *Revista Servicio*, núm. 102, México, 1984.

Unidos de América surja como la principal potencia de Occidente. Dicho país, en su nuevo papel de dirigente del bloque capitalista, además de crear un sistema de defensa contra el bloque oriental, inicia un proceso de integración de su economía y de la de los países periféricos (incluida América Latina).⁶

Esta integración se logra mediante el fomento de la inversión estadounidense en los países dependientes, es decir, mediante la penetración de empresas transnacionales en los países satélites. La estrategia para llevar a cabo tal integración en provecho de la metrópoli se logra con el impulso a la industrialización y con la llamada *revolución verde*.⁷

Desde el punto de vista económico, la estructura de las sociedades latinoamericanas presenta dos tipos:⁸

1. *Diversificada*. Se caracteriza por un cierto grado de industrialización, lograda con la participación de capital nacional, público o privado.
2. *Agroexportadora*. Carece de una industria nacional significativa.

Los consorcios internacionales comienzan a invertir en nuestros países y tratan de aprovechar las ventajas creadas por la metrópoli, así como las brindadas por las naciones receptoras del capital; vía por la cual se inicia la modernización, entendida ésta como la adopción de patrones industriales de producción, aplicados a los diferentes sectores de la economía. Sin embargo, la estructura productiva original no se modifica, ni tampoco el papel en la división internacional del trabajo de los países de la región.

El advenimiento de la industrialización provoca una repentina y por tanto, inesperada dinamización de la vida política, económica y social. Se experimenta entonces un periodo de relativa abundancia, no vivido en mucho tiempo antes. La súbita disponibilidad de mayor ingreso en ciertas comunidades urbanas favorece la modernización de los patrones de vida y consumo en algunos sectores de la población. Se llega a creer, por ello, que la modernización constituye la clave para lograr el desarrollo, motivo por el cual, la política correspondiente se funda en el crecimiento económico.

La recuperación económica de Europa occidental y Japón, desplaza la producción industrial latinoamericana de los mercados internacionales, lo que provoca que muchas fábricas orienten su producción hacia el mercado interno. Con objeto de sobrevivir en un marco de competencia desigual, y por ser mercados pequeños, se recurre al proteccionismo.

De cualquier manera, la principal actividad económica de nuestros países continúa siendo la agropecuaria, cuyos patrones de producción se tratan

⁶ Celso Furtado, *El desarrollo económico: un mito*, Siglo XXI, México, 1982.

⁷ Recientemente se ha planteado la integración de las economías de América Latina a Estados Unidos de América mediante la formación de un bloque similar a la Comunidad Económica Europea, es decir, una integración ya explícita ante el debilitamiento de los proteccionismos y, sobre todo, ante el surgimiento de nuevos competidores comerciales.

⁸ Vania Bambirra, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Siglo XXI, México, 1982.

de industrializar mediante la revolución verde, la cual deriva del avance tecnológico heredado de la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, las innovaciones tecnológicas en el campo tenían un alto costo que sólo pudieron pagar los grandes empresarios, quienes muchas veces se vincularon estrechamente a los consorcios internacionales. Por ello, las pequeñas propiedades y minifundios no se beneficiaron con la nueva tecnología y quedaron a la zaga del crecimiento agrícola y fuera de competencia con las grandes propiedades.

El Estado, por su parte, promovió la modernización actuando como intermediario entre los productores y las compañías interesadas en vender su tecnología. Incluso, se invirtieron recursos nacionales en la construcción de obras de infraestructura destinadas a beneficiar a los grandes latifundios (obras para irrigación, vialidad, electricidad, etc.). Las compañías extranjeras señalaron cuáles serían los cultivos prioritarios, ya que los créditos estaban condicionados al producto que se quería generar. Por otra parte, la política de comercialización de estos productos apoyaba la exportación y no la distribución interna.⁹

La "revolución" de los patrones de producción agrícola e industrial que vivió América Latina, si bien tuvo un costo social mayor (explotación, reproducción masiva de la marginación) que la europea o la estadounidense, se distingue de éstas, además, por presentar las siguientes características:

1. *Retraso*. Europa y Estados Unidos de América vieron cambios tecnológicos en sus patrones de producción en los siglos XVIII y XIX, respectivamente, esto es, 100 y 200 años antes que América Latina.
2. *Ineficiencia*. En contraste con Europa y Estados Unidos de América el esfuerzo de industrialización latinoamericano no propició el desarrollo de una tecnología propia, sino que utilizó la tecnología desarrollada por sus dominadores. Esto impidió adecuar la producción a las necesidades y posibilidades de los países de la región y provocó que las empresas se vieran obligadas a obtener créditos del exterior para financiarse, de modo que sus objetivos de producción fueron condicionados —y aún lo son— por intereses ajenos a las comunidades nacionales.

En este marco, las "revoluciones" industrial y agrícola en América Latina no contribuyeron a resolver el problema del subdesarrollo. Como resultado del espejismo económico generado,¹⁰ la iniquidad y dependencia no disminuyeron sino que se agudizaron.

⁹ Dumont y Mottin, *El mal desarrollo en América Latina*, Panorama Editorial, México, 1982.

¹⁰ Con la expresión espejismo económico se trata de definir el auge y la creciente disponibilidad de oportunidades en un momento y lugar determinados que, al no aprovecharse en la capitalización de la economía local, tiende a desaparecer. El espejismo económico permite el enriquecimiento en el corto plazo de quienes "llegan primero", pero ocasiona altos costos sociales en el largo plazo.

En el plano social, las comunidades latinoamericanas, integradas tradicionalmente por un reducidísimo estrato alto y un muy numeroso estrato bajo, vieron surgir una nueva clase que alcanzó cierta relevancia: la clase media.¹¹ Además, el apoyo al latifundio y la marginación de la pequeña propiedad originó una considerable migración de la población rural a las ciudades.

Sin embargo, los problemas del campo y la incapacidad de la estructura productiva de incorporar a toda la población, generan la aparición de un nuevo grupo social: los marginados.¹²

De esta manera, la marginación constituyó el legado del esfuerzo de modernización con fundamento en el crecimiento económico a corto plazo.

CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICOS

Los problemas derivados de la dependencia han adquirido diferentes magnitudes en cada país de la comunidad latinoamericana. No obstante, es común a todos una insatisfacción abierta o velada de un número cada vez mayor de sus habitantes respecto del estado de cosas existente; insatisfacción que la actual política de crecimiento económico sólo puede agudizar.

Es aquí donde es conveniente detenerse para analizar los conceptos de crecimiento y desarrollo. Es evidente que en el marco de las relaciones de dominación-dependencia de las sociedades ambos términos dejan de ser sinónimos e, incluso, el segundo no puede ser consecuencia del primero.

En términos generales, la política de crecimiento económico adoptada tiene una base eminentemente tecnocrática, es decir, se apoya en "rectas" que por su misma naturaleza se encuentran descontextualizadas en los aspectos físico, social, económico y cultural.

Existe en toda economía un producto nacional, el cual queda integrado por el valor total de los bienes y servicios generados en un periodo determinado (generalmente un año).¹³ Cualquier aumento de productos (tangibles o intangibles) provocará, a su vez, un incremento en el valor de lo generado, esto es, en el producto nacional. De este modo, para experimentar un crecimiento respecto de los periodos anteriores es necesario aumentar la cantidad y el valor de lo producido.

Ejemplo de esta situación fue la famosa "fiebre del oro" en California, en 1849. Este espejismo, a diferencia de los de América Latina, sí se capitalizó. En nuestra región se han experimentado muchas "fiebres" como la del caucho, la del salitre o la del henequén, a fines del siglo XIX, o como la del petróleo en años recientes.

¹¹ Este nuevo estrato con poder adquisitivo suficiente como para reproducir el sistema mediante el consumo, se caracterizó, salvo excepciones como la de Chile, por su falta de conciencia de clase, lo cual ha impedido su desarrollo como grupo social participativo.

¹² Este nuevo estrato no puede considerarse como parte de la clase baja ya que funciona económica y socialmente aparte de la economía y sociedad "oficiales". Su importancia numérica es tal que se puede decir que constituyen un Estado dentro de otro Estado.

¹³ Producto Nacional Bruto o Producto Interno Bruto. Aun cuando existen diferentes puntos de vista, en este trabajo se tratarán como sinónimos.

El crecimiento económico se mide en términos reales y objetivos, ya que todo aumento en la producción y en su valor, se expresa en términos cuantitativos. El crecimiento económico se justifica porque un incremento en la cantidad y valor de lo producido supone un aumento proporcional en el ingreso por concepto de venta de la producción. Desde este punto de vista, a todo aumento del Producto Nacional Bruto corresponde otro en los ingresos nacionales. Por lo tanto, dicho aumento otorgaría a los países un excedente y la posibilidad de adquirir lo necesario en su desarrollo.

Sin embargo, este concepto no contempla aspectos de tipo social, los cuales son parte importante del desarrollo. No se puede hablar verdaderamente de la existencia de éste, sin considerar la manera en que se distribuye el ingreso nacional.

Cuadro 1.1. Diferencias básicas entre crecimiento y desarrollo

<i>Concepto</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Indicadores</i>
1. Crecimiento	1.1. Económico	1.1.1. Incremento en el Producto Nacional Bruto
2. Desarrollo	2.1. Económico	2.1.1. Incremento en la producción de los sectores primario y secundario
	2.2. Social	2.2.1. Distribución del ingreso nacional
		2.2.2. Movilidad social

Por su parte, el desarrollo se ocupa tanto de aspectos productivos como sociales; por ejemplo, la movilidad social¹⁴ y la calidad de vida.¹⁵ Incluso en su aspecto económico, el desarrollo resulta ser diferente al crecimiento.

¹⁴ Por movilidad social se entiende la disponibilidad de oportunidades con que cuentan los individuos para incorporarse a estratos superiores de la sociedad.

¹⁵ La calidad de vida se determina en función de aspectos tanto objetivos como subjetivos, que van desde la posesión de bienes muebles e inmuebles, hasta otros aspectos como son: salubridad, empleo y calidad del ambiente natural y urbano.

De acuerdo con Paul Baran, el desarrollo económico nacional se mide en términos del aumento de la producción de bienes de consumo y de capital.¹⁶ Así, el crecimiento económico no necesariamente lleva al desarrollo. Para hablar de desarrollo económico, se necesita impulsar actividades económicas productivas, no sólo aumentar el Producto Nacional Bruto. Las actividades económicas productivas son las que, por medio de la organización del trabajo, de los recursos naturales y del capital, generan bienes destinados al consumo de la población, a la elaboración de otros bienes o al intercambio.¹⁷ En consecuencia, las actividades económicas improductivas o no productivas, no dejan expresión material alguna de los factores productivos que en ellas se emplean, caso específico de los servicios. Aun cuando no son productivas, las actividades económicas del sector terciario son necesarias para absorber el excedente de ingreso generado por los sectores primario y secundario. Sin embargo, no se puede alcanzar un desarrollo económico mediante el impulso de actividades improductivas (terciarias), porque no se incrementa la reserva de bienes de consumo y de capital, es decir, no se genera acumulación.¹⁸

Además, el desarrollo económico se muestra como una de las caras de un concepto más complejo: el desarrollo. Cuando este concepto se aplica a determinado ámbito geográfico, se debe entender como estrategia de evolución, diferente del crecimiento económico, pues el desarrollo contiene aspectos tanto económicos como sociales y físicoambientales. En este contexto, el desarrollo económico es una subestrategia de evolución junto al desarrollo social y urbano. Las diferencias entre desarrollo económico y crecimiento económico se indican en el cuadro 1.2.

Es evidente que ambas estrategias de evolución parten de diferentes concepciones de lo que se debe entender por aparato productivo de un país. En tanto que el crecimiento considera indispensable adaptar el sistema productivo nacional a las características del mercado internacional de manera pasiva, el desarrollo económico se basa en el principio de autosuficiencia, la cual se debe lograr, al menos, en las actividades productivas estratégicas para la vida nacional, incidiendo después en el mercado internacional de manera activa.¹⁹

¹⁶ Paul Baran define al desarrollo económico como un "incremento en la producción *per capita* de bienes materiales en el transcurso del tiempo". Paul Baran, *La economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, citado por Ana García de Fuentes en *Cancún: turismo y subdesarrollo regional*, UNAM, Serie Cuadernos, México, 1979.

¹⁷ Lo que se denomina bienes intermedios (insumos) y bienes finales (de consumo y de capital).

¹⁸ El turismo como actividad no productiva, puede únicamente cumplir funciones complementarias, en términos económicos, pero no genera desarrollo nacional, ni regional, ni local.

¹⁹ En las condiciones actuales resulta extremadamente difícil, si no es que imposible, hablar de autosuficiencia en términos absolutos. En el texto, el concepto de autosuficiencia está referido a que, al menos, en ciertos rubros estratégicos de la economía de los países latinoamericanos, se genere la mayor parte de lo que se consume, fundándose sobre inversiones y tecnología, primordialmente, nacionales.

Cuadro 1.2. Diferencias entre crecimiento económico y desarrollo económico

<i>Crecimiento económico</i>	<i>Desarrollo económico</i>
1. Es una estrategia de evolución	1. Es una subestrategia de evolución
2. Persigue un incremento en la producción de los tres sectores de la economía	2. Busca incrementar la producción de los sectores primario y secundario
3. Parte de una orientación de la producción hacia el mercado externo	3. Parte de una orientación de la producción hacia el mercado interno
4. Fomenta y consolida la división internacional del trabajo	4. Fomenta el principio de autosuficiencia
5. Los resultados se dejan sentir a corto plazo	5. Los resultados se dejan sentir a mediano y largo plazos

En el caso de América Latina, la búsqueda del desarrollo implica un cambio de la estrategia evolutiva adoptada (o impuesta) hasta la fecha. En este sentido, la definición de Barkin respecto del desarrollo adquiere especial significación: "El desarrollo constituye un proceso de enriquecimiento y de cambio estructural".²⁰

El crecimiento consolida nuestra dependencia, el desarrollo debe disminuirla; al menos, ése es el contenido y el carácter que debemos darle a la estrategia de evolución por seguir. Se puede así resumir la idea de cambio planificado que se expone en este texto.

PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN EN EL PROCESO EVOLUTIVO DE AMÉRICA LATINA

Planificación para el crecimiento

Las contradicciones derivadas del esfuerzo de modernización y crecimiento económico en América Latina, para fines de la década de los cin-

²⁰ Vania Bambirra, *op. cit.*

cuenta, crean nuevas condiciones políticas y económicas en la región.²¹ Es entonces cuando se comienza a manifestar y a generalizar la preocupación por los efectos sociales negativos de la estrategia evolutiva que se había adoptado. De esta manera, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos llegan a aceptar oficialmente la idea de la planificación, promovida en gran medida por Estados Unidos de América como resultado del éxito de su aplicación en la recuperación económica de Europa y Japón después de la guerra. Este hecho trascendió durante la conferencia celebrada en la ciudad uruguaya de Punta del Este, en 1961, en la cual se establecieron los siguientes acuerdos:

1. El crecimiento y desarrollo de América Latina han sido insuficientes para cubrir las necesidades de su población, ya que es inadecuado el modelo de crecimiento natural.
2. La planificación constituye el instrumento con el cual se pueden resolver los problemas de la región.

En esta síntesis se plantea a la planificación como una herramienta básica para llegar a niveles más altos de evolución económica y social.²² La conciencia de ciertos grupos dominantes respecto a que la evolución natural no podría conducir a una situación satisfactoria, provocó que se intentara modificar el modelo de crecimiento experimentado. Se buscaría así, un crecimiento planificado en vez de un crecimiento natural.

Algunos gobiernos latinoamericanos con actitud participativa respecto de la producción se mostraron plenamente convencidos de las ventajas de la planificación, en tanto que otros continuaron con su proteccionismo tradicional.

Los países con gobiernos desarrollistas comenzaron a generar planes y programas de "desarrollo". Se esperaba que mediante el aprovechamiento racional de los recursos, el sistema productivo se hiciera más sólido a la vez que eficiente y evitar, con ello, el riesgo de explosión social, al garantizar a los pueblos, por ese medio, el acceso a niveles superiores de bienestar.

En este sentido, se ha intentado utilizar la planificación como instrumento de racionalización de las decisiones, por un lado, y del empleo de recursos, por el otro. Mediante su aplicación se pretendió evitar el desperdicio de recursos humanos, técnicos, naturales y financieros en la generación de bienes y servicios de acuerdo con la estructura productiva vigente. Se intentó con ello dar una solución de tipo técnico-económico a los problemas del subdesarrollo, es decir, conducir la actuación y la intervención del

²¹ El cambio de régimen político en Cuba crea una atmósfera de tensión y preocupación entre los dirigentes y clases dominantes de la región, en virtud de que ven amenazada su propia existencia. Desde entonces se intentará evitar que se den condiciones internas de insatisfacción que permitan el advenimiento y consolidación de un sistema productivo esencialmente opuesto al predominante, hasta aquel momento histórico, en América Latina.

²² ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI, México, 1981.

hombre en el marco de la eficiencia, y de la adaptación pasiva al régimen de mercado internacional.

Por lo tanto, al no pretender el cambio en la estructura productiva y social, sino más bien alcanzar, en el plano económico, la consolidación de la competitividad de los productos en el mercado internacional, el enfoque utilizado fue el sectorial.

Así, se formularon planes nacionales de “desarrollo” que se desagregaron en planes sectoriales, referidos a cada actividad económica estratégica. Por medio de estos planes, se han pretendido solucionar los problemas de las áreas que se encuentran a la zaga del crecimiento económico en cada país, satisfaciendo a la vez las presiones del exterior en cuanto a la creación de condiciones favorables para la inversión. Sin embargo, el financiamiento externo y la inversión extranjera sólo han sido posibles en la medida en que se satisface, principalmente, el segundo requerimiento.

Mediante la planificación sectorial se pretenden lograr los siguientes objetivos:

1. Garantizar el rendimiento de las inversiones a corto plazo en diferentes renglones de la economía (se sacrifican los objetivos de mediano y largo plazos).
2. Reducir los problemas de inversión y reinversión de capitales en los centros de producción a través de la descentralización de las actividades (no obstante, la descentralización de actividades no asegura la desconcentración del ingreso de los centros tradicionales, con lo que éstos siguen creciendo desmesuradamente).
3. Reducir las contradicciones propias del sistema (no se intenta, sin embargo, eliminar tales contradicciones, por lo mismo, los planes se convierten en simples paliativos de los problemas, no en soluciones).

Se han apoyado las actividades económicas que garantizan resultados favorables de manera inmediata. Dichas actividades están representadas por los sectores productivos tradicionales, por ello, la estructura productiva no se modificó. Con tal enfoque, se ha logrado únicamente acelerar el proceso de desarrollo económico histórico, hasta alcanzar altas tasas de crecimiento.

Lo anterior fue posible gracias a la instrumentación de polos de “desarrollo” basados en el crecimiento de una sola actividad económica. Se esperaba que dichos polos, con el paso del tiempo transmitieran sus beneficios a las zonas aledañas de manera espontánea. Por desgracia, los supuestos polos de desarrollo no han generado las respuestas esperadas, en virtud de que su concepción no partió del conocimiento y entendimiento precisos de la estructura económica y social en la que pretendía intervenir.

En numerosas ocasiones, el crecimiento del polo se fundamentaba –incluso hoy– en el impulso a una actividad económica improductiva (por ejemplo, el turismo) y no contemplaba el crecimiento simultáneo de otros sectores. En

virtud de tal hecho, el resultado ha sido contrario al esperado, ya que dichos polos de desarrollo se han convertido en polos de subdesarrollo,²³ es decir, enclaves donde unos cuantos se enriquecen como resultado del auge de cierto producto, mientras que el resto de la población permanece al margen de la actividad económica, política, social y cultural, al menos en lo que a la toma de decisiones se refiere. Como dice Marie France Mottin, es una población “excluida de su propia historia”²⁴ Ejemplos de esta situación abundan en toda América Latina, con especial nitidez en el caso de los centros turísticos.

En conclusión, el enfoque sectorial de los planes, como parte de la política de crecimiento planificado, ha dado como resultado la consolidación de las tendencias económicas y sociales que se han manifestado en América Latina a lo largo de muchos siglos de su historia. Por un lado, se han incrementado las utilidades derivadas de la explotación irracional e intensiva de los recursos naturales disponibles y por el otro, se ha agudizado el problema de la marginación al generarse un número sorprendente de enclaves. De esta manera, la planificación se ha constituido en el acelerador de la evolución regional, en el sentido tradicional.

Planificación para el cambio

La dependencia de América Latina, que ha sido característica en los últimos 500 años, ha llegado hoy a niveles alarmantes.²⁵ La búsqueda del desarrollo mediante una política en franca discrepancia con su ámbito geográfico, cultural, económico y social (vale decir, una política tecnocrática), denominada “crecimiento económico” –natural o planificado–, ha propiciado profundas desigualdades que no encuentran solución.

En este contexto, al término de los plazos la planificación no ha servido ni siquiera para resolver los problemas, más bien los ha consolidado y agudizado hasta extremos imprevistos. El hecho de comprometer valiosos recursos del país y obtener tales resultados ha provocado una reacción sumamente desfavorable entre la población, al grado de que en algunas naciones de la región el descontento social altera el orden establecido y lo pone a prueba en otros. El enfoque y el papel otorgados a la planificación, junto con otros factores, han conducido a la sociedad latinoamericana a una etapa de crisis generalizada.²⁶

²³ George, Pierre, citado por Ana García de Fuentes, *op. cit.*

²⁴ Dumont y Mottin, *op. cit.*, pág. 13.

²⁵ Cabe citar el reciente caso de la deuda externa de la región, la cual, en conjunto, es la mayor del planeta. Asimismo, en la región se encuentran los países de mayor deuda externa, encabezados por Brasil, México y Argentina.

²⁶ Desde finales de los setenta, la zona de Centroamérica ha estado sometida a serios desórdenes. Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala han sido los países más afectados. Sin embargo, las manifestaciones de descontento son palpables en todos los países latinoamericanos. En México, las elecciones presidenciales de 1988 generaron una corriente de oposición al partido oficial nunca antes vista. Argentina, Brasil, Perú, Colombia y Venezuela han experimentado serias desestabilizaciones como consecuencia del descontento popular.

Es evidente que la política de *crecimiento económico* no puede permanecer vigente por mucho tiempo más, a menos que la sociedad se exponga a riesgos que, en ciertos casos, impliquen costos prácticamente irrecuperables. Es imperativo resolver a la brevedad posible el problema de la dependencia y sus secuelas, para ello se debe actuar en la estructura misma de la organización social.

La necesidad de cambio, producto lógico de la crisis, es una realidad que crece día con día en grupos sociales ávidos de autodeterminación.

Toda sociedad latinoamericana está convencida de tal necesidad de cambio, aunque no exista una idea definida sobre qué dirección debe tomar.

La superestructura, en este caso, a pesar de estar consciente de la crisis, no alcanza a visualizar la naturaleza que este cambio debe tener, y menos aún del carácter que debe imprimirle. De hecho, ante las presiones del exterior, ha recurrido desde mediados de la década de los ochenta a la apertura comercial, aun en aquellos países con vocación de autosuficiencia.

Al respecto, vale la pena citar a Boullón, Molina y Rodríguez Woog, quienes sostienen:

Los verdaderos movimientos de cambio son la consecuencia de la evolución del pensamiento, que es capaz de imaginar y elaborar nuevas fórmulas para transformar las estructuras vigentes.²⁷

En este sentido, es difícil que las sociedades latinoamericanas, con una clase media poco crítica ante los hechos que la afectan y una clase dirigente obsesionada por reproducir auges económicos a corto plazo, se percaten rápidamente de la mejor opción para su futuro mediato. A pesar de ello, es necesario buscar y encontrar la dirección del cambio que ofrezca mayores ventajas. En una situación como la descrita, las sociedades de la región son susceptibles de ser influidas por intereses que las conduzcan de su actual estado dependiente a otro similar pero de diferente manera.²⁸ En pocas palabras, el cambio por seguir no debe reducirse en un cambio de metrópoli.

Existen diferentes vías para lograr un cambio de estructuras económicas y sociales obsoletas:

1. *Negociación*. En la cual se enfrentan intereses contrarios que, mediante sucesivos acuerdos, permiten al grupo avanzar hacia situaciones cuantitativa y cualitativamente superiores.
2. *Ruptura*. En la que el orden de cosas anteriores se elimina violentamente para erigir nuevas estructuras, acordes con los intereses del

²⁷ Boullón, Molina y Rodríguez, *Un nuevo tiempo libre*, Trillas, México, 1984.

²⁸ A este respecto, la reciente apertura económica no es sino la culminación de una política de crecimiento prolongado, ya que promueve una adaptación pasiva del capital nacional a las nuevas condiciones en vez de una participación activa en un mercado que presenta mayores oportunidades; es decir, franquicias en vez de empresas competitivas. Se fomenta nuevamente una actitud rentista que implica una dependencia cada vez más sólida.

grupo vencedor. Esta vía de cambios trae consigo altos costos políticos, sociales y económicos.

El cambio mediante la negociación, si bien es progresivo y, por ello, más lento que el logrado mediante la ruptura, resulta más favorable, puesto que implica menos riesgos y costos en lo político, social y económico; es, también, más participativo, ya que trata de conciliar intereses de grupos y de no eliminar a los adversarios. Además, el cambio mediante la negociación puede, a la larga, garantizar que el rumbo deseado no se pierda, mientras que por medio de la ruptura es factible alcanzar estados de evolución inferiores cualitativa y cuantitativamente, es decir, a un retroceso, como lo sería el caso específico de los golpes de Estado y las guerras civiles que han afectado nuestra región durante largo tiempo.

Entre los efectos positivos de la crisis en la que se encuentran las sociedades latinoamericanas se destacan la posibilidad de cuestionar el modelo de evolución vigente así como la posibilidad de proponer opciones para el cambio cualitativo mediante la negociación. Sin embargo, aun en el marco de la negociación, se tienen que vencer las posiciones de ciertos grupos sociales interesados en continuar con una política sostenida durante largo tiempo en la región y basada en estructuras organizativas casi feudales: el paternalismo; esta actitud favorece la promoción de la pasividad en la comunidad y se opone a la participación y, por lo tanto, a la autogestión.

Una comunidad con posibilidades de participación constituye el elemento básico para la transformación cualitativa que se necesita. Para ello, es indispensable que la superestructura y el capital nacional sean capaces de generar actitudes nuevas en un contexto internacional más competitivo e integrado. Esto quiere decir que no debe promoverse la adaptación pasiva a las nuevas condiciones del contexto internacional con una visión de corto plazo, sino que debe aprovecharse la oportunidad de los cambios para consolidar una estrategia de largo plazo fundamentada en una actitud competitiva e innovadora en ese plano. De lo contrario, el nivel de autogestión de nuestras comunidades seguirá siendo mínimo, y la incidencia de la región en la orientación de los acontecimientos mundiales, prácticamente nula.

Para estos efectos, la planificación constituye una muy útil herramienta en el logro de cambios por la vía de la negociación. Se retoma con ello la esencia de la planificación: promover la modificación de un estado de cosas hacia niveles de mayor orden, con base en intereses propios de la región. En consecuencia, el instrumento de cambio que es la planificación sólo puede dar resultados satisfactorios para las comunidades latinoamericanas si se cumplen dichas condiciones.

2

Papel del turismo en el proceso evolutivo de Latinoamérica

TURISMO Y TIEMPO LIBRE

Antes de intentar describir el papel que ha desempeñado el turismo en el proceso evolutivo de los países de América Latina, es necesario conocer su esencia y su significado.

El turismo ha sido concebido por la superestructura –dependiente– latinoamericana como un factor de desarrollo, en virtud de sus posibles efectos económicos. También se le ha asignado una tarea relevante en el esfuerzo de integración nacional mediante el mutuo conocimiento e identificación entre los nacionales y sus realidades.

Tratar de comprender el turismo a partir de algunas de sus manifestaciones y utilizarlo con base en éstas, ha cerrado el camino para conocer su esencia. Lógicamente, no ha sido posible obtener del turismo, específicamente de sus manifestaciones y efectos, el mejor rendimiento. Esta visión limitada del turismo ha provocado que las actividades por él promovidas y en él sean justificadas apelando a simples y burdas apariencias.

La visión parcializada del fenómeno turístico se justifica con base en argumentos poco sólidos y no necesariamente comprobados, lo que ha conducido a numerosos países a experimentar errores sumamente costosos dentro de sus ámbitos cultural, económico y social.

Por estas razones es preciso entender la esencia del turismo para, después, instrumentarlo mediante la planificación.

Hablar de turismo exige, en primer lugar, referirse a su marco de referencia inmediato: el tiempo libre. El turismo se encuentra indisolublemente ligado a dicho concepto. Por lo tanto, no se puede estudiar aisladamente si

¹ Dolores Zabalza, *op. cit.*

² Sobre los argumentos tradicionales respecto de la naturaleza del turismo, Cuamea realiza una interesante crítica enfocada a la concepción industrial del fenómeno. Felipe Cuamea, "Contribución conceptual a la crítica del modelo industrial turístico", *Revista Servicio*, núm. 101, México, 1984.

lo que se desea es aprenderlo de una manera integral que, a su vez, oriente su planificación.³

El tiempo libre es una realidad y un concepto que, generalizadamente, nace durante el siglo XIX, en los países desarrollados del orbe, y significa el resultado de las conquistas laborales de los sectores medio y bajo de la población. El tiempo libre pasa a ser utilizado como la negación del tiempo ocupado por el hombre, de igual manera que las dos caras de una misma moneda.

El tiempo ocupado u obligado es aquel durante el cual el individuo realiza actividades de carácter obligatorio o indispensable para su supervivencia. Tales actividades incluyen compromisos de tipo laboral, familiar, doméstico, social y de tipo fisiológico.

En oposición, existe un tiempo libre de obligaciones, cualesquiera que éstas sean. El individuo lo utiliza de la manera que estima más conveniente, de acuerdo con sus intereses personales; en el tiempo libre ejerce, supuestamente, su derecho a la libertad. El tiempo libre representa una oportunidad para la autorrealización, la vivencia trascendental y la plenitud; el tiempo dedicado a la supervivencia vendría a ser lo contrario.

La importancia del tiempo libre radica en el hecho de que otorga a la persona la posibilidad de desarrollar sus potencialidades más allá de lo que marcan su trabajo, su familia y su grupo social. Es en el contexto del tiempo libre en el cual el hombre podría alcanzar objetivos individuales de trascendencia social.

El tiempo libre se puede emplear en una amplia gama de actividades deportivas, estéticas, lúdicas, contemplativas, etc. La variedad de estas actividades puede ser tan grande como el número de personas que las practiquen. Ahora bien, el desarrollo de actividades en el uso del tiempo libre se realiza en distintas dimensiones espaciotemporales, a saber:

1. Dentro de la localidad en que se reside, ocupando un periodo inferior a las 24 horas.
2. Dentro de la localidad en que se reside, ocupando un periodo superior a las 24 horas.
3. Fuera de la localidad en que se reside, ocupando un periodo inferior a las 24 horas.
4. Fuera de la localidad en que se reside, ocupando un periodo superior a las 24 horas.

Las tres primeras dimensiones espaciotemporales se han denominado, convencionalmente, *recreación*.⁴

³ Sergio Rodríguez Abitia, "Dimensión del turismo dentro del marco del tiempo libre", *Revista Servicio*, núm. 101, México, 1984.

⁴ Generalmente esta distinción espaciotemporal del turismo y de la recreación se efectúa con fines estadísticos. Roberto Boullón, *Las actividades turísticas y recreacionales*, Trillas, México, 1983.

La naturaleza de las actividades que se pueden realizar en cada dimensión espaciotemporal indicada es variable. Sin embargo, en virtud de la deficiente conceptualización del tiempo libre en nuestros países, sólo las actividades turísticas han sido identificadas con mayor detalle, gracias a su relevancia en el plano económico.

Antes de llegar a un acuerdo o proponer otros conceptos, es necesario señalar que el turismo y la recreación constituyen únicamente dimensiones espaciotemporales para el desarrollo de actividades propias del tiempo libre. El turismo y la recreación, desde esta perspectiva, son meros formalismos y en esencia son exactamente iguales.⁵

OCIO Y EVASIÓN

El turismo y la recreación, como simples formas de uso del tiempo libre, requieren de un sujeto. El primero es el ser humano que se convierte en turista o recreacionista en tanto que el objeto está constituido por el contenido de las actividades que se realizan en este marco, es decir, el ocio o la evasión.

En el tiempo libre, el hombre se pregunta qué quiere hacer con su existencia y no qué debería hacer, cosa que sucede en el tiempo comprometido. La respuesta a dicha interrogante varía de un sujeto a otro, es producto de las aspiraciones y experiencias personales y se manifiesta en una actitud.

En la figura 2.1 se muestra en detalle el proceso de gestación de dicha actitud frente al tiempo libre y, por extensión, frente a la vida.

En términos generales, existe un momento en que el grupo social ve transformado su marco cultural por cambios económicos (mayor ingreso), sociales (aumento del tiempo libre) o políticos (más libertad de expresión). A este contexto le llamaremos causas (1).

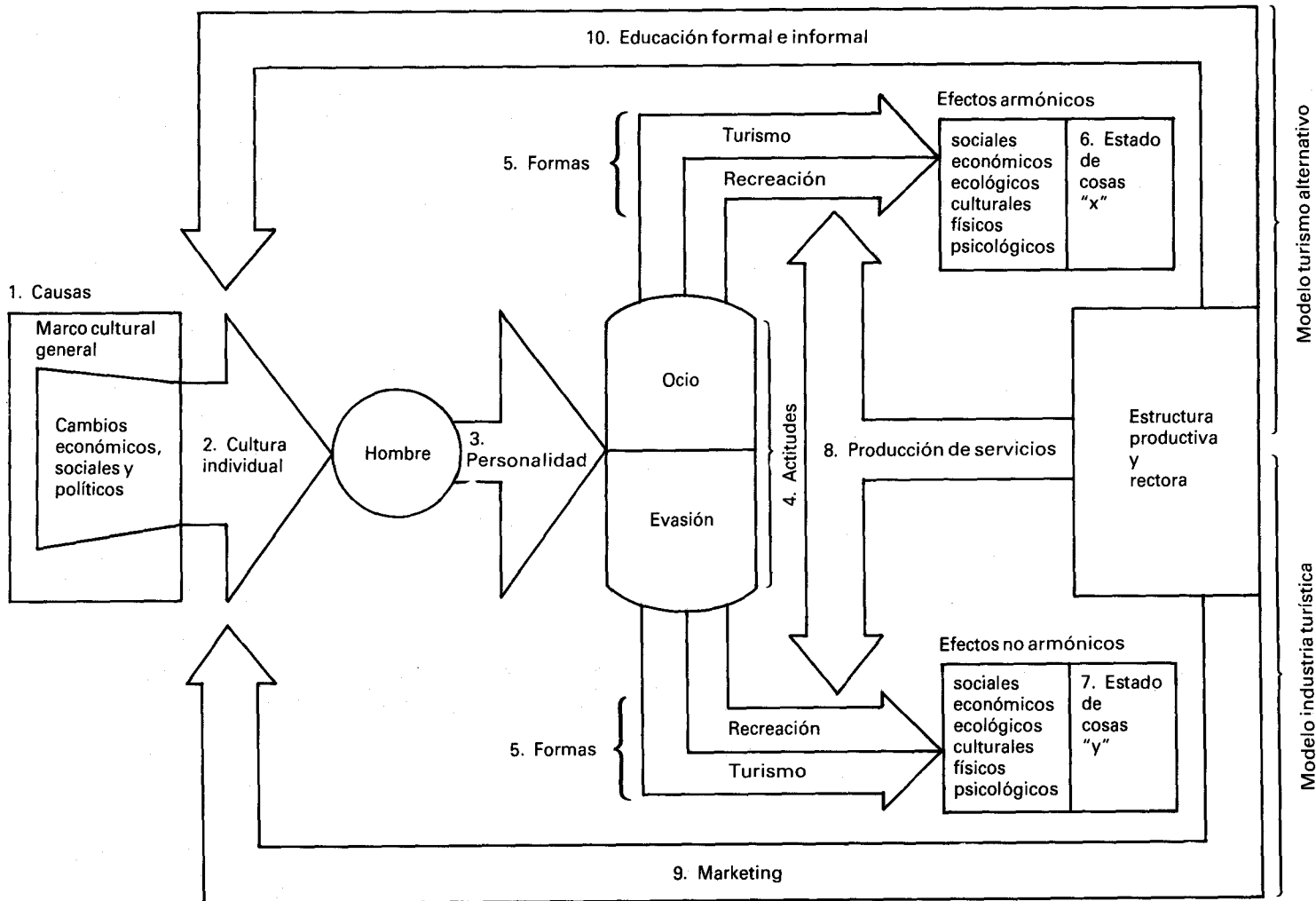
Estos cambios los percibe el individuo y los integra a su cultura personal, la cual está constituida por el conjunto de hábitos, valores y costumbres que determinan su forma de vida (2).

Una vez asimilados los cambios e incorporados a la propia personalidad, cada hombre genera una respuesta que se traduce en las actitudes antes mencionadas (3).

Cuando se ha iniciado existen dos actitudes básicas del hombre ante el tiempo libre, actitudes que, de hecho, caracterizan el uso del tiempo libre y su esencia, a saber, ocio y evasión (4).

Por una parte, existen individuos que, fuera de sus obligaciones habituales, están capacitados y con la disposición de realizar actividades que les permiten ya sea descansar más allá de la reposición de fuerzas, para continuar produciendo, que les permiten divertirse saliendo de la rutina o desarrollar habilidades intelectuales o manuales, que favorecen su per-

⁵ Boullón, Molina y Rodríguez, *op. cit.*



Fuente: Sergio Rodríguez Abitia, "Dimensión del turismo dentro del marco del tiempo libre", *Revista Servicio*, núm. 101, México, 1954.

Figura 2.1. Proceso de utilización del tiempo libre

feccionamiento. Las personas que ejercen este tipo de actividades (descanso, diversión y desarrollo personal) "practican" el ocio.⁶

El ocio, actitud creadora, le permite al hombre fortalecerse y acceder a niveles superiores de bienestar espiritual, mediante el contacto con el medio y con el consecuente efecto en las necesidades de tipo material para lograr sus intereses.

Por otra parte, existen personas que dedican su tiempo libre a actividades que, lejos de llevarlos hacia estados cualitativamente superiores de bienestar, los llevan en sentido contrario mediante la desconexión temporal con el medio. En otras palabras, son personas que orientan sus actividades en una dirección que niega su realidad más inmediata y vital, resultando de ello una actitud que se califica como *evasión o enajenación*.

Así, el turismo y la recreación constituyen dimensiones espaciotemporales en las que se desarrollan actividades de ocio o de evasión (5).

En caso de que el hombre "practique" el ocio ya sea en calidad de turismo o ya de recreación, su actividad tendrá un efecto benéfico para su medio social, económico, físico y cultural. Además de satisfacer las necesidades individuales, el ocio enriquece, como marco fenomenológico, la experiencia turística o recreativa de todos los que se relacionan directamente con ella (6).

En caso contrario, la evasión mediante alguna de las formas de uso del tiempo libre ya señaladas, provoca efectos diametralmente opuestos en todos los planos de la actividad humana (7).

La naturaleza de estos efectos depende fundamentalmente de la actitud con que se desarrollen. Ahora bien, dicha actitud está influida por la manera en que se percibe la realidad y por cuestiones relativas a la personalidad de los individuos. A su vez, en la forma de percibir los fenómenos y los hechos intervienen en primer término las instituciones sociales y en segundo lugar las entidades públicas y privadas que conforman la estructura productiva y rectora de la actividad nacional.

Dicha estructura, encaminada a la producción de servicios para turistas y recreacionistas (8), puede promover la evasión por medio del *marketing* para asegurar un consumismo rentable (9) o puede promover el ocio mediante una educación, ya sea formal o informal (10).

La industria turística como modelo de evolución

La recuperación económica de los países desarrollados que fueron afectados por la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo la aparición de numerosas actividades de uso del tiempo libre. Europa, en especial, comenzó la

⁶ Según Edmundo González Llaca, *Alternativas del ocio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

recuperación de espacios con el fin de destinarlos a actividades recreativas y turísticas. En realidad, esta situación no tuvo nada de extraordinario, salvo por el hecho de que la composición de la población que asistía a dichos espacios varió significativamente. Además de las personas provenientes de sitios ya conocidos empezaron a acudir extranjeros en número creciente, en particular estadounidenses.

Estados Unidos de América, como vencedor del conflicto, vio sus ingresos incrementados de manera considerable, en relación con los demás países. Este hecho fue apoyado por la posterior integración de las economías periféricas a la suya, proceso que se conoce con el nombre de *transnacionalización del capital estadounidense*. Esta estrategia de expansión tuvo como sustento la necesidad de ese país de hacerse presente y controlar de cerca las áreas clave para su seguridad nacional (caso del Caribe).

El ciudadano estadounidense experimentó una variación de las condiciones económicas, sociales y políticas, favorables a la utilización del tiempo libre (fig. 2.1), comenzó a viajar al exterior. Como resultado de su creciente interés por conocer los países periféricos y de su desconfianza por el estado material de cosas existente en éstos, los estadounidenses comenzaron a demandar una serie de servicios, los cuales sólo ellos mismos estaban en capacidad de ofrecer. Por su parte, los países pobres se percataron de la presencia de extranjeros en sus espacios vitales, especialmente, de gran cantidad de estadounidenses dispuestos a pagar por bienes y servicios más de lo considerado normal por la población local.

La idea de que la atención a turistas constituía un excelente negocio, tanto por los servicios que se demandaban como por el gasto en que se incurría al viajero, generó un modelo de evolución del turismo que se ha denominado *industria turística*, y que hasta hoy no sólo subsiste, sino que se ha transformado en un modelo ascendente,⁷ es decir, en expansión constante.

El apoyo al desenvolvimiento de la industria turística se basa en una concepción exclusivamente financiera de esta manera de ocupar el tiempo libre, ya que el objetivo es garantizar la rentabilidad de las inversiones.

Ahora bien, el mismo centro, Estados Unidos de América, ha promovido este modelo justificándolo con la posibilidad que otorga a los países dependientes (los latinoamericanos, por ejemplo) de obtener los siguientes beneficios:

1. *Captación de divisas*. Función que en países con relativa escasez de capital resulta fundamental para que subsista el aparato productivo.
2. *Generación de empleos*. Como paliativo al problema de desempleo y subempleo que aqueja a nuestros países, puesto que la planta industrial ha sido incapaz de absorber el excedente de mano de obra proveniente del campo.

⁷ Sergio Molina, "Hacia un turismo participativo", *Revista Servicio*, núm. 97, México, 1983.

3. *Redistribución del ingreso.* Mediante la canalización de recursos, obtenidos del gasto turístico, hacia zonas geográficas económicamente débiles.

Por lo anterior, los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos se han encaminado al desarrollo del turismo receptivo, en tanto que las demandas de los flujos internos han sido totalmente desatendidas o pasaron a un segundo plano, y la recreación, casi olvidada.⁸

Sin embargo, los beneficios económicos del turismo receptivo no han sido los esperados, ya que la situación de dependencia no lo ha permitido. La participación de empresas transnacionales extranjeras en el manejo de los flujos turísticos y en la captación de los ingresos de divisas generados por este tipo de turismo, ha provocado que la derrama económica generada por este renglón exportador sea mucho menor que la esperada.

La participación de estas grandes y poderosas compañías se ha utilizado para prestigiar el equipamiento turístico de países de poca presencia y aceptación en el mercado estadounidense. De esta manera, mientras más empresas extranjeras participan en la generación de servicios de alojamiento, alimentación, transportación y esparcimiento, mayor es el flujo de turistas procedentes del exterior.⁹

A pesar de ello, los beneficios mencionados no son palpables en su totalidad por las razones siguientes:

1. Las operaciones de pago de servicios entre intermediarios y productores, por concepto de ventas, se realizan en el exterior.
2. Generalmente, las empresas extranjeras están exentas del pago de impuestos, como resultado de las políticas de incentivos a la inversión, establecidas por los propios países anfitriones.
3. Las utilidades y regalías se canalizan hacia los países de origen del capital.
4. Los estándares de calidad impuestos por los empresarios, de acuerdo con las necesidades del mercado internacional, hacen necesaria la contratación de personal calificado del cual no dispone el país, salvo en los niveles operativos.

Ahora bien, los criterios de maximización financiera que dan origen y sustento al modelo industrial del turismo, provocan que las empresas e, in-

⁸ La recreación ha sido relegada a tal punto que los espacios dedicados a ella, al no ser rentables desde el punto de vista económico financiero, comenzaron a desaparecer. Caso típico es el de los parques convertidos en estacionamientos. Hoy, los espacios recreativos de América Latina, especialmente los urbanos, son muy escasos.

⁹ Solamente en México existían, en 1980, 63 corporaciones con participación extranjera entre operadores de viajes, hoteles y restaurantes. De estas corporaciones, casi las dos terceras partes (63%) contaban con capital extranjero superior al 40%. A raíz de la apertura para la integración económica en los países de América Latina existen mayores perspectivas de inversión extranjera directa en el campo del turismo. Guillén, Carmona, *La nacionalización de la banca*, Nuestro Tiempo, México, 1983.

cluso los gobiernos, fomenten entre los turistas una actitud de evasión de la realidad mediante el consumismo. De acuerdo con esto, la evasión se ha constituido en el fundamento del turismo en nuestros países.¹⁰

INDUSTRIA TURÍSTICA Y TURISMO INTERNO NACIONAL

El turismo interno comenzó a atraer la atención de los gobiernos latinoamericanos, una vez que el crecimiento económico acelerado facilitó a los sectores medios de la población el acceso a los viajes de placer. Además de lo anterior, en algunos países las corrientes turísticas hacia el exterior experimentaron incrementos significativos, lo cual llegó a desequilibrar la balanza turística, tradicionalmente favorable.

Ante el problema de la insatisfacción creciente de la población respecto de las necesidades de esparcimiento, se pensó que la manera más adecuada para subsanarlas era mediante el turismo. Asimismo, era imperativo detener el flujo emisor, ya que su crecimiento traería más problemas financieros a cada país emisor. Entonces, a título de opción, se promovieron los viajes de placer dentro del propio territorio. Se esperaba, incluso, que el turismo contribuyera al desarrollo de la persona, a su identificación con los valores nacionales. Con esa convicción y mediante tal propósito se construyeron instalaciones destinadas al turismo interno, y de manera muy especial, a una de sus modalidades: el turismo social, instalaciones, estas últimas, que se diseñaron imitando a las destinadas al turismo receptivo.

Al no existir una adecuación entre las instalaciones y las expectativas y necesidades del mercado interno, se fomentaron en él los patrones de comportamiento y de consumo del turismo receptivo de alto gasto. Este hecho provocó el fracaso de muchos proyectos, ya que fomentaban la evasión de quienes asumían el papel de turistas con una actitud de ocio.

En el caso de las clases media alta y alta, la práctica del turismo en el marco de la industria turística les ha permitido a sus integrantes su evasión por una temporada, la de sus vacaciones, en la que simplemente se abstraen de su realidad como habitantes de países dependientes y pobres, mediante el acceso al enclave reservado a los extranjeros.¹¹ Así, el sentimiento de identidad nacional, tan importante en la clase media para que actúe como generadora de cambios favorables, no se fortalece sino que se combate y aun se destruye.¹²

¹⁰ Sergio Rodríguez Abitia, "Turismo para el desarrollo ¿o para el subdesarrollo?", *Revista Servicio*, núm. 102, México, 1984.

¹¹ De hecho, el acceso de los residentes latinoamericanos a los centros turísticos orientados al mercado internacional se realiza principalmente en las temporadas bajas, ya que las empresas pueden con ello asegurar el nivel mínimo de ocupación para operar cuando el turismo receptivo decrece.

¹² En ciertos sectores de las clases media y alta de los países cercanos a Estados Unidos de América, se considera que una intervención directa de este país en los asuntos internos, y una inte-

El impulso al turismo interno con un contenido sumamente evasivo, no permite satisfacer ninguna necesidad esencial de esparcimiento de la población. Por el contrario, el turismo planteado como negocio, y no como medio de satisfacción de necesidades, impide el acceso de la población de nuestros países a niveles cualitativamente superiores de bienestar.

EL TURISMO: ACTIVIDAD ECONÓMICAMENTE IMPRODUCTIVA Y COMPLEMENTARIA

Paul Baran opina en relación con el desarrollo económico,¹³ que el turismo viene a ser una actividad económicamente improductiva y, como tal, complementaria. El turismo debe absorber el excedente del ingreso generado en los sectores primario y secundario de la economía nacional. Sin embargo, en nuestros países no hay tal excedente que permita impulsar el turismo. Por lo tanto, lejos de orientarse hacia el mercado interno, la inversión en este renglón se dirige a la atención de las demandas del mercado internacional, para lo cual se ha diseñado el modelo industrial.

El turismo, al convertirse en un sector exportador, se ha adecuado a las necesidades de consumo de países desarrollados, en especial de Estados Unidos de América. La política de desarrollo turístico se formuló de acuerdo con los intereses y necesidades de esparcimiento de los habitantes de esos países, así como del intercambio requerido por nuestras comunidades, con resultados generalmente desventajosos.

El turismo en América Latina constituye sólo una actividad complementaria de la economía de los países desarrollados, con lo cual se refuerza la relación dominación-dependencia. La política turística vigente en nuestros países ha buscado únicamente facilitar a la población de los países industrializados el disfrute de su tiempo libre. Vale la pena mencionar la opinión expresada por García de Fuentes:

... el turismo (en nuestras comunidades) se plantea siempre con base en la obtención de divisas, en la generación de empleos y en la redistribución del ingreso interno; nunca como respuesta a la necesidad de esparcimiento de un pueblo.¹⁴

En un mundo en proceso de integración, el turismo es importante como actividad complementaria de los excedentes generados en los países centrales y, de hecho, constituye una de las puntas de lanza de la política integradora en nuestros países.

gración total —no sólo económica sino política al estilo de Puerto Rico— constituiría la solución a los problemas nacionales.

¹³ Paul Baran, *La economía política del crecimiento*, citado por Ana García de Fuentes, *op. cit.*

¹⁴ Ana García de Fuentes, *op. cit.*

No obstante, la escasa o nula participación activa del capital nacional en la captación de recursos por la exportación de servicios turísticos (turismo receptivo) dificulta la capitalización de tal situación.

El panorama que actualmente ofrece el turismo a las sociedades latino-americanas es desalentador. Es necesario desarrollar un sistema turístico con la capacidad suficiente como para generar nuevas empresas y productos que intervengan la nueva realidad mundial de manera directa y que capitalicen para nuestras sociedades, la mayor parte del volumen de negocio turístico que en ello se genera, atendiendo a la vez a la satisfacción de necesidades turísticas fundamentadas en el ejercicio y disfrute del ocio.

3

Contexto de la planificación

En América Latina la necesidad de planificar ha estado latente desde hace muchos años. Una vez que se alcanza la independencia política de las metrópolis europeas, las naciones americanas experimentan una serie de cambios explosivos en sus estructuras políticas, económicas y sociales que se caracterizan por el caos, su alto costo y su escasa efectividad.

Las sociedades latinoamericanas, con base en la experiencia, se convencen de que tales sucesos no resultan favorables ni deseables en el transcurso de su evolución. Entre la población de nuestra región existe la certeza de que la forma más adecuada de experimentar el cambio es la negociación.

Así, no obstante su atraso y pobreza, los países de América Latina han aceptado la viabilidad del cambio en sus estructuras políticas, sociales y económicas mediante la planificación. Puede decirse que la planificación para el cambio en América Latina surge como una necesidad histórica.

A pesar de la creciente necesidad de la planificación como instrumento modificador de dichas estructuras, el esfuerzo planificador toma diferentes modalidades ya que se delimita a partir del contexto en el que pretende desenvolverse.

El esfuerzo de planificación, como resultado de un conjunto de situaciones, y con la expresa finalidad de intervenirlas, responde al entorno económico, social, político y administrativo en el cual pretende llevarse a cabo. Al igual que sus particularidades, los resultados de la planificación también dependen del entorno. En algunos foros se han expuesto los excelentes o pésimos resultados de las acciones de planificación. Sin embargo, el éxito o fracaso de tales acciones está estrechamente relacionado con las características del medio.

Siempre que los elementos del medio favorezcan la aplicación del esfuerzo planificador, los resultados serán satisfactorios, ya que el objetivo de racionalización o cambio será verdaderamente alcanzado.

La planificación debe ser comprendida y analizada dentro de su contexto como uno de los factores más dinámicos. En este capítulo se tratará sobre los elementos del medio que condicionan la aparición, contenido, desarrollo y resultados de la planificación en América Latina.

CONTEXTO POLÍTICO

Aun cuando constituye una necesidad en nuestras sociedades, afectadas por serios problemas sociales y económicos, la planificación no siempre ha encontrado eco entre los dirigentes nacionales.

A lo largo y ancho de Latinoamérica existen problemas de naturaleza similar. A pesar de ello, su tratamiento y enfoque difieren de un país a otro de acuerdo con el tipo de gobierno. En términos generales, los gobiernos pueden ser clasificados de la siguiente manera:

1. Protector
2. Benefactor
3. Desarrollista
4. Totalitario

El gobierno *protector* es el que cumple las funciones mínimas inherentes a todo gobierno, es decir, se concreta a salvaguardar los intereses y el orden establecidos. Sus instrumentos de actuación son la legislación, las fuerzas armadas y la justicia.

Por su parte, el gobierno *benefactor* es aquel cuyo papel —además de englobar las anteriores actividades— es el de proporcionar a la población los servicios públicos que la iniciativa privada no está en condiciones de prestar. Ejemplo de esto pueden ser la seguridad social, la educación pública y la vivienda popular. El gobierno benefactor tiene además el atributo de formar la reserva básica de recursos de la nación, con lo que la producción de bienes y servicios estratégicos para el desarrollo nacional corre por su cuenta. Tal es el caso de los energéticos (minas, petróleo, electricidad, agua, etc.). Estos productos, al constituir insumos para la iniciativa privada, generan cierta dependencia de ésta respecto del Estado.

En los casos en que la iniciativa privada es incapaz de generar la totalidad de bienes y servicios que demanda la comunidad, ya sea por falta de interés o de recursos, el Estado se ve obligado a participar en la producción. De esta manera, tanto el sector público como el privado comparten la responsabilidad de hacer llegar a la población todo lo necesario para su desarrollo. El Estado que interviene en la generación de productos finales se denomina *desarrollista*.

El Estado desarrollista puede intentar cubrir el déficit de producción en cualquier sector de la economía. Asimismo, puede participar en la comercialización de productos con el fin de regular las condiciones de mercado.

Además de los instrumentos propios del gobierno benefactor—los ministerios o secretarías de Estado— el Estado desarrollista cuenta con una serie de empresas de diversos giros de capital parcial o totalmente público.

Por último, el gobierno *totalitario* es el que habiendo desplazado casi por completo a la actividad privada, se ocupa de llevar a cabo todas las tareas productivas del país.

Es importante señalar que los gobiernos indicados como protector y benefactor no intervienen en la producción, en tanto que los otros sí. Los Estados que sí intervienen en la economía, actúan cuando han reconocido que el desenvolvimiento económico natural del país y de Latinoamérica en conjunto, no es capaz por sí mismo de satisfacer las demandas de la población. Además de ello, consideran que sus reservas de recursos naturales y humanos les pueden permitir cierto grado de autosuficiencia en la generación de satisfactores para su población. Tal es el caso de países como Brasil, Argentina, México, Colombia y Chile.

Por el contrario, países más pequeños consideran que, dada su escasez de recursos, el intercambio con el exterior resulta más adecuado para procurarse los satisfactores que no generan.

Los Estados que buscan la autosuficiencia han apoyado con mayor ímpetu la idea de la planificación del desarrollo, en tanto que los países pequeños no se ocupan realmente del asunto.¹

Hasta la Conferencia de Punta del Este, en 1961, la planificación se consideraba una herramienta socializante propia de los países del bloque oriental. Esta connotación ideológica provocó que la planificación fuese no sólo despreciada sino combatida durante algún tiempo en el mundo occidental.

Sin embargo, entre los acuerdos de la conferencia destaca el reconocimiento generalizado de los gobiernos de la región sobre la insuficiencia, creciente, de la producción de satisfactores para la población y de los problemas sociales que ello provoca. Igualmente, se señaló que mediante la planificación es posible modificar esta realidad de manera que se puede salvar el abismo del subdesarrollo. Se llegó así, a la aceptación del hecho entre los dirigentes respecto a que la planificación constituye el medio más adecuado para promover un cambio necesario e inaplazable.

Desgraciadamente, las esferas dominantes de los países latinoamericanos, es decir, los estratos alto y medio alto, resultan ser dominados o influi-

¹ De acuerdo con Bambilra, los países de América Latina se agrupan en dos bloques según su estructura productiva:

1. Países de estructura diversificada. Cuyos gobiernos normalmente intervienen en la producción.
2. Países de estructura primario-exportadora. Cuyos gobiernos se dedican preponderantemente a funciones protectoras o benefactoras.

dos significativamente, desde el punto de vista ideológico y cultural, por las metrópolis.

La escasa compenetración de dichos estratos con los problemas de las mayorías provocó que el cambio promovido por la planificación fuese cuantitativo y no cualitativo. Se planificó para el crecimiento y no para el desarrollo. Se procuró acelerar la evolución económica y social en el sentido tradicional y sólo se consiguió agudizar los problemas derivados de la dependencia. Los aspectos cualitativos del desarrollo simplemente no fueron tomados en cuenta.

La planificación en su más amplia dimensión (lo que incluye los terrenos físico, social y económico) se encuentra en una etapa de consentimiento político y no de apoyo real. Tal situación limita seriamente las posibilidades de cambio (adecuado y exitoso) en la situación latinoamericana, en el presente y en el futuro.

Sin embargo, el apoyo a la planificación, exclusivamente, económica para el crecimiento cuyos resultados pueden medirse en cifras, ha permitido justificar administraciones y gobiernos por largo tiempo. Al no existir forma de cuantificar aspectos sociales o ecológicos con precisión, no hay manera de saber o asentar en un informe los avances logrados. Además, una disminución en el ritmo de incremento de las cifras ya alcanzadas implica el riesgo de cuestionamientos por parte de los opositores.² En nuestros países, el consentimiento político de la planificación resulta ser de mayor peligro que el rechazo total. El hecho de permitir la elaboración y puesta en marcha de planes, programas y proyectos que no dan los resultados esperados después de invertir en ellos sumas considerables de recursos, trae como consecuencia que la población considere dichas acciones como inoperantes. Esta idea, incluso, se llega a arraigar entre amplios núcleos de la clase dirigente, con lo cual los efectos del proceso resultan menos satisfactorios. Sin embargo, aun sin planificación, la necesidad de cambio permanece y queda la ruptura como única alternativa.

Es preciso, entonces, que la planificación encuentre un apoyo verdadero tanto en cuestiones de tipo social y físico como en lo económico. El hecho de planificar por cumplir un requisito de la política en turno no conduce a ninguna solución.

CONTEXTO SOCIAL

Indudablemente, la planificación contribuye al alivio temporal de problemas económicos, tal como se ha planteado hasta hoy. Sin embargo, tam-

² En turismo, los dirigentes se esfuerzan por construir más habitaciones y crear más destinos turísticos, sin importar demasiado con quiénes los van a llenar. En México existe el caso de Loreto y Los Cabos, destinos que cuentan con obras de infraestructura que no benefician a nadie y cuya construcción justificó la actividad de toda una institución, además de haberse financiado en el exterior.

bién agudiza los desequilibrios sociales y trastorna seriamente el ambiente físico, todo ello en aras de la modernización. Con este resultado, la planificación comienza a sufrir rechazo entre los supuestos beneficiarios de su acción, es decir, por parte de la población.

En Latinoamérica, el distanciamiento entre gobernantes y gobernados ha provocado que la planificación no proporcione resultados adecuados a nuestras particulares realidades. En ambos sectores poblacionales, la idea de la planificación es la misma, por cuanto se sabe que permite el cambio. No obstante, la naturaleza de éste es lo que constituye el problema por solucionar.

Mientras que la sociedad en general está plenamente convencida de que el cambio debe ser cualitativo, el Estado insiste en que sea exclusiva o primordialmente cuantitativo.³

La aplicación de la planificación para lograr cambios de tipo cuantitativo no encuentra mucho eco entre la sociedad, ya que la mayoría de las veces la estrecha visión de los responsables del desarrollo provoca que se trate de modernizar la estructura económica y social, imitando patrones de producción y comportamiento de las metrópolis. Dicha modernización contribuye a fortalecer el fenómeno de aculturación y la pérdida de la identidad nacional.⁴

Consecuentemente, muchos grupos de nuestros países han establecido una serie de barreras psicológicas, sociales y culturales a la modernización, las cuales van desde la ignorancia de los reglamentos y disposiciones superiores hasta el sabotaje a las actividades del Estado. Estos grupos se han denominado culturas tradicionales y resisten sistemáticamente a todo intento de modernización por parte de los sectores dominantes, puesto que representan los intereses de la llamada cultura occidental.⁵

Ante el rechazo de la planificación como instrumento de una modernización que no resulta del todo satisfactoria para la población, algunos gobiernos de la región comienzan a experimentar la planificación participativa. A pesar de esto, el escepticismo de la población no ha permitido obtener resultados completamente satisfactorios, ya que las necesidades y expectativas reales no han podido detectarse con toda precisión. No obstante, existe la posibilidad de que llegue a resultados cualitativamente superiores a los

³ Este hecho no es fortuito. Un cambio de tipo cualitativo implica la alteración sustancial de las estructuras gubernamentales latinoamericanas, no sólo en cuestiones puramente organizativas como puede ser un organigrama, sino incluso en los hombres que detentan la autoridad. Igualmente, los dirigentes de la esfera privada —en especial de empresas no extranjeras— advierten que la independencia económica implica, si no su desaparición del escenario latinoamericano, sí una reducción considerable de su mercado y de los beneficios que en la actualidad obtienen.

⁴ En el caso del turismo el incremento de una corriente receptiva cuyo comportamiento es altamente evasivo, genera el rechazo de los propios valores de la comunidad para que acepten otros aparentemente superiores, pero que fuerzan a la población a negar su propia cultura sin asimilar ninguna otra a cambio. El fenómeno trae consigo serios conflictos en los planos individual, grupal y nacional.

⁵ Foster, G. M., *Las culturas tradicionales y los cambios técnicos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

alcanzados con la técnica tradicional y mediante la correcta definición de las estrategias e instrumentos.

Después de 20 años de planificación en América Latina,⁶ el problema del subdesarrollo subsiste. La planificación de unos para otros, donde unos deciden qué es lo mejor para los otros sin consultarlos, solamente ha provocado que el esfuerzo planificador enfrente hoy una sólida oposición en amplios sectores de la población.

Con este antecedente, es necesario y recomendable que la planificación fomente la autogestión.⁷ El uso que se haga de la planificación debe estar de acuerdo con lo que la colectividad dispone y no con lo que los representantes de esa colectividad consideran mejor para sí.

CONTEXTO ECONÓMICO

Las economías latinoamericanas, esencialmente dependientes del exterior, vieron en la planificación la posible solución a sus problemas. Sin que deje de serlo, la planificación únicamente contribuyó a reducir la ineficiencia en la productividad, pero el problema fundamental no fue resuelto.

Una vez aceptada la planificación, los gobiernos iniciaron los trabajos necesarios para establecer y consolidar polos de crecimiento capaces de dinamizar la vida económica de sus regiones más atrasadas. En países con relativa escasez de capital, tales proyectos no podían financiarse internamente por ser muy ambiciosos y de grandes proporciones. Se recurrió entonces a las fuentes externas de financiamiento que podrían aportar recursos suficientes para llevar a cabo tales obras.⁸

Los organismos internacionales de financiamiento otorgaron créditos exclusivamente a los proyectos que satisfacían una serie de requisitos de rentabilidad financiera a corto plazo, y con características ventajosas para las economías desarrolladas. Es así como los proyectos nacionales tuvieron que desvincularse de los objetivos y aspiraciones de la sociedad latinoamericana, pues éstos ya no resolvían el problema de la dependencia, sino que lo consolidaban.

Los supuestos polos de desarrollo se convirtieron en enclaves, se basaron en el impulso a una sola actividad económica, generalmente complementaria de las economías desarrolladas. El turismo receptivo, planteado como instrumento de captación de divisas, constituía el ejemplo más reciente y elocuente de este fenómeno.

⁶ Este periodo se considera a partir de la Conferencia de Punta del Este, puesto que algunos países de la región comienzan a planificar mucho tiempo antes.

⁷ La autogestión o autodesarrollo constituye la única posibilidad de que las sociedades latinoamericanas accedan a niveles superiores de bienestar. Mientras subsista el paternalismo estatal, los países de la región no podrán superar su situación por las vías deseables. Los Estados no pueden pensar por los pueblos. Quienes así actúan son los menos capacitados para dirigir una sociedad.

⁸ Las fuentes de financiamiento internacional más conocidas son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

La planificación se convirtió en instrumento para adquirir créditos cada vez más altos del exterior, es decir, a la vez que condujo a crisis económicas, permitió el financiamiento suficiente como para que las cosas regresaran a su cauce normal sin poner en peligro el orden establecido.⁹

La planificación para el crecimiento, sin embargo, no ha sido capaz de fomentar la creación de una planta empresarial más fuerte. Por el contrario, la sujeción de los objetivos económicos de la planificación a los requerimientos de las instituciones internacionales de crédito, ha propiciado la inversión del exterior y con ello la participación de extranjeros en los beneficios de la producción que además se orienta hacia el mercado exterior y no a satisfacer la demanda interna. Las contradicciones derivadas de esta política son mucho más patentes en los países con vocación natural hacia la autosuficiencia, como es el caso de Brasil, Argentina, México y Colombia, entre otros.

La planificación para el crecimiento, lejos de resolver el problema de la insuficiencia en la producción latinoamericana, se ha constituido en un agente de consolidación de la relación dominación-dependencia en el terreno económico.

CONTEXTO ADMINISTRATIVO INSTITUCIONAL

Como resultado de la política desarrollista, se inició la preparación de planes, programas y proyectos con esa tendencia, por parte de los ministerios y demás organismos oficiales ya existentes dentro de las administraciones públicas. El gobierno se concretó inicialmente a crear oficinas de planificación en el nivel de cada institución oficial con la finalidad de hacer más racional su acción dentro del ámbito correspondiente.

Esta situación favoreció el enfoque sectorial de la planificación en la región, cuyos resultados se han analizado con anterioridad. Sin que la planificación sectorial sea perjudicial *per se*, sí constituye una inadecuada vía de solución a los problemas latinoamericanos, ya que la afectación de un campo del quehacer humano tiene repercusiones en otras áreas con problemas diferentes y, probablemente, con intereses distintos.

La planificación sectorial no presentó problema alguno para los interesados, en tanto no se iniciaron las actividades concretas de cada plan. En la etapa de desarrollo de los proyectos, cada organismo o ministerio se enfrentó con el problema de que sus planteamientos estaban en contradicción con los de los ministerios relacionados. Por lo mismo, la competencia por el espacio se hizo más fuerte entre los diversos sectores; dicha competencia

⁹ El caso de México es el más elocuente. Cada fin de gestión, la economía experimenta una contracción pero, mediante financiamiento externo, ingresa en un nuevo periodo de abundancia que a su vez desemboca nuevamente en crisis. Un nuevo financiamiento salva la situación. No obstante, los efectos positivos de toda crisis no se manifiestan.

no sólo impidió el desenvolvimiento de dos o más actividades en un mismo sitio sino que simplemente eliminó toda actividad complementaria.

Ante una situación anárquica, surgió la necesidad de armonizar las actividades de los diferentes ministerios mediante un esfuerzo general. Se formaron organismos centrales de planificación cuya función consiste, ante todo, en conciliar las aspiraciones de los diferentes ministerios de forma tal que las acciones de unos no perjudiquen las de los demás.

Los organismos centrales de planificación deben delinear la estrategia general de desenvolvimiento económico de los sectores en que se agrupan las actividades nacionales. No obstante, la planificación social y física no ha encontrado lugar en la organización estatal de la mayoría de nuestros países.

El enfoque sectorial de la planificación, favorecido por la estructura misma de la esfera pública, continúa prevaleciendo, por lo cual, el establecimiento de objetivos, metas, estrategias e instrumentos de acción corre por cuenta de especialistas que buscan el máximo rendimiento de su actividad con el mínimo de recursos. Se pierde, sin embargo, la comunicación entre los planificadores y los destinatarios de la planificación.

La comunidad afectada desempeña únicamente el papel de espectador en la competencia por el espacio entre entidades de un mismo gobierno, competencia que muy pocas veces redunde en soluciones satisfactorias desde el punto de vista físico y social.¹⁰

Como es imposible atender todas las exigencias de cada uno de los sectores, el organismo central de planificación determina las prioridades, es decir, la importancia que en términos generales tiene cada sector para la vida nacional. Con la asignación de prioridades, el apoyo estatal se concentra en algunas actividades cuyos problemas de eficiencia se atienden para asegurar ciertos niveles de producción. Sin embargo, el resto de los problemas no reciben atención en la medida necesaria y deben esperar su turno para ser solucionados. Esto implica el riesgo de que tales problemas, por no gozar oportunamente de atención, con el tiempo van aumentando de proporciones.

La forma sectorial de planificación, apoyada en la organización estatal, no puede contribuir a la solución de los problemas nacionales. Actualmente se experimenta una concientización del problema como resultado de las constantes crisis de nuestros países. No obstante, la estructura de pensamiento de los integrantes de la esfera pública ha dificultado la reforma de la administración pública y del enfoque sectorial.

Se ha intentado adaptar algunas técnicas del enfoque regional a la planificación tradicional. Desgraciadamente, los resultados han sido marginales,

¹⁰ De acuerdo con Boullón, el turismo es uno de los sectores más importantes en esta competencia ya que carece de poder para decidir de forma autónoma lo que ha de hacerse dentro de su espacio de interés. Roberto C. Boullón, *Turismo y medio ambiente*, Colección Politur, núm. 3, IPN, México, 1980.

puesto que no se han resuelto los conflictos derivados de la superposición de jurisdicciones y de intereses entre las entidades oficiales.

Es en este contexto en el que ha debido evolucionar la planificación latinoamericana. Es palpable la imperiosa necesidad de que la administración dé cabida a la planificación, de forma tal que pueda cumplir una función cabal, considerando los aspectos sociales, físicos y económicos del desarrollo en conjunto.

Esta reforma de la administración para ser tal, debe contar, necesariamente, con respaldos políticos, económicos y comunitarios, porque en la medida en que la planificación obtenga el apoyo y compromiso de las partes relacionadas, su vinculación con el medio será más estrecha y sus resultados más satisfactorios. De lo contrario, por mucho que se intente resolver problemas de carácter técnico u organizativo, como pueden ser la captación o la coordinación entre organismos, todo esfuerzo será infructuoso.

CONTEXTO CIENTÍFICO

El pensamiento científico, que constituye el marco para el método científico, reúne tres características principales:

1. Objetividad
2. Racionalidad
3. Sistemática

Por otro lado, según Mario Bunge, el conocimiento científico es fáctico, trascendente, analítico, claro y preciso, simbólico, comunicable, verificable, metódico, explicativo, predictivo, abierto y útil.¹¹

Por lo tanto, en un sentido bastante amplio es posible afirmar que la planificación es un método científico de investigación para el conocimiento, cambio y evaluación de la realidad sociocultural. Dentro de un contexto científico, para llegar a conocer, cambiar y evaluar la realidad, ha sido necesario organizar y conducir previamente un proceso de observación, registro y deducción de fenómenos y hechos que sirvan para identificar y establecer hipótesis, las cuales, a su vez, serán comprobadas o rechazadas por la observación y experimentación. Si estas hipótesis resisten la comprobación, servirán de base para la elaboración de leyes, de las cuales se desprenderán, en un orden deductivo, teorías y modelos.

Ahora bien, cabe destacar que el método científico se preocupa por la observación de situaciones significativas o relevantes, en un marco tal que permita conocerlas como situaciones o problemas científicos y que también pueden ser planteados y localizados como problemas científicos.

La planificación para el desarrollo, es decir, para el cambio estructural,

¹¹ López Cano, J. L., *Método e hipótesis científicas*, Trillas, México, 1982.

se apoya en ciencias factuales (en especial en las ciencias sociales: antropología, economía, sociología, psicología, política, etc.), pero también en ciencias formales como la lógica y las matemáticas. El obstáculo que se plantea en el esfuerzo de planificación consiste en el tratamiento interdisciplinario: ¿de qué manera llevar a cabo el conocimiento y síntesis de un fenómeno —como el turismo, por ejemplo— que involucra ciencias factuales y formales? ¿El turismo sólo puede ser objeto de conocimiento científico desde la perspectiva aislada de cada una de ellas?

Al parecer, no es así, en virtud de que últimamente se han venido desarrollando análisis a partir de la llamada *teoría general de sistemas*, cuyos principios básicos fueron planteados por el biólogo alemán Ludwin von Bertalanffy a mediados de los veinte. La teoría general de sistemas ha sido calificada como “la ciencia de las ciencias”, puesto que integra las diversas estructuras y proporciona la posibilidad del manejo de un lenguaje común, independientemente del área de conocimiento científico de que se trate.

El pensamiento y método científico de la teoría general de sistemas es el mismo señalado y desarrollado para las ciencias tradicionales, con la evidente ventaja de su capacidad para integrar a las ciencias que puedan apoyar el proceso de planificación en cada una de sus etapas.

EL CONTEXTO AMBIENTAL DE LA PLANIFICACIÓN

En las sociedades capitalistas subdesarrolladas, como las de Latinoamérica, el modelo social de organización está condicionado y orientado al logro de objetivos económicos, principalmente del exterior. Este fenómeno se encuadra dentro de las características de las relaciones centro- periferia, en las cuales, a partir del centro, el capital se transnacionaliza como piedra angular de poder al que se someten las actividades, las expectativas y las aspiraciones de los habitantes de las regiones periféricas. El fluir del capital desde el centro industrial requirió de una “ordenación” de las actividades productivas y de los roles políticos en los países periféricos que lo reciben. Aquí es donde se hace imprescindible la planificación, la cual se promovió como un instrumento para acelerar el desarrollo. Paralelamente, se impulsó y apoyó un proceso para legitimar la planificación ante la sociedad.

Sin embargo, al responder a la naturaleza de los intereses del capital proveniente del centro, la “planificación para el desarrollo” no podía menos que ser economicista. ¿Qué preocupación, y hasta qué grado, podía tener el capital neocolonialista por evaluar el impacto ecológico de la explotación irracional de los recursos naturales, renovables y no renovables?, ¿qué preocupación podía tener por los efectos de tal fenómeno de empobrecimiento de la plataforma natural sobre la población de los países periféricos? Escasa o nula, ciertamente. Los problemas que enfrenta el capital al cruzar el límite Norte-Sur son, en lo fundamental, de índole contable y financiero, pero no

abiertamente políticos, sociales y culturales; no en un sentido holístico o sistemático.

En ese sentido, la planificación tiene que ser económica y, preferentemente economicista. Pero frente a la sociedad, la planificación sirvió para legitimar cualquier error, es decir, bastaba que el error obedeciera a un plan de crecimiento o de "desarrollo" para que fuera aceptado.

Los hechos a mediano y largo plazos demostraron que la planificación por sí sola, no puede solucionar los obstáculos que han frenado la evolución de las sociedades latinoamericanas; ello lo confirma el agravamiento de los problemas tanto de salud, educación, alimentación y vivienda como financieros, económicos, ecológicos, etcétera.

En el proceso evolutivo latinoamericano, es reciente la preocupación por las cuestiones ambientales, de ahí que no exista un espíritu ecológico, por el contrario, la herencia legada por los conquistadores españoles se manifiesta por la desintegración de las actividades productivas y no productivas en relación con la gestión de los ecosistemas naturales (lagos, lagunas, ríos, mares, bosques, selvas, llanuras, etc.). A pesar de que las tecnoestructuras se sostienen, en el más amplio sentido, por las ecoestructuras, aquéllas se comportan de forma parasitaria y depredadora,¹² de manera que van minando su propia base. Este carácter de las relaciones hombre-naturaleza-tecnología no está desligado de los valores no declarados de los sistemas ideológicos dominantes, sino que responde a ellos.

El deterioro ambiental iniciado hace siglos en Latinoamérica, ha entrado en su más grave crisis y ha sido acelerado por el imperio del capital sobre la naturaleza, de la economía sobre la ecología, de la centralización sobre la participación. Esta crisis se comenzó a desencadenar explosivamente de la mano con el compromiso de industrialización, truncado por los demás, a que se abocó la región. Industrialización que ha estado impregnada de anécdotas y hechos reveladores del espíritu de sus principales promotores.

En efecto, Luis Vitale¹³ señala que según Brailowsky y Foguelman, "...en una reunión internacional organizada por las Naciones Unidas, un grupo de expertos —especialmente invitados— recomendó que debe buscarse la oportunidad de reubicar en los países en desarrollo, las industrias que producen contaminación" (*El desarrollo y el medio ambiente*, Founex, Suiza, págs. 4-12, junio de 1977). Esta propuesta resultó tan extrema que los expertos del mundo desarrollado tuvieron que justificarla con las siguientes afirmaciones: en primer lugar, es posible que las industrias que se consideren contaminantes en algunos países adelantados (debido a que la capacidad ambiental de éstos es más limitada) no sean contaminantes, o lo son en mucho menor grado, en el contexto de los países en desarrollo, que en

¹² Sergio Molina, "El desarrollo represivo", *Revista Servicio*, México, 1984.

¹³ Luis Vitale, *Hacia una historia del ambiente en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983, pág. 87.

la actualidad tienen mucha menos contaminación ambiental. En segundo lugar, es posible que las normas y costos ambientales sean muy distintos en el mundo desarrollado que en el mundo en desarrollo, de manera que los países en desarrollo quizá logren todavía obtener una ventaja comparativa... En un artículo distribuido por la agencia de información de los Estados Unidos (firmado por Marshall Goldman en *Perspectivas Económicas*, núm. 5, Washington) pueden leerse las siguientes afirmaciones: muchos planificadores, en los países menos desarrollados, consideran la insistencia creciente por controlar la contaminación en los países desarrollados como una pura bendición. Para muchas industrias resulta ya más fácil y barato trasladarse a los países en desarrollo, que instalar costoso equipo para controlar la contaminación, que sería necesario para continuar en sus países de origen.

Por supuesto, opiniones de tal tendencia han encontrado eco positivo en ciertos grupos locales de los países periféricos que ven en estas estrategias de descontaminación de los países ricos, una buena oportunidad para el cumplimiento de sus intereses.

En el marco de la dependencia dentro del cual han evolucionado las sociedades latinoamericanas durante los últimos 500 años, marco que desde el punto de vista ecológico se caracteriza por una irracional ocupación y explotación de los recursos naturales, viene a ser contradictorio hablar de desarrollo. Dentro de este mismo contexto de dependencia, y teniendo en cuenta la trayectoria de las relaciones entre el hombre y la naturaleza en los países industrializados, la crisis ecológica se continuará agudizando en la periferia latinoamericana a no ser, claro está, que el empobrecimiento de la biosfera comience a bajar generalizadamente los niveles de rentabilidad financiera de las inversiones, o bien, que se instaure un nuevo orden internacional y nacional.

Mientras tanto, las ideologías y tecnologías negligentes, promovidas por el centro y practicadas en la periferia, continuarán *descapitalizando* los suelos, las aguas y la atmósfera, envenenando los alimentos y afectando la salud del hombre y el equilibrio global del *navío espacial Tierra*.¹⁴

En este proceso, las desigualdades se acentúan a la vez que se niega en algunos casos, y de manera irreversible, la posibilidad de acceder a condiciones de vida más elevadas. Para la periferia latinoamericana, todo ello implica sacrificar el desarrollo por el crecimiento, aumentar la dependencia a cambio de la autogestión y el autocontrol, y relegar la posibilidad de los cambios cualitativos. En otras palabras, este proceso lleva a la distorsión cultural, a la incapacidad para desarrollar fuerzas y capacidades propias y a una degeneración de los valores sociales, en conclusión a un empobrecimiento cualitativo de las necesidades y preferencias del grupo humano y de sus miembros.

La recuperación del más alto valor tanto de las relaciones humanas

¹⁴ Metáfora creada por el economista estadounidense Kenneth Boulding.

como de las del hombre con la naturaleza en general, debe tener un objetivo esencial y universal: que se garantice la evolución y el desarrollo a todos los individuos y grupos en el corto, mediano y largo plazos.

¿Se reconocerá este objetivo al instaurar un nuevo orden motivado sólo por el incremento de los conflictos de toda índole? ¿Comenzará a operar este nuevo orden necesariamente en los países del centro? De no ser así, ¿como actuar una vez que las condiciones comiencen a cambiar hacia un estado más armónico de los grupos sociales con la naturaleza, hecho que suponemos se daría en el contexto de un nuevo orden?

Creemos que resulta imposible alcanzar el desarrollo y la evolución hacia estados cualitativamente superiores, si no se acatan las condiciones que impone la biosfera y los ecosistemas que la integran. Por lo tanto, las ideologías y sus modelos se han de someter a las leyes de la naturaleza o bien, arriesgarse a soportar el enfrentamiento ecológico que conduce a la catástrofe.

El legado histórico de la crisis ecológica es verificable en los procesos de desertificación, agotamiento de las reservas de aguas dulces, por ejemplo, lo cual constituye una merma de las opciones de vastísimos sectores de la población, que por su misma marginación y pobreza, se abastece directamente de los recursos naturales disponibles, para satisfacer sus requerimientos inmediatos de alimentación, vivienda y energía.

4

Aspectos técnicos de la planificación

El contenido de la planificación, de acuerdo con lo expresado en los capítulos anteriores, deberá ser congruente con la realidad que pretende modificar. De hecho, una vez que el proceso se pone en marcha, se modifican las variables condicionantes del desenvolvimiento general del sistema. Ahora bien, la naturaleza de tales modificaciones determina si el sistema, al cabo de cierto periodo, mejorará o no; de ahí la importancia de planificar adecuadamente.

La planificación es el resultado de un proceso lógico de pensamiento mediante el cual el ser humano analiza la realidad circundante y establece los medios que le permitirán transformarla de acuerdo con sus intereses y aspiraciones. Resulta así, que la forma adecuada de planificar consiste en analizar objetivamente una realidad y condicionar las acciones al problema.

De acuerdo con lo anterior, no es posible que la planificación tome dos veces la misma forma, ya que los problemas, por similares que parezcan, no llegan a ser idénticos. Es prácticamente imposible proponer una metodología como única y verdadera "recta" para planificar. Desgraciadamente, en el ámbito latinoamericano es muy frecuente que quienes se responsabilizan de la planificación, desde los niveles más bajos hasta llegar en ocasiones a los dirigentes, carezcan de la suficiente visión como para detectar el problema estructural en su sector o provincia; de ahí que la planificación, aplicada a partir de un análisis poco objetivo de las cosas, se constituya en un acelerador de los problemas y no en su solución.

A pesar de no existir rectas para planificar, es posible describir el proceso lógico de pensamiento que implica el hecho de planificar, en sus aspectos más generales. La forma que tome la planificación dependerá básicamente de la naturaleza del problema específico, de los medios disponibles, de las características de quienes intervendrán en el proceso y de quienes resultarán afectados por su aplicación así como de las aspiraciones de éstos. Las técnicas seleccionadas para poner en marcha el proceso serán válidas en tanto consideren estos aspectos y sean capaces de cumplir con lo que se espera.

La planificación del desarrollo no admite experimentos o trabajo de laboratorio. Los errores de la puesta en marcha del proceso representan altos costos sociales, de ahí la importancia en evitarlos.

OBJETIVOS

Sin pretender establecer nuevos conceptos o definiciones en este apartado, es necesario recordar la noción de planificación en su aspecto más elemental y, partiendo de ahí, desglosar sus fines. En realidad, del cúmulo de definiciones al respecto, este libro no cita sino las de Molina, tomadas de su obra *Planificación turística*. A saber:

1. Planificar, en su sentido más amplio, implica la identificación de una serie de variables con el objeto de adoptar un curso de acción que, basado en análisis científicos, permite alcanzar los objetivos y metas que se han expresado con anterioridad.
2. Planificar es prever el curso de los acontecimientos. Es un proceso continuo de toma de decisiones coherentes con los objetivos propuestos.
3. Es un proceso sistemático y flexible cuyo único fin consiste en garantizar el logro de los objetivos que, sin este proceso, difícilmente podrían ser alcanzados.

Es común en todos estos conceptos señalar a la planificación como un conjunto de actividades tendientes a la transformación del comportamiento de un fenómeno, en función de ciertos objetivos. Es a través de la planificación como un determinado fenómeno puede llegar a comportarse de la manera que todos esperan. En este sentido, la planificación constituye una forma de aproximación, de una realidad existente a una realidad deseada y, por ello, es un instrumento para la satisfacción de las necesidades humanas y sociales. La planificación no es un fin en sí misma, es un medio.

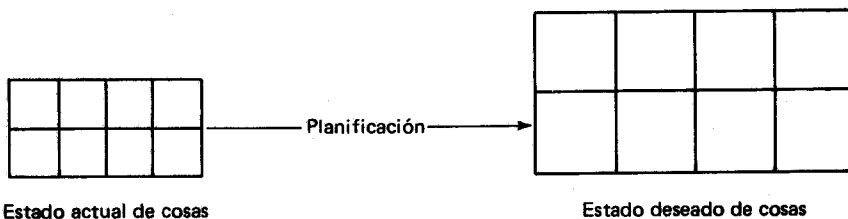
Ahora bien, la planificación tiene por objetivo un cambio necesario en el orden económico y social de un pueblo por la vía de la negociación. La naturaleza, profundidad y efectos de dicho cambio varían de un país a otro, de una región a otra, de una ciudad a otra. Los cambios que pueden alcanzarse son de dos tipos:

1. *Cuantitativo*. En este caso se dice que la planificación es un instrumento de racionalización y consolidación de la estructura imperante.
2. *Cualitativo*. Se considera a la planificación como la herramienta mediante la cual se alteran sustancialmente las estructuras vigentes.

Este tipo de cambio cualitativo constituye el objetivo básico de la planificación. El riesgo de planificar sin tener claro el objetivo que se pretende

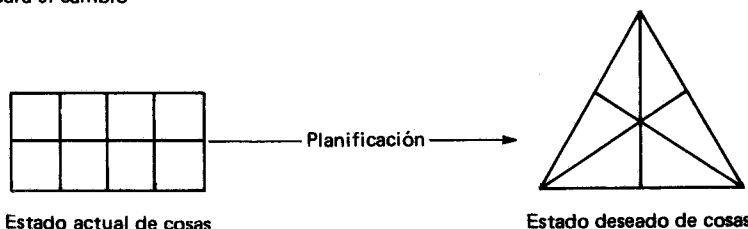
alcanzar, trae como consecuencia la maximización de los problemas. Por ello es indispensable darle un uso en el sentido correcto, uso que el medio económico y social debe marcar para lograr un beneficio colectivo.

1. Planificación
para la racionalización



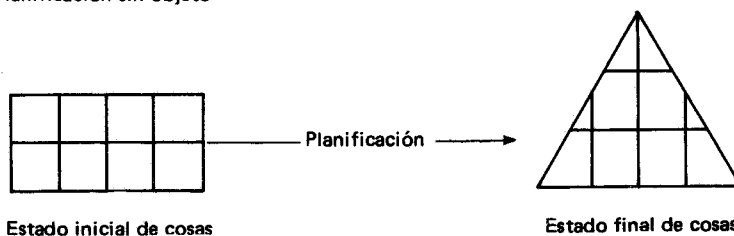
Se experimenta un cambio cuantitativo. La estructura sigue siendo la misma, pero la realidad es más grande, es mayor

2. Planificación
para el cambio



Se experimenta un cambio cualitativo. La estructura se modifica completamente y la realidad es mejor

3. Planificación sin objeto



Cuando, bajo criterios tecnócratas, se planifica por planificar sin tener una clara noción de lo que se desea, la realidad puede ser transformada en su forma mas no en su estructura. El desequilibrio de forma y fondo de las cosas representa un alto costo para la sociedad, y para la misma planificación. No se puede encontrar la cuadratura del círculo mediante la planificación.

Basado en un concepto de Roberto C. Boullón, Sergio Molina E. y Manuel Rodríguez Woog, desarrollado en *Un nuevo tiempo libre*, Trillas, México, 1984.

Figura 4.1. Objetivos de la planificación

En los países de América Latina, la planificación debe promover un cambio estructural, es decir, de fondo y forma, ya que de otra manera la relación dominación-dependencia respecto de los países ricos, se consolidaría al dar lugar a una nueva situación de colonialismo.

CLASIFICACIONES

De acuerdo con la naturaleza del Estado

La planificación toma diferentes formas en la medida en que varía su objetivo y las condiciones en que se desenvolverá. Así, la planificación en los países del Oriente es metodológica y formalmente distinta de la de nuestros países, entre los cuales también existen variantes.

De acuerdo con la naturaleza del Estado, básicamente se distinguen tres tipos de planificación:

1. *Imperativa*. Es aquella cuyos lineamientos deben ser acatados por todas las personas físicas y morales que se relacionan con el fenómeno que se pretende modificar. Su observancia es obligatoria y generalmente tiene lugar en países con gobierno totalitario.
2. *Indicativa*. Contrariamente a la anterior, su observancia es facultativa, ya que los lineamientos se toman como sugerencias del sector público sobre lo que se debe hacer. Su función es exclusivamente orientar.
3. *Mixta*. Este tipo de planificación no es realmente una modalidad más sino una combinación de las anteriores en un mismo ámbito espaciotemporal. De esta manera, su observancia es obligatoria en la esfera pública y facultativa para los demás sectores (privado y social). Este tipo de planificación es muy común en Latinoamérica, dada la naturaleza desarrollista de gran parte de sus gobiernos.

Temporal

Se ha dicho que a través de la planificación se busca el cambio de un estado de cosas. Con el fin de hacerlo posible, se establece una serie de pasos que deberán llevar de la situación original a la deseada.

Sin embargo, las acciones que se emprendan deben tener una expresión temporal, es decir, una duración y un efecto susceptibles de ser medidos en el tiempo de manera que sean cuantificables, o sea, tener la facultad de saber si se avanza o no en la dirección del objetivo señalado.

Es así como en las acciones de planificación han de fijarse plazos dentro de los cuales deberán alcanzarse diferentes objetivos que aproximen el fenómeno a la situación esperada. Convencionalmente, al fijar horizontes

temporales para la actividad planificadora, se habla de cortos, medianos y largos plazos, cuya duración suele ser de cinco a siete años, de cinco a 20 y de 20 en adelante, respectivamente.

Geográfica

Así como los lineamientos de planificación permanecen vigentes durante cierto periodo, su validez también se limita a determinados espacios geográficos fuera de los cuales no trasciende. De acuerdo con el ámbito geográfico que abarcan sus acciones, la planificación puede ser:

1. *Nacional*. Aquella cuyas políticas son aplicables en todo el país.
2. *Regional*. Válida para una amplia zona del país con características físicas, económicas y sociales similares.
3. *Estatal o provincial*. Aquella que sólo tiene vigencia dentro de los límites de un estado, provincia o departamento.
4. *Municipal*. Constituida por los lineamientos válidos para un municipio.

A pesar de que las acciones de planificación tienen diferentes ámbitos espaciales y temporales, debe existir un alto grado de coherencia entre ellas ya que, de otra manera, no se puede asegurar su continuidad, con lo que se ocasionan serios trastornos a la comunidad.

De acuerdo con su objeto

La siguiente clasificación está referida al marco en el que se pretende que la planificación opera como instrumento. Existen multitud de alternativas, por lo que se enumeran desde la más general hasta la más específica.

1. *Global*. Abarca con sus lineamientos a toda una nación y sus diferentes sectores.
2. *Económica*. Su campo de acción se refiere a la organización de la producción de bienes y servicios.
3. *Social*. Se ocupa de los aspectos relacionados con la organización del grupo social.
4. *Física*. Se encarga de ordenar las actividades del hombre en el espacio territorial disponible.
5. *Intersectorial*. Deriva de la planificación económica y se ocupa de organizar las actividades de ciertos sectores de ésta, pero no en su totalidad.
6. *Sectorial*. Procede igualmente de la planificación económica pero se refiere exclusivamente a un solo sector económico.

ELEMENTOS

El proceso de la planificación constituye una alternativa y una necesidad encaminada a controlar la trayectoria de los sistemas socioculturales en su ruta a estadios cualitativos superiores y diferentes. De otro modo, la planificación se convierte en una herramienta de enajenación, respecto de las posibilidades evolutivas de los grupos humanos.

Ahora bien, estos grupos enfrentan un complejo cuadro de obstáculos que, si no son conocidos, evaluados y manejados, pueden llegar a diferir la consecución de muchas de las expectativas por las cuales se organizan los grupos. Consecuentemente, el esfuerzo de planificación persigue, en última instancia, racionalizar la condición del hombre, de los grupos que integra y de su macro y microentorno, con el objeto de mejorarlo. En este contexto, la planificación involucra los siguientes elementos:

1. *Receptor*. Está constituido por los grupos, objeto o fenómeno que se pretende intervenir. De acuerdo con nuestra perspectiva de análisis, el receptor debería llamarse "sujeto", para así dar una idea más clara de que efectivamente es el elemento de mayor jerarquía. Esto resulta muy claro cuando el proceso de planificación envuelve a grupos humanos.
2. *Agente de planificación*. Está representado por los individuos o entidades encargadas de conducir el proceso. En el enfoque metodológico de instituciones como el BID, se propone al agente como elemento en el cual recae la mayor responsabilidad del proceso de planificación. Este enfoque es típico de instituciones que planifican *para* algo o alguien. Nuestras apreciaciones comparten otra posición, o sea, que las entidades planifican *con* la comunidad. Por lo tanto, para nosotros, el agente guarda una importancia secundaria, hablando en términos relativos.
3. *Previsión*. Es un elemento que se relaciona con la evaluación anticipada de escenarios y de las variables que los condicionan.
4. *Información*. Aquí la preocupación se centra en la determinación de la cantidad y calidad de la información requerida. La calidad de la información estará dada por la oportunidad con que se dispone de ella, la confiabilidad, etcétera.
5. *Objetivos*. Adquieren relevancia porque actúan como elementos orientadores de las acciones. Uno de los puntos más sensibles al respecto tiene relación con el grado de claridad con que los objetivos están formulados. Objetivos redactados en forma confusa transmitirán confusión.
6. *Medios para alcanzar los objetivos*. En otros términos, se trata de determinar cuáles son, cuantitativa y cualitativamente, los recursos humanos, financieros y físicos disponibles en las distintas unidades temporales que caen bajo el interés del esfuerzo de planificación.

7. *Plazos*. Dentro de ellos deberá alcanzarse el objetivo u objetivos propuestos. Es muy importante identificar plazos reales para el logro de los objetivos, pues de otra manera, el proceso de planificación pierde coherencia.
8. *Coordinación*. Es un elemento que se refiere a la necesidad de fijar una secuencia de acciones para obtener el mayor rendimiento posible de los recursos disponibles.
9. *Eficiencia*. Cumple la función de evaluar, de forma constante, las ventajas y desventajas (costos y beneficios) de las acciones que se comprometen en el proceso de planificación.
10. *Decisión*. Constituye también un proceso constante y directamente comprometido con las bases entregadas por los elementos mencionados con anterioridad.¹

METODOLOGÍA INTEGRAL

La planificación, se ha dicho, es resultado de un proceso lógico de pensamiento mediante el cual el hombre percibe o promueve el cambio de un estado de cosas.

Las metodologías de planificación, entonces, no son sino reflejo de dicho proceso y, por lo tanto, iguales en su contenido. Básicamente, la metodología integral de planificación debe considerar el análisis de una serie de variables que condicionan el modo y el nivel de vida del grupo humano. Dichas variables son:

1. *Culturales*. Son las referentes a valores, usos y costumbres del grupo social.
2. *Sociales*. Están vinculadas a los indicadores tradicionales de nivel de vida, educación, salud, vivienda, etcétera.
3. *Psicológicas*. Se refieren al comportamiento de los integrantes del grupo en el plano individual, esto es, necesidades, expectativas, actitud ante el cambio.
4. *Político legales*. Se trata de aspectos que rigen el quehacer del grupo mediante leyes y reglamentos que establecen las formas adecuadas y canales viables para promover el cambio por la vía de la negociación.
5. *Ecológicas*. Son indicadores de tipo físico ambiental que determinan, al igual que los anteriores, la calidad de vida de la población.
6. *Económicas*. Generalmente son las más atendidas, ya que la rentabilidad de las empresas públicas y privadas depende casi por completo de las variaciones de la economía.

¹ Tomado de *Proyectos de desarrollo*, vol. 1, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Escuela Interamericana de Administración Pública y la Fundación Getulio Vargas, Lima, México, 1981.

Estas variables, al ser consideradas en las etapas de desarrollo del proceso, permitirán visualizar adecuadamente los problemas y sus implicaciones no desde un punto de vista limitado, típico del especialista, sino desde una perspectiva integral.

En países como los nuestros, el tratamiento de todas las variables en el momento de aspirar a un cambio planificado determinará el éxito de las acciones.

El proceso lógico de pensamiento que da vida a la planificación se va concretando en la elaboración de diferentes documentos y en la ejecución de diversas actividades. Se puede decir que el proceso de planificación se divide en dos fases: la primera se denomina *fase de definición* y la segunda *fase de aplicación*.

La fase de definición del proceso abarca todo el trabajo que se realiza para determinar lo que se ha de hacer respecto del objeto de planificación² y en concordancia con los principios, espíritu y filosofía del desarrollo que prevalecen entre los integrantes del sector dirigente.

Esta primera parte del proceso se reduce a un documento conocido como plan, el cual se caracteriza por su relativa generalidad y por no ser aplicable en la práctica por sí solo. Los planes analizan la situación del objeto de planificación, establecen objetivos y metas respecto de su desenvolvimiento en el futuro y proponen las formas e instrumentos que deberán emplearse con el fin de alcanzar los objetivos planteados. Los planes, entonces, cumplen funciones exclusivas de diagnóstico, pronóstico, establecimiento de fines, y mención y determinación de estrategias e instrumentos de desarrollo del objeto de planificación.

La fase de aplicación se refiere precisamente a los aspectos relacionados con la vinculación entre las propuestas del plan y la realidad. Esta fase incluye la programación, presupuestación, instrumentación y evaluación de las acciones necesarias para modificar el objeto de planificación en el sentido deseado. Así, las actividades de dicha fase se resumen en programas y proyectos concretos que contribuyen a aproximar el estado de cosas existente al estado de cosas ideal.

Tanto los planes como los programas y proyectos requieren ser formulados de acuerdo con una realidad espaciotemporal determinada. La naturaleza cambiante de esa realidad hace que la validez del análisis de los problemas y, por tanto, de las soluciones propuestas, tengan limitantes en el tiempo y en el espacio.

De esta forma, los planes, programas y proyectos tienen vigencia en el nivel nacional, regional, estatal o municipal por un cierto periodo (corto, mediano o largo plazos). Con ello, el proceso se termina y se reinicia constantemente de modo tal que la evaluación de los resultados obtenidos se vuelve sumamente importante.

² Por objeto de planificación se entiende la actividad o fenómeno que se desea modificar mediante la aplicación del proceso.

Cuadro 4.1. El proceso de planificación

<i>Fase</i>	<i>Actividades (etapas)</i>	<i>Documento</i>
	Diagnos Prognosis	
Definición	Establecimiento de fines Selección de estrategias Selección de instrumentos	Plan
Aplicación	Programación Presupuestación Instrumentación Evaluación	Programa Proyecto

La constante retroalimentación del proceso requiere que la evaluación tenga carácter de permanencia durante su desenvolvimiento. Existe, así, una evaluación previa a las acciones (*ex ante*), otra simultánea a éstas (durante) y una tercera posterior (*ex post*). Gracias a esto, la planificación será capaz de ir adaptándose en su forma y fondo, a la realidad cambiante que pretende modificar.

FASE DE DEFINICIÓN

Antes de que al hombre se le ocurra la idea de planificar, es necesario que tanto él como el grupo al cual está vinculado, sientan la necesidad de cambiar el estado de cosas y tenga la convicción de que tal cambio se ha de lograr por la vía de la negociación.

La necesidad de cambio está presente en toda Latinoamérica desde hace ya buen tiempo. En la actualidad, a diferencia de épocas pasadas, esa necesidad se ha hecho manifiesta en todos nuestros países y en capas de la población que, si bien sentían esa necesidad, no la patentizaban. También existe la convicción de que los cambios en América Latina se deberían llevar a cabo por la vía pacífica.

Sin embargo, en el contexto mundial, no todas las sociedades están dispuestas a experimentar un cambio por esta vía y otras ni siquiera suponen que se debe cambiar el estado de cosas, es el caso concreto de las sociedades dominantes. ¿De qué depende que una sociedad esté dispuesta a cambiar? Simplemente del grado de insatisfacción frente a la realidad que se le presenta.

Cuando un estado de cosas no permite a ciertos sectores de la población sostener un nivel decoroso de vida, se presenta una situación de insatisfacción. Esta insatisfacción, que se experimenta en el plano individual, trascien-

de al terreno grupal en la medida en que crece el número de personas que quedan al margen de la participación en la vida nacional en cualquiera de sus aspectos. Cuanto mayor sea la distancia entre la situación real de vida de la población y la ideal, mayor será también el grado de insatisfacción de la sociedad. En América Latina, la insatisfacción de la sociedad frente a su situación alcanza niveles alarmantes. Ahora bien, la insatisfacción experimentada hace que fructifique de forma simultánea la necesidad de cambio y es ahí donde la planificación puede tener lugar y su proceso iniciarse.

Diagnosis

Una vez que se decide experimentar cambios por medio de la planificación, el primer paso que se da en este sentido es la elaboración de un diagnóstico del objeto de planificación. El diagnóstico consiste en un análisis detallado de la evolución que el fenómeno ha experimentado.

A través del diagnóstico se pretende conocer en detalle la situación del objeto de la planificación; constituye la base de la que partirá todo el proceso. De tal suerte, la precisión con que se elabore el diagnóstico condicionará la efectividad de todo el proceso. El diagnóstico no se refiere exclusivamente a un fenómeno y a cada una de las variables que le afectan, sino que, a través de éste, deben explicarse las razones de su composición y comportamiento. Es de primordial importancia que mediante el diagnóstico se comprenda el fenómeno en todos sus aspectos y no solamente en sus elementos; por ello se dice que constituye el pilar fundamental del proceso de planificación.³

A manera de definición, el diagnóstico es la primera etapa del proceso de planificación en la que se analiza la situación del objeto u objetos que se pretende modificar con el fin de comprender su estructura, composición y comportamiento en el sentido actual, así como la función que cumple en el marco general donde se desenvuelve.⁴

Prognosis

Una vez elaborado el diagnóstico, se procede a efectuar un pronóstico; esto es, la predicción respecto del comportamiento futuro del objeto de planificación. Solamente a partir de un diagnóstico es posible efectuar un pronóstico, el cual consiste en una proyección de las variables identificadas en el diagnóstico, tal como se habrían de desenvolver en el futuro siempre que no se intervenga para alterar esta tendencia.⁵

Es sumamente importante determinar qué va a suceder en el futuro, con

³ Sergio Molina, *Planificación turística*, Eduvem.

⁴ En el caso del turismo en América Latina, su contribución a la solución o consolidación del problema de la dependencia.

⁵ Sergio Molina, *op. cit.*

la finalidad de decidir cómo se va a utilizar la planificación. En el caso de que las tendencias experimentadas fuesen satisfactorias, la planificación se utilizaría como instrumento de racionalización para consolidarlas. Cuando los resultados del pronóstico nos alejen del ideal buscado respecto del fenómeno, la planificación se deberá utilizar como instrumento de cambio, para reorientar su dirección.⁶

El pronóstico debe estimar las condiciones futuras del fenómeno en el corto, mediano y largo plazos. En la elaboración del pronóstico, al igual que en la del diagnóstico, es indispensable considerar todas las variables que, de alguna manera, afecten o estén por afectar el fenómeno y objeto de planificación. La confiabilidad del pronóstico depende por completo de esto.

La predicción del comportamiento humano, en cuyo campo caen los desplazamientos turísticos, es realmente muy difícil por cuanto no se puede efectuar con exactitud numérica. El comportamiento del hombre resulta impredecible salvo por ciertas actitudes que el individuo aprende de su medio. Es factible que el especialista establezca diferentes pronósticos: uno optimista, otro pesimista y un tercero identificado como el más probable.⁷

En la elaboración del pronóstico se requiere de mucha información para poder fundamentar los argumentos que se emitan. El especialista deberá contar, pues, con información sobre el fenómeno tanto de tipo cuantitativo como cualitativo. Asimismo, será necesario considerar las variables externas y propias de dicho fenómeno, ya que su comportamiento lo afecta.

La información cuantitativa, referida a cifras, no siempre es más importante que la cualitativa. En turismo, las predicciones, por lo general, se reducen a análisis meramente numéricos con lo que se pierde precisión y confiabilidad en los resultados. Es necesario, entonces, que en este sector se consideren, además de las cifras de demanda, informaciones sobre las siguientes variables:

1. *Externas*. Ambiente económico y social, marco político general, condiciones políticas y económicas de los países emisores.
2. *Internas*. Calidad de los servicios turísticos, política sectorial, etcétera.

Algunas veces, el pronóstico se incluye en el diagnóstico, ya que su contenido es básicamente el mismo, a pesar de estar referidos a periodos distintos.⁸ Sin embargo, la complejidad de ambas actividades, diagnosis y prognosis del comportamiento humano, hacen que cada uno merezca una consideración especial.

⁶ Hernández Díaz denomina a este ideal *imagen deseada* y constituye un estado de cosas que, de hecho, nunca es alcanzado, ya que su naturaleza variará de acuerdo con las necesidades sociales pero que constituye siempre el motor del proceso. Edgar Alfonso Hernández Díaz, *Planificación turística*, Trillas.

⁷ Sergio Molina, *op. cit.*

⁸ Edgar Alfonso Hernández Díaz considera que el diagnóstico consta de tres partes: *análisis histórico, análisis de la situación actual y pronóstico*.

Fines

Una vez elaborados el diagnóstico y el pronóstico, y por su medio se conoce con la mayor precisión posible la naturaleza, el contenido, la orientación, la función y el costo cultural, socioeconómico, político, físico, ambiental y psicológico del cambio que se desea experimentar, se pasa a la etapa de identificación y fijación de fines. Dichos fines pueden ser de dos tipos:

1. *Cualitativo*. Conocidos generalmente como objetivos. No son susceptibles de ser cuantificados en toda su amplitud.
2. *Cuantitativo*. Llamados también metas. Constituyen la expresión en cifras de los anteriores.

En todo proceso de planificación, las metas, referidas a cifras, son fines complementarios de los objetivos y se deben determinar en relación con éstos. Desafortunadamente, en la mayoría de los países latinoamericanos, el logro de las metas ha desplazado en importancia al de los objetivos y aquéllos se han determinado de manera aislada. Este hecho resulta de la mayor posibilidad de medición de las metas respecto de los objetivos. Mediante el logro de las metas propuestas, resulta aparentemente más precisa la medición de los avances de un gobierno en el desarrollo de una o varias actividades nacionales.

No obstante, es lógico suponer que los fines, expresados en cifras o no, deben ser complementarios y coherentes, puesto que de otra manera las estrategias y la utilización de ciertos instrumentos de desarrollo no llevarán al éxito ni permitirán evaluarlo.

Como ejemplo de lo anterior basta citar los planes de turismo. En ellos se fijan normalmente objetivos respecto al turismo interno y social, en tanto que las metas se refieren exclusivamente al turismo receptivo. En este caso, y a pesar de que el diagnóstico y el pronóstico puedan ser muy exactos, el plan no puede contribuir a modificar la estructura del objeto de planificación. Es más, este error no permite siquiera consolidar con eficiencia la tendencia experimentada por el fenómeno.

Ahora bien, los objetivos y metas respecto de cierto campo de la actividad humana —como es el caso del turismo— no se deben, bajo ninguna circunstancia, sobreponer a las aspiraciones de la sociedad. En los enfoques sectoriales de la planificación económica, excesivamente eficientistas, las prioridades se asignan en función de requerimientos específicos del sector económico preponderante. Se trata de resolver así el problema de las necesidades de crecimiento de una actividad productiva (de acuerdo con los intereses de ciertos grupos de poder) y no el de quienes hacen posible esa actividad y otras más. De tal suerte, se trata de adecuar la sociedad a la producción y no, como sugiere el sentido común, adecuar la producción a los requerimientos y expectativas de la sociedad.

Los objetivos y metas de cada sector deben ser resultado de las demandas de las sociedades nacionales. Las actividades económicas deberían desarrollarse primordialmente para atender las necesidades internas, con lo que el sector exportador pasaría a ser complementario. Los objetivos y metas de la planificación deben considerar si se desea continuar o no con la relación de dominación-dependencia de las sociedades.

Los objetivos y metas de desarrollo turístico en América Latina deben tratar de solucionar los problemas derivados de la utilización del tiempo libre de los latinoamericanos, cada uno en su contexto nacional, regional y local.

La determinación de los fines del desarrollo constituye la etapa fundamental de la que han de partir las acciones de todo un aparato gubernamental. En la fijación de objetivos y metas, las entidades responsables del desarrollo han de tener en cuenta criterios tanto de orden político como social, técnico y económico. Una decisión basada de forma exclusiva en alguno de ellos acarrea necesariamente consecuencias que ponen en tela de juicio tanto a la planificación como a quienes detentan el poder ante la sociedad en general.

El fin resume las expectativas y las aspiraciones de la sociedad respecto de sí misma en el futuro. Su fijación, además de orientar la evolución en el sentido deseado, compromete para su logro a los diferentes agentes que intervienen en el proceso. Las diferentes aspiraciones deben ser alcanzadas total o parcialmente en el tiempo; existen, pues, objetivos de corto, mediano y largo plazos. De igual modo, dependiendo de la amplitud espacial de la planificación, los fines pueden ser a escala nacional, regional, estatal y municipal. Del grado de compatibilidad y complementariedad que exista entre los fines referidos a distintos ámbitos espaciotemporales, dependerá siempre el éxito de todo el proceso.

Mientras más se amplía el horizonte espacial o temporal de los fines, más inciertos y generales tienden a ser éstos. Su alcance está condicionado por el logro de los fines específicos que se ocupan del corto plazo y de espacios municipales. La condición indispensable para alcanzar un fin de largo plazo es llegar exitosamente al logro de aquellos fines trazados a plazos más breves. De la misma manera, si los municipios y los estados cumplen con sus objetivos particulares, los objetivos y metas a escala nacional serán alcanzados con mayor facilidad.

De no cumplirse con los objetivos y metas en cada nivel, es prácticamente imposible que la situación general mejore con el paso del tiempo, ya que los plazos se van posponiendo indefinidamente. Los fines deben ser verificados en el periodo asignado, de lo contrario, la planificación no pasará de ser un trabajo de escritorio por demás inútil y costoso. Mediante la revisión y evaluación periódica de los fines, se puede medir el éxito del esfuerzo realizado.

Estrategias

Por estrategia puede entenderse la forma en que se han de lograr los fines, comprometiendo para ello los recursos disponibles dentro de un marco de acción bien definido.⁹

La estrategia estará compuesta por la serie de lineamientos, orientaciones y directrices que permitirán el logro de los fines de desarrollo propuestos, esto es, la estrategia se integra por un conjunto de políticas respecto del fenómeno u objeto de planificación.

La estrategia variará de acuerdo con las circunstancias para alcanzar los fines propuestos, es decir, deberá tener un grado de flexibilidad tal que le permita adaptarse a las nuevas necesidades y situaciones.

En turismo, las estrategias de desarrollo se han caracterizado –al menos en Latinoamérica– por su rigidez. Es por ello que, ante las alteraciones en las condiciones de los mercados proveedores, los organismos responsables no actúan a tiempo en la reorientación de las acciones de acuerdo con esa realidad, amén de otras razones.

Evidentemente, el desenvolvimiento del turismo, como el de toda actividad humana, es en extremo difícil –si no imposible– de predecir con exactitud. No obstante, existen circunstancias que pueden presentarse –y de hecho se presentan– cíclicamente. Así pues, al momento de establecer estrategias y políticas debe contemplarse la posibilidad de efectuar variaciones en caso de ser necesario.

La estrategia está constituida por una serie de políticas referidas a un aspecto del objeto de planificación. En el caso del turismo, una estrategia de desarrollo de la actividad considerará, por fuerza, políticas para el correcto desenvolvimiento de cada elemento del sistema. Existirá, entonces, una política de desarrollo de *atractivos*, una política de desarrollo de *planta o equipamiento*, una política de desarrollo de *infraestructura* y una política de desarrollo en el nivel *supraestructural*.

La modificación de cada aspecto de los elementos del sistema turístico correrá por cuenta de tantas políticas específicas como se considere necesario. De esta forma, existirán políticas específicas de *capacitación*, *promoción*, *legislación* y *organización* para cada una de las cuatro políticas de desarrollo mencionadas en el párrafo anterior.

Instrumentos

En el proceso de planificación, los instrumentos contribuyen a condicionar, de una y otra manera, el logro de los objetivos y metas, y también afectan a las estrategias, es decir, los instrumentos definidos para las estrategias específicas determinarán, por ejemplo, el grado de eficiencia de las mismas.

⁹ Sergio Molina, *op. cit.*

En el esfuerzo de planificación los instrumentos desempeñan papeles diferentes, en el tiempo y en el espacio, por lo que su importancia es relativa. Estas herramientas, que son identificadas en la fase de definición de un plan, son las encargadas de ponerlo en marcha. Los instrumentos constituyen apoyos básicos en la etapa de aplicación del plan.

La definición de instrumentos, de los papeles que vayan a desempeñar y de la importancia relativa que tendrán, depende en gran parte de la disponibilidad de recursos de toda índole, de los costos que cada segmento social esté dispuesto a absorber y de la orientación política del gobierno.

En términos genéricos, los instrumentos más importantes de la planificación son los que se indican a continuación:

1. *Financiamiento*. Tiene la capacidad de movilizar recursos humanos, técnicos, materiales, tecnológicos, etc. Igualmente, el financiamiento persigue mejorar la distribución del ingreso nacional y regional y, además, regular y conducir la economía y toda la sociedad al logro de los objetivos predeterminados. En el caso de la planificación promovida por el sector público, el financiamiento se puede obtener de las siguientes fuentes: impuestos, ingresos de explotación, créditos internos y externos, rentas, etcétera.
2. *Presupuesto de egresos* (gasto público). Afecta directamente a la estrategia global de desarrollo y al ritmo de crecimiento de la economía y de los sectores sociales. A mayor gasto público corresponde una mayor intervención del gobierno en la sociedad. A menor gasto público, por el contrario, menor intervención gubernamental.
3. *Presupuesto de ingresos* (ingresos públicos). Constituye un instrumento que ayuda a la determinación y puesta en marcha de las diferentes actividades y proyectos que se derivan de un plan. El gobierno obtiene ingresos por impuestos, explotaciones diversas, etcétera.
4. *Normas jurídicas*. Les corresponde el papel de definir las responsabilidades, atribuciones y limitaciones a las cuales deben atenerse las instituciones involucradas en el proceso de planificación.

FASE DE APLICACIÓN

Una vez que se concluye la elaboración del plan, y con ello la fase de definición del proceso, el grupo social puede comenzar a trabajar por su transformación en el sentido y con el contenido elegidos.

El plan, para ser operativo, requiere de una virtud de desintegración en numerosas partes que, de acuerdo con los fines perseguidos y sin desviarse de los lineamientos establecidos, irán dando vida a las diferentes actividades que han de concluir en los resultados deseados. La generalidad con que se ha aplicado el proceso en la fase anterior tiende a concretarse a medida que avanza la fase de aplicación.

En América Latina, el éxito y funcionalidad de la planificación ha sido cuestionado numerosas veces por ser ésta poco operativa. Lo anterior, sin embargo, no es una limitación propia de la planificación sino de la escasez de recursos materiales, técnicos y humanos así como de voluntad política. Así, se limita enormemente el desarrollo de dicha fase.

Para el buen éxito del proceso es indispensable que la fase de aplicación se cumpla satisfactoriamente en cada una de sus etapas, ya que de lo contrario la planificación no pasará de ser un cuestionable instrumento de abuso político.

Programación

La programación de las actividades que han de dar acceso al estado de cosas deseado deriva directamente de la etapa anterior, es decir, de la selección de instrumentos de desarrollo. Constituye, pues, el inicio de la fase de aplicación.

La programación consiste en la elaboración de los paquetes de inversión en activos fijos o de los paquetes de actividades en el nivel supraestructural que han de facilitar el desenvolvimiento del objeto de planificación en el sentido deseado.

Mediante la programación se pueden determinar con precisión los diferentes pasos, actividades y tareas que dan forma al desarrollo. Asimismo, se asignarán plazos de culminación de todas las tareas, pasos y actividades de manera tal que, respondiendo a los requerimientos del todo, vayan aproximando en la escala que se les asigna, el estado de cosas actual al deseado.

Como resultado de esta etapa, se elaboran los programas de desarrollo, documentos que se refieren a los diferentes instrumentos seleccionados en la fase de definición. Es así como pueden existir programas de desarrollo de atractivos, planta o equipamiento, supraestructura e infraestructura.

Los programas consideran el desarrollo de obras físicas o actividades concretas denominadas proyectos siempre que éstos guarden entre sí una íntima relación con los objetivos y metas que se pretenden alcanzar. En virtud de lo anterior, el programa puede ser definido como un conjunto de proyectos integrados entre sí y que guardan una relación de coherencia, interdependencia y periodicidad.¹⁰

El programa, al contener un conjunto de proyectos, constituye de hecho una vinculación de la fase de definición con el campo de trabajo, ya que sus consideraciones no son eminentemente teóricas, como en el caso del plan.

Al igual que los planes, los diferentes programas que se identifican durante el proceso pueden tener vigencia o aplicación en distintos espacios y tiempos. Cuanto mayor sea su amplitud, mayor será su tendencia a la especificidad, y viceversa. Algunos programas, sobre todo en el caso de paque-

¹⁰ Edgar Alfonso Hernández Díaz, *op. cit.*

tes de inversiones, se llegan a confundir con proyectos a los que se ha dado el nombre de aglutinantes.¹¹ Sin embargo, en tanto contengan dos o más diferentes se consideran programas.

El éxito de los programas depende fundamentalmente de los siguientes factores:

1. El grado de vinculación de las acciones propuestas en relación con las necesidades del medio físico, social y económico que pretenden modificar.
2. El grado de complementariedad de los proyectos que lo integran.
3. La disponibilidad de recursos financieros, técnicos y humanos para su aplicación.

Es preciso, pues, que en la etapa de programación se consideren estos aspectos para asegurar la correcta aplicación del proceso. De lo que se determine en esta etapa, dependerá la realización de las subsecuentes.

Presupuestación

La presupuestación consiste, básicamente, en la asignación de partidas financieras necesarias a cada actividad o tarea programada, con el fin de conocer el costo total de la planificación.

Mediante la presupuestación se determinan los gastos de determinada obra o iniciativa, y se puede evaluar mediante el análisis costo-beneficio de la misma.

La presupuestación alcanza la categoría de etapa del proceso como resultado de la necesidad de conocer, en países con relativa escasez de capital, el costo de los planes de desarrollo.

En Latinoamérica, y como consecuencia de la política desarrollista de muchos países, se llegó a presentar el problema de la enorme intervención gubernamental en la economía. Por consecuencia, la magnitud de los programas y proyectos hacía que su puesta en operación resultase prácticamente imposible por lo que muchas veces se recurría a financiamiento externo.¹²

La presupuestación de las obras permite evaluar los planteamientos formulados en la etapa anterior en función de los recursos disponibles. Sólo mediante una presupuestación adecuada, será posible canalizar los escasos recursos de nuestras comunidades a actividades más importantes, evitando con ello el compromiso con agentes financieros del exterior y el despilfarro de los recursos, en la medida de lo posible.

¹¹ De acuerdo con esta idea, se consideran proyectos individuales las obras físicas que se desarrollan aisladamente de otras y proyectos aglutinantes las obras que se llevan a cabo en conjunto con otras que les resultan complementarias.

¹² Caso concreto de Cancún, Ixtapa, Los Cabos y Loreto, en México, donde las obras tuvieron que ser financiadas por organismos internacionales, y cuyos resultados son en gran medida cuestionables.

Generalmente, el presupuesto se elabora al mismo tiempo que el programa. Algunos autores integran ambas actividades en una misma. De cualquier forma, es indispensable que guarden entre sí un alto grado de coherencia. De hecho, el programa deberá ajustarse al presupuesto disponible, ya que de lo contrario será imposible concretar las acciones del plan.

Por medio de la presupuestación se pueden evaluar con mayor acierto las actividades de planificación en el terreno financiero, económico y administrativo. De tal modo, es posible reconsiderar desde los objetivos y metas del esfuerzo de planificación, en función de la disponibilidad de recursos monetarios para levantar obras específicas de desarrollo,¹³ además de permitir mayor eficiencia en las acciones del ente planificador.

Instrumentación

La instrumentación recibe comúnmente el nombre de formulación y evaluación de proyectos. No obstante, le llamaremos así puesto que el apelativo tradicional se refiere general, y exclusivamente, a proyectos de inversión, es decir, a obras físicas concretas.

Sin que este tipo de obras deje de ser importante, el cambio estructural que requiere nuestro turismo, y nuestra sociedad en general, no se puede experimentar sólo a partir de la construcción y operación de una planta productiva y de infraestructura de apoyo en el sentido tradicional.

La noción de instrumentación se refiere a la puesta en marcha de acciones concretas tanto en el campo de la inversión como en los aspectos supraestructurales referidos a política económica, social y ambiental, legislación, promoción, capacitación y organización. En todos estos casos se puede hablar de proyectos, entendiéndolos como las acciones concretas, derivadas del proceso de planificación, que tienden a modificar una situación específica del estado de cosas por cambiarse.

Así, existen proyectos de inversión en equipamiento o infraestructura al igual que proyectos de conservación ecológica, proyectos de integración de la comunidad a las actividades turísticas, proyectos de ley, proyectos de desarrollo de atractivos, etcétera.

En términos generales, el desarrollo de todo tipo de proyectos debe beneficiar en el marco de los distintos programas, el desenvolvimiento del objeto de planificación.

Entre todos los tipos de proyecto, los de inversión en activo fijo han sido objeto de mayor atención, por las siguientes razones:

1. Su desarrollo requiere fuertes cantidades de recursos financieros tanto del sector público como del privado, y provoca, además, una alteración ecológica permanente e irreversible.
2. Sus beneficios son cuantificables.

¹³ BID, EIAP, FGV, *op. cit.*

3. Los errores en su puesta en marcha implican altos costos económicos, políticos y sociales.

El desarrollo de proyectos de inversión requiere especial cuidado dada su inflexibilidad respecto de las necesidades de modificación que pudieran presentarse. Es así como el desarrollo de inversión en infraestructura y equipamiento requiere de una serie de estudios y evaluaciones que garanticen resultados óptimos para los interesados (inversionistas y sociedad), no solamente en el corto plazo sino en el futuro mediano.

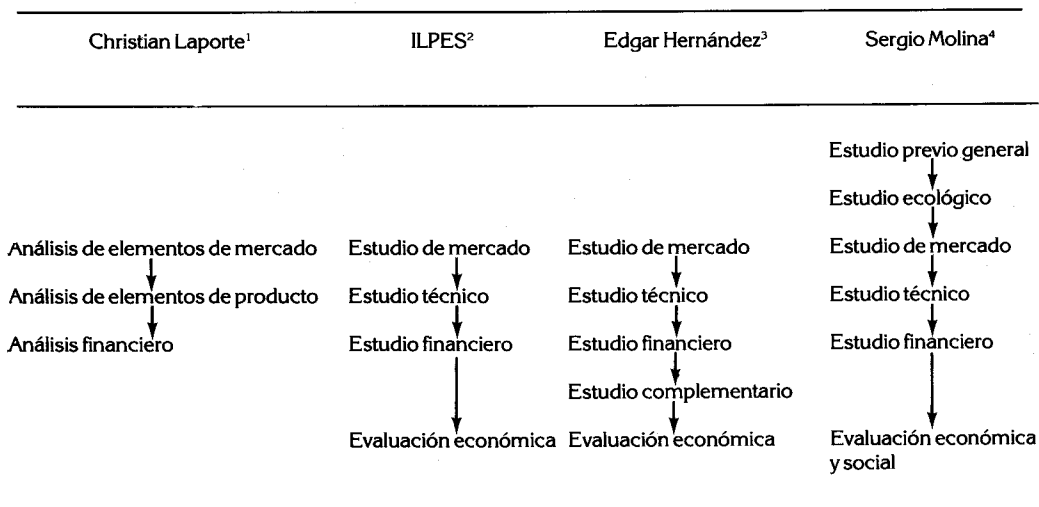
El desarrollo de proyectos de inversión debe contemplar el análisis de variables de tipo técnico, financiero, de mercado, político legal, social, ecológico y económico. En términos generales, dicho análisis debe presentar el siguiente contenido:

1. *Análisis ecológico*. Tiene por objeto determinar las características del medio en el que se pretende insertar el proyecto. Este análisis permitirá armonizar las características de la obra con un entorno que evoluciona, que es dinámico. En este análisis se consideran variables de tipo social, ecológico, económico, político, legal, cultural e institucional.
2. *Análisis de mercado*. Trata de determinar la demanda del proyecto, con base en variables de mercado.
3. *Análisis técnico*. Pretende determinar las características físicas del proyecto en función de los requerimientos del ambiente y del mercado.
4. *Análisis financiero*. Determina la factibilidad y rentabilidad financiera del proyecto, con base en indicadores de este tipo.
5. *Evaluación final*. Tiene por objetivo determinar el efecto del proyecto en su entorno. Contiene, nuevamente, variables de tipo ecológico, social, económico, cultural, etcétera.

Aun cuando el desarrollo de cada proyecto supone una *solución metodológica diferente*, es necesario que todos los proyectos –incluso los que se generan desligados del contexto de planificación– contengan el análisis de estas variables. De lo contrario, el desarrollo no contemplará todos los aspectos inherentes al objeto de planificación y éste no experimentará el cambio en el sentido deseado.¹⁴

El cuadro 4.2 presenta, de forma comparativa, diferentes metodologías para la formulación y evaluación de proyectos de inversión diseñados para el campo del turismo y la recreación. Esta gráfica comparativa permite apreciar la evolución que ha ido enriqueciendo dichas metodologías en el transcurso del tiempo desde Laporte hasta Molina.

¹⁴ En América Latina, los proyectos de inversión han considerado casi exclusivamente variables de mercado, técnicas y financieras al dejar a un lado el análisis serio de las demás, provocando así, grandes contradicciones en el desarrollo. Ejemplo de ello son los abundantes cinturones de miseria en torno a lujosos centros turísticos en toda la región.

Cuadro 4.2. Metodologías para la formulación y evaluación de proyectos de inversión en turismo

¹ Fuente: FONATUR, *Estudio metodológico de factibilidad hotelera*, vol. I, Col. Documentos Técnicos (tomado de *Elementos mercado-producto y evaluación de rendimiento previsible de producción*, Christian Laporte, Centre des Hautes Etudes en Tourisme Aix - en - Provence, Francia).

² Fuente: *Guía para la presentación de proyectos*, ILPES, Siglo XXI, México, 1978.

³ Fuente: *Proyectos turísticos*, Edgar Alfonso Hernández Díaz, Trillas, México, 1983.

⁴ Fuente: *Turismo y ecología*, Sergio Molina E., Trillas, México, 1983.

Las primeras metodologías no partían del análisis del entorno cultural, social, físico —ni aun económico— en el que se pretendía desarrollar un proyecto, lo cual podía traer serias consecuencias para el proyecto mismo, para su entorno o para ambos.

Hernández Díaz hace un primer intento por considerar variables de ese tipo en la metodología que propone. De hecho, su análisis incluye un estudio denominado *complementario*. Sin embargo, la consideración del ambiente debe ser el punto de partida y no el complemento; el proyecto debe adecuarse al entorno ya que lo contrario es imposible.

La metodología expuesta por Molina se apega más a lo expuesto. Parte del análisis del entorno en lo que denomina estudio previo general y estudio ecológico e igualmente concluye con una evaluación, que deberá ser integral, es decir, referida a las mismas variables analizadas al inicio de los estudios.

Evaluación

Esta fase del proceso se encuentra presente en todo momento, en cada una de las fases de la metodología de planificación. La evaluación es una actividad que consiste en la comparación de lo deseado, de lo preestablecido,

con lo logrado, con lo realizado. Además, al evaluar se mide la diferencia habida entre la situación deseada y los resultados efectivamente logrados, identificando las variables que han incidido en la diferencia. Asimismo, en la fase de evaluación se estimarán los efectos que las desviaciones tendrán en el cumplimiento de los objetivos y metas.

La evaluación es una actividad constante, la cual se realiza en tres momentos que, en muchas ocasiones, resultan difíciles de diferenciar:

1. *Evaluación ex-ante*. Se lleva a cabo antes de la acción. Trata de prever las consecuencias de una actividad antes de que ésta se materialice.
2. *Evaluación durante*. Se registra durante la actividad.
3. *Evaluación ex-post*. Se verifica una vez que la acción o actividad se ha llevado a cabo. Es una evaluación que deriva en acciones correctivas si ha habido desviaciones.

5

Enfoques de la planificación¹

En este capítulo se presentan algunos enfoques de la planificación, de los cuales, dos son un tanto desconocidos en las instituciones dedicadas a la enseñanza del turismo. Cabe mencionar que a estos enfoques ciertos autores les atribuyen la categoría de estilos. En cualquier caso, independientemente de su calificación, son instrumentos para el crecimiento o desarrollo de un sistema, por lo cual al aplicarse no tienen un fin por sí mismos. De todas maneras, hay que recordar que ya en el plano de la realidad, es decir, cuando un enfoque determinado se utiliza para transformar o consolidar un estado de cosas existente, el que ese enfoque sea un fin en sí mismo o un mero instrumento (tal como lo indica su naturaleza) dependerá de la ideología que le da sustento.

De los enfoques básicos de la planificación, que bien pudieran ser llamados clásicos, presentaremos el *racional ideal*. Por otro lado, serán expuestos dos enfoques que, aunque derivados de la planificación racional ideal, son variantes más recientes todavía y están en la etapa de desarrollo y consolidación. Estos enfoques corresponden a la *planificación participativa* y a la *planificación transaccional*.

El propósito de incluir este capítulo, con su particular contenido, consiste en hacer más explícitos y conscientes los contextos teóricos en los cuales se definen los procesos de planificación, ya sea que dichos procesos sean controlados por planificadores o bien que se encuentren sujetos al análisis propio del quehacer académico.

PLANIFICACIÓN RACIONAL IDEAL

Al término de la Segunda Guerra Mundial, los trabajos del sociólogo Karl Mannheim tuvieron una notable influencia sobre la teoría y la práctica de la

¹ Para la elaboración del presente capítulo se ha obtenido, primordialmente, información del trabajo *Algunos enfoques de planificación*, del maestro en ingeniería Jorge Elizondo Alarcón, División de Educación Continua, Facultad de Ingeniería, UNAM, México, 1982.

planificación. Mannheim afirmaba que una de las causas de la irracionalidad en la trayectoria de las sociedades se debía al esfuerzo de especialización, el cual exigía que la mano de obra se especializara cada vez más. Esta situación no podía más que conducir a que los especialistas no atendieran otras partes y dimensiones importantes y decisivas de la realidad y, por lo tanto, al actuar sobre su área lo hacían sin evaluar las consecuencias en el resto de las partes que componían un sistema o una realidad. Desde una macroperspectiva, el comportamiento de los especialistas se volvía irracional.

Dicho en otros términos, el especialista tiende a *acomodar*, a *encasillar* la realidad a su perspectiva, a identificar y a manejar las variables desde un solo punto de vista (verbigracia, el económico). Este hecho también puede ejemplificarse por medio de la planificación sectorial, lo cual sucede en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Al ocurrir la situación señalada en un sistema intervenido, se generaron contradicciones evidentes y no muy obvias que, a mediano y largo plazos, terminan por consolidar estados desiguales y desequilibrantes en el sistema. Cabe recordar los innumerables casos en los que el espacio geográfico ha sido ocupado y los recursos naturales explotados simultáneamente por el turismo y ciertas actividades de la industria de la transformación (con manifiestos perjuicios para el turismo) a pesar de que el diseño y la operación interna de cada una, vistas por separado, sean coherentes. Sin embargo, al integrarse y relacionarse se afectan mutuamente porque no han sido diseñadas para operar de forma conjunta. En estos casos ha prevalecido la especialización y la incapacidad para aprehender la realidad o una realidad determinada, como un todo.

El mismo Mannheim define, a modo de solución, la necesidad de racionalizar los esfuerzos para transformar la realidad. Esta racionalización teórica-práctica debe darse en dos planos, los cuales, a su vez, dan origen a dos tipos de planificación racional ideal:

1. *Planificación racional funcional*. Su objeto se centra en la eficiente asignación de recursos y medios. Parte de la base de que los objetivos están previamente determinados, por lo tanto, cuando dichos objetivos no se alcanzan en los plazos establecidos, la falla de los planes se encuentra en las estrategias.
2. *Planificación racional sustancial*. Se ocupa del conocimiento, análisis, síntesis y evaluación de la *complejidad organizada*² para después, definir objetivos. En este proceso, cuando los planes no consiguen los resultados definidos con anterioridad, es porque sus objetivos han sido deficientemente identificados.

En cualquiera de los dos tipos de planificación racional ideal, llega a ser fundamental adquirir *todo* el conocimiento de aquello que se quiere pla-

² Es decir, la problemática propia de un sistema abierto y dinámico y, por ende, en constante cambio.

nificar. Sólo de este modo el enfoque adquirirá la categoría de racional. Por otra parte, vale la pena mencionar que en la mayoría de los casos es posible y deseable combinar la planificación racional sustancial con la funcional.

Recordar qué se entiende por explotación *racional* de los recursos ayudará a ir aprendiendo el significado del término racional. Según Denis Goulet, la explotación racional de los recursos en el contexto de un desarrollo equilibrado significa:

... a la luz de los conocimientos, de los instrumentos de trabajo y de las organizaciones de que disfrutaban los hombres, lograr que los recursos del suelo, del subsuelo, de los aires y de los mares, sean tan productivos como sea posible, teniendo en cuenta las necesidades humanas, las posibilidades de explotación sin agotar los recursos en cuestión, los costos que deberán ser aceptados, la utilidad de los fines a que se destinan los bienes, la actualización de las potencialidades latentes de las riquezas de toda especie.³

Como se advierte, el significado y alcance de lo racional requiere, en el caso de la explotación de los recursos naturales, de la recopilación y ordenamiento de un volumen gigantesco de información relativa a variados campos de la realidad, información que en un proceso posterior deberá ser interrelacionada, jerarquizada y evaluada. Para manejarla de manera adecuada será preciso elaborar modelos que, al mismo tiempo, permitan tratarla más fácilmente a un menor costo.

A partir de la definición de Goulet surge, además, el principal obstáculo que enfrenta la planificación racional ideal, el cual tiene que ver con la dificultad práctica para producir resultados verdaderamente racionales. De este modo, aun cuando se recurre a modelos, éstos no son todavía lo suficientemente complejos como para solucionar, en términos racionales, los problemas propios de la conducción de un sistema.

En consecuencia, el proceso de la planificación racional ideal exige:

1. Determinar con exactitud el *vacío* o el estado de ambigüedad.
2. Identificar todas las alternativas posibles para superar ese vacío.
3. Conocer y evaluar las consecuencias que produciría cada alternativa, si se llegara a poner en marcha. Estas consecuencias están ligadas a los contextos cultural, político, económico, social y ecológico, y hay que conocerlas para cada alternativa identificada.
4. Seleccionar la opción más eficiente en relación con los fines y estrategias globales y con pleno conocimiento de los efectos que traerá consigo en los contextos cultural, político, económico, social y ecológico. La alternativa seleccionada será considerada la óptima y las consecuencias serán calificadas como las preferidas.⁴

³ Denis Goulet, *Ética del desarrollo*, Estela - lepla, Barcelona, 1965.

⁴ Jorge Elizondo, *op. cit.*

La planificación racional ideal descansa sobre el supuesto de que los problemas deben estar correctamente definidos, es decir, las alternativas, sus consecuencias y el “vacío” que se pretende superar.

Sin embargo, de lo señalado recientemente aparecen las críticas más importantes dirigidas al enfoque racional ideal de la planificación. Estas críticas, de acuerdo con Jorge Elizondo, se refieren a la imposibilidad práctica tanto de identificar todas las alternativas, en relación con la superación de determinado estado de ambigüedad, como de conocer y evaluar todas las consecuencias derivadas de cada alternativa.

Existen, pues, serios obstáculos que impiden el logro de los objetivos de la planificación racional ideal, ya sea que se utilice como instrumento de cambio o de consolidación. A pesar de ello, este enfoque es el empleado con mayor frecuencia para la generación de planes de desarrollo en los países de la región latinoamericana, por no decir el único, al menos en muchos países.

Los productos más conocidos del enfoque de planeación racional son el *plan maestro* y el *plan regional*. Así como se habla de una crisis del estilo racional ideal, también se afirma que sus productos – los planes maestro y regional – están en crisis.

Para reafirmar la existencia de tal crisis basta citar un ejemplo, el Plan Cancún, llevado a cabo en el sureste de México dentro del marco del modelo industria turística. Así, los resultados de la aplicación de dicho plan fueron investigados por Ana García de Fuentes y publicados por la Universidad Nacional Autónoma de México. A continuación se transcriben parcialmente los resultados indicados:

El punto de partida de todo plan de desarrollo regional es el establecimiento de una región: en el caso del Plan Cancún, FONATUR nunca determinó una región y para lograr el objetivo de desarrollo regional no partió del conocimiento de las características y de la problemática de la región específica a la que se pretende desarrollar, sino de las necesidades que requieren el impulso y desarrollo de la actividad turística en un lugar determinado.

En los documentos de FONATUR se encuentra implícita una región que se conforma con base en los efectos que tendrá el plan, esto es, una región posterior, y no previa a la planeación, en la que se entiende por desarrollo regional el crecimiento anárquico y espontáneo que genera el impulso a la actividad turística en una zona que gira alrededor de Cancún.⁵

Al respecto existen muchos otros ejemplos de planeación regional deficiente, sobre todo en el ámbito del turismo.⁶ Estas fallas en la aplicación del enfoque racional ideal son, como en el caso del Plan Cancún, de tipo técnico, pero no están ausentes las contradicciones culturales y políticas, las cua-

⁵ Ana García de Fuentes, *Cancún: turismo y subdesarrollo regional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, pág. 96.

⁶ Para mayores referencias véanse artículos de Sergio Molina en la *Revista Servicio*, núms. 97, 98, 99, 100 y 101, México, 1983-1984.

les son, después de todo, inherentes al modelo de industria turística que es dominante o ascendente en muchos escenarios latinoamericanos.

En el marco del modelo industria turística, los *desarrollos* turísticos como Cancún no pueden más que provocar que las culturales locales y todas sus manifestaciones ideológicas, culturales, políticas y sociales entren en una profunda fase de depresión y desvalorización frente a la lógica cultural que se importa. No olvidemos que el modelo industria turística tiene un origen ajeno a la realidad latinoamericana, que trae consigo toda una perspectiva y contenido cultural distinto y pone en entredicho la lógica local.

Debido a lo anterior, la planificación racional ideal y su producto específico, el plan regional en este caso, se encuentran muy lejos de convertirse en un instrumento de racionalización para la evolución de nuestros grupos humanos.

Esta crítica vendría a complementar las expuestas por Jorge Elizondo; la nuestra, se encuentra en un contexto que escapa al simple eficientismo o, dicho en otras palabras, aunque el enfoque racional ideal logre, en determinado momento, constituirse en un instrumento eficiente, si se aplica ignorando las condiciones de sistema dependiente de las naciones latinoamericanas en relación con una metrópoli o centro, perderá las posibilidades de contribuir a transformar estructuralmente el estado de cosas existente. Ahora bien, si el instrumento se utiliza para consolidar el *status quo*, a la larga se agudizarán las contradicciones, con todos los riesgos de explosión que ello implica.

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Una de las necesidades más apremiantes de las sociedades de la región latinoamericana consiste en diseñar mecanismos para elevar cuantitativa y cualitativamente el grado de participación de sus miembros y de sus instituciones en todo lo concerniente a la identificación de prioridades, estrategias de puesta en marcha de las soluciones y en la evaluación de los resultados alcanzados. Resulta difícil acceder a un desarrollo socioeconómico más elevado sin estas condiciones y sus implicaciones.

De forma paulatina se ha ido comprendiendo que sólo sobre la base de un compromiso socialmente extendido, podrán resolverse algunas de las cuestiones más urgentes que amenazan la estabilidad y el avance de nuestras sociedades.

La importancia de la participación social e individual se vislumbra más en las situaciones de empobrecimiento ecológico que enfrentan ciertos países, las cuales repercuten aquí y ahora en el ámbito cultural, económico, social y político, aunque no muy claramente en este último. Así, por citar un caso, la pérdida de calidad del agua para uso humano (consumo directo y para riego de campos agrícolas) produce enfermedades gastrointestinales con impacto sobre los niveles de productividad, por ejemplo, lo cual

acarrea que significativos recursos financieros sean destinados a la recuperación de la salud de los individuos afectados que, paralelamente, dejan de producir o bien, lo hacen sin todas sus facultades y en menor grado. Esto implica un elevado costo social.

Para remediar el mal manejo de los ecosistemas naturales se requiere de la participación de todas las organizaciones vivas de la sociedad y del compromiso individual de sus integrantes. No es suficiente con que los gobiernos locales y el nacional actúen aisladamente a través del diseño de sistemas de prevención, control y vigilancia, pues la experiencia demuestra que son ineficaces por sí mismos.⁷

Resulta evidente que para llevar a cabo la planificación participativa es imprescindible que exista *voluntad política* para descentralizar el poder. Luego, es necesario que se formulen mecanismos de consulta permanente, a la vez que sean identificados organismos u organizaciones representativas que se encarguen de verificar que las decisiones terminales del proceso de planificación participativa sean llevadas a la práctica. Por último, también se precisa diseñar canales de retroalimentación para ir ajustando lo logrado con lo planeado, para ir detectando los emergentes estados de ambigüedad o *vacíos*.

La planificación participativa, como su nombre lo indica, involucra la participación de todos los sectores de la sociedad y de todos los individuos. Desde el punto de vista técnico, será mucho más fácil implantarla en un estado, provincia, municipio o conglomerado urbano, que en todo un país.

Al recoger las aspiraciones y valores de una sociedad, el producto —o sea, el plan— de este enfoque planificador contendrá las siguientes características:⁸

1. Estarán definidos objetivos, estrategias y metas multicabezas, es decir, orientados a todo el sistema. Serán ponderadas la realidad y potencialidad del sistema. Al definirse fines multicabeza, el sistema recoge las aspiraciones y valores de todos los componentes del sistema.
2. El plan es producto de la sociedad como un todo, no solamente de los planificadores.
3. El plan compromete a los miembros de la sociedad, puesto que han sido ellos quienes lo han formulado.
4. La participación individual y social contribuye a distender los conflictos existentes, distensión que se reflejará en el espíritu del plan y en las fases posteriores del proceso de planificación.
5. Revaloración del entorno, en el sentido más amplio.
6. Valoración del medio natural.

⁷ Sergio Molina, *Turismo y ecología*, Trillas, México, 1983.

⁸ Ackoff Russell, *Rediseñando el futuro*, Limusa, México, 1981.

Ahora bien, resulta muy significativo rescatar el siguiente hecho de la planificación participativa. Bajo este enfoque, la sociedad, al planificar para sí misma, se encuentra constantemente *aprendiendo* a planificar y a conocer sus *vacíos* o insatisfacciones, y quizá éste sea un fenómeno más trascendente que el de producir planes. Al menos lo es desde la perspectiva evolutiva de los grupos humanos y de los individuos.⁹

En el caso del turismo, la planificación participativa se presenta como una formidable alternativa para contrarrestar los excesivos desequilibrios generados en los polos turísticos, especialmente si se toma en cuenta que en ellos prolifera la marginación en sus dimensiones ideológica, cultural, política, económica y social. Esta situación es más evidente en los polos orientados a segmentos de la demanda originarios de países socioeconómicamente avanzados. En estos polos, las comunidades locales se hallan relegadas (marginadas) al igual que la mano de obra que trabaja para operar los sistemas turísticos. Allí, difícilmente las expresiones locales, regionales y nacionales pueden promoverse y desarrollarse en su esencia. Por el contrario, los que *participan* del *desarrollo* turístico son las grandes corporaciones transnacionales, la demanda extranjera y, en menor medida, las cadenas hoteleras nacionales y los organismos oficiales de turismo.

Hay que evaluar el hecho de que una comunidad local en un polo turístico planifique la trayectoria de su sistema, conozca de él y aprenda a adaptarse a su evolución, al tiempo que influya sobre la misma. ¿Acaso no conduciría al logro de estados de orden cualitativamente superiores? Esta estrategia favorecería un aceleramiento de la evolución individual y grupal.¹⁰

Por último cabe insistir en que para poner en marcha mecanismos de planificación participativa, el mayor obstáculo puede ser una voluntad política contraria a descentralizar las decisiones, es decir, una voluntad interesada en mantener los privilegios temporales establecidos. De ahí en adelante no hay más inconvenientes que los que enfrenta cualquier otro enfoque planificador, ya que en la planificación participativa, los individuos y las organizaciones que se involucran no requieren de entrenamiento técnico.¹¹

PLANIFICACIÓN TRANSACCIONAL

El enfoque o estilo de la planificación transaccional es, a nuestro criterio, uno de los más novedosos y, al igual que en el caso del enfoque participativo, es perfectamente aplicable a las actuales condiciones que experimentan las sociedades latinoamericanas, específicamente a las particularidades del turismo en la región.

⁹ Sergio Molina, *Conceptualización del turismo*, curso dictado en la Escuela de Administración Turística de la Universidad Anáhuac, México, mayo, 1983.

¹⁰ Roberto Boullón, Sergio Molina y Manuel Rodríguez Woog, *Un nuevo tiempo libre*, Trillas, México, 1984.

¹¹ Jorge Elizondo, *op. cit.*

En determinadas circunstancias, no hay mayor inconveniente para combinar la planificación participativa con la transaccional, puesto que en esta última se persigue mejorar la calidad de la comunicación entre los planificadores y los receptores. En el enfoque transaccional, los receptores son quienes deciden cómo y bajo qué condiciones desean desarrollarse, además de que ellos eligen la orientación de su desarrollo. En este contexto *los planificadores* no desempeñan el papel tradicional.

El obstáculo que siempre se ha planteado entre los expertos y las comunidades receptoras es el de la comunicación. El experto maneja un lenguaje basado en una terminología especializada, la cual externa en el marco de un paradigma determinado que en ocasiones es catalogado como demasiado abstracto por las comunidades, compuestas en su mayoría por miembros que no cuentan con una formación académica.

Las comunidades y sus individuos utilizan un lenguaje distinto, están en contacto directo con el problema y, por lo tanto, ven con recelo que un grupo de extraños les dicte recetas o les enseñe a ver un problema con determinados intereses, a sabiendas que dichos expertos no han tenido vivencias directas en relación con el mismo. De ahí que normalmente se manifiesten sentimientos y actitudes de rechazo.

La planificación transaccional aparece y se desarrolla como una alternativa a los enfoques tradicionales de la planificación más empeñados en conceptuar los problemas y sus soluciones desde la visión de los expertos, relegando a segundo término la óptica de los receptores del proceso de transformación. Estos expertos frecuentemente tienden a entrar en contacto con la problemática desde una posición atomizada; no valoran la *complejidad organizada*. Suponen, por otra parte, que poco o nada tienen que aprender de las comunidades receptoras y de su medio; más bien creen que estas comunidades tienen que aprender de ellos. De esta manera, los expertos se preocupan en planificar *para* las comunidades y no *con* ellas, tal como lo pretende la planificación transaccional.

El enfoque transaccional pone énfasis en la comunicación entre expertos y los grupos de individuos involucrados en un proceso de cambio, al tiempo que remarca la necesidad de establecer un aprendizaje mutuo, en el cual el planificador aprende soluciones prácticas, y los receptores, conceptos y teorías de los expertos. Así va definiéndose una imagen común sobre el problema, una imagen que se sostiene sobre el diálogo.¹²

En el enfoque transaccional, el diálogo es el instrumento clave para superar el aislamiento tradicional que existe entre los expertos y las comunidades receptoras.

El diálogo contribuye a participar en la vivencia, a desenmascarar el significado y la intención de los individuos, grupos y comunidades. Al respecto, Miguel Martínez afirma lo siguiente:

Identificar, por lo tanto, el sistema único de intenciones y las disposiciones

¹² Jorge Elizondo, *op. cit.*

cardinales de una persona es poner de relieve lo que verdaderamente le importa, lo que atrae su interés y tiene significado determinante en su vida; todo esto equivale a identificar su constelación de valores. Ahora bien, los valores personales son la fuerza dominante en la vida y toda la actividad de una persona se orienta hacia la realización de esos valores.¹³

En este sentido, el diálogo es una relación en la que, *a priori*, se debe reconocer que se entabla entre sujetos distintos, de persona a persona, no entre una autoridad (el experto) y un aprendiz (el individuo de la comunidad), tal cual se promueve en el enfoque racional ideal, por ejemplo. En la relación de persona a persona no hay dominio o manipulación de significados e intenciones. No lo hay en el marco que persigue fijar la planificación transaccional.

El diálogo permite que el interlocutor se vaya formando una imagen de la personalidad del otro; el diálogo encierra un discurso de valores personales orientado a fusionarse con los valores de todos los participantes en el proceso. El diálogo es un paso hacia la comprensión.

En cualquier situación en la que se dé un trabajo de expertos con comunidades, si bien el diálogo comienza a niveles interpersonales, finalmente las decisiones deben representar al grupo comunitario.

No resulta fácil motivar a las comunidades para que se comprometan en un proceso de autodesarrollo, no tanto por sus limitaciones sino por los reiterados fracasos de muchas de ellas cuando se han comprometido en esfuerzos de intervención y transformación de su *status quo*. Ante tales experiencias, muchas comunidades se tornan pesimistas o bien, presentan una fuerte actitud de orgullo y dignidad en relación con su cultura. Estos hechos dificultan cualquier proceso de cambio. Igualmente, en otras ocasiones las comunidades resienten el etnocentrismo cultural de los planificadores, aun cuando éstos traten de mimetizarlo.

El enfoque transaccional para la planificación pretende superar estas situaciones objetivas. Las comunidades se muestran con mucha frecuencia renuentes a trabajar con expertos (que para ellos no lo son tanto), que representan valores e intereses distintos y llegan a desestabilizar los de la propia comunidad. En efecto, cabe hacer notar que existen y han existido casos en los que los expertos planificadores aceleran ciertos procesos que al final pesan en la desintegración o cambio cultural de las comunidades.

En muchos de los casos considerados fracasos por los expertos, la deficiente formación profesional de los mismos desempeña un papel relevante, y entendemos como deficiente formación profesional el eficientismo, por ejemplo.

Todos estos acontecimientos han aparecido perfectamente nítidos en el turismo en las ocasiones en que se ha pretendido planificar con las comunidades. Empero, estas deficiencias son más de naturaleza técnica que del instrumento denominado planificación, cualquiera que sea su enfoque.

¹³ Miguel Martínez, *La psicología humanista*, Trillas, México, 1982.

La planificación transaccional es una alternativa, poco probada, para alcanzar resultados permanentes en los procesos de desarrollo turístico, pues envuelven no solamente a los problemas propios del capital y su distribución en el espacio, a las cuestiones del comportamiento económico de la demanda y de sus procesos psicológicos, sino que también valora y cruza todas las variables de naturaleza cultural, psicológica, social, política, económica e ideológica de las comunidades que servirán de base a un desarrollo turístico.

En relación con la intervención en la vida de ciertas comunidades, Foster afirma:

La ética de ayudar a los pueblos a modificar sus culturas debe empezar por estar los mismos dispuestos a comprenderlas, a reconocer lo bueno que tienen y a averiguar los motivos de por qué son lo que son. Esto no es sólo la moralidad del relativismo cultural. No es sólo tolerancia y condescendencia. Constituye la sabiduría fundamental del agente técnico. Porque en todas las culturas cada elemento obedece a un motivo. Acaso éste ya no tenga validez; entonces, el cambio no será peligroso. Otras veces, su razón sigue siendo válida y el cambio puede acarrear un verdadero desastre.¹⁴

El enfoque transaccional debe conducir a la identificación plena de una cultura, de sus características y del significado de las mismas, y así como al conocimiento de los procesos de cambio a los cuales se encuentra sometida. El enfoque transaccional no sólo requiere de planificadores económicos y urbanos, también necesita de sociólogos, psicólogos, ecólogos, historiadores y antropólogos, por citar a los más olvidados. Según Foster, todos ellos, además de sus capacidades técnicas, deben poner toda su sabiduría.

La planificación transaccional no se remite únicamente a los problemas que plantea la introducción de una nueva vida económica en una determinada comunidad, cuestión que bien pueden resolver los planificadores económicos del turismo, siempre y cuando logren aislar esa dimensión de su contexto... y esperen que ciertas funciones psicológicas de los individuos no condicionen lo económico.

Con la planificación transaccional y participativa, por ejemplo, el costo social —y cultural, en última instancia— puede ser significativamente abatido en los procesos de desarrollo turístico. La conjugación de estos enfoques tiende a promover nuevas formas en las instituciones sociales, a renovar la energía de las comunidades y a revitalizar las relaciones y la estructura de un determinado sistema turístico. Por el contrario, los enfoques tradicionales de la planificación han derivado en frustración entre los miembros de una comunidad que, según decisiones de los expertos, está al servicio de los turistas. Desde un punto de vista evolutivo tal situación corresponde a una deformación peligrosa que no hace más que empobrecer el contenido del turismo.

¹⁴ Foster, G. M., *Las culturas tradicionales y los cambios técnicos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

6

La técnica Delfos como instrumento de la planificación prospectiva

ANTECEDENTES

Las serias limitaciones de los métodos de pronóstico y de previsión¹ utilizados y desarrollados para conocer la situación futura de determinados sistemas, llevó a plantear la necesidad de identificar y crear métodos alternativos para obtener un mayor conocimiento y con el fin de influir sobre las variables que afectarán, en un momento dado, a un sistema.

La planificación prospectiva comienza a desarrollarse para cubrir los vacíos dejados por los pronósticos y previsiones. La prospectiva poco a poco ha ido ganando terreno, de manera que hoy muchos investigadores y estudiosos la han incorporado a sus métodos habituales de trabajo. En el sentido más amplio, la planificación prospectiva reúne un conjunto de métodos y técnicas cuyo objetivo principal consiste en explorar el futuro y diseñar en el presente mecanismos que contribuyan a controlarlo.

OPTIMIZACIÓN Y DISEÑO DE SISTEMAS

La prospectiva se caracteriza por utilizar métodos y técnicas más comprometidas con la acción, es decir, implican compromisos para ser puestos en práctica. De esta forma, la prospectiva no sólo trata de conocer el futuro de manera determinística o probabilística, sino que persigue diseñar escenarios futuros que tengan y contengan particularidades previamente establecidas. En este sentido la prospectiva se encuadra en la metodología del diseño de sistemas, o sea, del cambio planificado de los sistemas y no en la metodología de mejoría de los sistemas, la cual se concentra en esfuerzos por hacer más eficientes los sistemas en operación.

¹ Los pronósticos exploran determinísticamente el futuro y los métodos de previsión lo hacen de una manera probabilística; es decir, llegan a elaborar futuros alternativos pero, en ambos casos, no estudian cómo influirlo. Ésta es la diferencia radical entre estos dos métodos y el prospectivo.

Cuadro 6.1. Diferencias entre optimización y diseño de sistemas (esquema parcial)

<i>Optimización</i>	<i>Diseño</i>
Visión determinística a futuro	Visión probabilística del futuro
Énfasis en el crecimiento	Énfasis en el desarrollo
Consolidación y proyección de las tendencias imperantes	Intervención y transformación de las tendencias
Conocimiento del funcionamiento del sistema	Evaluación de sistemas alternativos
Análisis de causas y efectos (mecanicismo)	Análisis de trascendencias (evolucionismo)
Consideración del sistema como un todo	Consideración del sistema como parte de un todo mayor: el suprasistema
Utilización de métodos analíticos como paradigmas de razonamiento (enfoques multidisciplinarios)	Utilización de métodos sintéticos como paradigma de razonamiento (enfoques transdisciplinarios)
Decisiones centralizadas	Decisiones descentralizadas

Fuente: Esquema adaptado de *Teoría general de sistemas aplicada*, Van Gigh, Trillas, México, 1983.

De acuerdo con el cuadro anterior, la planificación prospectiva se enfoca al cambio cualitativo de los sistemas (diseño de sistemas), a la creación de escenarios a futuro mediante una actuación organizada que comienza en el presente.

Tratándose de países latinoamericanos y de sistemas como los turísticos, insertos en la muy particular realidad de aquéllos, los métodos prospectivos deben orientarse hacia el diseño de nuevos y cualitativamente superiores escenarios turísticos, capaces de lograr objetivos y metas relacionadas con el autodesarrollo, el autocontrol y la autorrealización de sus sociedades y de los miembros que las componen.

Por último, cabe insistir en que los métodos prospectivos y su manifestación concreta, las técnicas prospectivas, están diseñadas para algo más que conocer el futuro, esto es, para influir sobre él, para modelarlo y para controlarlo.

PROSPECTIVA Y PARTICIPACIÓN

El éxito en la aplicación de los métodos prospectivos depende, en gran parte, del grado de participación que pudieran alcanzar todos los involucrados y más o menos interesados en el rediseño de un sistema.

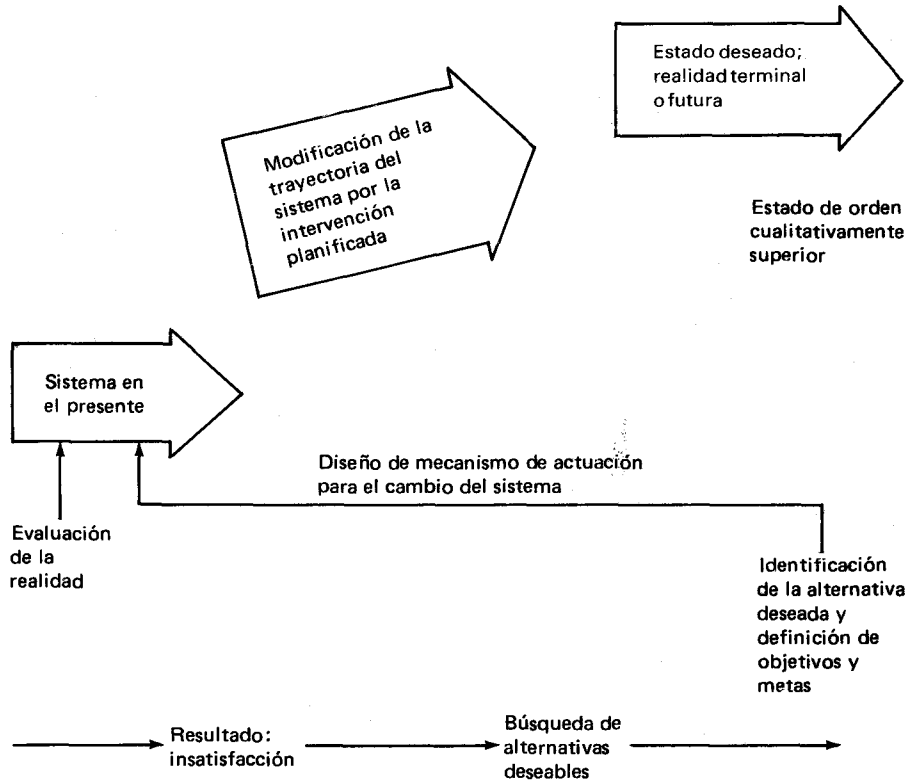


Figura 6.1. Papel de la prospectiva

Por lo tanto, en la planeación prospectiva resulta importante considerar que el cambio cualitativo de los sistemas, verbigracia, el turístico, tendrá mayores posibilidades de alcanzarse sobre la base de una actuación participativa de los subsistemas que lo integran. De lo anterior se deduce que la planificación prospectiva persigue el consenso, y de acuerdo con éste, puede proclamar su legitimidad.

Ahora bien, en la búsqueda del consenso, los participantes en el proceso de planificación reconocen papeles por desempeñar, pero en ningún caso se acepta la imposición autoritaria de algún agente, como podría serlo el cuerpo de expertos planificadores del organismo *rector* del turismo de un país.

La planificación prospectiva, entonces, se caracteriza por ser participativa y, por ende, actúa sobre la base de legitimidad que da el consenso, en aras del rediseño de un sistema. En este contexto, todos los subsistemas que integran un sistema, planifican. No se sigue el estilo tradicional de la planificación en el cual unos planifican para otros.

INTERACTIVISMO

En el proceso de rediseño de un sistema, cuentan mucho las actividades de los participantes e involucrados en el cambio. En numerosas ocasiones, a las personas les resulta extremadamente difícil cambiar sus actitudes, en especial, cuando se les exige un compromiso con los problemas de rediseño. Normalmente las personas no pueden ver más allá de la mejoría en un determinado sistema, es decir, se conforman con saber que el sistema está en condiciones de satisfacer, en un momento dado, las tendencias conocidas. Su visión es determinista, de manera que visualizan el futuro como una reproducción aumentada del presente. En el caso del sistema turístico, esto significa que la evolución en términos de más polos turísticos, más cuartos de hotel, más capacitación, más promoción, más inversión, etc. En algunos casos resulta prácticamente imposible cambiar estos esquemas mentales.

¿Por qué este rechazo al cambio en nuestros países? La respuesta más importante quizá la encontremos en el enfoque antropológico. Desde tal punto de vista, se reconoce que el área latinoamericana es hoy una zona de influencia cultural, condicionada por los valores impuestos por la metrópoli. Lo anterior implica que sólo aceptamos el cambio si el mismo es promovido por las culturas dominantes.

A pesar de ello y tomando en cuenta que lo señalado tiene alcances generales y no generalizados, es posible encontrar personas que muestran una actitud "natural" para trabajar en pos del cambio de las estructuras y de los procesos de un sistema, o bien, puede haber personas que acepten la necesidad de un cambio. A estos grupos de personas Ackoff las califica como interactivistas.

En el proceso de cambio planificado de un sistema es deseable encontrar abundancia de interactivos, pero no es probable.

De cualquier manera, conviene señalar las características de los interactivos a fin de contar con un parámetro cualitativo que permita identificarlos para, posteriormente, hacerlos partícipes en el proceso de cambio planificado de un sistema. Estas características son las siguientes:

- están inconformes con la situación que prevalece en un sistema y también con las tendencias que muestra,
- quieren controlar el futuro del sistema,
- identifican sistemas ideales, por lo tanto, su visión alcanza al largo plazo,
- persiguen incrementar su conocimiento acerca del sistema y de su entorno,
- desean controlar la evolución del sistema hacia un estado cualitativamente superior,
- buscan diseñar sus propias tecnologías, para lo cual estimulan el desarrollo de las habilidades propias,
- ponderan el efecto de los cambios tecnológicos y sociales,

- se encuentran dispuestos al cambio estructural y funcional,
- luchan por transferir los cambios desde el sistema en el cual se desempeñan hacia el suprasistema.

FUNDAMENTOS DE LOS MÉTODOS PROSPECTIVOS

El cambio resulta una constante en los sistemas abiertos como el turismo, pero una constante que se mueve en estados probabilísticos y hacia ellos.

Existe un momento en el proceso evolutivo del sistema en el cual las tendencias del pasado y las condicionantes del presente influyen para provocar cambios más o menos catastróficos, los cuales podrían no ser controlados por los esfuerzos de la planificación.

Ante tales circunstancias, la trayectoria del sistema deja de ser gobernable en términos racionales y queda supeditada a un intrincado conjunto de condiciones que son las que finalmente, más allá de la capacidad de conducción del hombre, definen la evolución del sistema.

Por lo tanto, resulta imprescindible, en el tiempo presente, dedicar gran parte del esfuerzo de planificación al diseño de mecanismos que contribuyan a aumentar la capacidad de gobiernos en el futuro. Además, por supuesto, el señalado esfuerzo debe guiar al sistema hacia unos ideales previamente establecidos, identificados con base en la participación de todos los elementos o partes que integran un sistema.

Por otro lado, las tareas destinadas a la preparación de ciertas condiciones futuras tendrán que valorar, de acuerdo con nuestro enfoque, la posición interactiva.

Podemos concluir, entonces, que los métodos prospectivos en la planificación persiguen la generación de escenarios cualitativamente superiores y distintos. En el caso del turismo, lo indicado significaría trascender el modelo de la industria turística o, si se quiere ser más riguroso, el modelo periférico o semiindustrial del turismo, el cual es ascendente o dominante, según sea el caso, en algunos países de la región latinoamericana.²

La generación de escenarios turísticos se apoya en un componente básico, el cual es el control de los eventos futuros. Por extensión, ésta será la preocupación fundamental de la planeación prospectiva, siempre y cuando se dé en el contexto participativo de los elementos del sistema.

ESCENARIOS A FUTURO

En un sentido extenso, escenario es la localización espaciotemporal de un conjunto cambiante de hechos y fenómenos en conflicto.

² Sergio Molina, *Revista Servicio*, núms. 99 y 100, México, 1983-1984.

La generación de escenarios a futuro exige, en primer lugar, la discusión de ciertas ideas y conceptos. Por ejemplo, la idea de cómo se percibe el futuro. Desde nuestra perspectiva y punto de interés, el futuro se percibe probabilísticamente, y es posible llegar a él mediante los instrumentos prospectivos. Sin embargo, normalmente en la etapa de elaboración de planes de turismo, la percepción del futuro se realiza a través de métodos de pronóstico y, por lo tanto, dicha visualización resulta extremadamente frágil, más todavía si se toma en cuenta que en muchas ocasiones los métodos se sustentan en información manipulada.

De este modo, es muy arriesgado establecer estrategias para alcanzar un estadio futuro determinado,³ de allí que la planificación del turismo se encuentre, más que nada, orientada al gigantismo y a su manifestación posterior, el atrofiamiento del sistema y su posible colapso. En el turismo se planifica para construir más cuartos, más restaurantes, para explotar más atractivos, atraer más turistas, pero no para diseñar escenarios cualitativamente superiores y diferentes. Al menos esto es lo que sucede en la mayoría de los países latinoamericanos.

Al elaborar una imagen del futuro, los planificadores muestran dos tendencias que llamaremos básicas:

1. *Determinística*. Significa el reconocimiento de la incapacidad del hombre por cuanto pasa a ser un instrumento que no puede cambiar el rumbo de los acontecimientos.
2. *Probabilística*. Marca y reconoce el poder de la voluntad humana para modelar la realidad.

Las tendencias determinísticas se reconocen fácilmente en los niveles de la superestructura del sistema turístico, en donde la falta de creatividad se hace patente. Los planificadores se pierden en las marañas de la burocracia y de su propia retórica. De esta manera, la superestructura se transforma en un blanco importante de la influencia cultural de la metrópoli.

Por otra parte, las tendencias probabilísticas presentan un campo comparativamente más ventajoso para su fructificación en determinados centros de investigación y de estudios. Empero, hay que reconocer que en muchos de ellos las tareas dedicadas a la generación de escenarios cualitativamente superiores también se encuentran mediatizadas, ya sea por la capacidad intelectual de sus directivos o por la carencia de una conciencia verdaderamente universitaria.

³ En no pocas ocasiones los planes se formulan para cumplir más con objetivos políticos (legitimar al ministro, director o secretario de turismo en turno) que con los de carácter técnico.

TIPOS DE ESCENARIOS

De acuerdo con el doctor Eduardo Rivera Porto, es posible identificar tres tipos de escenarios:⁴

1. *Tendencial*. Tal como su calificativo lo señala, es un escenario que se construye sobre la base de datos históricos, por medio de la utilización de modelos matemáticos, es decir, mediante extrapolaciones.
2. *Contrastante*. Es un escenario que se identifica y elabora por contraste y en relación con los existentes. Se trata de un escenario alternativo.
3. *Normativo*. Es un escenario situado en una determinada dimensión espaciotemporal, construido con base en imágenes ideales, deseables, en algunos casos, muy aproximadas a las utópicas.

LA TÉCNICA DELFOS

El método prospectivo, como tal, empieza a ser reconocido al inicio de los años setenta. Sin embargo, una de sus técnicas más conocidas y reconocidas ya había sido aplicada en los cincuenta. En efecto, la técnica Delfos se empleó por primera vez en aquella época bajo la dirección de su creador, el doctor Olaf Helmer, en la Rand Corporation (California, EUA). Posteriormente y al igual que otras técnicas prospectivas, la Delfos se ha ido afinando, diversificándose y creando variantes.

La técnica se ha denominado así al inspirarse en el histórico oráculo de Delfos, perteneciente a la civilización clásica de los griegos.

La modelación de escenarios a futuro, es decir, de futuros sistemas, se ha ido convirtiendo, paulatinamente, en una alternativa cada vez más estudiada por los planificadores.

Hoy los procesos de intervención destinados a controlar la trayectoria de los sistemas soportan fuertes y continuos cuestionamientos. En gran parte ellos se deben a los métodos empleados en la intervención, los cuales al no estar basados en grados de consenso pierden legitimidad. Por otro lado, los métodos empleados, al menos en Latinoamérica, son extremadamente tradicionales y en no pocas ocasiones pecan de anacrónicos. El objetivo con el que se aplican, también, es discutible si se atiende a la necesidad imperiosa de cambio latente en el medio; se efectúan con el fin de consolidar las estructuras y funciones del sistema.

Por otro lado, la planificación tal como se utiliza hoy por hoy, como proceso de intervención en la realidad, en nuestros países se encuentra fuera de contexto histórico evolutivo.

Esta situación, a manera de contradicción del sistema, es evaluada con

⁴ Eduardo Rivera Porto, *¿Qué son los escenarios?*, División de Educación Continua, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

mayor claridad por los receptores de planificación más que por los "expertos" agentes políticos y técnicos de la planificación, empeñados, como se ha comentado, en continuar con sus modelos cuantitativos y parciales incapaces de ver más allá de los rendimientos puramente económicos, pero económicos en el sentido más estrecho del término.

Por otra parte, cabe destacar la importancia del control del futuro en el marco de la evolución y trascendencia de los grupos humanos, pues entonces es cuando se revalora el papel decisivo de la planificación. (Siempre que se dé en el marco del consenso y la legitimidad, esta última no se halla referida exclusivamente al derecho económico y social, por ejemplo.)

Ahora bien, el control de la trayectoria futura del sistema, en el marco señalado, es posible en la medida en que se comprometa y utilice la energía humana, específicamente la voluntad orientada al cuestionamiento, conceptualización, diseño, desarrollo y operación de nuevos sistemas.

Este esfuerzo debe estar acompañado, además, por instrumentos que extiendan las facultades y capacidades humanas. Uno de ellos es la técnica Delfos, cuyos antecedentes se han referido al comienzo del capítulo. De cualquier manera, hemos de recalcar que la Delfos es una técnica apta para la generación de futuros escenarios. El nombre de la técnica, como vimos, ha sido tomado del oráculo de Delfos, pero el sustento teórico práctico es, por supuesto, muy distinto.

Consideraciones operativas

La técnica Delfos persigue generar información sobre el futuro, en especial de algunos eventos específicos, con el objeto de construir escenarios que, de paso, sirvan para evaluar situaciones presentes.

De igual modo, la técnica es útil para acelerar los procesos de cambio de acuerdo con la teleología (fines) de un sistema.

En sus inicios, la técnica Delfos se empleó para valorar el impacto de ciertos cambios tecnológicos, bajo el supuesto de que dichos cambios condicionan las estructuras políticas, económicas y sociales. Pero la técnica no se ha restringido a situar las hipótesis tecnológicas como las más importantes en el proceso de cambio de los sistemas, sino que también ha incursionado exitosamente a partir de supuestos de distinta naturaleza. En el caso del turismo, su aplicación ha arrojado resultados confiables tal como lo han demostrado investigaciones realizadas en Estados Unidos de América y Canadá. Su uso, sin embargo, no ha sido difundido en los países latinoamericanos y, en determinados casos, ni siquiera se conoce más allá de ciertas élites, a pesar de que la creación de la técnica Delfos se remonta a los cincuenta.

La técnica Delfos, como cualquier otro instrumento, puede ser dirigida a la optimización de un sistema, pero como ha quedado aclarado en este trabajo, nuestro enfoque la orienta al diseño y rediseño de sistemas. Atendiendo a ello, la técnica es un instrumento de cambio del *status quo* imperante. Con-

viene recordar que a tal cambio lo insertamos en el proceso evolutivo y trascendental de los grupos humanos, para lo cual resulta imprescindible que el sistema sea objeto de estudio como un todo y que se afecte como tal en los momentos de las decisiones y de la actuación.

La técnica Delfos descansa en la participación de *expertos* en el área de estudio. Los expertos son seleccionados por el comité organizador, que será quien conduzca el proceso de la investigación.

A primera vista se advierte la dificultad para señalar quiénes son los expertos en una actividad o fenómeno definido como podría ser el turismo. De cualquier manera, las continuas aplicaciones de la Delfos han contribuido a definirlos, aun cuando todavía subsista la discusión al respecto. Los expertos, según lo señala la experiencia, son aquellos que reúnen dos condiciones principales:

1. Preparación teórica relacionada con el objeto de estudio.
2. Experiencia directa y actual en el área objeto de estudio.

Junto a estas dos condiciones esenciales es posible incluir otras a fin de ir definiendo con mayor exactitud el significado de *experto*. Entre esos criterios pueden mencionarse, por ejemplo, un mínimo de años de experiencia, años de experiencia a ciertos niveles de la pirámide de decisiones, investigaciones teóricas y prácticas relacionadas con el área que se explora, etcétera.⁵

Una vez aclaradas las características que deben reunir los expertos corresponde extenderles la respectiva invitación a quienes posean tales requisitos. Dicha invitación irá acompañada de información relativa a la técnica Delfos y del problema que se investiga.

La técnica Delfos opera mediante cuestionarios, los cuales son enviados a los expertos por el comité organizador. El comité los recibe y los analiza para establecer si el consenso de opinión ha sido alcanzado. Si las respuestas muestran desviaciones, se promueve una nueva ronda de consultas, también por medio de cuestionarios, pero esta vez retroalimentando a los expertos con las respuestas obtenidas en la ronda inicial de preguntas. De este modo, se les entregan otros criterios para que reconsideren sus respuestas.

No hay que olvidar que la técnica busca un consenso entre expertos, por lo tanto, se celebrarán tantas rondas de preguntas como sea necesario para alcanzar el señalado consenso. Eventualmente el comité organizador puede dar por terminadas las rondas de consultas si después de haberse realizado tres, cuatro o más, aún no se logra el consenso de opinión. Debe recordarse que la técnica Delfos ofrece múltiples variantes sin menoscabo de su confiabilidad metodológica.

En todo caso, la técnica se apoya en consultas anónimas. Se trata de que los expertos no se sientan influidos por el *nombre* de aquellos de mayor pres-

⁵ Dependiendo del problema y del área objeto de investigación, como *expertos* pueden ser considerados operadores de servicios turísticos, los guías de turistas, meseros, camareras, personal de servicio de abordaje en compañías aéreas, etcétera.

tigio. Además, se les recomienda a los expertos que no divulguen datos acerca de su participación en la investigación.

La Delfos utiliza la *mediana*⁶ como valor típico representativo del conjunto de datos entregados por los expertos encuestados. Será la mediana, como valor de tendencia central, el valor que representará el consenso y las dispersiones que en relación con el consenso serán representadas por medio de rangos intercuartiles, de modo que:

Q ₁	Q ₂	Q ₃
Primer cuartil (desviación)	Mediana · · · (consenso)	Tercer cuartil (desviación)

Los cuartiles son los valores que dividen al conjunto de datos en cuatro partes iguales y, tal como aparece en la figura anterior, son valores que son representados por Q₁, Q₂ y Q₃. La mediana corresponde al valor Q₂ o segundo cuartil.

A manera de ejemplo, presentaremos las características principales de los formatos de los cuestionarios que se emplean en una investigación Delfos. En esta ocasión, se supone que el problema estudiado requiere tres cuestionarios, es decir, tres rondas de consultas.

Cabe señalar que no existen reglas rígidas que limiten el número de consultas a los expertos, como tampoco hay impedimentos para incluir en la investigación a un determinado número de expertos. Del mismo modo, el comité organizador fijará un plazo convencional para cada ronda de consultas.

En relación con los cuestionarios que se incluyen, se apreciará que en la medida en que se celebran más rondas las preguntas exigen respuestas más y más informadas. Es así como el comité organizador persigue enrique-

⁶ La mediana de un conjunto de datos ordenados en orden de magnitud es el valor medio o la media aritmética de los dos valores medios. Para datos agrupados, la mediana se obtiene por la fórmula:

$$L_1 + \left(\frac{\frac{N}{2} - (\Sigma f)_1}{f_{\text{mediana}}} \right) c$$

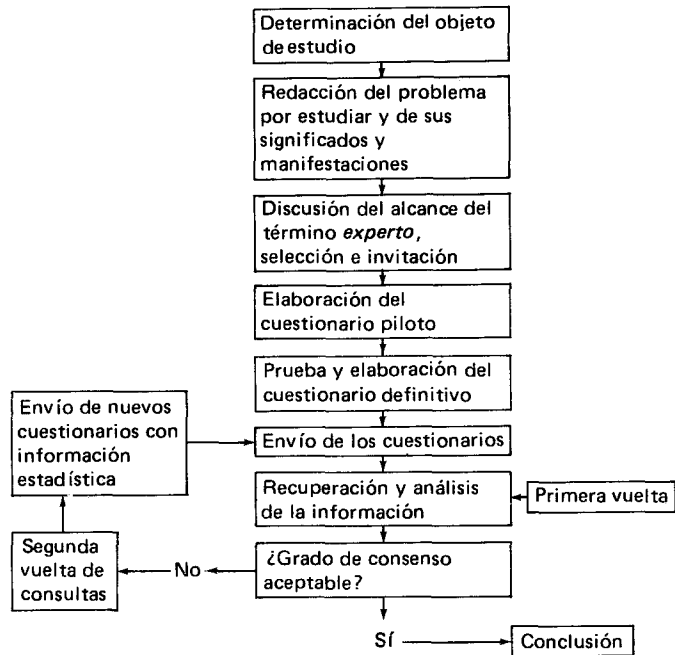


Figura 6.2. Fases de la técnica Delfos

cer la discusión y detectar razones útiles para los otros expertos, razones que les ayuden (como insumos informativos que realmente son) a valorar sus propias respuestas en busca de un consenso de opinión.

Cuestionario 1

Éste es el primer cuestionario dirigido a generar respuestas razonadas que se relacionan con el desarrollo turístico del país, fundamentalmente en lo que respecta a la próxima década.

1. En su opinión, ¿en qué año el ingreso anual *per capita* en el país superará los \$ USD 1 800?
Año . . .
2. ¿En qué año el 30% de la población residente en el país contará con automóvil propio?
Año . . .
(*Nunca se considera respuesta válida.*)

Solamente con propósitos de identificación, haga el favor de mencionar su nombre. Las opiniones vertidas a lo largo de la investigación no serán asignadas a ninguna persona en particular.

Cuestionario 2

Éste es el segundo cuestionario dirigido a generar respuestas razonadas que se relacionan con el desarrollo turístico del país, fundamentalmente en lo que respecta a la próxima década. Las preguntas del primer cuestionario se repiten en el presente, incluyendo la mediana y los rangos intercuartiles obtenidos por las respuestas entregadas por el grupo de expertos participantes.

Por favor, al responder este cuestionario reconsidere sus estimaciones previas y cámbielas si cree conveniente. Si sus nuevas respuestas quedan fuera de los intervalos intercuartiles, señale las razones correspondientes.

1. En su opinión, ¿en qué año el ingreso anual *per capita* en el país superará los \$ USD 1 800?

<i>Mediana RIC</i>	<i>Su nueva respuesta</i>	<i>Razones que expliquen su cambio de respuesta</i>	<i>Razones que expliquen por qué su respuesta es fuera de los RIC</i>
--------------------	---------------------------	---	---

1988 1985-1993

2. ¿En qué año el 30% de la población residente en el país contará con automóvil propio?

Nombre del experto.....

Cuestionario 3

Éste es el tercer y último cuestionario dirigido a generar respuestas razonadas que se relacionan con el desarrollo turístico del país, fundamentalmente en lo que respecta a la próxima década. Las preguntas del segundo cuestionario se repiten en el presente, incluyendo la mediana y los rangos intercuartiles obtenidos por las respuestas entregadas por el grupo de expertos participantes en la ronda anterior.

Por favor, al responder este cuestionario reconsidere sus estimaciones previas y cámbielas si usted así lo cree conveniente. Igualmente, se le solicita que critique los argumentos entregados por los expertos en la anterior vuelta de consultas.

1. En su opinión, ¿en qué año el ingreso anual *per capita* en el país superará los \$ USD 1 800?

	<i>Argumentos a favor de una fecha más tardía</i>	<i>Argumentos a favor de una fecha más temprana</i>	<i>Su nueva respuesta (final)</i>	<i>Crítica a los argumentos inaceptables para usted</i>
<i>Mediana RIC</i>				

2. ¿En qué año el 30% de la población residente en el país contará con automóvil propio?

Nombre del experto.....

Bibliografía

- Ackoff, Russell, *Rediseñando el futuro*, Limusa, México, 1981.
- Aguilar y otros, *La nacionalización de la banca*, Nuestro Tiempo, México, 1983.
- Alarcón Elizondo, Jorge, *Algunos enfoques de la planeación*, División de Educación Continua, Facultad de Ingeniería, UNAM, México, 1982.
- Bambirra, Vania, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Siglo XXI, México, 1984.
- Baran, Paul, *La economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.
- BID, Fundación Getulio Vargas, Escuela Interamericana de Administración Pública, *Proyectos de desarrollo*, vol. I, Limusa, México, 1981.
- Boullón, Roberto, *Las actividades turísticas y recreacionales*, Trillas, México, 1983.
- Boullón, Roberto, *Turismo y medio ambiente*, Colección Politur, núm. 3, IPN, México, 1980.
- Boullón, Roberto, Molina, Sergio y Rodríguez Woog, Manuel, *Un nuevo tiempo libre*, Trillas, México, 1983.
- Dumont y Mottin, *El mal desarrollo en América Latina*, Panorama Editorial, México, 1982.
- Foster, G. M., *Las culturas tradicionales y los cambios técnicos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Furtado, Celso, *El desarrollo económico: un mito*, Siglo XXI, México, 1982.
- García de Fuentes, Ana, *Cancún: turismo y subdesarrollo regional*, UNAM, México, 1979.
- González Llaca, Edmundo, *Alternativas del ocio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Goulet, Denis, *Ética del desarrollo*, Estela-Iepal, Barcelona, 1965.
- Hernández Díaz, Edgar Alfonso, *Planificación turística*, Trillas, México, 1983.
- ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI, México, 1981.
- López Cano, J. L., *Método e hipótesis científicos*, Trillas, México, 1982.
- Martínez, Miguel, *La psicología humanista*, Trillas, México, 1982.
- Molina, Sergio, *Conceptualización del turismo* (curso), México, 1983, 1985.
- Molina, Sergio, *Planificación turística*, EDUVEM, México, 1982.
- Molina Sergio, *Revista Servicio*, núms. 97, 98, 99, 100, 101 y 102, México, 1983-1984.

- Molina, Sergio, *Turismo y ecología*, Trillas, México, 1983.
- Rivera Porto, Eduardo, *¿Qué son los escenarios?*, División de Educación Continua, Facultad de Ingeniería, UNAM, México, 1982.
- Rodríguez Abitia, Sergio, *Consideraciones sobre el desarrollo del turismo*, Conferencia dictada en la Universidad del Valle de México, 1984.
- Rodríguez Abitia, Sergio, *Revista Servicio*, núms. 101 y 102, México, 1984.
- Salvat Grandes Temas, *Ocio y turismo*, Barcelona, 1973.
- Samuelson, Paul, *Curso de economía moderna*, Aguilar, Madrid, 1979.
- Vitale, Luis, *Hacia una historia del ambiente en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983.
- Zabalza, Dolores, *Revista Servicio*, núm. 102, México, 1984.

Índice analítico

- Ackoff, R.*, 86
- Actividades
- del sector terciario, 20
 - improductivas, 20
 - no productivas, 20
 - productivas, 20
- Administración, reforma de la, 45
- Agente de planificación, 56
- América Latina, 14-15
- Análisis
- de mercado, 69
 - ecológico, 69
 - final, 69
 - financiero, 69
 - técnico, 69
- Aspectos técnicos de la planeación, 51-71
- Autodesarrollo. Véase Autogestión
- Autogestión, 42n
- Bambirra, V.*, 39n
- Banco
- Interamericano de Desarrollo, 42n
 - Mundial, 42n
- Baran, P.*, 20, 33
- Bertalanffy, Ludwig von*, 46
- Bienes
- finales, 20n
 - intermedios, 20n
- Bunge, M.*, 45
- Calidad de vida, 19
- Cambio(s)
- cualitativo, 52
 - cuantitativo, 52
 - mediante la negociación, 26
 - tipos, 52
- Capital nacional, 26
- Captación de divisas, 32
- Causas, 29
- Clase(s)
- media, 18
 - media alta y alta, 34
- Comunicación
- humana, 12
 - observación respecto de, 80
- Comunidades, 80, 81
- Concepto de autosuficiencia, 20n
- Condiciones de producción, 15
- Conferencia de Punta del Este, acuerdos de la, 22, 39
- Conocimiento científico, 45
- Consortios internacionales, 16
- Contexto de la planificación, 37-38
- administrativo institucional, 43-45
 - ambiental, 46-49
 - científico, 45-46
 - económico, 42-43
 - político, 38-40
 - social, 40-42
- Coordinación, 57
- Crecimiento, 20, 21
- económico, 18, 20, 24
 - justificación, 19
 - medición, 19
- Crisis ecológica, 48

- legado histórico, 49
- Cuamea, F.*, 27n
- Cuartiles, 92
- Culturas tradicionales, 41
- Decisión, 57
- Dependencia, 14-18
- Desarrollo(s)
 - aspectos, 20
 - concepto, 20
 - de actividades en el uso del tiempo libre, 28
 - de los intereses empresariales, 12
 - de proyectos de inversión, 69
 - definición, 21
 - económico, 18, 19, 20
 - fundamento, 20
 - nacional, 20
 - entidades responsables, 63
 - estrategias, 64
 - finés, determinación de los, 63
 - observación respecto de, 21
 - programas, 66
 - social, 20
 - turísticos, 77
 - urbano, 20
- Diagnóstico, 60
- Diálogo, 80, 81
- Dominadores, 13, 14
- Dominados, 13, 14
- Eficiencia, 57
- Elizondo, J.*, 76, 77
- Enajenación, 31
- Enfoque(s)
 - de la planificación, 73-82
 - sectorial de los planes, 24
- Escenario(s)
 - a futuro, 87-88
 - generación, 88
 - contrastante, 89
 - definición, 87
 - normativo, 89
 - tendencial, 89
 - tipos, 89
- Especialista, 74
- Espejismo económico, 17n
- Estado(s)
 - buscadores de la autosuficiencia, 39
 - desarrollista, 38-39
 - interventores en la economía, 39
 - mexicano, 11
 - y cambio, 41
- Estados Unidos de América, 16, 32
- Estrategia(s), 64
 - composición, 64
 - concepto, 64
 - de desarrollo, 64
 - en turismo, 64
 - variación, 64
- Estructura de las sociedades latino-americanas, 16
 - agroexportadora, 16
 - diversificada, 16
- Evaluación, 59, 70-71
 - concepto, 70-71
 - de proyectos. Véase Instrumentación
 - durante, 71
 - ex-ante, 71
 - ex-post, 71
 - posterior a las acciones, 59
 - previa a las acciones, 59
 - realización, 71
 - simultánea a las acciones, 59
- Evasión, 29, 31, 34
- Evolución económica y social de Latinoamérica, 13-26
 - antecedentes, 13-14
- Expertos, 80, 81, 91
 - planificadores, 81
- Explotación racional de los recursos, 75
- Fin(es)
 - acción, 63
 - alcance, 63
 - cualitativos, 62
 - cuantitativos, 62
 - de desarrollo, determinación de los, 63
 - fijación, 63
 - observación respecto de, 62
 - particularidad, 63
 - verificación, 63
- Financiamiento, 65
 - capacidad, 65
 - objetivo, 65

- obtención, 65
- Fondo Monetario Internacional, 42n
- Formulación. Véase Instrumentación
- Foster, G. M.*, 82
- France Mottin, M.*, 24
- Futuro, percepción del, 88

- García de Fuentes, A.*, 35, 76
- Gasto público. Véase Presupuesto de egresos
- Generación de empleos, 32
- Gobierno(s)
 - benefactor, 38, 39
 - clasificación, 38
 - desarrollista, 38
 - protector, instrumentos de actuación del, 38, 39
 - totalitario, 38, 39
- Grupo
 - dominado, 14
 - dominante, 14

- Helmer, O.*, 89
- Hernández Díaz, E. A.*, 61n, 70

- Idea de cambio planificado, 21
- Impulso a la industrialización, 16
- Individuos, 80
- Industria turística
 - como modelo de evolución, 31-34
 - concepto, 32
 - y turismo interno nacional, 34-35
- Información, 56
 - cuantitativa, 61
- Ingresos públicos. Véase Presupuesto de ingresos
- Iniciativa privada, 38
- Insatisfacción, 59-60
 - en América Latina, 60
 - grado, 60
- Instrumentación, 68-70
 - noción, 68
- Instrumentos, 64
 - acción, 65
 - contribución, 64
 - más importantes de la planificación, 65
 - y las estrategias, 64
- Insumos. Véase Bienes intermedios

- Interactivismo, 86-87
- Interactivos, características de los, 86-87

- Mannheim, K.*, 73, 74
- Marginación, 18
- Marginados, 18
- Marketing, 31
- Martínez, M.*, 80
- Mediana, 92
- Medios para alcanzar los objetivos, 56
- Metas, 62
 - de cada sector, 63
 - de desarrollo turístico en América Latina, 63
 - de la planeación, 63
- Método(s)
 - científico, 45
 - de previsión, 83
 - de pronóstico, 83
 - prospectivos, 84
 - finalidad, 87
 - fundamentos, 87
- Metodología
 - de mejoría de los sistemas, 83
 - del diseño de sistemas, 83
- Modelación de escenarios a futuro, 89
- Modernización, 16
- Molina, S.*, 70
- Movilidad social, 19

- Necesidad de cambio, 25, 59
- Negociación, 25
- Normas jurídicas, 65

- Objetivos, 56, 62
 - de cada sector, 63
 - de corto plazo, 63
 - de desarrollo turístico en América Latina, 63
 - de la planeación, 63
 - de largo plazo, 63
 - de mediano plazo, 63
- Objeto de planificación, 58
 - diagnóstico, 60
- Occidente, 14n
- Ocio, 29, 31
- Optimización y diseño de sistemas, 83-84

- Países
 - desarrollados, 14
 - dominados, 14
 - dominantes, 14
 - subdesarrollados, 14
- Paternalismo, 26
- Pensamiento científico, características principales del, 45
- Plan(es)
 - Cancún, 76
 - característica, 58
 - de turismo, 62
 - función, 58
 - maestro, 76
 - regional, 76
 - requerimientos, 58, 65
 - sectoriales, 23
 - vigencia, 58
- Planificación, 5, 51, 81, 89
 - aspectos técnicos, 51 - 71
 - centralizada, 12
 - clasificaciones, 54 - 55
 - consentimiento político, 40
 - de acuerdo con la naturaleza del Estado, 54
 - de acuerdo con su objeto, 55
 - del desarrollo, 52
 - del turismo, 88
 - económica, 55
 - elementos, 56 - 57
 - enfoques, 73 - 82
 - esencia, 26
 - esfuerzo, 37
 - estatal o provincial, 55
 - fase de aplicación, 65 - 66
 - fase de definición, 59 - 65
 - física, 55
 - forma sectorial, 44
 - geográfica, 55
 - global, 55
 - imperativa, 54
 - concepto, 54
 - observancia, 54
 - indicativa, 54
 - función, 54
 - observancia, 54
 - instrumentos más importantes, 65
 - integral, 9
 - intersectorial, 55
 - latinoamericana, 45
 - metas, 63
 - metodología integral, 57 - 59
 - mixta, 54
 - características, 54
 - observancia, 54
 - municipal, 55
 - nacional, 55
 - objetivos, 52 - 54, 63
 - objeto, 58
 - diagnóstico, 60
 - pronóstico, 60
 - observaciones respecto de, 22, 38
 - organismos centrales, 44
 - papel en el proceso evolutivo de América Latina, 21 - 26
 - para el cambio, 24 - 26
 - para el crecimiento, 21 - 24, 43
 - para el desarrollo, 45 - 46
 - participativa, 41, 73, 77 - 78, 78 - 79, 80, 82
 - proceso, 58, 59c
 - fase de aplicación, 58
 - fase de definición, 58
 - prospectiva, 83
 - característica, 85
 - enfoque, 84
 - importancia, 85
 - objetivo, 85
 - particularidad, 87
 - racional ideal, 73 - 77
 - proceso, 75
 - tipos, 74
 - regional, 55
 - deficiente, 76
 - resultados, 37
 - sectorial, 23, 43, 55
 - social, 55
 - social y física, 44
 - temporal, 54 - 55
 - transaccional, 73, 79 - 82
 - enfoque o estilo, 79
 - utilización, 61
 - y turismo, 11 - 12
- Planificadores, 80
- Plazos
 - cortos, 55
 - largos, 55
 - medianos, 55
 - observaciones respecto de los, 57
- Política(s)

- de crecimiento económico, 25
- de desarrollo de atractivos, 64
- de desarrollo de infraestructura, 64
- de desarrollo de planta o equipamiento, 64
- de desarrollo en el nivel supraestructural, 64
- específicas, diversidad de, 64
- Polos de desarrollo, 23, 24
- Predicción del comportamiento humano, 61
- Presupuestación, 67-68
 - categoría, 67
 - concepto, 67
 - de las obras, 67
 - utilidad, 67, 68
- Presupuesto
 - de egresos, 65
 - de ingresos, 65
 - elaboración, 68
- Previsión, 56
- Principio
 - de autosuficiencia, 20
 - de las ventajas comparativas, 15
- Proceso de planificación, 58
 - fase de aplicación, 58
 - fase de definición, 58
- Producto
 - características, 78
 - Interno Bruto. Véase Producto Nacional Bruto
 - nacional, 18
 - Nacional Bruto, 18n
- Prognosis, 60-61
- Programa(s), 58, 66
 - ajuste, 68
 - característica, 66
 - de desarrollo, 66
 - definición, 66
 - éxito, 67
 - observaciones respecto de, 66-67
 - requerimiento, 58
 - vigencia, 58
 - vigencia o aplicación, 66
- Programación, 66-67
 - concepto, 66
 - utilidad, 66
- Pronóstico(s)
 - acción, 83n
 - aclaración respecto de, 61
 - diversidad, 61
 - elaboración, 61
 - particularidad, 61
- Prospectiva, 83
 - acción, 83
 - característica, 83
 - papel, 85f
 - y participación, 84-85
- Proyectos, 58, 66
 - aglutinantes, 67n
 - concepto, 68
 - diversidad, 68-69
 - individuales, 67n
 - requerimiento, 58
 - vigencia, 58
- Receptor(es), 56, 80
- Recreación, 28, 29, 31
- Rectas, 18
- Redistribución del ingreso, 33
- Relación(es)
 - centro-periferia, 46
 - dominación-dependencia de las sociedades, 13n
 - establecidas entre el centro y la periferia, 13n
- Revolución(es), 16, 17
 - de los patrones de producción agrícola e industrial, 17
 - características, 17
 - industrial y agrícola en América Latina, 17
 - verde, 16, 17
- Ricardo, D.*, 15
- Rivera Porto, E.*, 89
- Ruptura, 25-26
- Sociedad(es)
 - acción, 79
 - dominantes, 59
- Sujeto. Véase Receptor
- Superestructura, 25, 26
- Técnica Delfos, 6
 - apoyo, 91
 - como instrumento de la planificación prospectiva, 83, 89-93
 - antecedentes, 83

- concepto, 90
 - consideraciones operativas, 90-93
 - denominación, 89
 - empleo, 90
 - evolución, 89
 - fases, 93f
 - finalidad, 90
 - observaciones respecto de la, 91
 - operación, 91
 - Técnicas prospectivas, 84
 - Tecnoestructuras, 47
 - Tendencia(s)
 - básicas, 88
 - determinística, 88
 - probabilística, 88
 - Teoría general de sistemas, 46
 - método científico, 46
 - pensamiento científico, 46
 - Tiempo
 - comprometido, 29
 - dedicado a la supervivencia, 28
 - obligado. Véase Tiempo ocupado
 - ocupado, 28
 - Tiempo libre, 27
 - características, 28
 - de obligaciones, 28
 - empleo, 28
 - importancia, 28
 - proceso de utilización, 30f
 - significación, 28
 - Trasnacionalización del capital estadounidense, 32
 - Turismo, 9, 11, 23, 29, 31, 46
 - actual, 9
 - crecimiento, 9-10
 - calidad, 9
 - definiciones tradicionales, 10-11
 - desenvolvimiento, 64
 - dualidad estructural, 9
 - en América Latina, 35
 - expectativas, 9
 - funciones, 20n
 - interno, 34
 - modelo periférico o semiindustrial, 87
 - papel en el proceso evolutivo de Latinoamérica, 27-36
 - particularidad, 35-36
 - planes, 62
 - planificación, 9, 88
 - predicciones en, 61
 - receptivo, 33, 36, 42
 - social, 34
 - y tiempo libre, 27-29
- Variables, 57-58
- culturales, 57
 - ecológicas, 57
 - económicas, 57
 - externas, 61
 - internas, 61
 - político-legales, 57
 - psicológicas, 57
 - sociales, 57
- Vitale, L.*, 47

SERIE TRILLAS TURISMO

Comprando las siguientes trillas:

1. TEC
2. AD
TU
3. PL,
Económica, geográfica, ecológica
4. PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN
DEL TURISMO
5. HOTELERÍA
6. RESTAURANTERÍA
7. AGENCIAS DE VIAJES Y
TRANSPORTACIÓN
8. INGLÉS
9. TURISMO CULTURAL

CEDOC-SECTUR



000014

3. PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

Económica, geográfica, ecológica

Planificación económica del turismo

De una estrategia masiva a una artesanal
Venancio Bote Gómez

Los municipios turísticos

Roberto C. Boullón

Planificación del espacio turístico

Roberto C. Boullón

Proyectos turísticos

Localización e inversión
Fabio Cárdenas Tabares

Turismo y ambiente

Luis Casasola García

Ecoturismo TAP

Jorge Chávez de la Peña

Planificación turística

Un enfoque metodológico
Edgar Alfonso Hernández Díaz

Proyectos turísticos

Formulación y evaluación
Edgar Alfonso Hernández Díaz

Turismo

Metodología para su planificación
Sergio Molina E.

Turismo y ecología

Sergio Molina E.

Planificación integral del turismo

Un enfoque para Latinoamérica
Sergio Molina E. - Sergio Rodríguez A.

Financiamiento turístico

Fuentes internas y externas
David Morales Mejía y otros

Desarrollo turístico

Su planificación y ubicación geográficas
Douglas Pearre

LIB
338.4791
M37
M65pi
1991

CEDOC-SECTUR 000014

Molina E., Sergio
Planificación integral de

ativa

Investigación de potenciales turísticos
Stephen L. J., Smith

Turismo alternativo

Servicios turísticos diferenciados
Animación, turismo de aventura, turismo cultural, ecoturismo
Francisco Manuel Zamorano Casal

PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL TURISMO

Un enfoque para Latinoamérica

Sergio Molina E. • Sergio Rodríguez A.

En América Latina, el turismo ha demostrado, aun en épocas de crisis, ser un factor de desarrollo económico dinámico y en constante crecimiento. Los autores de este libro analizan la problemática de la actividad turística y proponen una serie de opciones, a fin de que la planificación constituya el instrumento idóneo para enfrentar las dificultades inherentes al fenómeno. También examinan la evolución de América Latina y el papel que juegan la planificación y el turismo en ese proceso evolutivo. Asimismo, definen el proceso de planificación, explican sus diversas etapas y presentan distintas orientaciones para planificar, que pueden utilizarse en el ámbito turístico latinoamericano. Por su enfoque original y objetivo, el presente libro es una valiosa aportación a la administración turística.

Contenido

Evolución económica y social de Latinoamérica

Papel del turismo en el proceso evolutivo de Latinoamérica

Contexto de la planificación

Aspectos técnicos de la planificación

Enfoques de la planificación

La técnica Delfos como instrumento de la planificación prospectiva

ISBN-968-24-4396-2



9 789682 443961

www.trillas.com.mx