

## Planificación del desarrollo turístico. Una propuesta metodológica

*Tourism development planning. A methodological proposal*

**Paloma Blanco López\***

ORCID: 0000-0003-2890-2906

Recibido el 15 de abril de 2018; aceptado el 18 de enero de 2019

### RESUMEN

El objetivo de este documento es proponer una metodología para la planificación del turismo que provea mejores instrumentos de gestión mediante el fortalecimiento del desempeño gubernamental y el impulso de la participación ciudadana. La metodología consistió en búsqueda de información especializada para identificar las características de diferentes metodologías para la planificación turística, así como las posturas que definen los alcances de la participación del Estado en la gestión del desarrollo en un contexto globalizado y de preeminencia del mercado. Los resultados apuntan a que la planificación del sector se caracteriza por su enfoque económico y centralista que favorece la exclusión de actores sociales y no toma en cuenta los aspectos ambientales, económicos, sociales e institucionales del entorno. El modelo propuesto combina aspectos espaciales, regionales y estratégicos para el desarrollo del turismo y resalta actividades de coordinación que desde el ámbito público se deberían impulsar para generar gobernanza y participación ciudadana.

**Código JEL:** O2, Q56, L83.

**Palabras clave:** planificación, turismo, gestión.

---

\* Investigadora. Universidad Mesoamericana, Plantel San Luis, México.

## ABSTRACT

The objective of this document is to propose a methodology for tourism planning that provides better management tools by strengthening government performance and promoting citizen participation. The methodology consisted in search of specialized information to identify the characteristics of different methodologies for the tourist planning, as well as the positions that define the scopes of the participation of the State in the management of development in a globalized context and pre-eminence of market. The results indicate that the planning of the sector is characterized by economic and centralist approach that favors the exclusion of social actors and does not take into account the environmental, economic, social and institutional aspects of the region. The proposed model combines spatial, regional and strategic aspects for the development of tourism and highlights coordination activities that from the public sphere should be promoted to generate governance and citizen participation.

**JEL code:** O2, Q56, L83.

**Key words:** Planning, tourism, management.

---

## Introducción

El turismo es una actividad que se relaciona con desarrollo al ser fuente de divisas, generar fuentes de empleo y diversificar las actividades económicas. El Estado planifica el sector con la intervención de diferentes ámbitos de gobierno y una diversidad de actores públicos y privados.

A partir de la década de los noventa, turismo y ambiente se relacionan en el marco de la crisis del modelo tradicional de desarrollo que igualaba bienestar y crecimiento económico. Para el turismo se abrió una discusión teórica, práctica y metodológica (Acerenza, 2006; Pierri, 2005).

En el aspecto metodológico, el Estado replanteó sus mecanismos de planificación para satisfacer las nuevas tendencias en la práctica turística y gestionar los impactos negativos del turismo (Chávez, 2005; De Gomes, 2007). Sin embargo, la ambigüedad conceptual y metodológica de modelos diseñados para contextos distintos a los territorios en los que se implementan y la tradición de una planificación económica, centralista y sectorial provocan que la acción pública no logre vincularse con las necesidades regionales y los proyectos implementados sean rechazados por las comunidades y carezcan de perspectiva ambiental (Morales 2012; Seguí, 2006).

La hipótesis de esta investigación es que la planificación del turismo requiere una metodología que integre aspectos ambientales, económicos, sociales e institucionales, que resulte en mejores instrumentos de gestión en la toma de decisiones del sector sin descuidar la participación activa de los agentes involucrados.

Para definir los alcances de la participación del Estado en la gestión del desarrollo, en el siguiente apartado se contrastan tres diferentes posturas que analizan su desempeño frente a diversos actores que parecen adquirir mayor fuerza en los ámbitos teóricos y prácticos de

la gestión pública. Estas posturas se refieren a la participación institucional, las fuerzas del mercado y la gobernanza.

## 1. La gestión del desarrollo, ¿a quién corresponde?

Una primera postura surge con el cambio de paradigma en la planificación del desarrollo y discute sobre la forma en que se adoptan las decisiones públicas y quiénes participan de ellas.

De acuerdo con el informe “Recursos Mundiales, 2004”, la gestión de los asuntos ambientales es un asunto colectivo, pero desorganizado:

*Nuestras decisiones involucran a una gran cantidad de actores [...]. Cada uno tiene intereses diferentes, diferentes ámbitos de autoridad y diferente información, estableciéndose entre ellos complejas interacciones cuyas decisiones dejan con frecuencia en desventaja a los sistemas naturales de los que dependemos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente [PNUMA], Banco Mundial [BM], Instituto de Recursos Mundiales [IRM], 2004: 2).*

Para resolver esa desorganización se propone la participación y responsabilidad. La primera promueve la participación social para dar legitimidad a las decisiones públicas que afectan los ecosistemas. Además de dar credibilidad al proceso de toma de decisiones, la participación mejora la calidad y eficacia de las estrategias y disminuye los eventuales problemas o conflictos en las comunidades.

Sin embargo, en la práctica la participación se limita al acceso a espacios institucionales que las agencias gubernamentales crean con reglas que acotan la participación pública, tales como: foros, reuniones informativas y audiencias públicas, publicidad y encuestas (PNUD-PNUMA-BM-IRM, 2004: 18).

Es la concepción clásica de gobernabilidad, en la que el agente central de la conducción del desarrollo es el Estado y la sociedad un constructo que ha de ser guiado y gobernado. (Aguilar, 2009: 69).

La responsabilidad por su parte, se refiere al desempeño de los gobiernos y las instituciones ambientales<sup>1</sup>. A través de sus órganos, el Estado promulga y aplica las normas que regulan el acceso y uso de los recursos, gestionan los impactos ambientales, definen las normas del mercado y distribuyen los recursos (PNUD-PNUMA-BM-IRM, 2004: 4).

Sin embargo, el informe advierte sobre el fracaso de la estrategia y una sustitución paulatina del Estado por organismos privados, que han obstaculizado los procesos transparentes, legales, económicos y responsables de gestión ambiental y del desarrollo (PNUD-PNUMA-BM-IRM, 2004: 14).

Desde otra postura, Theodore Panayotou reconoce el desplazamiento y daños socioeconómicos que la degradación ambiental y la mala gestión del desarrollo han provocado en las comunidades, pero atribuye esto a las fallas de política (Panayotou, 1994: 39).

---

<sup>1</sup> En este grupo se concentran los gobiernos estatales y municipales; las secretarías que administran y gestionan los asuntos ambientales y del desarrollo; los bancos regionales y globales de desarrollo; así como organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que desempeñan un papel de información, asesoría y activismo profesional. De acuerdo con los objetivos de este trabajo, la atención se centra en los órganos de gobierno.

El autor afirma que el mercado funciona de manera óptima y es el gobierno quien lo hace fallar debido a su incapacidad para establecer condiciones básicas para que los mercados funcionen con eficacia (Panayotou, 1994: 49). Es decir, que las fallas de políticas –entendida como una intervención del gobierno que distorsiona el mercado- son la causa directa de los efectos perversos de los mercados. Sin embargo, esto no significa que el Estado sea indispensable:

*[...] derechos de propiedad garantizados, interiorización de costos, mayor competencia y menor incertidumbre, le daría un papel más importante a los mercados y suprimiría la necesidad de crear instituciones públicas engorrosas y a menudo ineficaces para la administración de los recursos. Lo único que debe aportar el gobierno es [...] las instituciones y las políticas para permitir que los mercados funcionen en forma eficiente (Panayotou, 1994: 53).*

En síntesis, la prioridad de los países es evitar políticas que van en detrimento del funcionamiento óptimo de los mercados, aun cuando esto signifique adelgazar el Estado y colocarlo como un simple gestor e incentivador del mercado.

El planteamiento es debatible, ya que el mercado, lejos de ser la solución, afianza el modelo depredador que por sí sólo no se controla y genera exclusión con una desigual distribución de riqueza (Torres, 2001).

Una tercera postura surge en el marco de la crisis del Estado de bienestar y la aparición de una sociedad más crítica de la articulación e interacción de los diferentes actores que participan en la gestión y administración del desarrollo (Aguilar, 2009; Sanabria, 2009; Schröder, 2004).

Este enfoque, ha sido explicado como “gobernanza”, la cual es definida como un sistema de redes interorganizacionales y auto organizadas donde los actores cooperan, se coordinan y se comunican sin un actor central o dominante (Aguilar, 2009; Rhodes, 2000; Kooiman, 2000). Desde esta perspectiva se reconoce que las capacidades requeridas para el desarrollo se encuentran en diversos ámbitos, y las que posee el gobierno, son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos problemas de la sociedad (Aguilar, 2009: 72).

Paradójicamente, se hace necesaria la intervención del Estado, pues la gestión participativa de la sociedad no es un concepto restringido y excluyente que implique dejar que las comunidades sobrevivan por sus propios medios, sobre todo en economías emergentes y escenarios globalizados donde se ven constantemente despojados de sus recursos e identidades culturales (Leff, 2007). En este sentido, el Estado debe proveer las condiciones de gestión política y jurídica para la inclusión de las capacidades sociales a través de una gestión moderna y plural.

En las posturas revisadas se distinguen dos tendencias en la gestión de desarrollo actual. La primera se orienta a reivindicar, construir y posicionar a la ciudadanía, organizaciones civiles y otros grupos no gubernamentales como partícipes de su propio desarrollo. Los conceptos de gobernanza y participación social dan cuenta de una ciudadanía que da seguimiento, evalúa y se pronuncia por temas que tratan de posicionar en la agenda pública.

La segunda tendencia se refiere al desempeño y función del Estado. Ninguna postura niega las fallas que ha tenido el Estado en la conducción y gestión del desarrollo. Su insuficiencia ha sido evidente a partir de que se agota el modelo de la tutela gubernamental y se articulan las exigencias por una mejor gestión pública. Actualmente el Estado no tiene el control absoluto de las decisiones y muchas de las variables que convergen en el desarrollo le son impuestas por organismos internacionales, grupos de interés y otras agendas no institucionales.

En oposición al planteamiento de Panayotou, las posturas de participación y gobernanza no niegan completamente el papel del Estado en la gestión del desarrollo. Por el contrario, se acentúa la necesidad de la reconstrucción de sus estrategias, mecanismos y procesos para asegurar su capacidad de respuesta a favor de la población frente a las exigencias de un régimen globalizado dirigido por las fuerzas de mercado. Recuperar el Estado es la consigna.

En este sentido la discusión se torna compleja, ya que la reivindicación gubernamental puede suponer un total alejamiento y colocarse como un simple gestor de las fuerzas del mercado o árbitro de poderes fácticos; o bien, fortalecer su capacidad administrativa al incorporar métodos que garanticen eficiencia, eficacia, legitimidad y creación de valor público. Uno de esos métodos es la planificación del desarrollo, la cual se aplicará en este documento a la actividad turística.

## La planificación del turismo

La planificación turística se define como el proceso racional, ordenado y sistemático para gestionar y alcanzar el desarrollo y crecimiento turísticos (Osorio, 2006). A lo largo del tiempo se distinguen diferentes enfoques y modelos de planificación del desarrollo turístico adoptados por el Estado (Tabla 1).

TABLA 1. ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO

Enfoque	Características	Metodología
<b>Enfoque desarrollista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo dominante y tradicional en Latinoamérica, con una perspectiva sectorial.</li> <li>• El turismo es una manifestación del tiempo libre y del ocio, y una actividad que contribuye al desarrollo regional y nacional.</li> <li>• Se enfoca en el análisis de la demanda turística con fines promocionales.</li> <li>• Mantiene una posición favorable y acrítica del turismo.</li> <li>• Proporciona esquemas para el diseño e instrumentación de la planificación turística.</li> <li>• Limitada frente a los modelos de planificación estratégica y sustentable.</li> </ul>	<p><b>Plan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico</li> <li>- Establecimiento de objetivos y metas</li> <li>- Determinación de estrategias</li> </ul> <p>Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuestarían</li> <li>- Implementación</li> <li>- Definición de instrumentos de gestión y evaluación</li> </ul>
<b>Enfoque económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considera al turismo como una actividad exportadora de divisas.</li> <li>• Su metodología principal es el análisis de oferta-demanda y prioriza los fines económicos</li> <li>• Busca un turismo en masa, orientado a patrones de alto consumo, productos estandarizados y servicios en cadena.</li> <li>• Su mayor contribución es la infraestructura que caracteriza al turismo de masas y la negociación entre iniciativa privada y ámbito público para la generación de proyectos.</li> <li>• Se le cuestiona que no analiza ni critica la forma en que se distribuyen los beneficios del turismo y tampoco se ocupa de los impactos negativos en los espacios locales.</li> </ul>	<p><b>Planeamiento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación o diagnóstico</li> <li>- Identificación de estrangulamientos</li> <li>- Formulación o estrategia</li> <li>- Objetivos, demanda y oferta, programas, inversión.</li> </ul> <p>Ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de proyectos</li> <li>- Financiamiento</li> <li>- Instrumentos de política</li> </ul> <p>Evaluación y control:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de desviaciones</li> <li>- Análisis de causas</li> </ul>

**Enfoque estratégico**

- Se basa en enfoques creativos, cualitativos y prospectivos de gestión pública del entorno y la actividad turística.
- Permite realizar una revisión continua y detallada del curso de acción para reforzarla, modificarla o reemplazarla.
- Logra distinguir los elementos de análisis externo del interno, establece prioridades en cada fase del proceso y define la participación de los representantes de la comunidad local como un elemento de colaboración esencial.
- Articula y se apoya en otras disciplinas para generar nuevos impactos y crecimiento a través de la diversificación de estrategias.
- Su principal contribución es la innovación en los planteamientos metodológicos para lograr la participación de los actores sociales, de anticiparse a contextos inciertos y cambiantes, así como la definición de una filosofía y establecimiento de metas a mediano y largo plazo
- Se le critica su enfoque gerencial y que la mayoría de los modelos sólo toma en cuenta la participación de los actores involucrados en la etapa de diagnóstico y formulación

Organización y preparación.  
Términos de referencia y objetivos preliminares  
Investigación y análisis  
-Estudios de base (Medio físico-ecológico y estructura económica), de oferta y demanda, del marco político institucional y del entorno turístico  
Diagnóstico  
-Análisis FODA  
Formulación  
-Propuestas, objetivos y estrategias  
Ejecución  
-Implementación  
Seguimiento y control  
-Indicadores de seguimiento  
-Evaluación  
-Sistemas de información  
\*Se espera que en todas las etapas exista coordinación con los involucrados y afectados

**Enfoque espacial o físico**

- Incorpora a la planificación la dimensión territorial y se orienta al aprovechamiento racional del espacio a través de una adecuada distribución de las actividades turísticas en un espacio determinado
- Parte de un análisis exhaustivo del entorno físico y los recursos turísticos disponibles que culminan en un plan de aprovechamiento de uso del suelo.
- Su mayor contribución es la incorporación de los modelos de ordenamiento territorial para el aprovechamiento del espacio turístico en cualquier contexto nacional, regional, local o comunal.
- Toma en cuenta los aspectos ambientales del espacio, pero desatiende las cuestiones sociales y culturales

**Definición:**  
-De metas y objetivos.  
Investigación  
-Análisis de factores de programación y factores físicos.  
Síntesis y conclusiones  
-Preferencias de mercado  
-Contexto geográfico y zonas de destino potenciales  
-Atracciones y amenazas del ambiente  
-Restricciones y beneficios  
-Sistemas de promoción e información  
Definición  
-Mapeo de recursos naturales y turísticos  
-Zonificación  
Recomendaciones  
-Desarrollo de programas y desarrollo físico  
-Establecimiento de políticas

**Enfoque de política económica**

- Se relaciona con la dinámica del turismo internacional y la gestión del desarrollo socioeconómico.
- Impulsado por las agencias internacionales de desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) con líneas de crédito destinadas al fomento del turismo
- Se distingue por los instrumentos de política económica dictadas por las agencias internacionales
- Su mayor aportación es el impulso que se logró en países en vías de desarrollo a través de líneas de crédito e impulso de proyectos públicos y privados que coadyuvan al logro de objetivos de desarrollo económico y social
- Se le critica el uso e imposición de modelos macro que no se contextualizan a la realidad regional y local; así como los efectos en detrimento de las comunidades al apoyar proyectos que no cuentan con consenso social.

**Evaluación:**

- Análisis de recursos y facilidades
- Evaluación y pronóstico
- Comparación
- Formulación
- Plan de desarrollo físico
- Impactos socioeconómicos
- Análisis costo-beneficio
- Plan
- Establecimiento de políticas y programas
- Directrices de desarrollo
- Financiamiento e inversión
- Selección de responsables de ejecución
- Evaluación
- Indicadores técnicos y económicos
- Retroalimentación

**Enfoque urbanístico**

- Énfasis arquitectónico orientado a los espacios cosmopolitas y al turismo de masas
- Se le relaciona con los modelos de planificación económica y espacial. Opera como una guía de inversión y control para el Estado.
- Su mayor aportación es la elaboración de inventarios turísticos y planes maestros en donde se proponía el desarrollo arquitectónico.
- Se le cuestiona su falta de sensibilidad social y ambiental, al favorecer la ocupación de uso de suelo a las empresas trasnacionales con el argumento de promover la infraestructura turística urbana.

**Estudio:**

- Análisis e inventario de los recursos y facilidades existentes
- Programación
- Objetivos y prioridades
- Análisis de costo-beneficio
- Análisis de inversión
- Plan Maestro
- Aprovechamiento del territorio
- Localización de las facilidades y de la potencialidad
- Rentabilidad económica

**Enfoque comunitario o regional**

- Reconoce el papel de las comunidades anfitrionas en la gestión de su propio desarrollo y se relaciona con las variaciones en las preferencias de un turista informado, participativo y responsable con su entorno.
- Es concebido como un instrumento adecuado para la detección, organización y coordinación del desarrollo turístico sostenible que integra un enfoque participativo, ecológico.
- Integra herramientas y técnicas metodológicas de otros modelos de planificación, como el análisis de capacidad de carga, la estimación de impactos socio ambientales y el ordenamiento territorial
- Su mayor aportación es la promoción de políticas bottom-up con iniciativa y control ciudadano y comunitario.
- Se critican los mecanismos de participación, aún muy institucionalizados, así como la falta de educación ambiental y cívica de las comunidades.

- Etapa preliminar
- Estudios de prefactibilidad
  - Objetivos del desarrollo
- Estudios y evaluaciones
- Diagnóstico y evaluación de aspectos ambientales, económicos, socioculturales, políticos, institucionales, de ordenación territorial, potencial e infraestructura turística.
- Análisis y síntesis
- Planes sociales y análisis de mercado
  - Capacidad de carga y evaluación de impacto ambiental
- FODA
- Formulación de planes y políticas
- Definición de políticas y elaboración del plan
- Recomendaciones
- Estándares de desarrollo
  - Elaboración de indicadores
- Ejecución y gestión
- Técnicas de ejecución
  - Mecanismos financieros
  - Promoción y comercialización
  - Evaluación
- \*Todas las etapas se formulan en coordinación con los residentes y autoridades del lugar.

---

Fuente: elaboración propia con base en Acerenza, 2006; Bote, 1990; Gunn, 2002; Molina, 2007; Osorio, 2006.

Un análisis crítico de los enfoques revisados demuestra que la actividad turística se basa en recursos naturales finitos que no pueden considerarse más como bienes públicos a disposición del uso y abuso indiscriminado; que dejar la actividad a la mano libre del mercado trae como consecuencia fallas y exclusión de actores y población local; y que la gestión turística debería fomentar la sensibilización hacia el entorno socio cultural y ambiental.

En nuestra opinión, la inclusión de una visión integral del turismo en los procesos de planificación aún carece de técnicas metodológicas que incluya las variables económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas del turismo. La práctica demuestra también que la adopción de diferentes modelos de planificación del turismo depende de la rigidez o flexibilidad de los procesos en que se basa la gestión. Procesos poco consolidados pueden generar metodologías débiles, poco claras, instrumentalistas y sin una visión a largo plazo.

Acerenza señaló que esta problemática es fácil encontrarla en países en vías de desarrollo, en donde prevalecen los modelos económicos enfocados en la oferta-demanda y en los que, en el mejor de los casos, se usa el discurso de turismo sostenible para legitimar acciones que no guardan relación con el ambiente y la participación local (Acerenza, 2006)

Estas consideraciones construyen un reto para los Estados: la adopción y el diseño de una metodología flexible que tome en cuenta los múltiples aspectos, ámbitos y criterios de desarrollo local, que contribuyan a planificar e integrar la sostenibilidad en la dinámica turística a largo plazo.



## Metodología para la planificación del desarrollo turístico

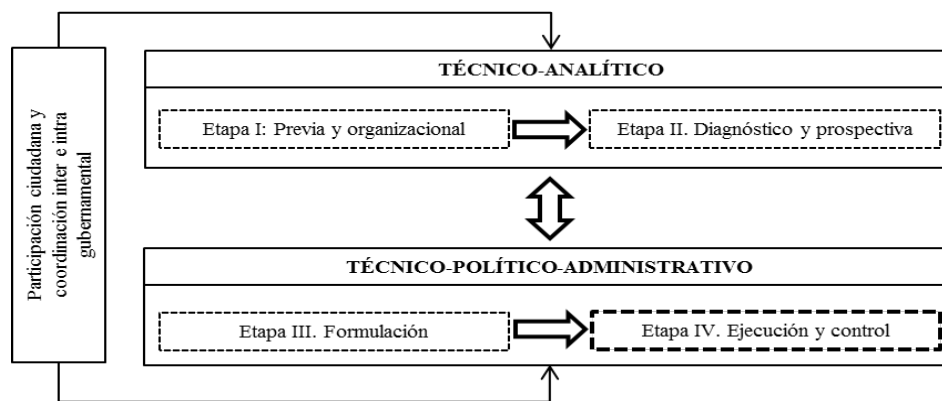
Esta sección expone un planteamiento exclusivamente metodológico para una estrategia de planificación de desarrollo turístico que combina los aspectos teóricos sobre el papel del Estado y la sociedad en la gestión del desarrollo. El modelo propuesto no se impulsa unilateralmente por el Estado, pero sí se resalta las actividades de coordinación que desde el ámbito público se deberían impulsar para generar y enriquecer la gobernanza y la participación ciudadana.

Se adoptan como base los modelos de planificación turística espacial, regional y estratégico, para destacar el potencial turístico como elemento clave y punto de partida en la toma de decisiones en la gestión del desarrollo local, misma que deberá complementarse con otros enfoques que integren variables económicas, políticas y de participación comunitaria.

## Análisis y resultados

La propuesta metodológica para la planificación del desarrollo turístico sustentable consta de cuatro etapas interrelacionadas entre sí que integran elementos ambientales, sociales, políticos y económicos, además de los mecanismos que garantizan la participación y coordinación entre sectores (Figura 1).

FIGURA 1. ESQUEMA GENERAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TURÍSTICO CON CRITERIOS SOSTENIBLES



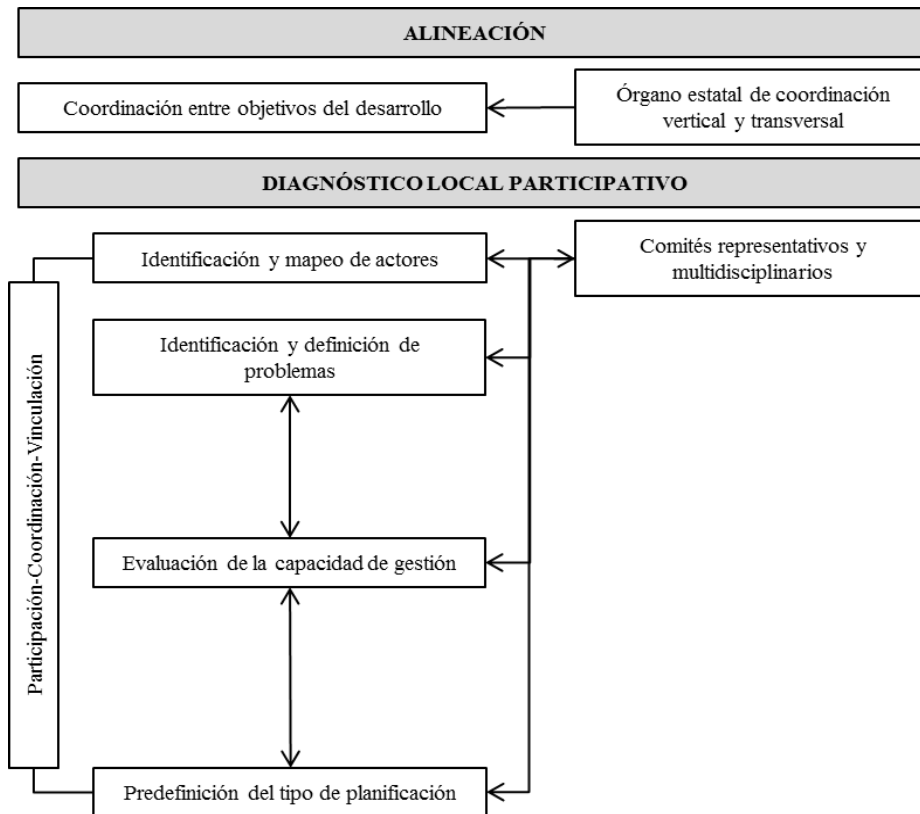
Fuente: elaboración propia.

A continuación, se describen los componentes y elementos de cada etapa.

### Etapa I. Previa y organizacional

La primera etapa del proceso es de planeamiento. Su objetivo es sistematizar y evaluar la información previa disponible y conformar los primeros mecanismos de participación y coordinación. Consta de dos fases (Figura 2):

FIGURA 2. ETAPA I. PREVIA Y ORGANIZACIONAL



Fuente: elaboración propia.

Fase 1. Alineación: Consiste en un análisis vertical y espacial que armonice los objetivos específicos del desarrollo turístico para la nación, el estado y el municipio. Responde a la pregunta: ¿qué queremos?

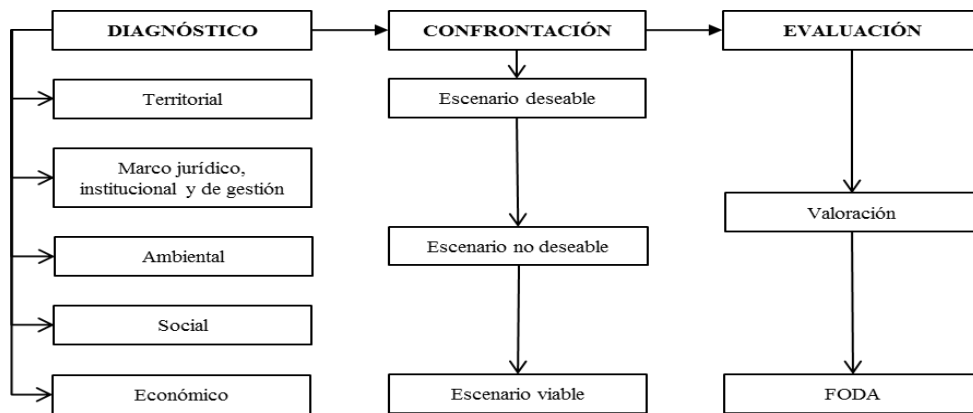
Fase 2. Diagnóstico local participativo. Inicia con la formación de uno o varios comités multidisciplinarios y participativos cuya tarea es realizar un diagnóstico local participativo que se compone de diferentes tareas interrelacionadas: 1) Identificar y definir problemas, 2) Evaluación de la capacidad de gestión, 3) Definición del modelo de planificación.

Las conclusiones de esta etapa constituyen la base para las fases de diagnóstico y de formulación. Los comités permanecerán a lo largo del proceso de planificación y harán los ajustes necesarios para asegurar la participación y coordinación efectiva de los actores involucrados en la elaboración de programas, objetivos, metas y estrategias.

## Etapa II. Diagnóstico y prospectiva

El objetivo de esta etapa es realizar una evaluación y valoración racional, objetiva y prospectiva de los factores territoriales, legales, políticos, administrativos, ambientales, sociales y económicos que pudieran potenciar o entorpecer la viabilidad y competitividad del turismo. Responde a la pregunta: ¿en dónde nos encontramos? Se compone de tres fases (Figura 3):

FIGURA 3. ETAPA II. DIAGNÓSTICO Y PROSPECTIVA



Fuente: elaboración propia.

Fase 1. Diagnóstico. Abarca cinco aspectos: 1) Análisis territorial, 2) Análisis del marco jurídico, institucional y de gestión, 3) Análisis ambiental, 4) Análisis social y 4) Análisis económico.

Fase 2. Confrontación. Identifica y valora los beneficios, impactos, riesgos, restricciones y demás factores que potencien o se opongan al desarrollo turístico.

Fase 3. Evaluación. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del desarrollo turístico para cada uno de los ejes de la sostenibilidad, acompañado de propuestas para potenciar, minimizar o corregir, según corresponda.

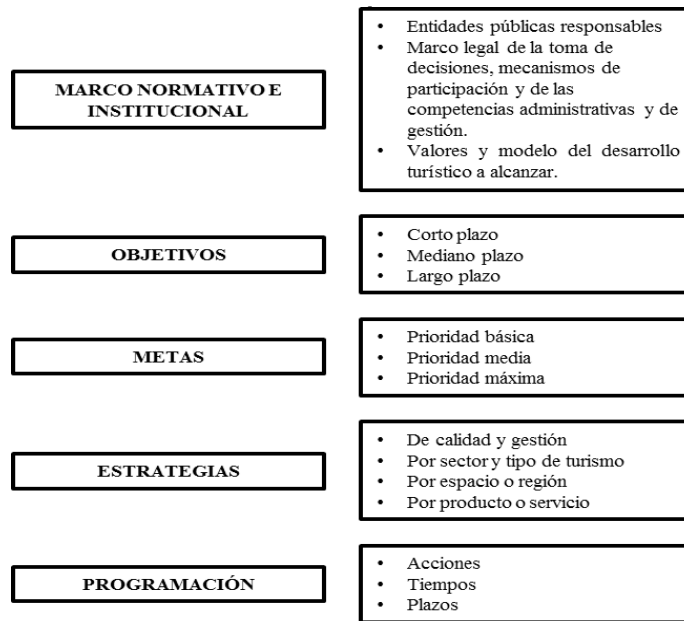
La información de esta etapa es la base para la formulación de los objetivos y estrategias, a partir de una perspectiva y prospectiva integral del espacio turístico.

### Etapa III. Formulación

Responde a la pregunta: ¿hacia dónde vamos? Se inspiran en los principios y objetivos del desarrollo y su naturaleza es eminentemente política, por lo que es indispensable que los comités asesores aseguren la participación e inclusión de los actores involucrados para la definición de sus cinco componentes (Figura 4).

La importancia de esta etapa radica en su enfoque metodológico técnico y político. Todos sus elementos deben estar conectados y ser coherentes entre sí para hacer operativa la planificación sin perder de vista el enfoque ambiental ni desatender los diferentes intereses de los actores involucrados. De su diseño depende el éxito de la siguiente etapa.

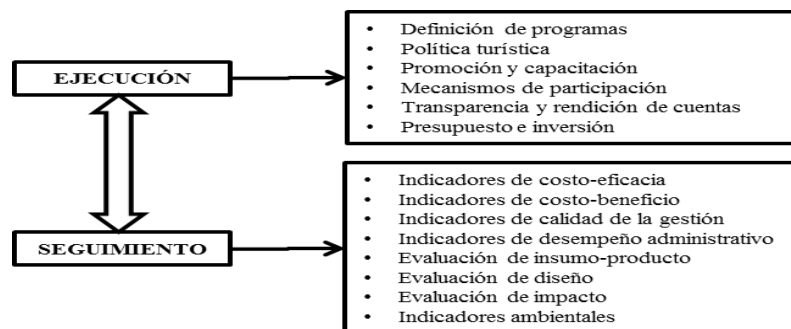
FIGURA 4. ETAPA III. FORMULACIÓN



Fuente: elaboración propia.

Por último, se encuentra la fase operativa en donde se seleccionan y ejecutan los programas y proyectos que se consideran prioritarios e importantes en función de su contribución al logro de los objetivos del desarrollo turístico. Se trata de una fase instrumental y dinámica que requiere constante negociación, vigilancia, evaluación y retroalimentación. Consta de dos fases: ejecución y seguimiento (Figura 5).

FIGURA 5. ETAPA IV. EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO



Fuente: elaboración propia.

Esta fase hace operativos los programas y proyectos planteados e identifica las desviaciones entre lo planeado y ejecutado. Exige una negociación permanente entre los sectores involucrados para legitimar los ajustes en función de los impactos causados y de los actores estratégicos.

## Conclusión

El interés por este tema radica en las transformaciones por las que atraviesa la actividad turística y el desempeño del Estado frente a la dinámica del mercado, así como en la importancia que tiene la planificación para generar resultados que impacten en el desarrollo y el crecimiento económico.

En México, las políticas turísticas con énfasis en lo ambiental son relativamente nuevas. La planificación del sector respondía tradicionalmente a modelos urbanísticos o de índole económica que favorecían el desarrollo de grandes complejos y circuitos orientados a satisfacer la demanda del turismo de “sol y playa”, y que no integraba variables ambientales o gobernanza en su diseño.

En el marco de la discusión sobre desarrollo y crecimiento económico, surge para el Estado el reto de innovar y democratizar sus procesos de planeación del desarrollo, lo cual responde a necesidades no sólo económicas, sino de legitimidad de sus acciones. Desde entonces, varias son las reformas que se han llevado a cabo en el marco de una redefinición mucho más amplia del papel del Estado y de la administración pública, la cual reviste el desempeño de un doble papel en el contexto globalizado: por una parte exige eficiencia en la asignación de recursos y atención a los resultados, mientras que por el otro, requiere de orientación al ciudadano y de un compromiso de democratización e inclusión de la población y de los diversos actores involucrados en sus procesos de toma de decisiones.

Así, este documento contribuye a los debates sobre el liderazgo y desempeño del Estado en la generación del desarrollo económico y social en economías emergentes frente a actores aparentemente más importantes como la iniciativa privada, el mercado y la sociedad, aunque esto no significa que se desconozca la importancia y desempeño de los diferentes actores involucrados. Bajo esa perspectiva, se propone a los instrumentos de planificación como un marco para la interacción benéfica entre los diferentes actores intra e intergubernamentales para transformar y orientar la acción pública hacia el logro de los objetivos del desarrollo.

La propuesta de planificación turística que se expone en este documento pretende contribuir a esos intentos por construir metodologías de planificación que integren objetivos con temas transversales como la equidad, la gobernanza y la gestión estratégica, pero contextualizados en las características y problemas sociales, políticos, institucionales, ambientales y económicos de cada territorio. No se trata de una receta ni de una guía perfectamente terminada, más bien constituye una alerta para los académicos, los gestores, la ciudadanía y los tomadores de decisiones en el ámbito público sobre la necesidad de trascender de una planificación “modelo” hacia un instrumento de desarrollo que se fortalezca con la participación y la legitimidad.

## Referencias

- Acerenza, M. (2006). *Política turística y planificación del turismo*. México: Trillas.
- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Bote, V. (1990). *Planificación económica del turismo*. México: Trillas
- Chávez, J. (2005). Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. En *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 116. Chile: CEPAL.
- De Gomes, I. (2007). *Experiencias de aplicación de las políticas sobre turismo sostenible*. Uruguay: UNESCO.
- Gunn, C. (2002). *Tourism Planning: Basics, Concepts, Cases*. New York: Routledge.
- Kooiman, J. (2000). *Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction*. En Pierre, J. (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. USA: Oxford.
- Leff, E. (2007). *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sostenible*. México: Siglo XXI
- Molina, S. (2007). *Planificación del turismo*. México: Nuevo Tiempo Libre.
- Morales, I. (2012). *El manejo de los recursos naturales de propiedad común en el Realejo, San Luis Potosí. Ecoturismo: intereses y procesos de negociación en un proyecto ecoturístico*. Tesis de Maestría. México: COLSAN.
- Osorio, M. (2006). *La planificación turística. Enfoques y modelos*. En Quivera, Vol. 8, Núm.1, enero-junio. Universidad Autónoma del Estado de México. 291-314.
- Panayotou, T. (1994). *Ecología, Ambiente y Desarrollo: debate crecimiento vs conservación*. México: Gernika.
- Pierri, N. (2005). Historia del concepto de Desarrollo Sustentable. En Pierri, N. y Foladori, G. (Coord.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. 27-82. México: Porrúa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente. Banco Mundial. Instituto de Recursos Mundiales. (2004): *Recursos Mundiales 2004: Decisiones para la Tierra: Equilibrio, voz y poder*. Washington.
- Rhodes, R. (2000). Public Administration and Governance. En: Pierre, J. (Coord.) *Debating Governance*. USA: Oxford. pp. 54-90.
- Seguí, M. (2006). La difícil implantación de modelos de turismo sostenible en países en vías de desarrollo a través de la cooperación. En *Aportes y Transferencias*. Vol. 10, Núm. 1. Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. 78-87.
- Torres, G. (2001). *Introducción a la economía política ecológica*. Universidad Autónoma Chapingo. México: Plaza y Valdés.