

# **LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL TURISMO EN EL MARCO DEL DESARROLLO LOCAL: MODELO TEÓRICO Y EXPERIENCIA PRÁCTICA**

**Diego Vaquero Morales**

Decía el filósofo Wittgenstein que *“de lo que no se puede hablar, mejor es callarse”*. Y yo suelo seguir este consejo respecto al tema del Desarrollo Local por dos razones: la primera porque el desarrollo local constituye una realidad multidimensional, imposible de atrapar en unas palabras y de describir en unos minutos; la segunda razón, porque por mi experiencia me encuentro más cómodo en el quehacer diario que en el discurso, en *“hacer desarrollo local”* que en *“hablar sobre desarrollo local”*.

Y sobre el turismo, mejor sería callar también, aunque desde un principio me he propuesto con mi exposición colaborar en la consecución de algunos objetivos que se enumeran en el programa, a saber:

- *Enseñar y desarrollar el concepto integral de DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE, a partir de la planificación estratégica de turismo rural.*
- *Conseguir una visión clara y estratégica en los participantes sobre las posibilidades que el turismo rural planificado y controlado ofrece para el desarrollo socioeconómico del mundo rural*
- *Promover el turismo de interior como instrumento de desarrollo socioeconómico*

En definitiva, me gustaría contribuir, como dice el programa, a *“proporcionar las claves para entender y poner en práctica técnicas aplicadas al Turismo Rural, Cultural y Ambiental”*, aunque yo me centraré en el turismo cultural.

## MODELO DE DESARROLLO LOCAL

En primer lugar, diseñaremos un MODELO de desarrollo local integrado. Hay millones de definiciones y apelativos sobre desarrollo local, rural, territorial, socioeconómico, sostenible...

Por ejemplo, GERMÁN VALCÁRCEL-RESALT dice: *“El Desarrollo Local Rural es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene la finalidad del progreso permanente de la Comunidad y de cada individuo integrado en ella”*.

Otro autor, GUIGOU, dice *“El Desarrollo Local es la expresión de la solidaridad local creadora de nuevas relaciones sociales, que se manifiesta en la voluntad de los habitantes de un espacio para valorizar las riquezas locales y crear así las condiciones que permitan el desarrollo económico”*.

De una manera más simple podemos decir que el desarrollo local es una COMPOSICIÓN de varias categorías de recursos, que utilizadas conjuntamente nos permiten alcanzar el objetivo final de PROGRESO PERMANENTE DE LA COMUNIDAD o MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA. Utilizando una terminología actual, snob o cibernética, estas categorías de recursos serían los siguientes:

**Hardware:** El hardware del desarrollo local tiene que ver con el stock de infraestructuras, con crear o mejorarlas. Hablamos de todo aquello que hace más atractiva la ciudad o la comarca para vivir e invertir:

- Entorno físico.
- Redes de transporte y comunicaciones (puentes, autovías y autopistas, ferrocarril, canalizaciones telefónicas...)
- Infraestructura vinculada al desarrollo empresarial: polígonos industriales, centros de empresas, parques tecnológicos, pabellones feriales...)
- Instalaciones de capital social (hospitales, colegios, casas de cultura, conservatorios, universidades populares, centros de formación ocupacional, parques y jardines, instalaciones deportivas...)
- Viviendas
- Abastecimiento de agua, embalses, pantanos, depuradoras..

**Software:** Esta categoría de recursos indica factores de carácter inmaterial, de acumulación de conocimientos, de know how tecnológico, la cualificación de los recursos humanos, la cultura de la población, la innovación... Es decir, tiene que ver con la valorización de los recursos humanos, con las personas. En Desarrollo Local tratamos de optimizar, de gestionar adecuadamente los recursos humanos de un territorio (políticas de formación, de empleo, de dinamización, de innovación...)

**Orgware:** Una categoría de recursos más interesante, pues muchas veces no le damos importancia es el orgware del desarrollo. Tiene que ver con la interacción entre las organizaciones y los agentes socioeconómicos, políticos, sindicales. Para el diseño de los proyectos de Desarrollo Local, se requiere del acuerdo y la colaboración de los diferentes agentes locales implicados y de los diferentes niveles institucionales (local, regional, estatal y comunitario).

Esta categoría cobra más relieve en la sociedad hacia la que nos dirigimos: la sociedad red. En otras palabras, se trata de tejer redes de cooperación, pero no sólo entre los agentes locales, sino también entre empresas locales, a nivel nacional, europeo, etc.

**Finware:** La cuarta categoría es la que se refiere a los recursos económicos y financieros. Cómo obtenemos y gestionamos el dinero para nuestros proyectos de D.L: fondos comunitarios, estatales, regionales o locales.

**Ecoware:** La quinta categoría es a la que menos atención prestamos. Se refiere a nuestros recursos naturales, nuestro medioambiente. Es fundamental para conseguir la calidad de vida de un territorio. Nuestro modelo de D.L. debe ser un desarrollo sostenible, que satisfaga las necesidades del presente sin perjudicar el desarrollo de las generaciones futuras. El factor medioambiental debe ser tenido en cuenta en todas las políticas y actuaciones de D.L. Hablamos de la Agenda XXI, control de la contaminación, gestión de RSU, mejora de la calidad ambiental...

**Ticware:** En último lugar, aunque no menos importante, la categoría que he denominado TICWARE. Me refiero a las tecnologías de la información y comunicación. Vivimos en la Sociedad de la Información. Mercurio, símbolo de

la comunicación, era el mensajero de los dioses, además del dios del comercio. Hoy sería el dios de la comunicación y el comercio electrónico. Las TIC constituyen uno de los principales dinamizadores del desarrollo, puesto que determinan la forma de inserción de las economías locales y nacionales en el sistema económico mundial (globalización)

Las TIC han generado transformaciones en todos los ámbitos relacionados con el desarrollo local:

- Entorno sociocultural-vida cotidiana: provocando en los individuos cambios en su manera de concebir el mundo y su relación con éste.
- Sistema productivo: cambios en la organización del trabajo y la gestión
- Mercado de trabajo: cambios en el empleo y en las cualificaciones
- En el espacio: se han alterado los patrones de la localización espacial, cooperación, etc.

En resumen, hemos visto seis categorías de recursos sobre los que debemos implantar nuestras políticas y estrategias de D.L. La clave está en que debemos configurar un modelo donde se integren todas estas categorías. Otra característica es que un modelo centrado no sólo en la ACCIÓN, sino también en la REFLEXIÓN. Es un modelo de reflexión-acción-reflexión, que tiene su traducción en un instrumento: la **planificación estratégica**.

De manera simplificada un Plan Estratégico se divide en cinco fases:

[Reflexión

1. Organización
2. Diagnóstico estratégico
3. Discusión y propuestas: Objetivos y Estrategias

[Acción

4. Implementación y desarrollo del Plan

[Reflexión

5. Evaluación del Plan y reformulación de propuestas

## MODELO DE TURISMO

Al igual que hablar de desarrollo local es muy difícil, pues es una realidad multidimensional, hablar de turismo es muy complicado, pues se pueden mirar esa realidad desde muchos puntos de vista. Opto por quedarme con el concepto de turismo que los organizadores de este Curso han impreso en el programa: *“instrumento de desarrollo socioeconómico”* ó *“herramienta poderosa capaz de modificar actitudes, aumentar el nivel educativo y económico de la comunidad o crear un sentimiento de identidad colectiva”*.

El turismo se ha planteado como factor de desarrollo económico, particularmente de revitalización de zonas rurales en crisis y a veces como la única alternativa para la viabilidad de numerosas áreas de interior (García Cuesta). Es decir, como una función de preservación del patrimonio natural y cultural y como una actividad productiva basada en la explotación de recursos endógenos. El turismo como actividad generadora de empleo y riqueza permite

**mantener y afianzar la población residente, pero también atraer activos. La producción turística ha pasado a ser un elemento clave en el actual proceso de terciarización de la economía en cualquier entorno, por lo que ninguna instancia pública deja de lado el turismo cuando se plantea una estrategia de futuro (administraciones locales, provinciales, regionales y nacionales)**

**Desde esta concepción, el turismo está totalmente relacionado con el desarrollo local, por lo que podemos aplicar el modelo teórico que hemos visto anteriormente. Así el turismo puede entenderse como una composición integrada de varias categorías de recursos, que utilizadas conjuntamente nos permiten alcanzar el objetivo final de PROGRESO PERMANENTE DE LA COMUNIDAD o MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA.**

## **HARDWARE**

- **Recursos e hitos turísticos:**
- **Naturales: espacios naturales, vistas panorámicas...**
- **Culturales: patrimonio arquitectónico y arqueológico, lugares de interés etnológico, museos, teatros, centros de interpretación, archivos...**
  
- **Infraestructuras, equipamientos y servicios turísticos:**
- **medios de transporte**
- **alojamientos**
- **restauración**
- **equipamiento recreativo, deportivo**
- **oficinas de turismo**
- **señalización complementaria**

## **SOFTWARE**

- **Cualificación de los recursos humanos vinculados al sector turístico**
- **Sensibilización de la población**
- **Investigación, información, conocimiento**
- **Manifestaciones culturales, folklore, fiestas populares y religiosas**
- **Acontecimientos programados, artísticos, recreativos, culturales...**

## **ECOWARE**

- **Territorio y sostenibilidad**
- **Conservación y protección del patrimonio**
- **Municipio turístico sostenible**

## **FINWARE**

- Fondos, programas e iniciativas comunitarias: Leader, Proder, Urban...
- Planes de Excelencia y Dinamización Turística
- Programas regionales

## **ORGWARE**

- Gestión turística municipal: concejalías, patronatos...
- Cooperación público-privada
- Redes de cooperación empresarial
- Red de voluntariado cultural
- Rutas

## **TICWARE**

- Sistemas de Información y Reservas (Centrales de reservas, S.I. Turísticas, Bases de Datos Multimedia...)
- Sistemas de promoción y comercialización de la oferta
- Sistemas de Información Geográfica (GIS)
- Plataformas telemáticas
- Sistemas de estadísticas turísticas

En resumen, hemos visto seis categorías de recursos sobre los que debemos implantar nuestras políticas y estrategias de turismo. La clave está en que debemos configurar un modelo donde se integren todas estas categorías. Como exponíamos anteriormente, este modelo de desarrollo del turismo no es un modelo centrado sólo en la ACCIÓN, sino también en la REFLEXIÓN. Es un modelo de reflexión-acción-reflexión, que tiene su traducción en un instrumento: el PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO cultural, rural...

Si bien es cierto que hay otros instrumentos de planificación en los que nos podemos basar para el desarrollo turístico de nuestro territorio, como la Agenda Local 21 (más genérico) o los Planes de Dinamización Turística (más centrado), proponemos un instrumento, que como el plan estratégico de desarrollo local podemos dividirlo en cinco fases:

[Reflexión

1. Organización
2. Diagnóstico estratégico
3. Discusión y propuestas: Objetivos y Estrategias

[Acción.

4. Implementación y desarrollo del Plan

[Reflexión.

5. Evaluación del Plan y reformulación de propuestas

# 1. ORGANIZACIÓN

Un Plan Estratégico debe ser un proceso participativo, debe consistir en un documento elaborado por los diferentes agentes socioeconómicos del territorio, no por un grupo de expertos. En cualquier caso, la iniciativa y la configuración del equipo de planificación en cada entorno será diferente, pero se basará en gran medida en cómo se está abordando la gestión turística del ámbito territorial que nos encontremos (municipal, comarcal...). Es decir, la importancia otorgada al sector turístico se refleja entre otras cosas a través de cómo se organiza internamente la gestión turística municipal (existencia o no y funciones de la concejalía, patronato municipal o supramunicipal), las relaciones con otros municipios adyacentes y con la administración supramunicipal, la actitud de la población local, y fundamentalmente, la intervención del sector privado en la gestión turística, el nivel de asociacionismo y el grado de cooperación público privada.

En función de la red de relaciones ya creada y su experiencia, se compondrá el equipo de planificación. Las personas que lo integran son la pieza clave del proceso. Éstas deberán tener una información clara de las expectativas, de lo que se quiere alcanzar con el plan, y del calendario del mismo. Una estructura organizativa básica podría configurarse del siguiente modo: Pleno (máximo órgano), Comité de Dirección (verdadero gestor del Plan), Comité Asesor (staff), y Comisiones Sectoriales.

En cualquier caso, de manera general entendemos que un plan estratégico deberá respetar los siguientes aspectos:

- Debe ser un plan participado por los diferentes agentes socioeconómicos del territorio, intentando conseguir el consenso en la definición de las estrategias de desarrollo, lo que implica diálogo, trabajo en equipo e iniciativa.
- Debe estar dotado de asesoramiento y metodología. Se construye no como una norma, sino como una herramienta de gestión.
- La Administración Pública implicada en el proyecto debe coordinar las estrategias que se planifiquen

## 2. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

Antes de realizar una actuación de planificación es necesario realizar un análisis de situación del territorio/sector/realidad sobre la que se va a actuar. Un ejemplo puede ser el que hemos seguido en Alcázar de San Juan:

### 1. Análisis estratégico de destino

Este análisis debe ser profundo, una reflexión ordenada, dirigida y rigurosa de la realidad actual de los componentes del sector turístico. Los métodos y técnicas empleadas en cada punto deben ser las más adecuadas.

### 1.1. Análisis interno:

- Inventario y evaluación de recursos turístico patrimoniales
- Análisis estratégico territorial
- El entorno socio-económico. Estructura empresarial y RRHH.
- Análisis de la política turística actual y posible
- Análisis de la gestión turística.
- Análisis de la competencia en productos y modelos turísticos
- La comercialización y distribución de productos y servicios

### 1.2. Análisis externo:

- Análisis de mercados próximos y remotos
- Análisis de la competencia en producto-destino
- Coordinación con los planes de la SGT

### 1.3. Análisis del mercado:

- Análisis de la oferta turística, servicios y RRHH
- Análisis de la demanda, segmentación y público objetivo

### 1.4. Análisis de posicionamiento:

- Análisis de la imagen de destino
- “Know-how” del conjunto del personal técnico y de gestión de los recursos públicos y privados

### 1.5. Análisis de la calidad de producto y servicio

- Estudio de sistemas de calidad europeos
- Coordinación con el ICTE. Normativa europea para la calidad
- Sesiones de trabajo con todos los implicados en el sistema de calidad
- Evaluación de la calidad actual de todos los agentes implicados

## 2. Diagnóstico estratégico de destino, producto y plan de calidad

Consiste en realizar un documento de carácter sintético, como manual interno de trabajo para la realización de reuniones en la fase de dinamización y validación de la estrategia. Será el punto de partida desde el que plantear las reuniones con los agentes locales y los representantes de la administración para conseguir el acuerdo de estrategias. Comprende los siguientes elementos de valoración:

### 2.1. La oferta y el producto turístico existente:

- La composición y segmentación de las ofertas turísticas actuales
- Los componentes principales y complementarios del producto turístico
- Grado de uso y valoración de satisfacción, potencialidad de las ofertas actuales

- Clasificación en relación a la aportación al producto global de la oferta

### 2.2. La demanda turística: rasgos fundamentales y previsiones de aumento en las condiciones actuales de la gestión turística

### 2.3. Clasificación de los segmentos turísticos en relación a su aportación económica y la calidad global del destino a medio-largo plazo

### 2.4. Grado de utilización y potencialidad de los recursos turísticos existentes

- 2.5. El valor de uso y estado de la gestión de las infraestructuras y equipamientos
- 2.6. La posición de las empresas turísticas básicas y su nivel de competitividad, expectativas y proyección
- 2.7. El entorno urbano y los instrumentos de gestión pública de los servicios
- 2.8. El entorno institucional y las posibilidades de coordinación y desarrollo de planes
- 2.9. La posición de la población local frente al desarrollo turístico
- 2.10. Conclusiones sobre la calidad en el sector privado y en el destino en su globalidad
- 2.11. Conclusiones sobre el posicionamiento actual y el deseable. Puntos fuertes y débiles
- 2.12. Los factores de potencialidad.

### **3. DISCUSIÓN Y PROPUESTAS. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS**

Esta fase consiste en formular, a través del análisis y discusión conjunta del documento diagnóstico, una Propuesta preliminar que recoja los grandes objetivos y estrategias que posteriormente se volcarán en el Plan de Actuaciones.

- 1. Determinación de los objetivos estratégicos generales
- 2. El modelo de sustentabilidad del desarrollo turístico deseable
- 3. Estructuración de los productos turísticos
- 4. Estrategia de comercialización
- 5. Estrategia de comunicación
- 6. El horizonte temporal de actuación. Fases de ejecución
- 7. El marco de financiación
- 8. La estructura organizativa y funcional adecuada al marco institucional, a las necesidades de gestión y a las posibilidades de financiación previstas
- 9. La estrategia de colaboración con la Administración Regional y Nacional
- 10. La definición de los agentes y sectores públicos y privados que han de intervenir en el proceso de toma de decisiones

Los objetivos de esta fase del proceso se centran en obtener un consenso sobre el modelo de desarrollo propuesto, crear una dinámica de comunicación y colaboración para el futuro, recoger los criterios y alegaciones que pueden enriquecer el plan, y concretar un plan lo más adaptado a la realidad posible. Asimismo, es en esta fase en la que se debe estudiar la viabilidad de las propuestas antes de que se conviertan en acciones. Pero entendemos viabilidad desde varios puntos de vista:

- **Viabilidad social:** permisibilidad de los habitantes del territorio a la realización de la actuaciones propuestas. Es preciso tener en cuenta la idiosincrasia y las connotaciones culturales a la hora de elaborar las estrategias de desarrollo.
- **Viabilidad medio ambiental:** que las acciones no supongan impactos negativos al entorno.

## ■ Viabilidad económica y financiera

Como consecuencia del proceso de formulación y validación de propuesta preliminar y definición de la propuesta definitiva, debe elaborarse un documento, Plan Operativo o Plan de Actuaciones, que constituye el capítulo definitivo de propuestas ordenadas y estructuradas basada en distintos niveles de ejecución:

- Programas de actuación sobre elementos singulares que constituye proyectos independientes de actuación, con su propio espacio cronológico
- Medidas de ejecución que pueden ser objeto de trabajo en el seno de distintos organismos de la gestión municipal (mejora del entorno ambiental...) y que se desarrollan conjuntamente en colaboración institucional de mayor alcance al propio organismo de gestión
- Planes de acción plurianual, que se desarrollan en el marco de la gestión ordinaria

Cada plan, medida y programa de actuación va acompañada de los organismos públicos y, en su caso, privados encargados de su gestión, así como de los organismos encargados de su financiación.

A modo de ejemplo y de manera esquemática, así se desarrollaría el Plan:

### Plan Operativo

La Organización de las acciones: el órgano de gestión y seguimiento del Plan

**A.** Marco temporal. Calendario de fases generales de acción

**B.** Sistema de Coordinación de proyectos

**C.** Marco financiero

**D.** Sistema de Control

**E.** Desarrollo del Plan

1. Planes Plurianuales

2. Medidas de Ejecución

3. Programas de actuación:

3.1. Programa de Producto Turístico

3.2. Programa de Comunicación

3.3. Programa de Calidad Turística

3.4. Programa de Destino Turístico

3.4.1. Subprograma de política turística del destino

3.4.2. Subprograma de sostenibilidad turística

3.4.3. Subprograma de conservación, interpretación y valoración del patrimonio

3.4.3.1. Proyecto de Base de datos exhaustiva del patrimonio cultural...

3.4.3.2. Proyecto de recuperación y conservación de piezas....

3.4.3.3. Proyecto de Escuela Taller para la conservación del patrimonio cultural.....

3.4.3.4. Proyecto de creación de un centro de recuperación, conservación e interpretación del patrimonio

■ Objetivo:

■ Procedimiento:

- Plazo de ejecución:
- Entidad gestora y personal necesario:
- Presupuesto de ejecución y entidades implicadas:

3.4.3.5.....

## **4. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN**

## **5. EVALUACIÓN**

Es preciso realizar un seguimiento continuo del Plan, analizando las repercusiones que hayan tenido las acciones propuestas, su ejecución dentro de la programación inicial, si se están consiguiendo los objetivos previstos...La evaluación debe ser un proceso continuo, que detecte las desviaciones que se producen y sus causas para reprogramar las acciones.