

PLANIFICACION DEL TURISMO SOSTENIBLE



Unidad V

Diferentes enfoques de Planificación. Planificación económica, planificación física y ordenamiento territorial. Instrumentos para la gestión medioambiental en el ámbito turístico. Planes de gestión en áreas naturales protegidas. Agendas Locales 21.

Planificación estratégica participativa. La necesidad de la planificación estratégica del desarrollo turístico sustentable.

Planificación: Criterios generales y metodologías básicas

Planificación económica, planificación física y ordenamiento territorial

Entrando de lleno en las tipologías de planificación y habiendo delimitado ya los aspectos contextuales, teóricos y filosóficos que enmarcan la planificación Turística, pueden hacerse varias distinciones,

2

Según el ámbito geopolítico se tratará de planificación Regional, Nacional, Provincial, municipal.

La planificación Regional en Turismo ha tenido una trayectoria importante, sin embargo en numerosos trabajos ha prevalecido un planteo que niega el concepto de Región, uno de los autores que sostiene esta postura, plantea que el espacio turístico es discontinuo, (Boullón, 1983) por lo tanto propone el tratamiento de dicho espacio a partir de la delimitación de zonas, áreas, centros, corredores, núcleos, complejos, unidades que surgen de observar la distribución territorial de los atractivos y la planta turística. Este enfoque se liga a una modalidad de planificación sectorial y sobre todo física aunque también se direcciona hacia un enfoque de destino como producto.

En la actualidad, como se explicó en otras unidades, hay un nuevo protagonismo de lo local que se asocia frecuentemente a lo municipal. Sin embargo el límite de lo local no suele ser tan fácil de determinar. Tal como lo señala Arocena, el límite puede estar dado por “hasta donde se reconoce una identidad y hasta donde se maneja la economía”. Es más común sin embargo atenerse a los límites administrativos y políticos.

Según su aplicación puede ser indicativa o imperativa, esta última ligada a los países socialistas y al ámbito estatal de los países con economías capitalistas. Considero que este carácter indicativo que asume la planificación para el sector privado es una de las causas por las cuales no ha dado los resultados esperados (además de otros motivos ligados a la crisis del desarrollo) por lo tanto la planificación hoy debe asentarse sobre un pacto social Público privado que permita su implantación.

Según su duración puede distinguirse en largo medio o corto plazo. (10-15, 10-5, menos de 5)

En cuanto a la estructura de la planificación puede distinguirse según sus componentes tal como lo señala Matus, 1969 *se asume que el término PLAN es comprensivo de los tres: Estrategia - Plan a mediano plazo y plan operativo son conceptos complementarios y constitutivos de la planificación.* Por lo tanto esta estaría constituida por: la Estrategia, por las metas y objetivos concretos en las

diversas etapas de la trayectoria del desarrollo y por las medidas y acciones destinadas a concretar esos objetivos. El plan a mediano plazo es una etapa o fase de la trayectoria de la estrategia, puede considerar alternativas. A su vez, el plan operativo es la forma de ejecución del plan a mediano plazo y atiende lo coyuntural.

También se acostumbra a plantear en otra escala, al plan en el nivel mayor, al programa en un nivel intermedio y al proyecto como constitutivo menor en envergadura de estructura de planificación. Por ejemplo:

3

Plan de desarrollo turístico de la microregión XX.

Programa de alojamiento hotelero - proyecto de construcción de hotel

Programa de marketing- proyecto de campaña publicitaria

Programa de capacitación - Proyecto de formación de informantes turísticos

Programa de Obras físicas - Proyecto de construcción de accesos a los pueblos

Proyecto de adecuación de infraestructura- subproyecto energía.

Según el ámbito económico al que se refiere la planificación puede ser sectorial o integral. La primera de ellas haría referencia a un solo aspecto de la economía por ejemplo industria, ganadería, energía, Turismo, etc. La planificación integral estaría más cercana a un modelo de desarrollo ya que incluiría el conjunto de políticas y planes sectoriales armónicamente organizados tras el objetivo mayor.

Una distinción significativa para nosotros es la planificación económica de la física:

Planificación económica: se entiende como el conjunto de políticas económicas con incidencia territorial, sobre todo las políticas sectoriales (industrial, agraria, artesanal, turística, comercial y tecnológica) y la política regional dirigida a corregir desequilibrios territoriales y al desarrollo de regiones atrasadas. Pujadas, R y otro (1998)

Planificación física: se refiere al proceso de ordenación del uso armónico del suelo, de los edificios y de los asentamientos urbanos.

Según Boullón, 1990, *la planificación física es una técnica que pertenece a las categorías fácticas del conocimiento científico. Su finalidad es el ordenamiento de las acciones del hombre sobre el territorio y se ocupa de resolver armónicamente la construcción de todo tipo de cosas así como de anticipar el efecto de la explotación de los recursos naturales.*

También ligado a esta aproximación técnica se encuentran las técnicas que intentan determinar la capacidad del ambiente para soportar el uso, por ejemplo los estudios de capacidad de carga, de umbrales de uso, de impacto.

De este ámbito mayor de la planificación Física se desprenden innumerables opciones, algunas de ellas se refieren a tipos de espacios: rural, natural, urbano. En este caso siempre poniendo el énfasis en la intervención del espacio a través de obras físicas.

Un concepto mayor a la disposición de obras físicas sobre el territorio está dado por el de Ordenación del territorio. A él se refieren Pujadas y Font. 1998. en su obra *Ordenación y planificación territorial* a través de la aproximación conceptual que realizan.

Conceptos de ordenación del territorio (citados por Pujadas y Font. 1998)

C. Delmas (1962), afirma que “cuando un territorio está habitado, está forzosamente ordenado, pero hay que reconocer que dejar esta ordenación a la iniciativa privada equivale a ... aceptar todos los desequilibrios” Destacando de esta manera la necesidad de planificación u ordenamiento territorial.

G. Saenz de Buruaga (1969): “es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales”

J. Allende (1989): La ordenación del territorio podría verse como un “corte transversal” que afecta a todas las actuaciones públicas con incidencia territorial, dándoles un tratamiento integrado.

Florencio Zoido (1996): Aunque la semántica de la expresión ordenación del territorio está abierta a contenidos muy amplios y aplicaciones en todas las escalas espaciales, la evolución real va consolidándola como una política de planificación física, referida a los hechos a los que se confiere valor estructurante en territorios de ámbito regional y comarcal.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio CEMAT (1983): “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad.

Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Para referirse a sus objetivos fundamentales Pujadas y Font plantean los siguientes:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

- La utilización racional del territorio.

Interrogantes planteados: ¿Qué se ha de ordenar? ¿Para qué se ha de ordenar? ¿Cómo se ha de ordenar?

La ordenación del territorio: implicará tres tipos de intervención: legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados.

Entre los principales temas de controversia que dificultan la existencia del ordenamiento territorial se citan los siguientes:

Sobre el carácter público, Sobre la escala., Sobre la disyuntiva entre la planificación física entendida como ordenación de los usos del suelo y el desarrollo económico regional; Sobre el carácter científico, técnico o político

Cabría preguntarse en esta instancia si los ámbitos en que nos desempeñamos (provincia o municipio) cuentan con estos instrumentos, a saber: leyes de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial aprobados y en ejecución (pregunta a resolver) y verificar en ellos la incidencia del sector turismo.

Al interior de la planificación física y del ordenamiento espacial es posible a la vez distinguir otras subdivisiones como por ejemplo hablamos de planeamiento urbano para referirnos a su aplicación al ámbito de las ciudades o planificación de áreas naturales protegidas, que resultan en los planes de uso y gestión o planes de manejo de las mismas.

En la actualidad con la irrupción de la planificación estratégica al ámbito urbano o espacial en general se observa una combinación de enfoques que redundan en un beneficio. Se habla entonces del planeamiento estratégico territorial como una versión superadora.

La planificación y gestión del espacio turístico constituye un requerimiento esencial para el desarrollo de la actividad turística puesto que garantiza, por una parte, la correcta integración del turismo en la economía, sociedad, cultura y medio ambiente locales, y, por otra, la adecuada satisfacción de la demanda turística, elemento indispensable para la viabilidad económica de los proyectos turísticos en un mercado de competencia creciente. Desde un enfoque integral es necesario para incluir a todos los actores y producir su integración en forma deliberada y no casual y desordenada, por los riesgos de impacto que trae aparejado el turismo.

La planificación estratégica

La Planificación estratégica surge en los años 80 en la Escuela de Negocios de Harvard y se aplicaba en principio en las empresas, como fórmula competitiva en el mercado para obtener éxito empresarial.

Su génesis se remonta a la contribución de los pensadores económicos clásicos y posteriormente neoclásicos quienes influyeron en el proceso histórico de los sistemas de Planificación en los ámbitos micro y macro. Elizalde Hevia 2003

Esta herramienta es utilizada hoy en otras esferas más allá de la empresarial, ya que se utiliza para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y Fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que construir regiones competitivas.

6

En este marco se rescatan y activan las características especiales de las localidades (identidad, rasgos diferenciadores) y sus fortalezas para que sean base del desarrollo local. Tal como lo expresa Elizalde Hevia, es importante marcar que existe una profunda diferencia entre el concepto y modalidad de la planificación estratégica desde esa versión inicial en la empresa a la que se aplica hoy en los territorios locales, esta es *la importancia asignada a la participación*. De esta manera el citado autor plantea a modo de principios elementales o básicos de los siguientes:

- *Máxima participación en la selección de Objetivos y acciones.*
- *Máxima divulgación de las estrategias seleccionadas*
- *Organización específica para la puesta en marcha de una política de Planificación urbana.*
- *Organización Mixta en la que participen los máximos responsables del gobierno local junto a los máximos responsables de los actores económicos y sociales*
- *Realización de acciones emprendidas sectorialmente con proyección multi o tran sectorial*
- *Búsqueda de bienestar colectivo fundado en la satisfacción de intereses diversos.*

Antes de continuar profundizando sobre la técnica en sí, conviene detenernos y ahondar el concepto de *ESTRATEGIA* ya que es clave para la clave para la tarea. Para ello utilizaremos la obra del autor Carlos Matus, ¹

Para precisar el sentido de estrategia Matus, 1969 aclara que se utiliza en múltiples sentidos: cuando se definen algunos objetivos y se postula cierta política coherente con ellos; a la forma de conducir un proceso sea político, económico,

¹ de quien lamentablemente solo disponemos de su obra *Estrategia y plan*, un libro que circulaba por nuestras aulas aclarando el sentido de la palabra estrategia e ilustrando los alcances de la Planificación en América Latina. A la luz de los acontecimientos y de las nuevas propuestas de desarrollo endógeno local, etc, creemos que muchas de las preguntas y planteos que preocupaban al autor hoy tienen por lo menos, si no resultados contundentes, nuevos caminos de búsqueda. Él mismo ha desarrollado una prolífica labor en ese sentido.

militar; la simple enunciación de los objetivos de una plataforma de desarrollo o plataforma política.

Alude también a una distinción entre “procedimiento normativo” y “procedimiento estratégico”. El primero se refiere a un curso del proceso de desarrollo que comprende las acciones necesarias para cumplir determinados objetivos fijados a priori, pero sin utilizar al máximo el conocimiento de los factores que explican y determinan la conducta; las acciones propuestas surgen de una norma de conducta coherente con los objetivos. Entre la situación inicial y el objetivo hay una trayectoria eficaz.

7

Para el autor el procedimiento estratégico en cambio es una respuesta que pretende modificar la realidad a partir del profundo conocimiento de ella, a través de ajustes posibles y sucesivos en el comportamiento del sistema. La trayectoria del proceso no deriva entonces de una norma sino de ajustes posibles y sucesivos. Para mostrar la diferencia veamos el ejemplo siguiente:

Siguiendo un procedimiento normativo diríamos que el incremento de la capacidad receptiva (alojamiento) de un destino X debe crecer un 300 % para alcanzar el objetivo de equilibrar oferta y demanda (suponiendo que el destino posee 3.000 plazas simultáneas y una demanda diaria de 10.000 visitantes)

Siguiendo el razonamiento de Matus, en un procedimiento estratégico se partiría de una correcta representación de la realidad a partir del conocimiento, se identificarían las *coyunturas dinámicas*² que pueden movilizar el sistema y

estudiando la capacidad de tales coyunturas para alcanzar las metas de capacidad receptiva se definiría un procedimiento de acción donde dichas metas resultan del mismo comportamiento de la realidad.

Para elaborar la estrategia se parte de un diagnóstico preliminar y una imagen que surge *de una interpretación y visión de la realidad* y funciona como marco de referencia. Profundizados el diagnóstico y la imagen preliminar se deben identificar los proyectos básicos (proyectos sociales básicos para Matus) y definir la trayectoria ordenando los proyectos por etapas y analizando su viabilidad en función de su eficacia económica (técnica) y política. Una vez que se ha comprobado la viabilidad del conjunto de proyectos, puede decirse que se supera la imagen preliminar y se puede postular *una imagen objetivo*.

Ya se ha explicado anteriormente que la Planificación surgió en la coyuntura dinámica de la sustitución de importaciones y en el consenso político de la industrialización generando la forma normativa de Planificación que insistía sobre todo en la velocidad del crecimiento. (Matus, C. 1969) ahora la preocupación principal es la dirección del cambio o del desarrollo. El procedimiento estratégico además de plantear un procedimiento analítico implica un resultado, una conclusión y una posición. Aunque se acepta que existen formas limitadas de encauzar el rumbo de los hechos hacia la realidad deseada, de las

² Término acuñado por Matus C. 1969 y que nos parece adecuado para este trabajo.

estrategias surgen las grandes orientaciones, el marco dentro del cual puede elaborarse el plan

La Estrategia como proyecto político es un elemento básico de la planificación ya que allí se definen las orientaciones, como procedimiento estratégico es una actitud que obliga a una permanente revisión del sistema de planificación.

8

El concepto de estrategia se aplica al resultado del proceso de definición de la política general e incluye la exploración previa de las grandes alternativas u opciones del desarrollo. O sea que es el procedimiento para elegir y definir una política.

A modo de síntesis del planteo de Matus se destaca :

La estrategia constituye una macroproposición de política económica e implica un cierto tipo de análisis integral que permite definir objetivos y seleccionar la cadena de acciones y políticas pertinentes.

Elementos del concepto de Estrategia:

Este concepto se apoya en dos elementos:

- 1- la definición de una imagen prospectiva de la estructura y funcionamiento del sistema económico social*
- 2- la determinación de la trayectoria o sea de las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia considerando la viabilidad técnica, económica y sociopolítica de cada etapa e incluyendo las medidas básicas que permitirían realizar esa trayectoria.*

Por esto la definición de una estrategia debe basarse en el análisis de la estructura inicial (diagnóstico) y en la comprensión del origen de esa estructura para poder analizar las posibilidades de evolución hacia la imagen objetivo deseada.

Así es posible establecer una base de proyectos básicos en los cuales se apoyan otra secuencia o cadena de proyectos que definen una trayectoria hacia la imagen objetivo.

La Imagen Objetivo a la que se hace referencia es el faro para el proceso de planificación, es la señal que recuerda la dirección constituye un sistema de referencia que permite tomar decisiones durante todo el proceso.

Requisitos de la imagen objetivo:

Representatividad: debería ser la expresión de las aspiraciones de grupos sociales representativos y responder a problemas verdaderos y trascendentes para ellos.

Validez: se debe evitar que sea meramente utópica en base a la determinación de la viabilidad de la trayectoria.

Singularidad: debe constituir una abstracción de primer grado que se enlace coherentemente con los proyectos básicos.

Significación direccional: debe estar constituida por los caracteres esenciales y depurarse de todos los instrumentales.

Capacidad semiótica: su singularidad debe poder expresarse en pocos símbolos representativos de los problemas y soluciones.

Fuente: MATUS Carlos (1969): *Estrategia y plan*, Siglo XXI editores, México.

Aunque no existe un proceso único de Planificación regional en América Latina, se aprecia la tendencia a la adopción de la Planificación Estratégica como fórmula para ordenar el desarrollo, tanto a escala regional como local.

En la década del 80 varios países de la región que salían de las dictaduras de gobierno comienzan la transición hacia la democracia. En el marco de esa nueva institucionalidad se da una mayor participación a los municipios en la planificación, por ejemplo los planes directores municipales en Brasil, en Chile los planes de desarrollo comunal y otras experiencias como las de Perú y Bolivia. (Elizalde. 2003)

En Argentina existe ya una trayectoria digna de análisis, según Monteverde. 2002 los planes estratégicos se han instalado como un importante instrumento de gestión desde los años 90, con distinta suerte, nivel de apropiación y de éxito se vienen desarrollando ya sea por convencimiento o por imitación y aggiornamiento de los gobiernos locales.

Según este autor, en general las motivaciones para el lanzamiento de los planes ha sido la iniciativa del municipio, este es el que propone, aporta los recursos económicos y humanos, el soporte teórico conceptual. En muchos casos es el mismo Intendente el que introduce el tema en la gestión, en otros son las áreas que tradicionalmente se relacionan con planificación urbana, desarrollo económico o las vinculadas a programas de modernización del Estado. Las dudas y problemas que surgen durante la planificación estratégica según Monteverde. 2002 son las siguientes:

- *Dudas sobre la intencionalidad política del proyecto*
- *Temor a ser manipulados*
- *Estrategia pre-electoral*
- *Dudas sobre la continuidad del plan*

Asimismo destaca que cuando se habla de participación en los planes estratégicos se está planteando la representación de carácter institucional y se recurre a la confección de un inventario institucional el cual se suele organizar en dos bloques, el primero reúne a lo más representativo de la ciudad y los que tienen mayor capacidad de transformación de la realidad e incidencia en la opinión pública. En un segundo grupo las demás instituciones.

En general los primeros constituyen Consejos o Juntas promotoras y son los socios principales del municipio para el emprendimiento que posteriormente convocan a la totalidad de instituciones de la ciudad a través de consejos, asambleas, pactos sociales, etc.

Tanto Monteverde como otros autores mencionan la modalidad de talleres o mesas de trabajo como las más comunes, cuyo objetivo es abrir espacios de debate y discusión, brainstorming, a partir de documentos de base u otras técnicas propuestos por los equipos técnicos o coordinadores del plan.

Según Elizalde. 2003 El desarrollo local no se genera automáticamente al elaborar el plan de desarrollo ni al descentralizar el gobierno.: *La Planificación debe ir asociada a políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales. Solo con el surgimiento de instituciones flexibles de financiamiento, la integración entre agentes públicos y privados y la innovación en las formas de gestión y organización de los emprendimientos se generan condiciones para financiar y apoyar el desarrollo de los pequeños emprendedores y de experiencia de producción comunitaria. Eso lleva a las primeras experiencias de desarrollo local en América Latina.*

10

La planificación estratégica se dio una vez que las administraciones públicas locales enfrentaron situaciones de crisis que no podían ser superadas con los planes de desarrollo tradicionales, ya que estos demostraban limitaciones para resolver la necesidad de posicionar a los municipios en este mundo globalizado y competitivo.

El papel de los gobiernos locales es muy importante por ser estos los mayores responsables de la ejecución de las estrategias regionales y locales de desarrollo y su relación por proximidad a los otros actores locales implicados.

Los que asumen el liderazgo inicial como se ha dicho han sido los municipios, los intendentes, con muchas variantes, es interesante detectar el o los caminos que llevan a la planificación estratégica. Es decir la situación inicial que debe ser definida para imaginar un futuro mejor

Existen muchos ejemplos para verificar estos caminos. Se reproduce a continuación una síntesis del autor Eduardo Berton quien en el manual del curso *Planeamiento estratégico municipal* diseñado por la empresa Massalín Particulares y la Fundación Panamericana para el desarrollo Económico en las zonas de operación de Massalín Particulares ofrece una muy didáctica guía de trabajo. La idea es que esta propuesta metodológica basada en una nutrida experiencia práctica sirva para comparar con las formas de trabajo en casos concretos disponibles ya sea en el entorno local como nacional o internacional.

El planeamiento estratégico participativo es un proceso sistemático y continuo por el cual los líderes y miembros de una organización y su comunidad, imaginan un futuro deseable, toman decisiones y desarrollan procedimientos y operaciones necesarias para que la organización alcance esa visión de futuro, y determinan como se medirá el éxito del plan.

Incluye un proceso y un producto:

El proceso: es una revisión sistemática de la organización o el destino y su ambiente o entorno.

El producto: es un pacto local reflejado en un documento que detalla las acciones requeridas para alcanzar el futuro deseado en base de la información y consensos obtenida durante el proceso.

Beneficios del Planeamiento estratégico:

- Anticipar el futuro: problemas y oportunidades
- Diagnosticar el estado de la Organización o localidad determinando los Puntos fuertes y débiles, hacia donde se quiere ir, donde se está, y buscar la mejor alternativa para mejorar.
- Establecer propósitos comunes y consenso comunitario por la identificación de necesidades y aspiraciones.
- Asignar Recursos humanos y de capital a proyectos comunitarios. Por establecer estrategias y prioridades los recursos se pueden asignar con mayor equidad e imponer la búsqueda de financiamiento para proyectos y emprendimientos.
- Realizar Benchmarking: los resultados evaluados permanentemente sirven para cotejar con la competencia.
- El Planeamiento estratégico participativo puede ser la base para una revitalización de la participación comunitaria. Los cambios continuos y la competencia de productos y servicios que genera el mercado ofrecen oportunidades y amenazas a los pueblos. Si se puede movilizar a las comunidades y desarrollar planes de desarrollo sostenible considerando las fortalezas en recursos endógenos puede ser esta una potente herramienta para el mejoramiento de la calidad de vida.
-

¿Quiénes participan del proceso de planeamiento estratégico?

La planificación debe incluir no solo la participación de políticos electos y funcionarios sino a empleados trabajadores empresarios y representantes de todos los sectores.

La participación puede ser desde una mínima de los líderes a una mucho más amplia a través de foros y reuniones comunitarias. Esta última modalidad es aunque más costosa, es más productiva en cuanto a sinergias y compromiso de los participantes.

Función del consultor en el proceso de planeamiento estratégico

1º Entrenar al equipo de trabajo en el uso del planeamiento estratégico. En el caso de un municipio o microregión es aconsejable conformar un equipo técnico multidisciplinario.

2º Facilitador del proceso

3º Ser el Experto que aconseje sobre las mejores formas de desarrollar el proceso, dirigir al equipo, identifica tareas pendientes.

4º Ser el estratega o colaborar a identificar opciones o modelos.

Etapas del proceso de planeamiento estratégico

Pre-Planeamiento

Establecer Visión Deseada, Valores, Cultura Organizativa y Misión de la Organización.

Definir y desarrollar Ejes estratégicos del Modelo, Seleccionar Líneas Principales de Servicios y Establecer Indicadores Críticos de éxito.

Auditoría de Performance – Análisis de Diferencias

Preparar planes de acción Integrados

Diseñar sistemas de Medición de Performance

Organizar Programas de Contingencia

Planeamiento de escenarios

Implementar el Plan estratégico.

Pre-Planeamiento

Consiste en la elaboración del plan de acción o de trabajo para la elaboración del plan estratégico.

Preguntas de la etapa de Pre- Planeamiento:

¿Existe un nivel de compromiso por parte de los actores?

¿Quiénes son los actores?

¿Cuánto tiempo demandará?

¿Se dispone del conocimiento necesario?

¿Qué información es necesaria?

¿Quiénes prepararán dicha información?

Acciones de esta etapa:

Identificar a los miembros de los equipos Ejecutivo y de coordinación Técnica.
Determinar sus funciones

Establecer horarios, lugares de trabajo, compromisos y contratos individuales

Identificar los actores sociales y definir su participación en el proceso de planeamiento

Reconocer el ambiente en el cual se actuará

Adquirir una visión general del modelo de Planeamiento estratégico y del proceso a seguir

Considerar los factores que ayudarán al éxito del plan Estratégico y aquellos que podrán oponerse:

Determinar la intervención organizativa para ayudar al esfuerzo de Planeamiento: presupuesto, ayuda administrativa, sistema de información, establecer una fluida relación entre los distintos niveles como el ejecutivo el técnico, etc.

Visión

Es una imagen mental de un estado futuro posible, deseable y mejor de la organización o comunidad sobre la cual se va a trabajar y que esta anhela y merece.

Pregunta de esta etapa

¿Dónde deseamos ir como organización y comunidad?

Misión

Es la razón de existencia el propósito o función que cumple y los métodos que con los que cumple.

Preguntas de esta etapa

¿Porqué existe la organización? Necesidad social, necesidad económica.

¿A quién servimos? Clientes, áreas.

¿Qué producimos? Productos, servicios.

¿Cómo opera? Valores, creencias, cultura, filosofía de liderazgo, actividades principales, y servicios de apoyo, tecnologías, métodos, y capacidad de proveer servicios; competencias y capacidades.

El autor recomienda una serie de ejercicios presentados como formularios para completar individualmente que apuntan a elaborar la misión de la organización. Posteriormente se propone la re- elaboración grupal de la misión.

A partir del establecimiento de la visión y de la misión, el autor plantea el desarrollo de seis **Ejes estratégicos del modelo** deseado, a saber:.

Modelo de desarrollo humano y económico sustentable

Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable

Programas para la calidad de vida

Obras de infraestructura para el desarrollo de la calidad de vida

Excelencia de gobierno y alta performance organizativa

Gobernabilidad con democracia participativa.

Fuente: Berton Eduardo. Síntesis del Manual de Planeamiento estratégico municipal diseñado por la empresa Massalín Particulares y la Fundación Panamericana para el desarrollo Económico en las zonas de operación de Massalín Particulares

Como puede apreciarse el trabajo apunta a un plan estratégico municipal multisectorial de adoptar este esquema de trabajo, el Turismo es un sector que debería aparecer integrado en ese modelo de desarrollo humano y económico sustentable como plantea el autor.

Plan estratégico turístico

Aunque este tema sera profundizado en la próxima unidad, un esquema sintetizado de un plan estratégico sectorial turístico puede ser el que sigue.

El plan estratégico de un cluster, región, o unidad espacial cualquiera constituye un conjunto de operaciones de toda índole necesarias para llevar a cabo las decisiones o lineamientos establecidos.

I- Fase de estudio y diagnóstico

- Descripción del macroentorno: dirigido a reunir información sobre las tendencias en el contexto que permitan identificar los factores externos al mercado del orden político, económico, social, etc. que incidirán en la actividad.
- Análisis externo a la región: identificar oportunidades y amenazas que ofrece el mercado. Análisis y descripción de los consumidores y de los competidores que pueden actuar como sustitutos.
- Análisis interno a la región: identificar y evaluar los puntos fuertes y débiles de cada uno de los componentes estructurales o funcionales de la región como Cluster-destino (estudio de oferta, demanda, diseño de productos, etc.)
- Diagnóstico estratégico: elaboración del diagnóstico a partir de las oportunidades y amenazas y de las fuerzas y debilidades que permitirá fijar los objetivos de marketing.

14

II- Objetivos

- Formulación de Objetivos: serán el marco de referencia para la elaboración de las estrategias. Deben ser cuantificables, precisos, jerarquizados y complementarios.

III- Estrategias

- Diseño de estrategias: pueden ser de varios tipos, de concepto, de producto, de mercado, de posicionamiento.

IV- Presentación e Implementación del Plan.

VI- Implantación

Instrumentos de planificación, desarrollo, gestión y control del ecoturismo en áreas naturales protegidas

Según Yunis Eugenio. 2003, los instrumentos que tienen las autoridades para la planificación, el desarrollo, la gestión y el control del turismo en los espacios naturales (generalmente ecoturismo o turismo científico) son numerosos.

15

Según el mismo autor los más directos son:

- Plan maestro de ecoturismo o plan de uso y gestión.
- Diseño y normas o certificaciones ambientales para infraestructuras y servicios.
- Zonificación
- Control de acceso y herramientas para gestión de turistas
- Indicadores de sostenibilidad

Plan maestro de ecoturismo

La planificación para un turismo sostenible en las áreas naturales apunta a que los beneficios socioeconómicos repercutan sobre la población local y asegurando la sostenibilidad del sector turístico integrado al ambiente y la cultura local.

Según el autor citado, el proceso de planificación debe incluir al menos los siguientes elementos básicos:

- un estudio previo del potencial ecoturístico de la zona
- inventarios y evaluación de todos los elementos pertinentes
- la determinación de los objetivos del desarrollo ecoturístico por parte de un comité representativo de todos los actores locales y nacionales involucrados
- la capacitación de las comunidades locales para permitirles participar en el proceso de manera inteligente y significativa
- la formulación de la política y del plan de ecoturismo, cuyos objetivos deben ser claros para todos los actores involucrados, mensurables y realistas en términos de tiempo y de recursos.

Por otra parte, las autoridades de conservación de la naturaleza deben entender el desarrollo ecoturístico como una fuente posible de ingresos útil al mantenimiento de sus actividades, además de constituir una forma eficaz de educación medioambiental y de concientización sobre temas de conservación de ecosistemas.

Diseño y normas ambientales

Las infraestructuras ecoturísticas deben responder a ciertos estándares de diseño respetuoso de la arquitectura tradicional y del entorno natural. El plan maestro de gestión ecoturística debe incluir normas de construcción que:

- minimicen los impactos negativos de las instalaciones turísticas, desarrollando técnicas y operaciones ambientales, afín también de educar y demostrar la factibilidad de unas soluciones sostenibles, innovadoras y efectivas (uso de energía renovable, reciclaje o evacuación de los desechos, control del uso del agua, etc.)

- creando una atmósfera agradable para los turistas y respetuosas de las tradiciones locales y de los paisajes (arquitectura, uso de materiales locales, etc.).

La zonificación

Se deben plantear bajo criterios estrictos de ordenamiento territorial incluyendo reservas, áreas de bajo impacto y áreas de impacto medio. Estos criterios deben ser respetados sin excepción, especialmente en lo que se refiere a edificaciones y otras infraestructuras turísticas. Dentro de las áreas protegidas, la gestión de los flujos de turistas debe ser controlada por un sistema de zonificación estricto, pero flexible (con las variaciones estacionales, por ejemplo), permitiendo una conservación optimizada de los recursos naturales, las actividades tradicionales de las comunidades indígenas y la mejora de la experiencia turística (observación de aves, etc.).

16

Control de acceso y herramientas para gestión de turistas

En paralelo con la zonificación viene el control del acceso a las áreas protegidas. A través de técnicas de gestión de entradas a áreas protegidas que reparten los flujos de turistas a lo largo del año, pero también a lo largo del mismo día: dificultando, o facilitando, accesos a ciertas zonas, estableciendo una política de precios diferenciados según el periodo o la zona, limitando el número total de visitantes y/o la duración de su estadía, controlando las llegadas a las áreas por un sistema de reserva anticipada de las entradas, informando sobre las áreas y los caminos alternativos, etc.

Los indicadores

Constituyen una herramienta precisa de medida para evaluar todas las modificaciones, tanto exógenas como endógenas, y sus consecuencias, Mientras los indicadores ambientales, enfocados en los impactos sobre la flora y la fauna, permiten medir la pérdida de biodiversidad y la degradación de ecosistemas, los indicadores socioeconómicos reflejan los cambios, entre otros, en los empleos y los beneficios de las empresas de ecoturismo de propiedad local.

YUNIS, Eugenio. 2003. Ecoturismo en áreas naturales. Presentación en el Taller "Turismo y Agenda Local 21 en México" Mexico DF.

Continuando con esta temática, es destacable que reconociendo la dependencia del turismo con respecto al medio ambiente, el Comité de Medio Ambiente de la Organización Mundial del Turismo (OMT) ha empezado a desarrollar a través de su grupo de trabajo sobre Turismo y Medio ambiente una serie de indicadores de la sostenibilidad aplicables al turismo internacionalmente

aceptados³. El objetivo es identificar indicadores que sirvan como instrumento para los gestores y planificadores del desarrollo. El grupo de trabajo estableció una lista de indicadores recomendados para ser utilizados a nivel nacional y otra lista de indicadores en destinos turísticos específicos.

Indicadores Claves. (OMT.1999)

17

- 1- Protección del sitio
- 2- Presión (sobre el sitio)
- 3- Intensidad de uso
- 4- Impacto social
- 5- Control de desarrollo
- 6- Gestión de desechos
- 7- Proceso de planificación
- 8- Ecosistemas críticos
- 9- Satisfacción de la población local
- 10-Contribución del turismo a la economía local.

La preocupación principal es la identificación de indicadores claves y específicos y de los métodos para su aplicación en diferentes destinos turísticos involucrados en el proyecto.

Al hacer referencia a indicadores claves se alude a “un número limitado de mediciones que permiten el seguimiento de los elementos fundamentales de los cambios en la relación hombre/medio ambiente en el contexto del turismo. Los específicos se refieren a indicadores adicionales que sean necesarios debido a las condiciones particulares de cada sitio”.

Lista de indicadores:	Medidas específicas
1- Protección del sitio	Categoría de protección del sitio según el índice de la UICN
2- Presión	Número de turistas que visitan el sitio (por año/mes máximo))
3- Intensidad de uso	Intensidad de uso en alta temporada (persona/hectárea)
4- Impacto social	Ratio entre turistas y residentes (alta temporada y exceso de tiempo)
5- Control de desarrollo	Existencia de procedimiento de revisión ambiental o controles formales de desarrollo del sitio y densidades de uso.
6- Gestión de desechos	Porcentaje de aguas residuales del sitio receptor del tratamiento (entre otros indicadores

³ OMT, 1999. Lo que todo gestor turístico debe saber. Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible.

	adicionales pueden incluirse los límites estructurales de la capacidad infraestructural del sitio)
7- Proceso de Planificación	Existencia de un plan organizado
8- Ecosistemas críticos	Número de especies raras/ en peligro
9- Satisfacción del turista	Nivel de satisfacción de los visitantes (encuestas)
10- Satisfacción de la población local	Nivel de satisfacción de los residentes(encuestas)
11- Contribución del turismo a la economía local	Proporción de la actividad económica
Indice compuesto:	
A- Capacidad turística	Medida compuesta de la alarma temprana de factores clave que afectan a la capacidad del sitio para soportar diferentes niveles de turismo.
B- Presión sobre el sitio	Medida compuesta de los niveles de impacto sobre el sitio (sus atributos naturales y culturales debidos al turismo y otras presiones acumulativas del sector)
C- Atracción.	Evaluación cuantitativa de los atributos del sitio que lo hacen atractivo para el turismo y que pueden cambiar con el tiempo.

Metodología para la identificación de indicadores:

Siguiendo las pautas de Arnaiz Burne y César Dachary, 2002 para este proceso es necesario considerar una serie de criterios. Los pasos a seguir son:

- 1- *Conocer la región:* el objetivo de este paso es identificar a través de entrevistas a expertos, autoridades, líderes o informantes claves en general, los grandes problemas para evaluar los riesgos.
- 2- *Identificar los diferentes actores para obtener una visión unificada de los problemas y sus riesgos.* En el sentido de considerar la multiplicidad de intereses existente entre los actores locales.
- 3- *Establecer prioridades como las áreas destinadas al turismo para que sirvan como ejes del desarrollo de esa actividad .*
- 4- *Elegir los indicadores con base en los pasos anteriores. Los problemas se jerarquizan y se buscan los indicadores que permitan medirlos.*
- 5- *Seleccionar los indicadores con base en los cinco principios de: relevancia, fácil obtención, comprensión, comparabilidad y prospección.*

Los indicadores son utilizados para conocer la capacidad de carga. Conocimiento que para la OMT (1993) se apunta a “el uso pleno de cualquier área que no vaya acompañado de efectos negativos sobre los recursos, reduzca la satisfacción de los visitantes o tenga un impacto adverso sobre la sociedad, la economía o la cultura de la zona”

Según Lindberg 1991 citado por Joan Carles- Cambrils 2002⁴ la capacidad turística incluye tres tipos de aspectos:

19

Biofísicos: relacionados con el medio natural. La capacidad ecológica será el nivel de visitas por encima del cual se registran impactos ambientales inaceptables.

Socioculturales: relacionados primordialmente con el impacto sobre la población anfitriona y su cultura. La capacidad de recepción es el nivel por encima del cual se producirán cambios inaceptables en la estabilidad de la cultura local y en la actitud ante los turistas,

De las instalaciones: relacionados con la experiencia concreta de los visitantes. La capacidad social es el nivel por encima del cual la satisfacción del visitante desciende como consecuencia del excesivo número de personas en el lugar.

También puede agregarse la capacidad administrativa como el nivel por encima del cual la satisfacción del visitante desciende como consecuencia de la imposibilidad de ser atendido convenientemente por los funcionarios o empleados destinados a esa tarea.

Y pueden agregarse otros tipos de capacidades según las características del área en cuestión.

Existe una versión integradora de la planificación estratégica que incorpora la idea de sostenibilidad, esta es La Agenda Local 21 que nace en Río 92 y da inicio a una nueva generación de Planes Estratégicos Locales.

Según Yunis Eugenio⁵ 2003 los aspectos centrales de este tipo de planificación estratégica referenciada en la sostenibilidad son:

No se plantean como solución estándar, sino que a la luz de una filosofía y unos criterios y procedimientos generales, se analiza cada caso para construir una solución a medida del caso y con el consenso de los actores **No hay recetas.**

⁴ Joan Carles- Cambrils 2002 La planificación turística en espacios naturales y rurales. En: Turismo en espacios naturales y rurales II. Editorial Universidad Politécnica de Valencia.

⁵ Yunis Eugenio: Jefe de Desarrollo Sostenible del Turismo de la OMT

Se requiere por lo tanto diversos tipos de Agendas locales 21 atendiendo diversas variantes las medioambientales, las temáticas (donde entraría el turismo), integrales (ciudad, destino turístico).

Según este autor los ejes del planteo de una Agenda local 21 que enfoque al turismo son⁶:

- Más que de turismo sostenible, hay que hablar de un turismo integrado en un desarrollo local orientado hacia la sostenibilidad (visión integral).

- La A.L. 21 no es un nuevo plan; es el inicio de un proceso de aprendizaje de nuevas formas de interpretar la viabilidad del desarrollo turístico y local.

- La A.L. 21 es una nueva estrategia general que o “es de todos” o no podrá aplicarse en toda su dimensión. La participación – corresponsabilidad es clave.

- La A.L. 21 debe ser tan sencilla como sea posible en función de los problemas tratados y contemplar el ciclo análisis – propuestas – balance – análisis...

- No esperar a tener finalizada la A.L. 21 para actuar. Según se desarrolla, se aplica.

También plantea que las condiciones básicas para implantar una A. L. 21 son:

- Voluntad política para implantar una nueva estrategia local.
- Trabajar con una visión integral y con métodos de evaluación rigurosos.
- Crear sistemas de concertación y participación.
- Elaborar un Plan de Acción con Programas concretos.
- Establecer sistemas de evaluación y seguimiento para corregir el Plan de Acción inicial

La A.L. 21 debe estructurar a los principales actores en las siguientes tareas:

COORDINACIÓN: deben existir redes de cooperación, Instituciones regionales estatales y organismos internacionales

ELABORACIÓN: debe existir un consejo institucional una institución local que asegure la **PARTICIPACIÓN** de los medios y de los ciudadanos a través de consultas o foros.

Desarrollar cada eje estratégico y sintetizar un plan de acción integral

En las áreas que se consideren estratégicos para el destino

En el Plan de Acción de la A.L. 21 considerar todo tipo de instrumentos

⁶ Yunis Eugenio 2003. Taller "Turismo y Agenda Local 21 en México" Mexico DF.

Planes Normativos: territorio, urbanismo, turismo, medioambiente

Programas de Actuación Específicos: plan litoral, rehabilitación patrimonial
 Planes de formación y modernización tecnológica: instituciones, empresas
 Programas de certificación: alojamiento, servicios públicos y privados.
 Estímulos comerciales, financieros y fiscales: promoción, financiación y bonificación a certificaciones
 Convenios y Códigos voluntarios: Destino – TTOO, sector hotelero.
 Acuerdos de cooperación exterior: redes, otros destinos, universidades.

21

También recomienda combinar la Agenda Local 21 con la certificación de empresas/servicios turísticos:

Una certificación Calidad + Medioambiente homologada, nacional o internacional (ISO 9.000-14.000)

Servicios municipales y Centros (congresos, interpretación.) Playas, Alojamiento y restauración, Comercio, Oferta complementaria: puertos, golf, coches de alquiler, Parques Temáticos
 Esto como un proceso concertado, apoyado y homologado desde las instancias públicas.

Para el monitoreo del plan se plantea crear el **observatorio** sobre la evolución de la sostenibilidad local que apunta a realizar la evaluación de la situación local y del Plan de Acción (programas y objetivos) a través de evaluaciones periódicas de la situación actual de los Ejes Estratégicos y sus Campos de Referencia, así como del nivel de desarrollo de los Programas del Plan de Acción a partir de la utilización de indicadores testigo de situación e indicadores de nivel de ejecución.

Fases de implantación de una Agenda Local 21

FASES	PROPUESTAS	PARTICIPACIÓN
1-Adopción de Filosofía y Criterios generales	Documento de Bases	Institución: Expertos Líderes sociales
2- Evaluación de la situación Actual. Adopción de los Ejes Estratégicos Clave	Documento Inicial	Institución Foro Medios Encuesta
3- Fijación de Objetivos. Plan de Acción de Líneas/Programas	Plan de Acción	Institución Foro Medios Consulta Ciudadanos
4-Aplicación del Plan de Acción	Informes Seguimiento Observatorio	Institución Foro
5 Evaluación Periódica	Balance Observatorio • Situación	Institución Foro

	• Programas	Medios Consulta Ciudadanos
--	--------------------	---------------------------------------

Fuente: Yunis Eugenio 2003. Taller "Turismo y Agenda Local 21 en México" Mexico DF.

Cabe aclarar que un observatorio de este tipo puede estar total o parcialmente dirigido al turismo, en este caso el objetivo es por una parte facilitar la información para una visión local integrada a la región que permita la toma de decisiones en el ámbito del turismo y por otra facilitar el seguimiento de las actuaciones en curso.

22

En su primer fase se concibe al observatorio como un centro muy operativo que contemple un sentido de utilidad y simplicidad inicial que se centre en su creación y viabilidad para posteriormente ofrecer con fluidez la información estratégica necesaria a las empresas y emprendimientos ligados al Turismo en la región.

Los ejes centrales de trabajo del observatorio son:

- Establecer las áreas temáticas claves del desarrollo turístico sostenible de la región
- Ofrecer parámetros actualizados de la evolución del desarrollo turístico y la calidad de los servicios ligados al sector mediante el seguimiento de datos coyunturales de oferta y demanda turística y estudios de calidad.
- Establecer para las áreas temáticas claves del desarrollo turístico sostenible de la región una serie de campos de referencia, evaluando su estado actual y su evolución y tendencias por medio del seguimiento de ciertos indicadores de turismo sostenible representativos de los campos de referencia seleccionados.
- Integrar la operación de estos indicadores con la elaboración de modelos de sellos de certificación de calidad aplicables a las empresas y destinos de la región.
- Generar mediante la información obtenida la posibilidad de monitoreo y seguimiento de las actuaciones en curso.

Antecedentes internacionales de observatorios:

Observatorio de Calviá. Islas Baleares. España

<http://www.calvia.com>

Observatorio Turístico de la Costa del Sol (España)

<http://www.webmalaga.com/turismo/estudios/observatorio/>

Observatorio de Lanzarote (Islas Canarias)

[:http://www.cabildodelanzarote.com/areas/presidencia/biosfera/observatorio/documentolb/pres.htm](http://www.cabildodelanzarote.com/areas/presidencia/biosfera/observatorio/documentolb/pres.htm)

Actividad IV

Averiguar con qué instrumentos de ordenamiento territorial se cuenta en los ámbitos en que nos desempeñamos (provincia o municipio) a saber: leyes de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial aprobados y en ejecución y verificar en ellos la incidencia del sector turismo.

Seleccionar un ejemplo de planificación estratégica municipal de cualquier jurisdicción y comparar con el proceso de trabajo presentado por el Autor Eduardo Berton cuya síntesis se incluye en el capítulo. Pueden utilizar experiencias propias conocidas y analizarlas a la luz del material de la cátedra, o pueden buscar experiencias que se encuentren disponibles en Internet u otros medios.

El ejemplo puede referirse también a la aplicación de una Agenda Local 21.

Destacar las formas de trabajo, etapas, instrumentos, criterios utilizados. Verificar en ellos la incidencia del sector turismo

Con estos elementos realizar una síntesis entre 5 y 20 páginas titulada Planificación estratégica y ordenamiento territorial del turismo: métodos, instrumentos y experiencias.