

**Autor:** Ivars, Joseph A. (2003). Planificación turística de los espacios regionales en España. Ed. Síntesis. Madrid, España.

### **Los enfoques y metodologías de la planificación turística**

No resulta sencillo clasificar los distintos enfoques de la planificación turística en España sin incurrir en el riesgo de simplificar en exceso una realidad compleja y heterogénea. La sistematización realizada por Getz (1987) acerca de los distintos enfoques o tradiciones de la planificación constituye una referencia válida pero, formulada para el contexto internacional, requiere una lógica adaptación a nuestro país. A partir de los cuatro enfoques, no excluyentes entre sí, diferenciados por Getz (desarrollismo y los enfoques económico, físico y comunitario) se podría adscribir la etapa de política centralistas y planificación indicativa (1959-1974) a una combinación de los dos primeros enfoques: desarrollismo y enfoque económico, esto es, valoración siempre favorable y acrítica del desarrollo turístico y prioridad de los fines económicos en los instrumentos de planificación, en este caso y de manera sobresaliente, en los tres Planes Nacionales de Desarrollo aplicados en España. En cierto modo esta orientación de la política se reproduce en la actualidad en los países en vías de desarrollo con buenas expectativas de crecimiento turístico.

El enfoque físico, en tanto supone la integración de la planificación sectorial-turística con la ordenación del territorio, ha sido ampliamente reivindicado desde diferentes trabajos científicos y técnicos pero no ha existido en la práctica. La política centralista, cuando no marginó la dimensión territorial de la planificación turística, instrumentó a favor del crecimiento urbano-turístico, como demuestra la aplicación de la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional. Con la descentralización político-administrativa tampoco ha legado la integración definitiva de ambas políticas. Sin embargo, existieron experiencias susceptibles de adscripción al enfoque físico de la planificación como los Planes de Aprovechamiento de Recursos Turísticos y los Planes de Ordenación de la Oferta Turística impulsados por la Secretaría General de Turismo a finales de la década de los setenta. Las políticas autonómicas de ordenación del territorio requieren un amplio período de maduración, sin duda excesivo para el dinamismo de las áreas turísticas, y, por tanto, han trasladado al ámbito del planeamiento urbanístico municipal la verdadera planificación y gestión del espacio turístico.

Por otra parte, los modelos de planificación física de Gunn (1993) o de Inskeep (1991) son aplicables al desarrollo de espacios con escasa implantación turística donde se puede llevar a cabo una secuencia de planificación completa que defina las áreas geográficas prioritarias para la inversión, los principales polos de concentración de la oferta y las infraestructuras necesarias para su desarrollo. En particular, dichos modelos son apropiados para países en vías de desarrollo con estructuras de poder centralizadas que condicionan otras políticas al desarrollo del turismo, circunstancia que implica una conexión directa con el enfoque económico de la planificación. Sin embargo, la viabilidad de estos enfoques decrece en espacios regionales con un elevado grado de implantación turística y/o en sistemas político-administrativos descentralizados y cuya organización se halla compartimentada en competencias horizontales y sectoriales, casi siempre con excesiva rigidez. Por tanto, el enfoque físico de la planificación es una referencia teórica interesante, pero requiere una cuidada adaptación por su evidente distanciamiento tanto de los modelos de implantación de la oferta como de la organización político-administrativa del Estado español.

El enfoque comunitario, basado en el control local del desarrollo turístico para que la población residente sea su máxima beneficiaria, mantiene ciertos paralelismos con el incremento de la participación social en los procesos de planificación. En lugar de un modelo de planificación alternativo, el enfoque comunitario se ha manifestado en España en su carácter instrumental a partir de la progresiva incorporación de la participación social en los planes turísticos, en especial en las experiencias de planificación a escala local, como las impulsadas por las iniciativas LEADER o PRODER en espacios rurales o las aplicadas a la planificación de destinos turísticos, sobre todo las Agendas 21 locales.

Aunque la planificación turística de los espacios regionales en España participa de algunas características de los cuatro enfoques mencionados, cabe encuadrarla dentro del relativamente nuevo paradigma de la planificación estratégica, con origen en el campo empresarial pero vigorosamente instalado en los procesos de planificación regional y urbana. Su profusa aplicación a la actividad turística puede corroborarse con las denominaciones de un buen número de planes y su adscripción expresa a la planificación estratégica. Sin embargo, la generalización de este enfoque de la planificación corresponde más a la forma que al fondo, puesto que el uso del adjetivo estratégico no va siempre acompañado de los criterios y métodos propios de este enfoque de la planificación.

En el transcurso de la década de los noventa, junto al afianzamiento de la planificación estratégica, se ha consolidado en concepto de desarrollo sostenible como referencia de la planificación turística, referencia inexcusable en el discurso político y en las declaraciones institucionales pero de difícil aplicación a la planificación turística. La paulatina incorporación del paradigma del desarrollo sostenible a la planificación requiere desde una mayor precisión conceptual del término hasta la definición de técnicas e instrumentos adaptados a sus principios. Los progresos en este sentido son lentos pero incuestionables, aunque aparecen disimulados en la algarabía institucional que ha suscitado la adhesión formal a los principios del desarrollo sostenible. Los avances se centran, sin embargo, en la escala local, la más idónea para hacer operativo el concepto de sostenibilidad (Vera et al., 1997). Así, el modelo de planificación mejor identificado con el desarrollo sostenible. La Agenda 21, se está aplicando a numerosos destinos turísticos, aunque con resultados desiguales. El municipio mallorquín de Calviá constituye la experiencia más sobresaliente en el ámbito local pero también es interesante la aplicación de una Agenda 21 supramunicipal a la isla de Lanzarote. A escala regional, tan sólo se ha planteado un esquema de planificación equivalente a una Agenda 21 aplicada al turismo en Asturias, aunque su redacción se ha estancado después de la elaboración del diagnóstico inicial.

#### Inconsistencias en la planificación estratégica aplicada al turismo

De acuerdo con los rasgos diferenciales de la planificación estratégica con respecto a los enfoques tradicionales de planificación, se sintetizan a continuación las limitaciones que presenta la adscripción generalizada, pero no siempre fundada, de los planes a este paradigma:

- El análisis del entorno competitivo ha sido objeto de consideración creciente. Por una parte, el método DAFO, “elemento central de la planificación estratégica” (Vázquez Barquero, 1995:30), se ha convertido en el denominador común de cualquier plan turístico hasta el punto de que no es exagerada reconocer su progresiva canalización y, lo que es más grave, la reducción del

análisis del entorno competitivo a la elaboración de un DAFO, en muchas ocasiones carente del rigor exigible en un proceso de planificación.

- El examen del entorno económico y sociopolítico suele resolverse con referencias a tendencias de carácter genérico, en general poco adaptadas a la realidad regional por su escaso nivel de detalle.
- Los espacios turísticos competidores tampoco son objeto de un tratamiento riguroso y detallado, a pesar de que existen modelos de análisis recogidos en distintos documentos de planificación. Tal es el caso del análisis estratégico-competencial del sector turístico de M. Porte, sintetizando desde el punto de vista teórico en el Libro Blanco del Turismo Español (1990), o del Diamante de la competitividad, del mismo autor, aplicado en el estudio encargado por la generalidad de Cataluña: Reforzamiento de la Ventaja Competitiva del Sector Turístico en Cataluña (1993).
- En la planificación turística de escala regional el uso de técnicas de previsión y prospectiva, con vistas a un enfoque de planificación de amplio horizonte temporal, constituyen una excepción y no superan un tratamiento parcial, normalmente vinculado a las previsiones de la demanda turística. Sirva como ejemplo remarcar que ningún plan regional recurra en su metodología a la construcción de escenarios, técnica más frecuente en la planificación estratégica de ámbito local.
- La participación social en la planificación ha experimentado un proceso considerable, pero, como se verá más adelante, suele ser selectiva y de carácter prácticamente testimonial.
- La difusión externa del proceso de planificación, variable esencial para conseguir mayores cotas de participación social, ha manejado notablemente, aunque a veces es difícil poder disociarse de la planificación como instrumento de propaganda institucional.
- Aunque la integración de los planes en la gestión pública del turismo es creciente, todavía hay que avanzar mucho en este campo, sobre todo porque buen número de planes carece de mecanismos coherentes e implantación, seguimiento y control, lo que supone un desinterés en medir la eficacia de la planificación.
- Se mantiene un claro sesgo en la planificación turística hacia el marketing estratégico, función esencial de la política turística, pero que en modo alguno no debe suplantar el enfoque integral de la planificación estratégica.

A diferencia de la escala regional, la planificación estratégica a escala local ofrece resultados más interesantes puesto que aglutina con mayor facilidad los intereses de los agentes sociales en torno a una estrategia compartida. Antón y Vera (1997) han puesto de manifiesto en la planificación estratégica de los destinos turísticos la concesión de mayor importancia al entorno ambiental y la concentración selectiva de los esfuerzos públicos en actuaciones con capacidad para impulsar nuevas dinámicas de cualificación del espacio turístico.

#### La aplicación tardía de los métodos teórico-conceptuales de la planificación turística

Las metodologías aplicadas han evolucionado de manera paralela a los distintos enfoques de la planificación y al progreso del conocimiento científico-técnico relacionado con esta función. Cada enfoque ha adaptado la estructura y los componentes básicos del proceso de planificación a sus propios esquemas

metodológicos. Sin embargo, la planificación turística participa de un sustrato teórico común cuyos componentes esenciales fueron establecidos en la década de los setenta por la IUOTO o por autores como Gunn (1994) o Baud-Bovy (Baud-Bovy y Lawson, 1998) en el plano internacional, y que también pueden reconocerse en las iniciativas de planificación desarrolladas por la Secretaría General de Turismo en España en la mencionada década (Hiriart, 1978).

Las carencias atribuidas a la planificación de los espacios de los espacios turísticos de masas no son imputables, por tanto, a un déficit de conocimientos científico-técnicos. Deben relacionarse más bien con la dimensión política de la planificación, puesto que son decisiones políticas las que definen los objetivos y el enfoque de ésta, condicionan las metodologías empleadas y expresan la voluntad de aplicación de las propuestas y directrices resultantes. No siempre es posible una disociación nítida entre la componente política y técnica de la planificación, ni siquiera en la definición metodológica, función en apariencia exclusivamente técnica. En última instancia, la aplicación de los planes turísticos depende, entre otros factores, de su calidad técnica pero también, y de manera notable, de la suficiente voluntad y capacidad política.

#### La necesidad de impulsar innovaciones en la planificación turística

A pesar de que los cambios en los objetivos y el enfoque de la planificación, así como los progresos científico-técnicos en el campo del análisis y la planificación del turismo, han comportado nuevas orientaciones metodológicas, la planificación turística de los espacios regionales no se ha distinguido por la incorporación de innovaciones destacables. Sin duda, ha aumentado la integración de investigaciones primarias y la aplicación renuevas tecnologías, pero la estructura metodológica y los componentes básicos del proceso de planificación turística no han variado sustancialmente. Sin embargo, conviene remarcar que los documentos de planificación han generado paulatinamente un interesante cuerpo de conocimientos acerca de las funciones de la intervención pública en el turismo que han actualizado y enriquecido los procesos de gestión pública y orientado las actuaciones en materia turística.

#### 1. Algunos avances significativos

Desde el punto de vista de la innovación metodológica cabe destacar el estudio realizado por *Monitor Company* para Cataluña en 1993. Sus aportaciones se centran en la innovadora definición del concepto de competitividad en el turismo y en su integración en el proceso de planificación turística a través de técnicas de análisis específicas. En un contexto de reacción a la etapa recesiva de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, la recuperación de la competitividad del turismo español se había convertido en el eje central de la política; de ahí el interés despertado, tanto en el ámbito de la gestión del turismo como en el mundo académico, por los postulados del M. Porter.

El plan Día (1993), impulsado por la Junta de Andalucía, sobresale por su metodología participativa, dirigida a lo lograr una mayor concertación entre los agentes sociales, pero también por sus sólidas aportaciones a la mejora de a gestión pública del turismo en todos los niveles administrativos, aportaciones que pueden concretarse, entre otras, en la necesidad de identificar la oferta como un producto global de base territorial o en el análisis de la situación competitiva de Andalucía mediante un enfoque de productos-mercados, frente a las interpretaciones simplistas de crisis del modelo turístico andaluz.

En las comunidades autónomas de interior destaca, por su mayor grado de elaboración, el Plan Regional de Turismo de Castilla y León (1995-2000). En este plan la novedad no radica en la existencia de innovaciones significativas sino en la aplicación de un esquema de planificación bien estructurado y coherente desde una perspectiva regional que se echa en falta en otras comunidades autónomas emergentes. Así, el Plan contiene un sistemático análisis de recursos turísticos y su correspondiente jerarquización, establece rutas y circuitos para revalorizar su patrimonio turístico, introduce la previsión en la evolución de los indicadores turísticos básicos para el período de vigencia del Plan y se halla bien integrado con los distintos niveles de gestión turística.

Los sistemas de información estadísticas del turismo han experimentado notables avances que los convierten en un punto de apoyo fundamental para los procesos de planificación turística. La aplicación de metodologías más precisas y la ampliación del número de operaciones han contribuido a superar el carácter parcial de la información estadística del turismo, concentrada tradicionalmente en las variables de oferta y demanda relacionadas con los establecimientos hoteleros. Tanto el Instituto Nacional de estadística de las Administraciones autonómicas han iniciado programas de trabajo más ambicioso y creado un marco de colaboración administrativa (Grupo de estadísticas Regionales) que redundarán en beneficio de la cantidad y calidad de la información estadística del turismo. No obstante, estos programas se centran fundamentalmente en los indicadores económicos del turismo y, aunque reconocen la importancia de la componente territorial del turismo, los trabajos en este campo no han superado las fases iniciales de diseño metodológico.

El mantenimiento del sesgo de la política turística hacia la promoción se ha traducido en un mejor conocimiento de los mercados turísticos. Éstos constituyen un aspecto central de los sistemas de información estadística y suelen ser objetivo de investigaciones específicas en los planes turísticos, cuando no se limitan a la explotación de las operaciones estadísticas disponibles. El análisis de la demanda turística, sin embargo, continúa centrándose en la demanda en destinos y sólo recientemente las Oficinas de España en el Extranjero (OET) han desarrollado una secuencia continuada de completos estudios demarcado en origen. Con todo, la diversificación creciente de las motivaciones turísticas ha provocado una mayor atención a la segmentación de la demanda, circunstancia que ha permitido una mejor integración de las investigaciones demarcado en las decisiones de gestión entorno a acciones promocionales o de apoyo a la comercialización turística.

Por último, se observa una creciente aproximación entre la investigación y la planificación turística, aunque ésta no constituye desgraciadamente una tendencia generalizada al conjunto de las comunidades autónomas. Aunque lejos del modelo sistémico propuesto por Getz (1986), en el que la investigación y la planificación turística son dos procesos sinérgicos que se retroalimentan, se aprecia un acercamiento entre la actividad investigadora y la planificadora, patente en la participación de profesores e investigadores universitarios en diversos planes turísticos y en la colaboración de las universidades en el diseño y gestión de sistemas de información turística. Tal es el caso de las Universidades de Oviedo y Extremadura en el Sistema de Información Turística de Asturias (SITA) y en el Sistema de Información Turística de Extremadura, respectivamente.

## 1. El análisis competitivo en la planificación turística. Aportaciones de Monitor Company

El estudio para el reforzamiento de la ventaja competitiva del sector turístico catalán de *Monitor Company* parte de admitir que la competitividad de este sector depende de un amplio abanico de factores que incluye desde las empresas turísticas a las infraestructuras ola aceptación social del turismo. Ello complica el análisis competitivo hasta el punto de requerir una metodología propia y adapta a la complejidad del hecho turístico. Es esta metodología tres conceptos son fundamentales: la segmentación estratégica, los cluster y el diamante de la competitividad.

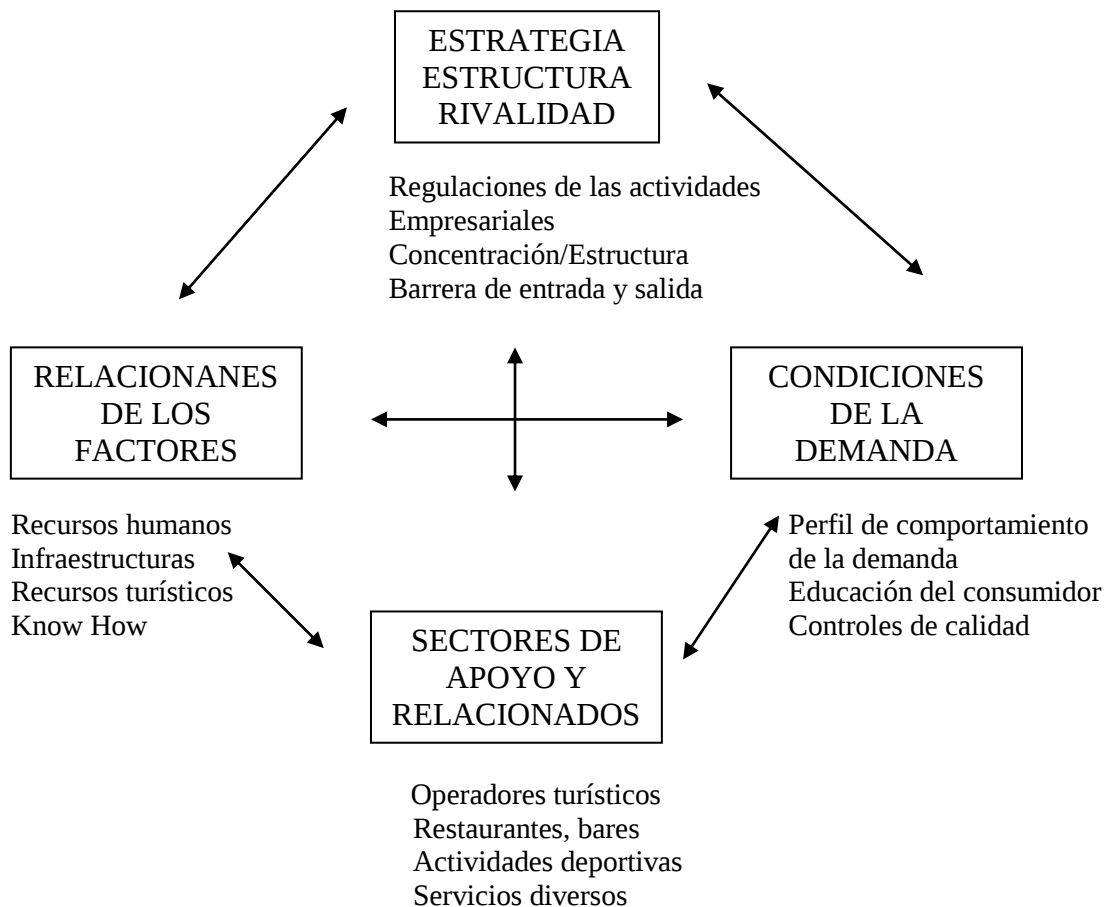
La amplitud y heterogeneidad del mercado turístico obliga a analizarlo de manera diferente: “la verdadera competencia en el sector turístico se encuentra en segmentos estratégicamente distintivos, entendidos como aquellos segmentos de producto turístico que compiten por los mismos consumidores, canales de distribución o por las mismas fuentes de ventaja competitiva” (Monitor Company, 1992:15). En este sentido, la evolución del turismo de golf y la del sol y playa masivo tienen poco que ver y requieren actuaciones diferenciadas. Planteamiento cierto desde el punto de vista mercadotécnico pero matizable desde el punto de vista de la planificación y gestión del espacio turístico puesto que productos turísticos distintos pueden coexistir en una misma unidad territorial.

“Las condiciones que determinan la competitividad de un servicio turístico (un hotel o un parque temático) se encuentran mayoritariamente en un ámbito geográfico local, conformado por la relación entre empresa y servicios (hoteleros y proveedores, etc.), las infraestructuras de comunicación, aeropuertos, actividades complementarias (comercios, parques acuáticos, etc.), escuelas de formación de personal, etc. (...) Este complejo de elementos (interrelacionados) se denomina *cluster*” (Monitor Company, 1992:16). Se trata de un concepto con reminiscencias de los distritos industriales o de los sistemas productivos desde la perspectiva del desarrollo local, igualmente ligados a la mejora de la competitividad sectorial y territorial; pero, sobre todo, cabe destacar la naturaleza geográfica del concepto de *cluster*, entendido como la diferenciación de un territorio determinado que encuentra su cohesión en los elementos que posibilitan la producción turística y condicionan su competitividad.

El *cluster* podría identificarse con un área funcional turística; sin embargo, los criterios utilizados para la delimitación de los *cluster* en Cataluña son más laxos. Comprenden tres aspectos esenciales: proximidad y conectividad espacial. Relaciones inter-empresariales y tipología de oferta y demanda diferenciada. De este modo se identifican dentro del segmento estratégico de sol y playa organizado en paquetes turísticos, el *cluster* Costa Brava Sur; o dentro del segmento de ciudad, el *cluster* Barcelona.

El análisis de cada *cluster* se realiza mediante el esquema del diamante de Porter, compuesto por las condiciones de los factores, los sectores de apoyo y relacionados, la propia estructura del sector y la estrategia de las empresas y las condiciones de la demanda (figura 4.4). La detección de las interrelaciones entre los factores y sus implicaciones reviste mayor importancia que el análisis individualizado de cada factor.

**Figura 4.4.**El “diamante” como instrumento de análisis de los factores determinantes de la competitividad.



Fuente: Monitor Company (1992) y elaboración propia.

#### A) La complejidad de los procesos de participación social en la escala regional.

La participación social se ha convertido en un componente fundamental de los nuevos enfoques de la planificación turística: la planificación estratégica y la planificación para un turismo sostenible. Cuando está asociada a planes estratégicos de tipo sectorial-turístico, la participación suele ser selectiva, puesto que se reduce a los agentes sociales vinculados directa o indirectamente con el turismo (desde asociaciones de empresas de hostelería a asociaciones de comerciantes), mientras que en planes estratégicos de carácter integral es espectro de participación se amplía considerablemente. Lo mismo ocurre con el enfoque integral de los modelos de planificación basados en la Agenda 21 o en los planes de desarrollo territorial que tienen lugar en las comarcas rurales al amparo de las iniciativas LEADER o PRODER.

En todos los casos la escala de la planificación suele ser local. La participación social en los planes de ámbito regional resulta más compleja, aunque no imposible. Desde el punto de vista turístico, los agentes sociales comparten aspectos comunes pero también les separan diferencias importantes. Mientras que las políticas de promoción pueden ser de interés compartido, los problemas sobre los que se actúa en un plan regional difieren de manera sensible entre destinos litorales, urbanos o rurales. Por tanto, los cauces de participación requieren un enfoque distinto al habitual en los procesos locales y reducen el alcance de las medidas de concertación.

Ante estas dificultades añadidas, los planes regionales han optado por una participación selectiva, basada generalmente en los Consejos consultivos autonómicos que representan a los agentes del sector turístico. En muchas ocasiones esta participación tiene un carácter meramente testimonial y sirve para legitimar una propuesta de planificación carente de discusión pública. El plan DIA (Junta de Andalucía, 1993) marca una diferencia significativa en esta manera de proceder puesto que la creación de un órgano de concentración. La Mesa del Turismo, pone de manifiesto la voluntad de impulsar un proceso de consulta, debate y negociación para llegar a un plan de consenso. Las funciones de la Mesa de Turismo no se circunscriben a la elaboración del Plan, sino que se mantienen en su fase de aplicación, seguimiento y control. Esta orientación de la política turística andaluza ha dado lugar posteriormente a la firma del Pacto Andaluz por el Turismo (1998) y está presente en la elaboración del Plan General de Turismo de Andalucía.

#### B) Predominio de análisis sectoriales desprovistos de un adecuado tratamiento de la dimensión territorial del turismo

De la misma manera que no cabe esperar de la planificación regional un alto grado de detalle y concreción territorial en sus propuestas, tampoco se justifica abstraer la actividad turística del territorio en el que se localiza y en cuya organización repercute, como si el movimiento turístico pudiera ser equiparables al tráfico de mercancías en un territorio-soporte, cuando es factor de localización y recurso imprescindible para la producción turística. Existe una peligrosa tendencia a la realización de planes con enfoque muy genéricos donde prima la acumulación de datos que explican la evolución sectorial de la actividad en detrimento de su distribución e implicaciones territoriales, circunstancia agravada por las limitaciones en la desagregación espacial de la información estadística que, para determinadas variables, difícilmente supera el ámbito provincial. Esta tendencia produce estrategias para una región en apariencia homogénea cuando la realidad territorial impone una notable diferenciación de las dinámicas de implantación turística en el contexto regional y, por tanto, requiere propuestas debidamente adaptadas. La necesidad de diferenciación de los distintos espacios turísticos en el conjunto regional se halla implícitamente reconocida en la proliferación de instrumentos de planificación subregional en las leyes autonómicas de turismo, instrumentos que serán objeto de análisis en un epígrafe posterior, paradójicamente, su grado de aplicación en casi nulo.

Las dos carencias detectadas, la escasa desagregación territorial de los diagnósticos y la falta de concreción de las propuestas, limitan la eficacia de la planificación e impide una mejor articulación de las políticas de las diferentes Administraciones territoriales y sectoriales. En las comunidades autónomas interiores se aprecia un sensible déficit en el inventario sistemático de los recursos turísticos que determina, en buena parte, la potencialidad turística del territorio, así como en la articulación territorial de la oferta turística a través de rutas, circuitos y otros mecanismos de complementariedad de los productos turísticos. Si bien el Plan Regional de Turismo de Castilla y León (1995-2000) incorpora estos planeamientos de tipo territorial, en el plan que sucede (Plan Regional de Turismo. 2001-2006) se diluyen dentro de un enfoque casi exclusivamente sectorial.

La progresiva generalización espacial del turismo en sus diversas manifestaciones refuerza el interés por la planificación de escala regional para alcanzar un modelo turístico compensado y coherente, pero también obliga a profundizar en la dimensión territorial de la planificación turística. Los planes regionales ya no pueden

circunscribirse a las áreas de mayor especialización turística (litorales, urbanas o rurales) pero tampoco pueden englobar todo el territorio regional de manera indiferenciada. Se impone una selección de las áreas turísticas, según su potencialidad y grado de especialización turística, para programar y jerarquizar adecuadamente las actuaciones públicas con el fin de configurar un sistema turístico regional diverso y competitivo desde el punto de vista turístico, a la vez que factor de reequilibrio desde el punto de vista territorial. En cualquier caso, el sistema turístico regional resulta indisociable del modelo territorial de cada comunidad autónoma, circunstancia que obliga a un acercamiento de las políticas de ordenación del territorio y del turismo.

Una primera y relativamente sencilla aproximación debería darse entre los sistemas de información territorial, dependientes de los departamentos de ordenación del territorio, y los sistemas de información turística, vinculados a las áreas de turismo. Estos últimos mantienen un excesivo sesgo estadístico mientras que la información territorial no suele tratar en profundidad dinámicas sectoriales. A pesar de su indudable impronta espacial. La integración de ambos sistemas, aprovechando las posibilidades que ofrecen los Sistemas de Información Geográfica, mejoraría enormemente los procesos de análisis territorial asociado a la planificación turística. Sirva como ejemplo reseñar la inconsistencia generalizada en el tratamiento de la oferta extrahotelera en áreas litorales, ignorada en las estadísticas convencionales de turismo y presente en las proyecciones de vivienda o en las estimaciones de población flotante realizadas por las áreas de medio ambiente u ordenación del territorio, cuando sería lógico cruzar todas las fuentes de información para conocer el volumen real de la oferta extrahotelera y las necesidades de gestión que origina.

### **¿Calidad o sostenibilidad? Argumentos para un cambio de paradigma en la planificación turística?**

Los síntomas de agotamiento del modelo turístico español en el tránsito de la década de los ochenta a los noventa propiciaron diversos análisis acerca de la actividad turística en España y sus perspectivas futuras. Los estudios realizados, entre los que destaca el Libro Blanco del Turismo Español (1990), confirmaron la necesidad de redefinir la estrategia competitiva de nuestro turismo. Entre las claves de la nueva estrategia se encontraba la necesidad de abandonar la competencia vía precios y sustituirla por una estrategia competitiva basada en la calidad. A lo largo de la década de los noventa, los diferentes planes nacionales reforzarán este planteamiento (Plan Marco de Competitividad del Turismo de 1992 y Plan Estrategias y Actuaciones de la Administración del estado en Materia Turística de 1996), hasta que el Plan Integral de Calidad de Turismo Español (PICTE) (2000-2006) lo afianza definitivamente en el contexto de la unión monetaria europea y lo proyecta de manera visible a los planes regionales de turismo elaborados por las comunidades autónomas.

La aplicación de la gestión de calidad al turismo puede considerarse una extensión de la gestión de calidad en el ámbito de los servicios y reviste indudable interés en su aplicación a las empresas turísticas. De hecho, el Plan de Calidad Turística Española (1996) inició la implantación de sistemas de calidad en hoteles, apartamentos, turísticos, agencias de viajes, campings y estaciones de esquí y montaña. Aunque con carácter desigual, esta iniciativa ha producido interesantes avances en la mejora de la calidad, sobre todo en los subsectores de hoteles, restaurantes y casas rurales. No obstante, la aplicación de la calidad a destinos turísticos, la definitiva por el PICTE como calidad integral, plantea mayores dificultades. Mientras que la calidad en el subsistema empresarial cuenta con técnicas y métodos de implantación contrastados y

eficaces. La calidad desde el punto de vista integral, que abarca a destinos y a la propia sostenibilidad ambiental, carece de sistemas de implantación conocidos, circunstancia que ha motivado la realización de estudios para el diseño de un Modelo de Gestión Integral de Calidad de Destino por parte de la Secretaría General de Turismo.

Dichos estudios sorprendentemente de un modelo de gestión de calidad previamente seleccionados que se ha valorado como el mejor adaptado a la gestión de calidad en destinos turísticos y que también ha elegido la Unidad de Turismo de la Comunidad Europea: el modelo EFQM (Fundación Europea para la Gestión de Calidad). Se trata de un modelo claramente dirigido a empresas que se ha aplicado a diversos destinos piloto. La figura 4.10 sintetiza la adaptación auspiciada por la Unidad de Turismo de la Comunidad Europea para destinos turísticos costeros (CE, 1999; Go y Govers, 2000).

**Figura 4.10.** Modelo de gestión de calidad integral en destinos turísticos costeros (CE, 1999)

| EN CINCO ETAPAS                         | (1) Unidad para una acción                                 | (2) Definición de las acciones                                                                               | (3) Realización de las acciones                                                                                  | (4) Medición de los efectos                                                                                                            | (5) Evaluación y Redefinición                              |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <b>Cada etapa y sus elementos clave</b> | Proyecto común                                             | Estrategia & Política                                                                                        | Actuaciones                                                                                                      | Indicadores                                                                                                                            | Resultados                                                 |
| <b>Principio Motor</b>                  | Dinámica de colaboración Cooperación                       | Dinámica de concepción                                                                                       | Dinámica de realización                                                                                          | Dinámica de seguimiento                                                                                                                | Dinámica de evaluación y redefinición                      |
| <b>Contenido</b>                        | Autoridad común. Estructuración y tipología de los agentes | Análisis de la situación existente. Objetivos y líneas directrices. Desarrollo sostenible. Recursos humanos. | Iniciativas públicas. Iniciativas de empresas privadas. Apoyo a los agentes turísticos de la organización líder. | Satisfacción necesidades de los turistas y profesionales. Calidad de vida local. Impactos agentes turísticos económicos y ambientales. | Evaluación de resultados. Recomendaciones para los agentes |
| <b>Agentes implicados</b>               | Organización líder y colaboradoras                         | Org. Líder, Admón., empresas y población local                                                               | Org. Líder, admón. y empresas                                                                                    | Org. Líder, admón. y empresas                                                                                                          | Org. Líder, admón. y empresas                              |

Integración

Esta adaptación presenta notables limitaciones. Por una parte, no es reconocible el modelo EFQM de aplicación a empresas y, por otra, no difiere en exceso de un marco de planificación convencional, si acaso con mayor hincapié en las necesarias relaciones de colaboración y cooperación, y en el seguimiento de la gestión a través de un sistema de indicadores. Seguramente posteriores trabajos contribuirán a perfeccionar este modelo, pero quizá ni la referencia de la calidad ni la metodología empleada sean las adecuadas.

El concepto de producto turístico global ilustra las enormes diferencias existentes entre las empresas y los destinos turísticos, que, sin pretensiones de exhaustividad, podrían concretarse en dos básicas: la presencia de múltiples unidades de decisión y gestión en los destinos turísticos, que dificultan la definición y el desarrollo de una estrategia unitaria y coherente; y la coexistencia, no exenta de conflicto, de dos tipos de rentabilidad, la empresarial y la social, esta última propia del sector público. Además, la pretensión de resolver los problemas de gestión de la calidad ambiental con el modelo EFQM excede las posibilidades de una metodología diseñada para otros fines. Los Sistemas de Gestión Ambiental del proyecto Municipio Verde sea adaptan mejor a esta finalidad y presupondrían la aplicación conjunta de dichos sistemas con el modelo EFQM para alcanzar el objetivo de localidad integral.

Ante estas dificultades, se propone cambiar el paradigma de la calidad integral, demasiado vago y, sobre todo, inadaptado a la planificación y gestión del espacio turístico por el paradigma de la sostenibilidad, concepto que comparte con la calidad su carácter impreciso y fácilmente apropiable, así como las dificultades de encontrar un esquema metodológico que haga realmente operativo este paradigma teórico. Sin embargo, se trata de un concepto que, convenientemente acotado, engloba mejor el carácter integral de la experiencia turística y la necesidad de una respuesta de gestión global.

El sesgo a favor de la preservación ambiental en vistas al concepto de desarrollo sostenible y adaptado a la creciente sensibilización ambiental de la demanda turística parece apropiado para fomentar un desarrollo cualitativo del turismo español mediante la cualificación de áreas consolidadas y la adecuada planificación de destinos emergentes. Al concepto sectorial de calidad, la sostenibilidad incorpora la necesaria dimensión territorial del turismo y aporta un modelo de desarrollo basado en el equilibrio entre la preservación ambiental, el crecimiento económico y la equidad social. No se trata de negar la importancia de la calidad en la estrategia competitiva del turismo español, pero sí de acotarla al subsistema empresarial y a las organizaciones públicas hasta donde puedan aplicarse sistemas eficaces.

El desarrollo sostenible puede ser el objetivo de referencia a la coordinación de la planificación integrada con la sectorial-turística que requieren los espacios turísticos porque aúna la base territorial con la búsqueda de la eficacia económica. Sin embargo, el desarrollo sostenible, como la calidad, no supera, como se ha podido comprobar en diversos planes turísticos, el terreno de la retórica. En otros casos, los procesos de planificación basados en la Agenda 21 han dado lugar a iniciativas interesantes que se han trasladado a los programas de actuación pública y a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Conviene, ante todo, consensuar un modelo de desarrollo turístico sostenible, no como una referencia utópica, sino como un objetivo alcanzable. A partir de este objetivo, la sostenibilidad puede interpretarse como un proceso de mejora continua en el plano turístico, socioeconómico y ambiental, que requiere un estricto seguimiento a partir de un completo sistema de indicadores.

La planificación para el turismo sostenible refuerza la escala local como ámbito idóneo para un desarrollo cualitativo, pero no conviene olvidar la necesidad de una perspectiva territorial más amplia de la sostenibilidad puesto que determinados destinos turísticos puedan ajustarse a un modelo sostenible a costa del consumo de recursos exógenos, de impactos en otros ámbitos espaciales por la localización de infraestructuras o de la relocalización de actividades molestas e insalubres. De nuevo, la escala regional de análisis y actuación se hace imprescindible.

## CONCLUSIONES

La nueva organización territorial del Estado establecida por la Constitución Española de 1978 y la pronta asunción de las competencias en materia de turismo por parte de las comunidades autónomas configuraron el marco político-administrativo idóneo para acabar con la postergación de la escala regional de la planificación turística, característica intrínseca al período con mayores tasas decrecimiento del turismo en España (1959-1974), marcado por la política centralista y la planificación indicativa al servicio de los intereses macroeconómicos del Estado. Sin embargo, durante la década de los ochenta la política turística autonómica sufre las inercias de su trayectoria en la Administración General del Estado y no desempeña más que una función residual en los primeros Gobiernos autonómicos, incluso en las comunidades de mayor especialización turística. Tan sólo Cataluña, Baleares y, a escala subregional, Andalucía, ofrecen experiencias de planificación interesantes que presagian el progresivo afianzamiento de la planificación regional del turismo.

La etapa recesiva que sufre el turismo español en el tránsito de la década de los ochenta a los noventa constituye el auténtico revulsivo para la planificación turística a distintas escalas. Se trata de planes de reacción a una coyuntura desfavorable que incorporan un balance crítico de los procesos de desarrollo turístico para adaptar la oferta a los nuevos requerimientos del mercado. Los diagnósticos y propuestas de actuaciones superan el ámbito sectorial y engloban los efectos económicos, ambientales y socioculturales del turismo con ello, al menos en el capítulo de intenciones, se distancian de la tradicional instrumentación económica y de la valoración acrítica del desarrollo turístico. Los planes regionales se elaboran en las comunidades litorales peninsulares que concentran mayor volumen de oferta turística (Cataluña, Andalucía y Valencia), mientras que en las comunidades insulares se observa una progresiva vinculación de la planificación turística con los instrumentos de ordenación del territorio.

En la segunda mitad de la década de los noventa, en un contexto del mercado favorable, se observa un significativo cambio de orientación en la planificación turística de los espacios regionales en España. Aunque con notorias excepciones, son las comunidades autónomas de la fachada atlántica y del interior peninsular las que acometen procesos de planificación más relevantes cuantitativa y cualitativamente, en consonancia con el papel otorgado al turista en la política de desarrollo regional, con la definición de una política turística adaptada a la realidad regional y con el crecimiento de las magnitudes de oferta y demanda, que, en algunos casos, permite hablar de un verdadero despegue turístico. Por tanto, cabe atribuir un papel significativo a la planificación regional en la difusión espacial del turismo y en la diversificación del modelo turístico español.

Indudablemente, la planificación se ha consolidado como una función básica de la política turística autonómica, aunque ejercida de manera desigual según las comunidades autónomas. Ahora bien, la planificación turística regional encierra una realidad muy heterogénea que conviene relacionar con el enfoque y el alcance de la planificación. En los capítulos iniciales de este trabajo se ha remarcado la trascendencia de la dimensión territorial del turismo, tanto para la competitividad sectorial de esta actividad como para asegurar su contribución al desarrollo regional y prevenir desequilibrios de tipo ambiental, económico y sociocultural. Esta evidencia plantea la falsa disyuntiva entre un enfoque integrado de la planificación turística, asimilables en cierto modo a la ordenación del territorio, y un enfoque puramente sectorial.

El distanciamiento de la actual realidad político-administrativa de determinadas aproximaciones teóricas a la planificación turística o la apresurada adaptación de esquemas de planificación diseñados para otros ámbitos geográficos han reforzado la concepción de la planificación turística como una auténtica “superplanificación”, principio y fin de la acción pública en los espacios turísticos. Sin embargo, la distribución de competencias y la práctica administrativa real sigue otros derroteros. La Administración turística no puede ordenar el territorio. Ya lo intentó, con nefastas consecuencias, mediante la aplicación de la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional, o con planes que establecían medidas de actuaciones territorial y urbanística a finales de la década de los setenta y que eran sistemáticamente desatendidos por las Administraciones competentes. En la actualidad, las propuestas relativas a la ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico en la planificación turística no superan el terreno de la voluntariedad si no establecen mecanismos de coordinación administrativa eficaces.

Carece de sentido continuar promoviendo planes turísticos de apariencia integrada pero de aplicación exclusivamente sectorial. Es necesario que cada comunidad autónoma clarifique el alcance y la vinculación de sus instrumentos de planificación turística y de ordenación del territorio, no como meras figuras legales, en algunos casos aletargadas durante varios lustros, sino con la voluntad de ejecutarlas superando viejas inercias y recelos administrativos. Las comunidades insulares ofrecen interesantes ejemplos a este respecto, a los que no cabe atribuir carácter excepcional por la fragilidad de los ecosistemas insulares, ya que son evidentes y notorios los problemas de saturación y congestión de determinados destinos litorales peninsulares.

El limitado alcance de la planificación turística, motivado por la actual distribución de competencias pero también por una clara insuficiencia financiera, y la extrema lentitud en el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio, confían, básicamente, la configuración del modelo turístico regional a la superposición de planes de fomento económico ligados a la política de desarrollo regional; planes sectoriales, entre los que destacan los relativos a las infraestructuras básicas; la yuxtaposición del planeamiento urbanístico municipal; y la política de espacios naturales protegidos. Este esquema real de la planificación de los espacios regionales reclama una coordinación que debe provenir de la ordenación del territorio como política horizontal, y que, en aquellos espacios cuya organización espacial se halla especialmente afectada por el turismo, puede concretarse en los instrumentos de ordenación del territorio de carácter sectorial. Sin embargo, es evidente que este planeamiento requiere agilizar los trámites de elaboración y apropiación de los instrumentos de ordenación del territorio y hacer operativo mecanismos de coordinación.

De este modo, la planificación sectorial no renuncia a la componente territorial del turismo; antes al contrario, debe profundizar en su mejor conocimiento para participar activamente en la elaboración de los instrumentos de ordenación de carácter sectorial. En este sentido, es preciso complementar el sesgo económico que han adquirido los sistemas de información turística, desarrollados tanto por la Administración General como por las Autonómicas, con un mayor énfasis en el análisis territorial del turismo. No obstante, la planificación de los espacios turísticos también requiere un enfoque sectorial porque, además de la distribución de las infraestructuras y las directrices básicas sobre los usos del suelo, hay que garantizar la competitividad de un sector básico en la estructura económica, dinámico e inserto en un contexto de mercado de complejidad creciente.

Las iniciativas de planificación turística analizadas corroboran la progresiva consolidación de la perspectiva sectorial, acompañada de una creciente simplificación de los planes, no siempre resultado de su adecuada y fluida integración en los procesos de gestión, circunstancia que posibilitaría aligerarlos gracias a un seguimiento apropiado y a la existencia de una secuencia de planificación continua. Sin embargo, la discontinuidad y la heterogeneidad marcan la evolución de la planificación turística de los espacios regionales. Por otra parte, el afianzamiento del enfoque sectorial origina efectos negativos sobre procesos de planificación caracterizados por escasas innovaciones metodológicas, no exentas de ciertas inconsistencias provocadas, en ciertas ocasiones, por la adaptación superficial de determinados paradigmas de planificación, entre los que cabe destacar la planificación estratégica. En particular, dos aspectos requieren una mención especial: cierto mimetismo en los diagnósticos y las propuestas de actuación; y la pérdida de la referencia territorial a causa de análisis y estrategias de actuación carente de la adecuada desagregación y concreción territorial. En este último aspecto, el recurso a la planificación diferida es habitual, esto es, a reservar determinados ámbitos de análisis y actuaciones a planes futuros que no siempre se llevan a cabo.

La progresiva generalización espacial del turismo en cada comunidad autónoma, favorece por la consolidación de modalidades turísticas diversas y las políticas de reequilibrio territorial, refuerza la necesidad de una perspectiva regional de la planificación para alcanzar un sistema turístico diverso, compensado, coherente y bien articulado en el modelo territorial de cada comunidad autónoma. Para cumplir este objetivo, resulta imprescindible superar la reseña dispersión sectorial de la planificación turística y su progresiva fragmentación territorial (comunidades autónomas, Diputaciones provinciales, Grupos de Acción Local de las iniciativas LEADER o PRODER, municipios, etc.). Las comunidades autónomas deben contribuir especialmente a una mayor articulación escalar de la planificación a partir de los principios de cooperación, corresponsabilidad y adicionalidad, que, de manera embrionaria, han generado resultados satisfactorios en los Planes de Excelencia y Dinamización auspiciados por la Administración General del Estado.

En el proceso de difusión espacial de la actividad turística son necesarias unas directrices regionales que sirvan de referencia a las diferentes iniciativas de planificación territorial y sectorial y que se hallen debidamente conectadas con el modelo territorial al que aspira cada región. De hecho, en la definición del modelo territorial que han acometido diversas comunidades autónomas el turismo ocupa, aunque con carácter variable según las comunidades, un lugar destacado en el surgimiento de nuevas polaridades territoriales, generalmente asociadas a los sistemas urbanos litorales; en la configuración del sistema de espacios naturales protegidos y las estrategias asociadas de promoción socioeconómica; en el mantenimiento del sistema de asentamientos rurales; o en las nuevas funciones de los espacios urbanos y metropolitanos. En el análisis de la política de desarrollo regional vinculada a la aplicación de los Fondos Estructurales se comprueba, de nuevo, el protagonismo creciente de la actividad turística, patente, además, en la asignación de cuantiosas inversiones ligada, por ejemplo, a las políticas de desarrollo rural. En este contexto, sorprende la inexistencia o la escasa definición de unas directrices regionales claras que guíen la intervención pública en materia turística, en consonancia con la política de desarrollo regional y de ordenación del territorio.

La proliferación de leyes autonómicas de turismo con carácter unitario e integrador en la década de los noventa configura un marco jurídico que refuerza el papel de la planificación en la política con la institucionalización de instrumentos de

planificación de ámbito regional y subregional, a la vez que abre nuevas vías de articulación con los planes municipales a través del régimen especial de los municipios turísticos, allí donde se ha creado. Sin embargo, la distancia entre el marco normativo y los procesos de planificación y gestión reales que acompañaron al proceso de mayor crecimiento del turismo en España parece reproducirse en la actualidad en determinadas comunidades autónomas. El ordenamiento autonómico del turismo se aconseja a un proceso mecánico, no exento de cierto mimetismo, y adolece de una evidente atonía en su desarrollo reglamentario. Sobre todo en aquellos aspectos referidos a la planificación de la actividad turística.

Además, consagra una vía administrativa de la planificación, con objetivos ciertamente ambiciosos, pero lastrados por prolijos procedimientos administrativos de declaración de Zonas de Preferentes Uso Turístico o Zonas Saturadas, figuras con reminiscencias de la primera legislación turística española cuya aplicación práctica resultó escasísima. Por el contrario, las necesidades de los espacios turísticos evolucionan hacia fórmulas de planificación más flexibles, orientadas a la colaboración público-privada y a la anticipación a los cambios del mercado turístico. Un enfoque de la planificación que ha calado primero en los destinos turísticos pero que se amplía progresivamente a la escala regional. Estas fórmulas han demostrado una mayor eficiencia cuando se han coordinado adecuadamente con los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico. Por tanto, ésta parece una vía de trabajo apropiada.

Por último, la preponderancia de la calidad en la actual estrategia competitiva del turismo español, explícita en los planes turísticos de última generación, no parece ajustarse a las exigencias de la planificación de los espacios turísticos. Sin duda, la gestión de la calidad debe constituir el eje central de la actuación de las organizaciones empresariales y públicas, a la vez que su mejora se convierte en un argumento promocional de interés indiscutible. Sin embargo, es difícil que las técnicas y los métodos propios de la gestión de la calidad se adapten a la transversalidad del hecho turístico y a su relevante dimensión territorial. Además, el concepto de calidad adolece de cierto sesgo sectorial que no satisface totalmente los objetivos económicos, ambientales y socioculturales asociados al desarrollo turístico.

Sin negar la necesidad de impulsar la mejora de la calidad en el turismo español, el paradigma de la sostenibilidad parece más apropiado como referencia de la planificación y gestión pública del turismo, concepto que, como la calidad aplicada al espacio turístico, resulta impreciso y fácilmente apropiable, incluso con intereses divergentes, pero que aúna la necesidad de preservar la calidad ambiental del espacio turístico, objetivo tradicionalmente menoscabado, con la búsqueda de la eficiencia económica. Junto a la preservación ambiental y a la eficiencia económica, el desarrollo sostenible incluye una dimensión propia de un país turística y socialmente avanzado: la equidad del desarrollo, o, al menos, la necesidad de responder a una sencilla pregunta, otrora impensable ¿para qué y para quién sirve el desarrollo turístico? El reto de la planificación turística radica en hacer operativo el paradigma de la sostenibilidad.