



Sustento del uso justo  
de Materiales Protegidos  
derechos de autor para  
fines educativos



**UCI**

Universidad para la  
Cooperación Internacional

UCI  
Sustento del uso justo de materiales protegidos por  
derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI – para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes pertenecientes a los programas académicos.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

- a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.
- b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.
- c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S, Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."
- d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.
- e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.



Organización Mundial del Turismo

EDICIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Agenda para Planificadores Locales:**

# **TURISMO SOSTENIBLE Y GESTIÓN MUNICIPAL**

**UNA PUBLICACIÓN DE TURISMO Y MEDIOAMBIENTE**

Copyright © 1999 Organización Mundial del Turismo

Agenda para Planificadores Locales:

**TURISMO SOSTENIBLE Y GESTION MUNICIPAL**

Edición para América Latina y El Caribe

ISBN: 92-844-0313-8

Publicado por la Organización Mundial del Turismo  
Madrid, España

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de la publicación podrá reproducirse, almacenarse en sistemas de recuperación de datos ni transmitirse de ningún modo ni por ningún medio (sea electrónico, electrostático, mecánico, por cinta magnética, fotocopia, grabación o de otro tipo) sin autorización de la Organización Mundial del Turismo.

Las denominaciones empleadas en esta publicación no implican, de parte de la Secretaría de la Organización Mundial del Turismo, juicio alguno sobre la condición de países, territorios, ciudades o zonas o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.



Impreso en papel reciclado

# Prólogo

**Garantizar la sostenibilidad del turismo se ha convertido en el reto principal de todos cuantos participan en el desarrollo y gestión de este vibrante sector de actividad llamado a crecer en los próximos decenios a tasas al menos similares a las registradas el último cuarto de este siglo.**

El crecimiento constante de esta industria y su tendencia consiguiente a la masificación se produce de forma paralela con una mayor conciencia ambiental de unos consumidores que cada vez exigirán destinos turísticos más limpios, más seguros y más benévolos para con el medio ambiente. Estas dos tendencias, cuantitativa y cualitativa respectivamente, convierten en algo imperativo el desarrollo y la gestión de una industria turística sostenible.

Aunque el sector turístico de un país en su mayor parte está desarrollado, financiado y gestionado por individuos y empresas privadas, la responsabilidad del sector público en cuanto a la garantía de su sostenibilidad a largo plazo es tan importante como la de los agentes privados.

Ello se debe, en primer lugar, a que una parte importante de los servicios de turismo consumidos es aportada por las instituciones públicas nacionales, regionales o locales por más que estos servicios las más de las veces no tengan un precio de mercado. En segundo lugar, las autoridades centrales o locales fijan las reglas del juego en diversos campos de actividad que condicionan la forma de desarrollo del turismo en un país o localidad. Así pues, para que el turismo se desarrolle de forma económica y ambientalmente sostenible se deberá garantizar una coordinación adecuada de tales reglas y reglamentos. En tercer lugar, sigue siendo responsabilidad del sector público vigilar el cumplimiento de las reglas y reglamentos acordados por todos los agentes participantes en el desarrollo y gestión del turismo.

Con este volumen suplementario para América Latina y el Caribe junto con la versión principal, la Organización Mundial del Turismo trata de intensificar sus esfuerzos a favor de la sostenibilidad del turismo en ese región. De forma especial la Organización quiere ofrecer directrices técnicas e instrumentos metodológicos tanto a las autoridades locales y funcionarios públicos de administraciones locales como a los promotores privados de turismo, de forma que puedan asumir sus responsabilidades en este campo con conocimientos técnicos más efectivos y actualizados.

Para el logro de este propósito, el presente volumen contiene una amplia y variada selección de estudios de caso de diferentes tipos de desarrollo turístico, en distintos puntos de América Latina y el Caribe, con valiosas directrices para desarrollar el turismo de una manera sostenible.

La OMT insta a todos los gobiernos centrales, regionales y locales de América Latina y el Caribe así como a las empresas de turismo en general, a que sigan los principios y directrices expuestos en esta publicación para así conseguir que el turismo en sus respectivas circunscripciones sea sostenible a largo plazo.



Francesco Frangialli  
Secretario General  
Organización Mundial del Turismo

# Autores y dirección facultativa

Esta Agenda de trabajo para municipios y planificadores locales de América Latina y El Caribe constituye un complemento a la nueva edición de la *Guía para Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible* preparada por **Edward Inskip** por encargo de la Organización Mundial del turismo y publicada por la Organización en enero de 1999.

Los autores de esta Agenda son **Manuel Marchena Gómez** (coordinador), profesor titular de la Universidad de Sevilla, que como consultor de la OMT ha desarrollado durante los últimos cinco años, precisamente en la región latinoamericana, toda una estrategia de formación y asesoría para el desarrollo turístico sostenible de la misma; actualmente tiene responsabilidades de gestión turística local en el Patronato de Turismo de Sevilla. **Fernando Vera Rebollo**, catedrático y Director del Título Superior de Turismo de la Universidad de Alicante, se ha incorporado también a estas tareas desde hace dos años y es un reconocido experto de las relaciones entre Medio Ambiente y Turismo en el Mediterráneo. **Alfonso Fernández Tabales** y **Enrique Santos Pavón**, profesores de la Universidad de Sevilla, son especialistas en desarrollo local y turístico en América Latina y han realizado estancias de formación e intercambio técnico en diversos países de la región en la que centran sus actuales pautas de investigación turísticas.

La dirección facultativa de esta obra ha correspondido a **Eugenio Yunis**, jefe de la Sección de Desarrollo Sostenible del Turismo de la Organización Mundial del Turismo. Han colaborado también en la revisión y edición final del texto las funcionarias de la OMT, Christine Brew y M<sup>a</sup> Teresa Ortiz de Zárate.

# Indice

## CAPÍTULO

### I

	Página
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	9
¿Qué contenidos tiene esta agenda? .....	11

### **TURISMO, SOSTENIBILIDAD Y COMUNIDAD LOCAL** .....

1. Los retos ante el nuevo escenario turístico del siglo XXI .....	13
2. La actividad turística y el objetivo de la sostenibilidad .....	17
3. Turismo y comunidad local .....	20
4. El juego de escalas: pensar en lo global y actuar en lo local .....	23
5. La participación de la comunidad en los procesos de desarrollo turístico .....	26
6. La proyección del ente local al exterior .....	29

### II

### **LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL MUNICIPIO TURÍSTICO** .....

1. Introducción a la temática tratada: justificación de un nuevo estilo de planificación .....	33
2. Fundamentos de la planificación estratégica aplicada al desarrollo turístico sostenible en el ámbito local .....	34
3. Metodología de elaboración de un plan estratégico local de desarrollo turístico sostenible .....	38
4. Riesgos derivados de la aplicación de la planificación estratégica al desarrollo turístico sostenible en ámbitos locales .....	43
5. Ventajas de la planificación estratégica aplicada al desarrollo turístico sostenible en ámbitos locales .....	44
6. Conclusión: el Plan Estratégico como instrumento de cambio social hacia la cualificación turística sostenible .....	47

### III

### **LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA GESTIÓN TURÍSTICA MUNICIPAL** .....

1. Ordenación territorial y competitividad turística .....	49
2. Una propuesta metodológica para los procesos de ordenación territorial .....	57
3. Liderazgo municipal .....	59
4. Coordinación de las áreas de gobierno en la gestión turística .....	64
5. Selección y compromisos inversores .....	67

### IV

### **SOSTENIBILIDAD Y COMPETITIVIDAD: TÉCNICAS, PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS** .....

1. El concepto de impacto en relación con la actividad turística .....	71
2. Técnicas, procedimientos y métodos .....	73
3. Técnicas con recursos escasos .....	82
4. Proyectos e inversiones desde el referente de la sostenibilidad .....	85
5. La gestión sostenible en el proyecto empresarial .....	89

CAPÍTULO

V

	Página
<b>EL MERCADEO LOCAL E INSTITUCIONAL DE LOS PRODUCTOS TURÍSTICOS SOSTENIBLES: ECOMARKETING Y MARKETING INSTITUCIONAL</b> .....	91
1. La calidad ambiental como principal elemento de promoción turística en el nuevo contexto .....	91
2. La localidad como producto turístico promocionable: el marketing institucional .....	93
3. La elaboración de programas locales de promoción turística basados en la calidad ambiental .....	94
4. La comercialización de productos turísticos en destinos sostenibles ...	105

VI

<b>LOS LÍMITES Y OPORTUNIDADES DEL MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO</b> .....	107
1. La relación entre sector público y sector privado: el requerimiento de la negociación .....	107
2. Objetivos y estrategias del modelo turístico municipal .....	110
3. La capacidad municipal en la gestión y administración del turismo sostenible .....	111
4. El municipio como producto turístico .....	115
5. Hacia un crecimiento equilibrado del turismo: preservación, calidad y valorización .....	119

VII

<b>LA FINANCIACIÓN Y LA GESTIÓN TURÍSTICAS</b> .....	127
1. El problema de la financiación turística .....	127
2. Principios generales y criterios para abordar la financiación turística .....	129
3. Las fórmulas de financiación de proyectos turísticos .....	132
4. Claves para asegurar el éxito de los proyectos .....	140

VIII

<b>LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE</b> .....	141
1. La formación de los recursos humanos en las empresas turísticas .....	141
2. La formación de técnicos de la administración y gestores públicos .....	145
3. La formación reglada .....	147
4. La formación de visitantes y población local en una cultura turística sostenibles .....	150
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	153



# Relación de estudios de caso

## EXPERIENCIA

	<b>Página</b>
1 El Proyecto de Turismo Sostenible Cuenca Azul (Guatemala) .....	16
2 La Agenda 21 para la Industria de los Viajes y el Turismo (OMT) .....	18
3 La Estación Biológica El Frío (Venezuela) .....	24
4 El Manual Indígena de Ecoturismo (Brasil) .....	27
5 Los Proyectos Turísticos Integrales (PTIs) como planificación integral de nuevos destinos turísticos (México) .....	35
6 El Programa Nacional de Municipalización del Turismo (Brasil) .....	37
7 La Agenda Local 21 de Calviá (España) .....	43
8 El proyecto “Lanzarote en la Biosfera” (España) .....	46
9 Descentralización y desarrollo local del turismo en Bolivia .....	62
10 El Plan Nacional de Municipalización del Turismo (Paraguay) .....	63
11 Los Comités de Desarrollo Turístico en los pueblos de la República de El Salvador .....	65
12 Liderazgo municipal y promoción turística: el caso del Ayuntamiento Municipal de Jarabacoa (República Dominicana) .....	68
13 El Proyecto Tiwanacu (Bolivia) .....	84
14 La Gestión de los Humedales en la Reserva de la Biosfera Bañados del Este (Uruguay) .....	87
15 La Gestión de la Reserva de la Biosfera “Sierra del Rosario” (Cuba) .....	88
16 Las Recomendaciones ambientales de la D.R.V. (Asociación Alemana de Agencias de Viaje) .....	92
17 El Consorcio “Turismo de Barcelona” como modelo de corporación público-privada de promoción turística (España) .....	94
18 El Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito (Ecuador) .....	109
19 Los Planes para la mejora de las infraestructuras y los servicios públicos del municipio de Loja (Ecuador) .....	112
20 La Misión de apoyo institucional de la OMT a la Secretaría Nacional de Turismo de Bolivia .....	116
21 El Plan Maestro de Zonificación y Desarrollo Maestro de Cayo Amberis (Belize) .....	130
22 El Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Curaçao .....	134
23 El Desarrollo turístico del Archipiélago de San Blas (Panamá) .....	138
24 Manual de Turismo y Gestión Municipal para la formación de técnicos locales (Chile) .....	146
25 Primera Maestría en Gestión Pública del Turismo de la Universidad Internacional de Andalucía (España) .....	149
26 Difusión de comportamientos sostenibles en los Humedales del Este (Uruguay) .....	151

# Relación de figuras

## FIGURA

	<b>Página</b>
1 Previsiones de llegadas de turistas por grandes regiones mundiales. Horizonte 2020 .....	14
2 Crecimiento de las llegadas de turistas internacionales a las Américas por subregiones 1995-2020 .....	15
3 Los tres pilares de la sostenibilidad .....	19
4 Ejemplo de matriz de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) .....	22
5 Escalas conceptuales y mercados turísticos .....	26
6 La proyección del ente turístico local: cuestionario para dimensionar el ámbito de proyección de nuestra iniciativa turística .....	30
7 Metodología de la planificación estratégica de destinos turísticos sostenibles .....	39
8 Aspectos del medio físico a considerar en la planificación del espacio turístico .....	50
9 Ordenación territorial del desarrollo turístico .....	53
10 Claves del éxito de un destino turístico .....	61
11 Desarrollo sostenible del turismo .....	72
12 Ejemplo de Matriz de Impacto Ambiental .....	75
13 La capacidad de carga turística .....	78
14 El análisis coste-beneficio .....	81
15 Medidas para un turismo consciente y responsable con el medio ambiente y con la población y culturas locales .....	83
16 Calidad en turismo .....	86
17 Gestión ambiental del desarrollo turístico .....	90
18 Elaboración de un programa local de promoción turística .....	96
19 Técnicas e instrumentos aplicables a la promoción de destinos turísticos locales .....	99
20 Las claves de la negociación .....	108
21 El marco institucional y político. Condicionantes y posibilidades .....	113
22 El municipio como producto turístico .....	118
23 Modelo de encuesta para evaluar las dotaciones del municipio de cara a la potenciación y gestión de la actividad turística .....	120
24 Esquema de la Unidad de Financiación dentro del Departamento de Turismo .....	132
25 Instrumentos para la financiación del turismo municipal .....	135
26 Líneas de ayuda de entidades financieras internacionales .....	139
27 La formación turística: vías de adquisición .....	143
28 La formación reglada: necesidades profesionales del sector turístico .....	148

# Presentación

Es una evidencia empírica que la sociedad que alumbra el siglo XXI está cambiando a una velocidad y con incertidumbres antes desconocidas. El turismo es uno de los factores de cambio, y expresión a la vez de la transformación, más palpables en este proceso a escala global. Las señales que expresan tales y tan notables cambios llegan de todas partes -sectoriales y territoriales-: globalización de la economía turística, “acortamiento” de las distancias, nuevos modos de transmitir y gestionar la información y la promoción turística, competitividad en todas las escalas de destino, sostenibilidad ambiental y autenticidad cultural como nuevos factores claves de la agenda turística...

Nos encontramos en un momento excepcional, que urge la definición de nuevos desafíos y herramientas en la planificación, desarrollo y manejo de los destinos turísticos, especialmente en la escala local. En efecto, “pensar en lo global para actuar en lo local” es uno de los titulares ya clásicos en la administración del cambio de milenio; porque no podemos negar que desde el municipio, desde la comunidad local, estemos impresionados por los interrogantes e incógnitas que se plantean en general, y en particular en el mundo del turismo, por los procesos de cambio en curso. Las nuevas tendencias turísticas y su impacto en el destino local crean confusión e incertidumbre por su imprevisibilidad. Existen, hablando en positivo, nuevas posibilidades y enormes potenciales desde la actividad turística que pueden ayudar a la comunidad local a configurarla de manera más humana, más equitativa y más competitiva.

En el actual contexto de globalización turística, la comunidad local adquiere desde el municipio un valor trascendental porque es un ámbito donde son posibles las propuestas que en la práctica den significado a las personas que viven en destino, las que vienen del lugar de emisión turística; a la par que es la escala desde donde exclusivamente se da la visualización real de la sostenibilidad ambiental y la autenticidad cultural de la práctica turística. El desafío es claro pero complejo: hacer viable el negocio y las empresas turísticas dentro del respeto a la participación de la comunidad local en las decisiones y la planificación del turismo. Ello con tres vértices de gestión: beneficios sociales y económicos para el municipio y sus habitantes, calidad y sostenibilidad ambiental y desarrollo turístico acorde con la autenticidad cultural y señas de identidad local.

Los municipios son un espacio privilegiado para experimentar en esta línea de trabajo porque son los ámbitos administrativos y comunitarios donde se dialoga permanentemente con la sociedad civil y los agentes, en nuestro caso, que configuran y desarrollan la actividad turística en destino; sean o no éstos ciudadanos de la propia comunidad.

Sería engañarse si a través de este texto se transmitiese una realidad actual autocomplaciente con el estado del municipio turístico. Las limitaciones de éste y de otros agentes locales que pretenden legítimamente aprovechar las oportunidades actuales de la dinámica turística son demasiado evidentes. Empezando por la falta de propia conciencia en la importancia de la especialización turística y de los impactos que produce, para bien y para mal, la implantación del turismo en la comunidad. El municipio no tiene recursos, o muy limitados y escasos, tanto humanos como financieros para llevar a cabo con inteligencia una labor exitosa de manejo turístico. Es lo habitual pero también es común la falta de imaginación y creatividad en la gestión turística de los recursos escasos; normalmente por falta de información y actualización.

Este libro pretende ser, quizás con cierto grado de inmodestia, una herramienta ágil, científica y básica para ayudar a las comunidades locales en la planificación y la gestión del turismo. En esta intención deben aclararse los siguientes aspectos para la mejor lectura y aprovechamiento de esta “guía”:

(I) Está pensada y diseñada para América Latina y El Caribe. Los autores han tratado de reflejar su experiencia en la región y las características específicas de dicho espacio para el manejo turístico desde la comunidad local y el municipio. La Región de Las Américas tiene una enorme variedad de situaciones pero claves comunes en la “diferencia turística”.

- Desde la concepción americanista no debe ocultarse que se ha tratado transferir “saber hacer” en errores y aciertos del territorio y de los municipios con una reconocida experiencia en el desarrollo turístico: hablamos en concreto del Mediterráneo turístico.
- En concreto no se oculta que explícitamente se ha buscado trazar puentes desde la tradición turística latina de Europa -particularmente la española- a la emergente realidad turística municipal de América Latina. Tanto por lengua, como por idiosincracia común, como por lo recorrido turísticamente, positivo o negativo, desde el Mediterráneo latino.

(II) En esta vocación latina, a una y otra orilla del Atlántico, se ofrece no un recetario cerrado de quiméricas propuestas, sino más bien, como aparece en el título, una *Agenda* de trabajo *para planificadores locales*. Un compendio sencillamente tratado de los temas fundamentales para implicar de forma más activa a las autoridades, agentes y comunidad local en el desarrollo y la creatividad turística.

- Esta Agenda se ha servido considerablemente de las directrices que, en forma de Guía, ha publicado la OMT en 1999 bajo el título *Guía para Planificadores Locales – Desarrollo Turístico Sostenible*.

- En este sentido, conviene decir que se ha pensado esencialmente en la administración municipal como el catalizador o líder en la aplicación práctica de la Agenda. El objetivo de la misma es el de fortalecer el gobierno local en sus decisiones y formulación turísticas.
- La Agenda de trabajo, sin embargo, no está exclusivamente dirigida a los responsables políticos, sino por igual a los de carácter técnico, tanto de las municipalidades, como de organizaciones no gubernamentales con influencia local. Es una Agenda “poli-técnica” de trabajo aplicada a la realidad local de Latinoamérica y El Caribe; pero siempre contando con la configuración insoslayable de los poderes municipales.

En cualquier caso, subyacen en el texto tres filosofías implícitas que han marcado su redacción: A) La convicción de que la comunidad local y el municipio deben tener un papel más activo, menos subsidiario y pasivo, en las decisiones turísticas. El destino turístico es, en último término, el municipio turístico. B) La necesidad de la planificación local, de una nueva planificación donde la negociación con los agentes económicos y sociales del turismo y la participación de la comunidad local estén al mismo nivel que la realización del “plan-libro”. Y C) La Sostenibilidad como hilo conductor. Sostenibilidad ambiental, social y sobre todo económica: la preservación y fomento de la calidad ambiental y cultural del municipio turístico es el capital fijo del negocio empresarial y de los ingresos públicos por turismo.

## ¿QUÉ CONTENIDOS TIENE LA AGENDA?

Se comprobará que se ha intentado que el texto sea de fácil comprensión, pero tratando de no caer en utopías simplistas o en la argumentación frívola. De ahí, que se sea prolijo en el estudio de experiencias reales y en las figuras y gráficos para ilustrar y dotar del mayor sentido práctico a los contenidos. La Agenda, así, se articula en siete capítulos y una sección final muy útil de bibliografía seleccionada:

**Turismo, sostenibilidad y comunidad local.** Es el capítulo introductorio y que marca las directrices básicas de la obra en sus argumentos y contenidos. Debe usarse este apartado para que los planificadores locales se provean de los discursos más actualizados en la relación turismo y sociedad local; los cuales pasan inevitablemente por la sostenibilidad. Además se encontrará cuáles son las tendencias que orientan la dinámica turística desde la escala local en América Latina y El Caribe.

**La necesidad de la planificación estratégica en el municipio turístico.** Después del debate sobre la planificación turística en general, este capítulo se esfuerza por precisar cuáles y como son las prácticas de mayor éxito en la planificación estratégica aplicada al nivel municipal. Nuevos estilos de planificación, más cercanos a la comunidad y a la negociación con los agentes empresariales y sociales. Debe utilizarse este capítulo para que en los ámbitos de aplicación municipal se pueda redactar un documento y sobre todo un procedimiento de planificación turística conveniente a los intereses locales.

**La ordenación territorial y la gestión turística municipal.** En América Latina y El Caribe, el proceso de ordenamiento territorial y urbanístico ha contado sólo de forma secundaria con el desarrollo turístico. Esta Agenda de trabajo propone que es precisamente este apartado uno de los instrumentos fundamentales en el poder local y en la planificación de la sostenibilidad turística. La coordinación de las tareas municipales puede verse muy facilitada en el ámbito del turismo si se cuenta, que es lo que ofrece este capítulo, con una guía de elaboración y puesta a punto de la ordenación turística del territorio.

**Sostenibilidad ambiental y Competitividad turística: técnicas, procedimientos y métodos.** En este capítulo no sólo se expresa el *qué* de las relaciones entre calidad ambiental y negocio turístico a escala local, sino que además se explora el *cómo* llevar a cabo en la práctica local una convivencia equilibrada entre ambos factores esenciales para el desarrollo turístico. Por tanto, se hallarán en este apartado técnicas a aplicar para que esta ecuación básica sea posible llevarla a cabo en el mundo real, con los limitados recursos de las municipalidades de América Latina y El Caribe.

**El mercadeo local e institucional de los procesos sostenibles ejecutados. El “ecomarketing”.** Es necesario simultanear las acciones de composición del producto turístico local con las de su mercadeo. Este capítulo orienta sobre la idea de que la mejor promoción es la mejora del producto desde una concepción sostenible y de calidad ambiental de dicho proceso de mejora. Además el mercadeo, que es muy costoso, debe ser imaginativo y consciente de los segmentos más provechosos para conseguir el retorno de las inversiones -públicas y privadas- realizadas. Así, la promoción y comercialización de los productos e intervenciones de mejora y fomento ambiental surgen como oportunidades en el contexto del marketing turístico de hoy.

**El marco institucional y político: límites y oportunidades de gestión.** En este capítulo se es muy consciente de las debilidades institucionales de la escala local. Por ello mismo se apuesta por dos claves básicas: la relación consensuada y negociada entre la administración pública y los sectores privados directa o indirectamente implicados en la dinámica turística; y por otro lado, en la necesidad de fortalecer los instrumentos de gestión turística local -se plantea un modelo simple- y de coordinación entre las distintas áreas municipales para optimizar los objetivos de la planificación turística.

**La financiación, la gestión y la formación turísticas.** En este apartado se afrontan dos problemas fundamentales: los recursos económicos para conseguir los objetivos considerados en la planificación estratégica, y la creatividad y el liderazgo en la capacidad de gestión con recursos tan limitados. En el capítulo se ofrecen algunas propuestas prácticas en estos dos sentidos y se argumenta en torno a la importancia de la formación profesional en turismo, como un medio esencial para obtener mayor rentabilidad en la gestión, tanto en los sectores de la administración pública como en la empresa privada.

# Capítulo I

## Turismo, sostenibilidad y comunidad local

### 1. LOS RETOS ANTE EL NUEVO ESCENARIO TURÍSTICO DEL SIGLO XXI

■ **El sector turístico se muestra como una actividad que continúa manifestando sus tendencias expansivas a nivel mundial** en términos cuantitativos y económicos (turistas, pernoctaciones, oferta, ingresos, inversiones, etc.). Esta situación favorecerá en mayor medida a las áreas, países y destinos emergentes (como es el caso de la región americana), siempre y cuando la planificación de las actuaciones responda a las nuevas exigencias de la demanda y a la necesidad de una gestión racional y operativa.

Desde dicha perspectiva, esta guía se concibe como un instrumento de apoyo al servicio de los gestores públicos y agentes sociales que desarrollan o pretenden realizar su labor en el campo de la actividad turística y en el ámbito local.

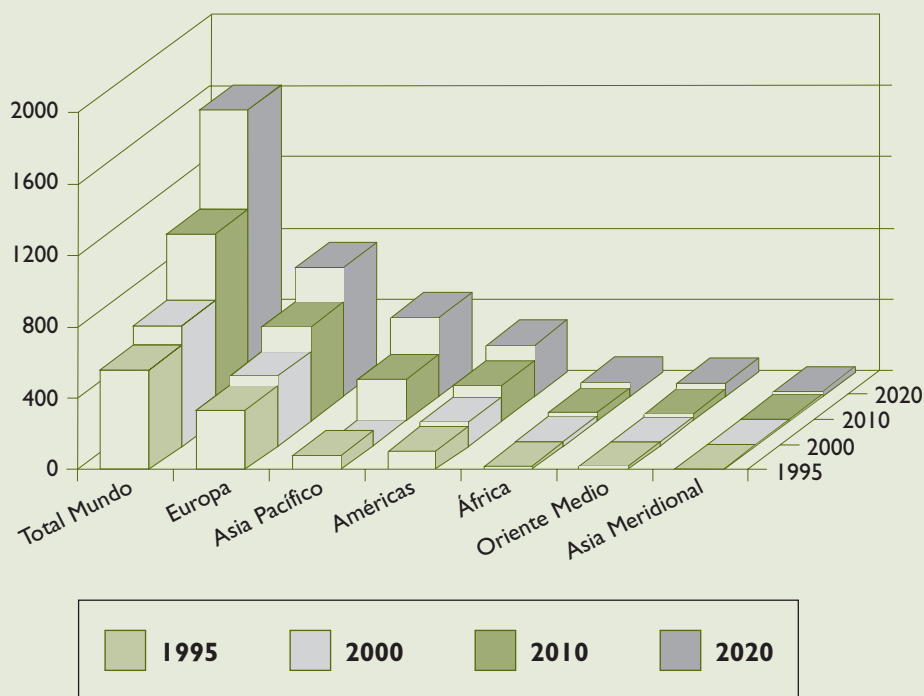
**El espacio geográfico americano será un destino de primer orden a nivel mundial para los turistas del siglo XXI**, si se mantienen las tendencias actuales. En este contexto, la planificación y la gestión in situ de recursos, productos y territorios de naturaleza turística se convierte en la actualidad en una exigencia básica para la consecución de modelos de desarrollo turístico equilibrados, sustentables y acordes con las recientes exigencias de los turistas más cualificados.

■ **Las nuevas motivaciones de la demanda** se orientan fundamentalmente hacia la valoración de los aspectos ambientales del destino, la autenticidad cultural y la calidad del producto entendida en sentido amplio («excelencia turística»). En este sentido los destinos locales latinoamericanos ofrecen enormes potencialidades que es necesario encauzar y gestionar en aras a evitar riesgos e impactos.

El turista del nuevo milenio no se satisface simplemente con la contemplación pasiva de los atractivos turísticos o con el simple disfrute del binomio sol/playa. Los segmentos de la demanda más cualificados, mejor formados y, a menudo, con mayores niveles de gasto turístico, se caracterizan por un nuevo estilo de hacer turismo y emplear su tiempo de ocio.

## FIGURA I

### PREVISIONES DE LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES POR GRANDES REGIONES MUNDIALES: HORIZONTE 2020



Fuente: Organización Mundial del Turismo.

Los proyectos y productos turísticos que desde esta guía se pretenden poner en marcha habrán de ajustarse a estos nuevos comportamientos de los turistas. En esa línea de trabajo, se plantean como requisitos básicos la apuesta decidida por la diversificación de la oferta frente a la monoproducción, la creación de productos específicos frente a los genéricos, el desarrollo de un modelo de turismo activo frente al contemplativo y el tratamiento personalizado y profesional de los turistas frente a los mecanismos propios del turismo de masas.

■ Al hilo de los cambios observados en la demanda, se hace necesaria una **reestructuración de la oferta existente** o la definición de nuevos criterios de implantación para los destinos en proceso de creación y consolidación. La introducción de tecnologías ambientales, la modernización gerencial, la gestión coordinada de los proyectos y la consideración de las variables territoriales, culturales y naturales son requisitos ineludibles para afrontar las nuevas posibilidades que ofrece el sector.

La **implantación de criterios y sistemas ambientales en los procesos de producción y gestión turística** no siempre han de suponer grandes inversiones o la adquisición de tecnologías muy complejas.

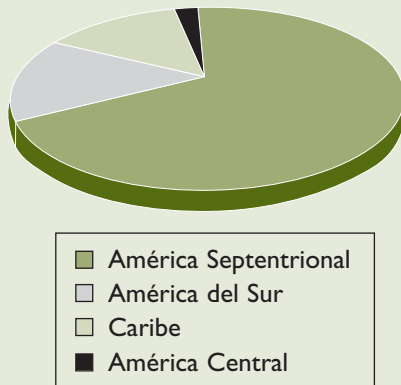


## FIGURA 2

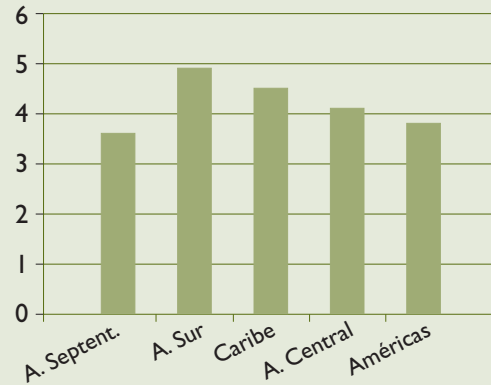
### PREVISIONES DE CRECIMIENTO DE LAS LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES EN LAS AMÉRICAS POR SUBREGIÓN 1995 - 2020

	MILLONES DE TURISTAS 2020	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL %
AMÉRICA SEPTENTRIONAL	194	3,6
AMÉRICA DEL SUR	43	4,9
CARIBE	40	4,5
AMÉRICA CENTRAL	7	4,1
TOTAL AMÉRICAS	284	3,8

Millones de turistas



Tasa de crecimiento en %



Fuente: Organización Mundial del Turismo.

La utilización de sistemas tradicionales de climatización (basados en recursos del entorno), la recogida selectiva de desechos, las políticas de concienciación sobre la necesidad de ahorro en el consumo de recursos básicos (agua, suelos, madera) o la utilización de energías renovables (solar, eólica, marina o biológica) son algunos ejemplos de iniciativas relativamente simples que conectan claramente con las nuevas dinámicas observadas en el sector.

Ello se ha de complementar con la **modernización de las estructuras organizativas de las instituciones y empresas turísticas**, objetivo que supone, por una parte, la agilización de los trámites de gestión e intermediación y, por otra parte, el apoyo decidido a la formación y profesionalización de los recursos humanos que desarrollan su labor en las actividades turísticas.

■ **El marco institucional ha de contemplar la consideración del turismo como una política prioritaria** para la consecución de mayores cotas de desarrollo económico y social. La creación de organismos, entes e instituciones públicas ha de conjugarse con un proceso continuo de cooperación y coordinación con los agentes sociales y empresariales implicados en la actividad turística.

Este es sin duda uno de los aspectos clave sobre los que hay que trabajar si se aspira, por parte de la comunidad en general, a concebir el turismo como una actividad económica relevante para la sociedad. No basta con la puesta en marcha de políticas públicas o con la aparición de iniciativas empresariales locales. Es necesario todo un **consenso social sobre los objetivos** que se pretenden conseguir con la implantación de la actividad turística y, en concordancia con esos objetivos, se hace imprescindible un marco institucional y legal que facilite y encauce el desarrollo de la actividad.

No puede haber proyectos turísticos exitosos si no existe una concordancia previa entre los diferentes agentes sociales de la comunidad, y para ello, es necesario generar un debate en torno a las expectativas e intereses de cada sector involucrado en el proceso de desarrollo turístico.

## EXPERIENCIA I

### Proyecto de Turismo Sostenible Cuenca Azul (Guatemala)

El Proyecto de Turismo Sostenible Cuenca Azul (Lago Atitlán, Departamento de Soloa, Guatemala) abarca 17 municipios en la vertiente del Pacífico, sobre el complejo de Sierra Madre, en el Altiplano Occidental del país.

Se trata de un proyecto de cooperación técnica ejecutado por la OMT con financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que pretende poner en valor un área con grandes potencialidades turísticas dentro de un contexto de sostenibilidad. El área cuenta con grandes valores naturales, culturales e históricos, lo cual hace posible un “uso turístico múltiple” del entorno del Lago Atitlán.

Los conos de los volcanes Atitlán (3535 mts.), San Pedro (3020 mts.) y Tolimán (3153 mts.) son refugio de especies endémicas en peligro de extinción. En la zona viven varias comunidades etnolingüísticas descendientes de la cultura maya clásica (Quichés, Cakchiqueles, Manus, Ixiles, Uspantecos, Pocomanes, etc.). Existen restos históricos prehispánicos y coloniales, además de una cultura viva rica en artesanía, tradiciones, sincretismo religioso, etc.

El proyecto pretende dar coherencia a todos estos recursos y estructurarlos en diversos productos turísticos complementarios, que puedan aportar ingresos económicos a las haciendas municipales y comunidades locales. Las iniciativas del proyecto serían las siguientes:

- El Parque Regional Rey Tepepul I, con funciones recreativas y educativas (senderos, centro de informa-

ción, área de hospedaje), y en cuya creación participarían la Comunidad de Santiago de Atitlán, la AALA, el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), la Universidad del Valle y la Dirección General de Bosques (DIGEBOS);

- Un Centro de Rescate de Vida Silvestre: iniciativa privada con la colaboración de la AALA;
- Centros recreacionales-turísticos en las playas de Santiago, San Lucas y San Pedro: manejados por las comunidades, el INGUAT, las municipalidades y la AALA;
- Una reserva biológica en los conos volcánicos: con una funcionalidad científica y una actividad turística de naturaleza controlada;
- Reservas naturales privadas: constituidas voluntariamente en tierras que colindan con las reservas biológicas y los refugios (tendrían el reconocimiento y el respaldo del Estado y la AALA);
- Zonas de amortiguamiento alrededor de las reservas: con participación de la DIGEBOS, ONGs reforestadoras extranjeras y la AALA;
- Centros arqueológicos: con una visitación controlada y un sistema de recreación limitada.

El criterio general que subyace en todo el proyecto es la idea de sostenibilidad de los recursos, circunstancia que sólo es posible conseguir con un adecuado diseño de figuras de protección y técnicas de gestión de recursos, a la vez que con una oportuna coordinación y cooperación entre diferentes administraciones, organismos e iniciativas públicas y privadas.

**Fuente:** *Conservación de Áreas Protegidas. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, Organización Mundial del Turismo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid 1993.*

■ El objetivo final, dentro de un escenario optimista, pero abieto y competitivo, es el logro **del desarrollo turístico en cuanto que desarrollo económico, social, cultural y ambiental**. El «triángulo mágico» de conceptos que integrarían dicho objetivo lo componen la eficacia económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

**La eficacia económica** implica que el turismo ha de ser ante todo una actividad generadora de rentas económicas para la sociedad y creadora de empleo digno y, a ser posible, cualificado. La eficacia económica, en términos sociales, no sólo supone rentabilidad empresarial y obtención de beneficios privados, sino más aún, reactivar y aumentar los niveles de bienestar de la comunidad en general.

**La equidad social** supone que el turismo ha de generar un reparto tanto de costes como de beneficios. No existe un proceso de desarrollo turístico equilibrado si aumentan las diferencias sociales y económicas internas de la sociedad o si se produce el beneficio excesivo de determinados grupos sociales o territorios frente a la marginación o empobrecimiento de otros.

**La sostenibilidad ambiental** implica la conservación y el respeto de los recursos y valores naturales que son la base de la propia actividad turística, y cuya existencia ha de ser garantizada en el futuro para el propio sostenimiento de la actividad y para asegurar el disfrute del medio por parte de las generaciones venideras.

## 2. LA ACTIVIDAD TURÍSTICA Y EL OBJETIVO DE LA SOSTENIBILIDAD

■ La **sostenibilidad** es un concepto complejo e integral que aglutina diversas pretensiones y enfoques. No sólo ha de entenderse, aunque sí principalmente, desde el punto de vista medioambiental, sino que también hace referencia a las vertientes económica, social y cultural de cualquier actividad productiva, incluida la turística.

Este concepto es relativamente reciente e impregna en la actualidad a cualquier iniciativa, proyecto o producto turístico que pretenda ser bien considerado, respetado, competitivo y exitoso a medio y largo plazo.

Un producto turístico es sostenible si no esquilma los recursos naturales del medio, si no contamina a unos ritmos superiores a los que la propia naturaleza asimila, si no congestiona el espacio disponible, si no genera tensiones sociales y pérdida de identidad cultural, etc.

Por lo tanto, **una iniciativa turística será sostenible, si permite mantener los valores naturales y culturales sobre los que se basa el equilibrio de la comunidad** y que han permanecido en una situación de equilibrio fluctuante durante largos períodos de tiempo.

■ El **concepto de desarrollo sostenible**, definido con detalle en el **Informe Brutland**, ha de ser el objetivo esencial de toda actuación o implantación turística, en cuanto que se han de preservar los valores y recursos

naturales presentes para su disfrute por parte de las generaciones futuras. Esto se traduce en procedimientos de planificación y técnicas de manejo basadas en la conservación, protección y racional gestión de espacios y elementos de valor natural.

La propia OMT, en la **Agenda 21 para los Viajes y el Turismo**, define el turismo sostenible como aquel que “satisface las necesidades de los turistas actuales y de las regiones de destino, al mismo tiempo que protege y garantiza la actividad de cara al futuro. Se concibe como una forma de gestión de todos los recursos de forma que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas al mismo tiempo que se conservan la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que soportan la vida”.

## EXPERIENCIA 2

### Agenda 21 para la Industria de los Viajes y el Turismo

La Agenda 21 plantea que “para los departamentos del gobierno, las administraciones nacionales de turismo y las organizaciones comerciales representativas, el objetivo principal consiste en establecer sistemas y procedimientos para introducir consideraciones de desarrollo sostenibles en el núcleo del proceso de toma de decisiones, y definir las acciones necesarias para el logro de este desarrollo turístico.

Las nueve áreas de acción prioritarias son las siguientes:

1. Evaluación de la estructura regulatoria económica y voluntaria existente para lograr un turismo sostenible;
2. Evaluación de las consecuencias económicas, sociales, culturales y medioambientales de las operaciones de la organización;
3. Formación, educación y concienciación pública;
4. Planificación para un desarrollo sostenible del turismo;
5. Medios para un intercambio de información, conocimientos y tecnología que se relacionen con el turismo sostenible entre países desarrollados y en desarrollo;
6. Facilitar la participación de todos los sectores de la sociedad;
7. Diseño de nuevos productos turísticos centrados en la sostenibilidad;
8. Medición del progreso necesario para alcanzar un desarrollo sostenible;
9. Asociaciones para un desarrollo sostenible.”

Fuente: W TTC, OMT y Earth Council.

FIGURA 3



Del mismo modo se definen los productos turísticos sostenibles como “aquellos que son desarrollados en armonía con el medio ambiente, la comunidad y las culturas locales, de forma que éstas se conviertan en beneficiarios permanentes, no víctimas del desarrollo turístico”.

■ No se puede obviar la necesidad de una **sostenibilidad económica** de los destinos y productos turísticos. El objetivo de alcance no es la rentabilidad inmediata de las operaciones, sino que el verdadero reto es su consolidación productiva y social y su aportación al desarrollo socioeconómico duradero.

Evidentemente, además del requisito de la sostenibilidad ambiental, los productos y actividades turísticas requieren para su éxito social una sostenibilidad económica. Ello supone que los proyectos han de ser dimensionados de manera adecuada, para evitar tentaciones megalómanas o iniciativas de muy reducido alcance.

A la actividad turística se le ha de exigir que garantice la captación de demanda de forma estable, evitando la excesiva estacionalidad, y que asegure la mejora del nivel de vida de la sociedad de forma sostenible, no de un modo repentino y especulativo que pueda conllevar tensiones y situaciones de insostenibilidad de los recursos.

■ Por último, el tercer requisito del sistema turístico local es **la sostenibilidad social y cultural**. La malla social y los recursos culturales de la comunidad han de ser los motores del desarrollo turístico, nunca meros objetos de consumo con exclusivo valor de cambio. La autenticidad y conservación de los valores sociales y culturales son una garantía de éxito para la actividad turística, por el contrario, su desnaturalización o comercialización excesiva supone un riesgo a largo plazo para la sostenibilidad de la actividad.

Los nuevos turistas del siglo XXI no sólo demandan recursos, productos o actividades con contenido turístico, sino que están interesados cada vez más en el conocimiento y la implicación con la sociedad y la cultura con la que conviven.

Esto supone oportunidades y riesgos, en cuanto que el **turismo es una actividad ambivalente que puede servir para activar, dignificar y reconocer el valor de la cultura local, al mismo tiempo que puede producir situaciones de choque cultural**, pérdida de identidad o museización de los rasgos identificadores de la sociedad.

Las iniciativas han de ir encaminadas en todo momento a conservar las tradiciones y costumbres, ya que ello tiene un doble interés:

- ejerce una función protectora y potenciadora de las señas culturales locales;
- supone una puesta en valor de esos elementos de cara a su conocimiento, respeto y valoración por parte de los turistas.

### 3. TURISMO Y COMUNIDAD LOCAL

■ La **escala local** presenta un alto nivel de adecuación para el desarrollo de la producción y la gestión turísticas. Las oportunidades de gestión y control directos de destinos y procesos productivos que ella facilita, la flexibilidad y posibilidades de rectificación que ofrece y, en última instancia, la participación social que puede generar, son razones más que suficientes para destacar su idoneidad y posibilidades de éxito en los procesos de desarrollo turístico.

Así pues, el ámbito local se presenta como más oportuno que el nivel nacional o la escala regional para plantear políticas efectivas y proyectos concretos. Frente a la abstracción y lo impersonal de los niveles superiores, **en el medio local se puede facilitar la participación de toda la comunidad**, la discusión sobre estrategias y objetivos y la toma de decisiones profundamente democráticas sobre las iniciativas a emprender.

En este sentido se requiere **la participación de todos los agentes interesados**: representantes políticos, gestores, empresarios, asociaciones vecinales, grupos ambientalistas, etc. Todos ellos configuran el microcosmos local y se abren grandes posibilidades de éxito ante la oportunidad de atender a todos y cada uno de ellos en el proceso de planificación turística.

■ La actividad turística ha de ser concebida en todo momento como un medio, más que como un fin en sí mismo, que puede coadyuvar junto con otras actividades económicas a la consecución de mayores niveles de desarrollo económico y social de la población local. Los ingresos percibidos, el empleo creado, el aumento de los niveles de bienestar material y la cultura profesional y empresarial derivados de la actividad son algunos de los efectos que se observan en el lado positivo de la balanza turística.

Los beneficios derivados de la actividad, como ya se ha sugerido anteriormente, han de redundar sobre la sociedad en general, afectando a diferentes conceptos y agentes sociales.

Se ha de generar empleo en la ejecución de los proyectos, en el mantenimiento de las instalaciones o en los servicios profesionales para atender al turista. Se han de mejorar las infraestructuras de comunicación que conectan al destino con los mercados turísticos. Los equipamientos públicos, servicios y dotaciones básicas han de estar asegurados tanto para turistas como para habitantes de la comunidad. El apoyo a iniciativas empresariales locales y la formación de los recursos humanos son otros aspectos positivos que la actividad turística puede fortalecer.

■ Sin embargo, no son de menos entidad los **riesgos ambientales** para la comunidad. Los impactos sobre el medio natural y el entorno local, el despido y la presión sobre los recursos básicos (agua, suelo, biodiversidad) y la saturación del territorio con funcionalidad turística, exigen de técnicas concretas de planificación y manejo que son tratadas de forma detallada en diversos capítulos de este manual.

No se pueden obviar tampoco los aspectos negativos que el turismo puede acarrear para una comunidad local. **La cuestión primordial reside en minimizar al máximo los posibles impactos**, en primera instancia, y después en valorar en qué medida nos conviene o no la actividad turística, si se diera el caso de que tales impactos fuesen difícilmente reductibles.

La comunidad local ha de contar inevitablemente con una serie de riesgos y con unos determinados impactos. No es posible la actividad turística sin unos mínimos impactos ambientales, sociales o culturales. Pero sí es posible prever esos impactos, planificar su tratamiento, atajarlos o reducirlos mediante técnicas o iniciativas ya conocidas y empleadas en otros lugares.

■ **Las tensiones entre actividad turística y cultura local** se manifiestan a menudo en comunidades que no han sabido conjugar adecuadamente los procesos de crecimiento económico y la heterogeneidad social que genera el turismo con la necesaria preservación de la identidad cultural. La clave del éxito del turismo como actividad sostenible (desde el punto de vista social) no resi-

## FIGURA 4

### EJEMPLO DE MATRIZ DE DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES (DAFO), A NIVEL MUNICIPAL Y EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD TURÍSTICA



Delivered by WTOelibrary to  
 unknown  
 Fri, 03 Feb 2006 18:47:03



de en la transformación de la sociedad y la cultura local en aras del desarrollo turístico, sino que **la actividad ha de ser integrada en los esquemas sociales y productivos previamente existentes**, y manejada desde los planteamientos que exigen los valores y particularidades culturales de la comunidad local.

Nunca ha de plantearse la transformación de la sociedad y la cultura local o su adaptación para atraer o satisfacer a la demanda turística. A los turistas les interesan las sociedades reales, sinceras, vivas, con sus costumbres, sus valores, su cosmogonía e, incluso, sus tensiones y sus problemas. Cada vez tienen menos atractivo los “montajes turísticos” que pretenden idealizar una cultura o que hacen de las sociedades locales “teatros turísticos” o museos.

Es por ello que no debemos obsesionarnos en proporcionar al turista espectáculos folklóricos irreales. Simplemente con conservar las costumbres y facilitar su conocimiento y comprensión ya estaremos desarrollando una iniciativa que el turista sabrá valorar y respetar en su justa medida.

■ Ante el panorama expuesto, caracterizado por la existencia de sinergias positivas e impactos negativos, se hace necesario el planteamiento de estrategias que activen las fortalezas y potencialidades de la comunidad de cara a la consecución del desarrollo turístico, del mismo modo que se ha de pretender minimizar los riesgos que plantean las debilidades y amenazas que se aprecian en la relación entre actividad turística y comunidad local (**matriz DAFO**).

Por lo tanto, ya hemos visto cómo la actividad turística puede tener importantes efectos positivos sobre la economía y la sociedad local, al mismo tiempo que puede generar efectos negativos sobre esa misma comunidad.

Sería interesante elaborar una **tabla de aspectos positivos (fortalezas y oportunidades) y de aspectos negativos (debilidades y amenazas)** que pudiera servir de diagnóstico inicial de las interacciones entre el sector turístico y la comunidad local.

En la elaboración de este cuadro deberían intervenir todos los agentes que conforman la sociedad, ya que estos tienen diferentes planteamientos y perspectivas que pueden enriquecer el diagnóstico y mejorar las posibilidades de éxito de la planificación del destino turístico.

#### 4. EL JUEGO DE ESCALAS: PENSAR EN LO GLOBAL Y ACTUAR EN LO LOCAL

■ **La consideración de las variables y dinámicas del escenario turístico global** es un requisito imprescindible para el adecuado diseño y proyección del destino turístico local. El planteamiento de las actuaciones a partir de un enfoque exclusivamente de oferta adolece generalmente en la práctica de inconsistencia e inadecuación ante las señales del mercado y las exigencias de la demanda.

Por lo tanto, es conveniente realizar **una investigación continua sobre las tendencias observadas en el mercado** y los mecanismos más adecuados para ajustar nuestros productos a las demandas de los turistas.

En esta línea de acción sería importante evaluar los siguientes parámetros:

- a) ¿qué destinos turísticos son los que más crecen? ¿por qué?
- b) ¿qué tipo de productos prefieren los turistas?
- c) ¿en qué prefieren emplear su tiempo de ocio?
- d) ¿cuánto dinero gasta cada segmento de la demanda y en qué lo gasta?
- e) ¿qué exigen del destino para garantizar su recurrencia al mismo o su promoción entre familiares, amigos o conocidos?

Es fundamental para investigar en este ámbito, tener acceso a las estadísticas turísticas regionales, nacionales o internacionales. En muchas ocasiones estos datos ofrecen una visión prospectiva a corto y medio plazo sobre las señales observadas en el mercado y las previsibles tendencias venideras.

### EXPERIENCIA 3

## Estación Biológica El Frío (Venezuela)

La Estación Biológica El Frío (Estado de Apure, Venezuela) es una iniciativa de carácter ambiental con una importante trascendencia turística. Ubicada en el Hato El Frío y gestionada por la ONG española Asociación de Amigos de Doñana, fue constituida para promocionar e impulsar todo tipo de actividades que supongan la defensa, investigación, conservación y uso sostenido de la naturaleza, así como para fomentar las tareas educativas y de formación en el ámbito de los recursos naturales.

La estación tuvo en sus inicios subvenciones de organismos internacionales (UNESCO), pero ahora tiende a la autosuficiencia económica sirviéndose de una actividad ecoturística controlada y sostenible.

Existe una instalación alojativa en la estación con diez habitaciones dobles, un comedor y una sala de estar. Las infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y energéticas son primarias, pero suficientes para proporcionar salubridad y confort a los usuarios, además de estar adecuadamente adaptadas a la especial sensibilidad y fragilidad del entorno.

Los precios oscilan en torno a los 100 dólares diarios por persona, que incluyen alojamiento, tres comidas y dos excursiones diarias por el interior del Hato, en jeep o en barca, con el objetivo principal de conocer los ecosistemas, la fauna y la flora de la zona.

La demanda es fundamentalmente europea (alemanes, españoles, franceses, escandinavos...) y se trata generalmente de profesionales especializados (biólogos, ornitólogos, periodistas científicos, etc.), con una edad media de 35 años.

Los ingresos obtenidos por esta vía se utilizan para financiar los programas de conservación y reproducción de especies en peligro de extinción y para implementar técnicas de manejo sostenibles (dentro del proyecto titulado "Ecodesarrollo en Los Llanos de Venezuela").

La principal conclusión que podemos obtener de esta experiencia es que el turismo puede ser un instrumento muy importante para financiar políticas o proyectos de otra naturaleza (ambientales, sociales o culturales), siempre y cuando la actividad turística se ajuste a las capacidades y equilibrios propios del espacio en el que se implante.

**Fuente:** *Elaboración propia.*

■ El ámbito de trabajo de la comunidad local manifiesta sus ventajas comparativas, frente a otras escalas de actuación, de cara a la consecución del desarrollo turístico en dos sentidos: en primer lugar **lo local es concreto y tangible, por lo tanto más fácil de planificar, diseñar, gestionar y controlar**; en segundo lugar lo local presenta los valores de la especificidad y el sentido diferencial, por cuanto que presenta caracteres o peculiaridades que lo hacen irrepetible y con amplias posibilidades de atracción turística siempre y cuando se realice una planificación adecuada de la actividad.

El turista de hoy en día ya no siente la misma atracción por las grandes moles de hormigón y asfalto, con miles de apartamentos semejantes, enclavadas en los ámbitos litorales y que no presentan diferencias significativas entre sí, independientemente de la región o país en el que estén localizadas.

Actualmente se busca disfrutar del tiempo de ocio en espacios concretos, especiales, diferentes, no mejores ni peores que otros, sino simplemente peculiares y distinguibles de los demás.

Con esto se quiere decir, que aunque podamos tener la referencia de otras actuaciones turísticas y en cierta medida nos interese imitar determinadas intervenciones, **siempre será más rentable y exitoso desarrollar nuestro propio modelo turístico basado en los recursos, el patrimonio y la idiosincrasia de nuestra comunidad.**

■ La traslación de las teorías, tendencias e impulsos observados a escala global hacia el ámbito local es el proceso más complejo de la planificación y producción turísticas. Por una parte se exige el análisis, diagnóstico y síntesis de las dinámicas generales observadas en el escenario turístico global a medio y largo plazo, por otra parte se hace necesario el inventario de recursos, la planificación del proceso de desarrollo, el catálogo de posibles actuaciones y la selección concreta de proyectos que más se ajustan a las pretensiones de la comunidad y las tendencias globales del mercado.

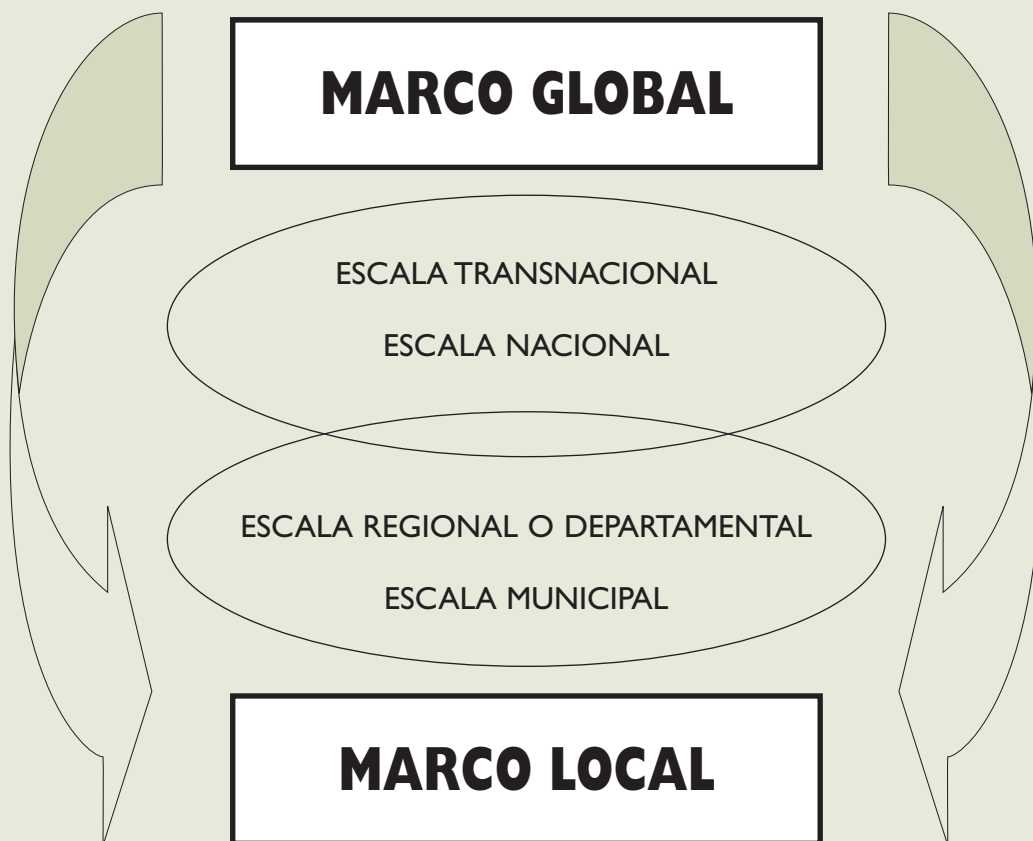
Hemos afirmado que, por una parte, se hace necesario el análisis de las dinámicas observadas en el mercado turístico para que nuestros proyectos o productos se sitúen dentro de las demandas potenciales existentes.

Por otra parte se ha señalado que la comunidad ha de potenciar un modelo de desarrollo propio, específico, diferenciado y que no caiga en la repetitividad y uniformidad propia de los modelos litorales convencionales.

No existe una contradicción entre ambas afirmaciones. **Hay que pensar en el escenario global y actuar en el ámbito local.** Si sólo pensamos y actuamos teniendo en cuenta el sistema global, corremos el riesgo de perder nuestra identidad y proyectar productos repetitivos y poco atractivos. Si actuamos en lo local sin tener en cuenta las dinámicas globales es probable que nuestros proyectos y productos no se ajusten a las motivaciones de la demanda y no tengan cabida en el mercado.

**FIGURA 5**

**ESCALAS CONCEPTUALES Y MERCADOS TURÍSTICOS**



Delivered by WTOelibrary to  
unknown  
Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

**5. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO TURÍSTICO**

■ El principal argumento o recurso con que cuenta la comunidad a la hora de proyectar el desarrollo turístico es su propio substrato social y cultural. La identidad colectiva, las relaciones sociales, los valores y creencias, la estructura económica y productiva tradicional son elementos que han de ser aprovechados como sólidos basamentos sobre los que se han de asentar los procesos de desarrollo turístico.

Los procesos de desarrollo turístico, al igual que otras actividades productivas como la agricultura, la ganadería, la pesca o la transformación agroalimentaria, han de hundir sus raíces en la propia sociedad local si es que se concibe al turismo como una actividad socialmente integrada y culturalmente beneficiosa.

El turismo no ha de suponer la implantación de nuevas relaciones sociales, nuevos valores culturales o nuevas costumbres ajenas a la comunidad. Para lograr un desarrollo turístico equilibrado y sostenible se requiere que el basamento social y cultural previo de la comunidad oriente e impregne la concepción de los proyectos y la ejecución de los productos turísticos.

Por lo tanto, **debemos adaptar el desarrollo turístico a las aspiraciones y objetivos de la comunidad**, tomando siempre como referencia los valores, ideales y estructuras sociales y económicas previas de la misma.

■ La **activación de los recursos humanos** es esencial para procurar una actividad turística social y economicamente integrada en la comunidad. A las acciones de formación profesional se han de **unir estrategias de implantación de una conciencia turística en la sociedad local**, siempre compatible con e inteligible desde los valores del substrato cultural propio.

Este es otro de los aspectos más complejos para la consecución de un proceso de desarrollo turístico en una comunidad, ya que en muchas ocasiones no existe una conciencia turística en la sociedad y resulta difícil generar tal conciencia sin tambalear los presupuestos culturales, ideológicos o religiosos de la misma.

## EXPERIENCIA 4

### Manual Indígena de Ecoturismo (Brasil)

El Manual Indígena de Ecoturismo (Brasilia, 1997) es una iniciativa de gran interés, que pretende ofrecer a los indios de la Amazonia un instrumento útil para ordenar y gestionar las actividades ecoturísticas en sus tierras.

Elaborado y redactado por el GTC Amazonia, la Secretaria de Coordinacao de Amazonia y el Ministerio de Meio Ambiente, dos Recursos Hidricos e de Amazonia Legal, es el resultado de un seminario en el que participaron antropólogos, especialistas en ecoturismo y técnicos indígenas, para la realización de un Programa Piloto de Ecoturismo en Tierras Indígenas.

Se dice expresamente que el manual es “un documento hecho con cuidado y sensibilidad para no interferir en las sociedades indígenas. Al contrario, procura resguardarlas y protegerlas, proponiendo principios y procedimientos para una visita ordenada en sus tierras”.

Su propósito es, sobre todo, orientar a los indios y no indios acerca de lo que constituye el ecoturismo basado en criterios de sustentabilidad y sus posibles beneficios, sugiriendo prácticas de autogestión y procedimientos para prevenir o atenuar los posibles riesgos de los impactos negativos.

Lo más importante a destacar es que el manual está

concebido desde las preocupaciones indígenas y atiende a los principales riesgos que estas comunidades tienen en relación con el turismo. En la propia elaboración del manual participaron indígenas y esto se percibe en el estilo del manual, sus ilustraciones, su claridad y su sencillez.

Recogemos aquí los ocho principios que han de ser observados para el adecuado desarrollo del ecoturismo en tierras indígenas: 1. La tradición cultural debe prevalecer sobre los intereses del ecoturismo; 2. El ecoturismo deberá tener en cuenta el grado de contacto exterior de la sociedad indígena; 3. El ecoturismo debe respetar y valorar la cultura local; 4. La comunidad debe participar en todo el proceso de ecoturismo en sus tierras; 5. Corresponde a la comunidad la gestión del ecoturismo en sus tierras; 6. El ecoturismo debe generar recursos económicos para mejorar la calidad de vida de la comunidad indígena; 7. El uso sustentable de los recursos naturales debe ser practicado; 8. El ecoturismo debe ser una actividad complementaria y de apoyo a las actividades tradicionales y el resto de proyectos de la comunidad.

Todo ello se completa con una serie de consejos prácticos, muy concretos, sobre los principales riesgos que es preciso evitar (culturales, sociales, ambientales, comerciales) y sobre la gestión y tratamiento de los residuos que generan las prácticas turísticas.

**Fuente:** Secretaria de Coordenação da Amazônia, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Brasília 1997.

**Implantar conciencia turística no significa convencer** a la sociedad de que el turismo es maravilloso y una opción ideal para mejorar la situación económica de la comunidad. **Implantar conciencia turística es ante todo informar sobre las oportunidades y riesgos que la actividad turística puede suponer para la comunidad** y también preparar y formar a la sociedad para asumir dicha actividad evitando tensiones y maximizando los beneficios de todo tipo (económicos, sociales, ambientales, culturales, etc.).

■ Un método eficaz para la consecución de una conciencia turística local y la imbricación de la sociedad en los procesos de planificación, producción y gestión turísticas es el planteamiento del “**efecto demostración**”. El conocimiento de experiencias concretas exitosas en otros ámbitos y la concienciación sobre la propia capacidad de la comunidad para llevar a buen puerto proyectos similares es siempre un buen aliciente para aglutinar esfuerzos en torno a los proyectos planteados.

Ya decíamos en epígrafes anteriores que es necesario investigar el escenario turístico global en el cual nos movemos, para proyectar adecuadamente nuestro proceso de desarrollo turístico.

Además de conocer las estadísticas sobre el sector, las proyecciones futuras o las nuevas tendencias de los turistas, es particularmente enriquecedor tener conocimiento de proyectos o casos concretos que han sido desarrollados en otros lugares y que pueden servirnos de referencia, tanto en lo positivo como en lo negativo. En tal sentido conviene informarse sobre otras experiencias, asistiendo a jornadas, reuniones o foros de debate sobre turismo.

■ **La participación de la sociedad en el proceso de desarrollo turístico es imprescindible desde un enfoque democrático y de equidad social de las actuaciones.** Esta participación ha de concretarse en mecanismos diferentes (consulta y exposición pública, encuestas, etc) según las distintas fases observadas en el proceso de planificación: análisis, diagnóstico, definición de objetivos, estrategias, propuestas y programación.

Una primera medida, siempre oportuna antes de iniciar cualquier acción de contenido turístico, es sondear la opinión de la sociedad acerca de los planteamientos previos existentes. La realización de encuestas y entrevistas ofrece siempre un material de gran valor para calibrar las opiniones y posiciones del conjunto de la sociedad sobre los proyectos planteados.

Una vez ajustados los objetivos a la sensibilidad general de la sociedad, conviene planificar el desarrollo de los proyectos turísticos. El documento de planificación en el que se concreta el modo en que se va a organizar el proceso de desarrollo turístico ha de contar con una fase de exposición pública, para que todo ciudadano o agente social pueda realizar las oportunas alegaciones o sugerencias para un mejor funcionamiento del plan turístico.

## 6. LA PROYECCIÓN DEL ENTE LOCAL AL EXTERIOR

■ El desarrollo turístico a nivel local puede **presentar diferentes niveles de proyección** dependiendo del grado de determinación de los agentes y la comunidad local, el alcance de los objetivos planteados y la magnitud de las operaciones proyectadas. Básicamente, la escala de difusión de la actividad turística local puede alcanzar el espacio comarcal, el nivel regional, el nacional o incluso la proyección internacional.

**La proyección supramunicipal** es la más adecuada a los proyectos de pequeño calado, sin grandes inversiones en infraestructuras y servicios, y que tienen como objetivo la satisfacción de las necesidades de ocio básicas de la población del entorno.

**Los niveles de proyección regional y nacional** se ajustan a los proyectos de dimensiones medias y grandes, caracterizados por la acumulación de dotaciones alojativas, servicios, equipamientos e infraestructuras turísticas de cara a la consecución de un desarrollo socioeconómico del espacio basado en gran medida en la actividad turística.

**El nivel de proyección internacional** supone la especialización del destino en la producción turística y un esfuerzo de investigación e innovación continua en materia turística para poder satisfacer las renovadas exigencias de la demanda extranjera más cualificada.

■ **No conviene siempre plantearse el máximo nivel de proyección posible**, puesto que aunque presente los lógicos beneficios de la máxima difusión, puede también dar lugar a casos de saturación, incumplimiento de expectativas, deseconomías de escala o dificultades de gestión. Es por ello que el ámbito de proyección de la oferta ha de plantearse en el proceso de planificación turística atendiendo a criterios racionales: pretensiones de la comunidad, sostenibilidad de los recursos, posibilidades reales de gestión, relación costes / beneficios, etc.

Si nuestra pretensión es aumentar el desarrollo socioeconómico de nuestra comunidad con la implantación de una nueva actividad, en este caso la turística, que complemente a las otras actividades productivas existentes, quizá sea oportuno plantearse un nivel de proyección comarcal o como mucho regional. Las inversiones, los esfuerzos, e incluso las posibles tensiones, serán más fácilmente asumibles en este caso.

Si nuestra pretensión es ser un destino turístico de primer orden, ampliamente conocido y especializado en la producción turística, será oportuno apostar por la proyección nacional e internacional como forma más conveniente para atraer a los segmentos más cualificados de la demanda.

■ Una vez definido el ámbito de proyección de la oferta, se hacen necesarias **estrategias de difusión** (aspecto que será tratado con más detalle en otro capítulo de la guía). Como criterios generales se plantea la necesidad de coordinar las acciones de promoción con otros entes locales y con los niveles

## FIGURA 6

### LA PROYECCIÓN DEL ENTE TURÍSTICO LOCAL: CUESTIONARIO PARA DIMENSIONAR EL ÁMBITO DE PROYECCIÓN DE NUESTRA INICIATIVA TURÍSTICA

- ✓ ¿Es el turismo la actividad económica principal de nuestra comunidad? Si no lo es, ¿qué papel tiene en nuestra estructura productiva?
- ✓ Si tiene un papel muy secundario, ¿cuánto dinero y esfuerzo estamos dispuestos a gastar en promoción?
- ✓ ¿Nos interesan todos los mercados turísticos y segmentos de demanda?
- ✓ ¿Qué mercados y segmentos nos interesan más?
- ✓ ¿Hasta qué punto estamos dispuestos a competir con otros destinos por atraer esos segmentos?
- ✓ ¿Qué es lo que nos interesa más de esos segmentos: su dinero, su sensibilidad ambiental y cultural, la imagen que puedan dar a nuestro destino...?
- ✓ ¿Qué estrategias de promoción consideramos imprescindibles para llegar a los mercados y segmentos deseados?
- ✓ ¿Tenemos recursos financieros y personal formado para ejercer las tareas de promoción?
- ✓ ¿Sería interesante contemplar la posibilidad de contar con un departamento específico de promoción?
- ✓ ¿Existe un plan de promoción de nuestro destino turístico o nuestras acciones son de carácter espontáneo?
- ✓ ¿Se han entablado relaciones con otros municipios vecinos para realizar acciones conjuntas en esta materia?
- ✓ ¿Cómo son las relaciones con los departamentos regionales y nacionales de turismo de cara a nuestra integración en sus iniciativas de promoción?

regional y nacional, además de contactar con los intermediarios turísticos profesionales y posibilitar actuaciones propias en materia de difusión (creación de sociedades locales de promoción, realización de circuitos itinerantes para mostrar la oferta, organización de visitas a la localidad para profesionales del sector, edición de material propio, etc.)

Las estrategias de difusión han de estar en concordancia con el nivel de proyección turística elegido. Serán diferentes según nos interesen los turistas locales, regionales, nacionales o internacionales.

Para la **promoción en los mercados locales o comarcales** basta con la realización de circuitos itinerantes de promoción por los núcleos vecinos o el reparto de folletos turísticos de forma personalizada.

Para la **promoción en los mercados regionales, nacionales e, incluso, internacionales**, las acciones publicitarias requieren de mayor envergadura y complejidad: asistencia a ferias profesionales del sector, invitación a profesionales o periodistas que puedan difundir la excelencias del destino, edición de material de calidad y especializado en los diferentes segmentos turísticos que nos interese atraer, etc.



■ Una cuestión siempre problemática es la naturaleza de la relación entre la oferta turística de «nuestra comunidad» y la de los entes locales vecinos o con productos análogos. **¿Cuál es la mejor estrategia de actuación, la competencia o la colaboración?** Sin obviar la existencia de un mercado competitivo, no es contradictorio el planteamiento **de acciones de coordinación** en aras a maximizar los resultados de inversiones y esfuerzos y reducir costes. La **colaboración** en ámbitos como la promoción, la comercialización, la gestión de infraestructuras y servicios mancomunados, son prácticas generalizadas hoy en día en los destinos o áreas turísticas más competitivas.

Se debe recordar que existen infraestructuras imprescindibles para el buen funcionamiento del sector turístico, cuya financiación puede ser abordada de forma conjunta por diversos destinos: vías de comunicación, transportes públicos, sistemas de abastecimiento, saneamiento y tratamiento de residuos sólidos urbanos, equipamientos comerciales, sanitarios o culturales, etc.



# Capítulo II

## La necesidad de la planificación estratégica en el municipio turístico

### 1. INTRODUCCIÓN A LA TEMÁTICA TRATADA: JUSTIFICACIÓN DE UN NUEVO ESTILO DE PLANIFICACIÓN

En los últimos años puede constatarse la incorporación a la temática turística, y más en concreto a los intentos de desarrollo turístico sostenible en el ámbito local, de nuevos estilos de planificación fruto de la evolución de la propia disciplina y de la adaptación a los nuevos contextos vigentes. En concreto, se observa la progresiva adopción de metodologías cercanas a lo que convencionalmente se califica como **Planificación Estratégica**, ya sea reconocida expresamente con esta denominación o sin serlo.

Sin intentar realizar un análisis en profundidad acerca de los inicios de esta metodología de planificación, sí conviene, a los efectos aquí tratados, señalar que los orígenes de ésta se fechan en los años cincuenta, en el seno de las nuevas prácticas de gestión empresarial aplicadas en Estados Unidos ante la creciente complejidad de las grandes firmas y la necesidad de establecer en las mismas mecanismos de previsión y adaptación a los cambios de escenarios. Su desarrollo y difusión tuvo lugar en los ámbitos de la empresa privada durante las décadas de los años sesenta y setenta, siendo a principios de los ochenta cuando se incorpora a la planificación, desde lo público, de espacios urbanos, metropolitanos y regionales; asentándose progresivamente como un método sistemático de gestionar el cambio y de crear el mejor futuro dentro de las posibilidades reales existentes, tanto para organizaciones como para comunidades o sectores dentro de éstas.

■ En esta línea, se ha mostrado como especialmente favorable para su aplicación en lo relativo a las políticas turísticas, en las que la creciente complejidad de factores incidentes, así como la rápida transformación del contexto internacional en el que se desarrollan, hacen especialmente necesario el contar con nuevos instrumentos adaptados al marco actual. A este respecto, la búsqueda de un modelo de desarrollo turístico sostenible en el nivel local se enfrenta, desde la óptica de su viabilidad práctica, a un doble condicionante de insoslayable consideración:

■ Por una parte, y no por conocido debe dejar de ser subrayado, la necesidad de una reafirmación del papel a jugar por los poderes públicos, con protagonismo del local-municipal en este caso, en el liderazgo o dirección del proceso de constitución de un destino turístico sostenible. Proceso regido desde sus inicios por la aplicación del principio de racionalidad al desarrollo del mismo, plasmado en el ejercicio de la planificación, sin el cual, y librado al juego irrestricto de los intereses individuales de los actores participantes, difícilmente podrían lograrse a largo plazo los objetivos de rentabilidad socioeconómica y sostenibilidad ambiental buscados.

■ Por otra, la evidencia de que tal acción planificadora no puede responder a esquemas conceptuales y metodológicos ya superados, basados en planteamientos rígidamente intervencionistas, de arriba a abajo, ajenos a la participación de la sociedad implicada y carentes de mecanismos de control y corrección. Por el contrario, se impone la adopción de un estilo de planificación turística flexible, concertada y de abajo a arriba, concretada en lo que se viene denominando **Planificación Estratégica del Desarrollo Turístico Sostenible**.

Por último, antes de precisar los aspectos fundamentales de tal Planificación, se hace necesario plantear, en especial de cara a su posible aplicación en ámbitos latinoamericanos, que esta modalidad, por su propia naturaleza y por anteriores experiencias de modelos de planificación implantados en el continente, no puede ser simplemente asumida de modo mimético, intentando trasponer íntegramente conceptos y postulados operativos nacidos en contextos socioeconómicos y culturales muy diferentes, como son los de países con mayor grado de desarrollo. Por el contrario, se hará necesario en cada caso adaptar flexiblemente el modelo, conservando su filosofía o líneas esenciales, a las características diferenciales de la sociedad en la que haya de ser implantado; evitando así la consideración de esta metodología de actuación como una nueva “receta” o modelo de planificación importado acríticamente y rígidamente (factor causal del fracaso de numerosos intentos planificadores aplicados en el área). De forma que sólo cobrará pleno sentido si se ajusta a las necesidades y rasgos (nivel de fortaleza de la sociedad civil, tradición institucional, legislación, poder de negociación de los agentes implicados, ...) dominantes en la comunidad que finalmente se hará protagonista del proceso planificador.

## 2. FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA APLICADA AL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE EN EL ÁMBITO LOCAL

Los rasgos caracterizadores de la misma serían:

■ El tratarse de una planificación de carácter integral, en la que se incorporan contenidos y objetivos pertenecientes al ámbito económico, social, ambiental, territorial, cultural, institucional, ...; de lo que se deriva la concepción del Plan Estratégico como definición de un **proyecto integral del territorio local como producto turístico**, entendido como la suma de muy diferentes realidades (paisaje, empresas, infraestructuras, equipamientos, entorno social, patrimonio, etc.).

## EXPERIENCIA 5

## Los Proyectos Turísticos Integrales (PTIs) en México como planificación integral de nuevos destinos turísticos (México)

La necesidad de afrontar el desarrollo turístico como una realidad multifactorial que abarca toda una variedad de elementos (urbanismo, medio ambiente, infraestructuras, imagen externa, etc.), más allá del estrecho margen de las empresas propiamente turísticas, ha ido imponiendo progresivamente la conveniencia de realizar una planificación integral de los productos turísticos territoriales, de forma que sea contemplada desde el primer momento esa amplia diversidad de factores.

Un ejemplo de ello lo constituyen los Proyectos Turísticos Integrales (PTIs), desarrollados en México por el FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo). Consisten en una fórmula de desarrollo basada en la realización de un proyecto integralmente planeado desde sus inicios, en el que en colaboración entre la inversión pública y la privada se ordenan,

preparan y comercializan suelos de alta potencialidad turística, garantizando el mantenimiento de elevados niveles de calidad en la urbanización, equipamientos, infraestructuras, servicios, equipos de calidad ambiental, etc.

Proyectos en los que se pretende el objetivo de superar el modelo de “centros turísticos apoyados en una ciudad de servicios”, llegando al nuevo concepto de “ciudad turística integrada”, con toda la infraestructura y servicios necesarios para atender tanto a la población permanente como a la turística.

Hasta el momento los Proyectos Turísticos Integrados que han superado la fase de aprobación, encontrándose en distintos periodos de ejecución, son los de Marina Ixtapa, Punta Ixtapa, Puerto Cancún, Aoki Cancún, Puerto Los Cabos y Puerto Loreto.

**Fuente:** FONATUR (*Fondo Nacional de Fomento al Turismo*), México.

■ La utilización del Plan Estratégico como instrumento de discusión y unificación de diagnósticos, coordinación y concreción de actuaciones públicas y privadas, y establecimiento de un marco coherente y estable de movilización y cooperación de los agentes sociales.

■ La **priorización del proceso participativo** respecto a la definición de contenidos del Plan, dependiendo en buena parte de ello la viabilidad de aplicación de sus propuestas de modelo turístico. De esta forma, puede afirmarse que **la generación de consensos es uno de los propios objetivos del Plan**, incluso de mayor trascendencia que el logro de un “virtuosismo” técnico en la elaboración de diagnósticos y propuestas.

Pese a ello, no puede olvidarse que es la administración pública local quien inicia y lidera todo el proceso de planificación y se hace responsable de sus resultados, a través de un procedimiento que no por participativo deja de ser ordenado, existiendo en todo momento una dirección técnica que evita posibles derivaciones hacia una interpretación espontaneísta o amorfa de la metodología de elaboración. En este sentido resulta de trascendental importancia la tarea del equipo técnico que encauza el ejercicio de la planificación, el cual no se limita a una función pasiva como mero receptor de propuestas de los agentes, sino que otorga coherencia y racionalidad a todo el proceso generador de las mismas; a este respecto, es pertinente señalar que a menudo los errores detectables en la planificación se derivan en mayor medida del planteamiento de preguntas erróneas o no trascendentes más que de la formulación de respuestas equivocadas.

■ El otorgamiento de una **atención extrema al contexto exterior** del territorio que se pretende desarrollar como destino turístico. Aspecto éste de notable trascendencia en un momento como el actual de creciente internacionalización de los flujos turísticos (tanto de viajeros como de inversiones, información, etc.), en el que se hace imprescindible la consideración de las tendencias y factores externos que pueden incidir en el logro de los objetivos de la planificación.

■ El caracterizarse como una planificación que concentra su acción en un **reducido número de temas seleccionados**, renunciando voluntariamente a intentar abarcar un muy amplio abanico de objetivos o tareas posibles. De esta forma, y como rasgo diferenciador respecto a anteriores modalidades de planificación, se plantea la detección y tratamiento de aquellas cuestiones prioritarias por su capacidad de encadenamiento e incidencia en otras menores, buscando primar la efectividad en la solución de los problemas frente a ejercicios, más cercanos a metodologías académicas, de análisis de todos y cada uno de los aspectos incidentes en la realidad tratada.

■ La trascendencia otorgada al **medio y largo plazo futuro** para, siguiendo en este punto los principios de la metodología prospectiva, “**clarificar las acciones presentes a la luz del futuro**”, cuestión de notable relevancia en un contexto turístico mundial progresivamente dinámico y en transición, en el que la búsqueda de escenarios posibles y probables se hace indispensable para seleccionar las opciones más favorables en la actualidad.

En el mismo sentido resulta fundamental en la Planificación Estratégica la capacidad de captación y diagnóstico de las estrategias previsibles en el futuro de los actores intervinientes (las habrá que intentarán conservar las líneas de tendencia actualmente existentes y otras que promoverán su transformación), para lo cual se hace necesario integrar en el análisis aspectos cualitativos y valorativos que a menudo han estado ausentes de la planificación. De esta forma, se podrán prever y definir de cara al futuro campos de conflicto o de confluencia de intereses entre las partes, así como la posible conformación de alianzas estratégicas entre actores, a evitar o promover desde sus inicios por el equipo técnico coordinador.

■ La toma en consideración de forma rigurosa de la **disponibilidad de recursos existentes** a la hora de fijar objetivos y estrategias, desde un planteamiento realista en el que se le otorga extrema importancia a que los objetivos, seleccionados en corto número, se vean efectivamente cumplidos.

■ La aceptación de que el resultado principal del Plan no es tanto la redacción de un «programa de gobierno turístico local», sino la consecución de un «contrato político» entre las administraciones públicas y la sociedad civil sobre el modelo turístico futuro deseable para el territorio y la comunidad local.

■ Como derivación de lo anterior, el reconocimiento de que el proceso posterior a la aprobación del Plan, así como el seguimiento de las actuaciones, es tanto o más importante que el proceso de elaboración y aprobación. Aspecto éste, como más adelante se ampliará, que encierra importantes consecuencias de cara al mantenimiento en el tiempo de órganos o figuras destinadas al seguimiento de la aplicación del Plan, posibilitando la participación de la sociedad local en dicha aplicación.

## EXPERIENCIA 6

## El Programa Nacional de Municipalización del Turismo de Brasil como ejemplo de potenciación de la participación de instituciones y comunidades locales en el desarrollo turístico

El Programa Nacional de Municipalização do Turismo, desarrollado desde 1997 por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Brasil, a través del Instituto Brasileño de Turismo - EMBRATUR, con asesoramiento técnico de la Organización Mundial de Turismo (O.M.T.), es uno de los mejores ejemplos actuales en América Latina de reconocimiento del papel esencial a jugar por los entes locales en el desarrollo turístico sostenible de un país, así como de la necesidad de que dicho papel se concrete a través de modelos de planificación abiertos a una amplia participación de las sociedades locales.

Así, sus cinco grandes principios declarados son:

- Descentralización.
- Sustentabilidad.
- Concertación (con iniciativas privadas y Organizaciones No Gubernamentales).
- Movilización (de las comunidades locales).
- Capacitación (de los recursos humanos empleados).

Sus objetivos son:

- Concienciar y sensibilizar a la sociedad sobre la importancia del turismo como instrumento de crecimiento económico, de generación de empleo, de mejora de la calidad de vida de la población y preservación de su patrimonio natural y cultural.
- Descentralizar las acciones de planificación, de coordinación, de ejecución y de acompañamiento,

motivando a los segmentos organizados del municipio para que participen en la formulación y en la co-gestión del plan de desarrollo sostenible del turismo.

- Promover los medios para dotar a los municipios brasileños con potencial turístico, de condiciones técnicas, organizacionales y gerenciales para el desarrollo de actividades turísticas en el municipio.
- Estimular el fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes niveles de la Administración y la iniciativa privada, dirigido al establecimiento de acuerdos para afrontar los problemas y la búsqueda de soluciones negociadas en beneficio de la comunidad.
- Elevar los niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios en las actividades turísticas.

De entre sus Acciones Estratégicas destacan, desde el punto de vista de la planificación y gestión del desarrollo turístico local, las dos siguientes:

- “Orientar la elaboración del Plan Director, de acuerdo con la Ley Orgánica del municipio, que deberá contar, entre otros, con el Plan de Desarrollo Sostenible del Turismo y su implantación, y con un Plan de Zonificación.”
- “Contribuir a la formación de los Consejos Municipales de Turismo, orientadores de la planificación y el desarrollo de las actividades turísticas en el municipio, con participación de la iniciativa privada y de la comunidad local”.

**Fuente:** Instituto Brasileño de Turismo - EMBRATUR.

### 3. METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO LOCAL DE DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE

La elaboración y aplicación de un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible se concreta en el encadenamiento de una serie de Fases y Tareas evolutivas y coherentes entre sí, en las que el éxito de cada una de ellas se deriva del correcto desarrollo de la anterior, centrado en buena medida en la aceptación de sus conclusiones por parte del conjunto de la sociedad local. La metodología propuesta se extendería a través de cuatro Fases y ocho Tareas, esbozadas a continuación:

#### Fase A

##### *Tarea 1. Organización*

Centrada en la resolución de una serie de problemas organizativos básicos, posteriores a la decisión política de acometer un Plan Estratégico, e imprescindibles para la consolidación de los cimientos de éste, tales como:

- Fijación de calendario.
- Establecimiento del presupuesto.
- Elección de técnicos.
- Diseño del Plan, ...

Elemento esencial en la misma sería la constitución de una **Comisión de Seguimiento del Plan de Desarrollo Turístico**, órgano fundamental de debate y decisión en todas las fases de la planificación, en cuyo seno constaría la representación de los agentes y actores del sector turístico local, entre los cuales destacarían:

- Empresariado turístico local.
- Representantes de la propia Administración Local.
- Delegados de las Administraciones sectoriales superiores (nacional, regional, ...)
- Propietarios del suelo susceptible de desarrollo turístico.
- Entidades financieras, preferentemente de carácter local o regional.
- Organizaciones sindicales.
- Universidades.
- Representantes de actividades artesanales susceptibles de promoción vía turismo.
- Gestores de espacios naturales protegidos.
- Colectivos de defensa del medio ambiente.
- Representantes del sector del transporte de viajeros.
- Colectivos vecinales.
- Representantes de comunidades indígenas, en su caso, etc.

Respecto al funcionamiento de esta Comisión, resulta de nuevo necesario recordar el papel esencial a jugar por parte del equipo técnico coordinador del Plan, sobre el que recaerá la responsabilidad de canalizar adecuadamente la intervención de los componentes de la misma hacia fórmulas de participación ordenadas y acordes con los fines últimos de la planificación; intentando en todo momento la obtención de conclusiones concretas que superen la mera exposición de reivindicaciones o deseos, así como la aproximación de posiciones contrapuestas que culminen en la aceptación de puntos de acuerdo consensuados.



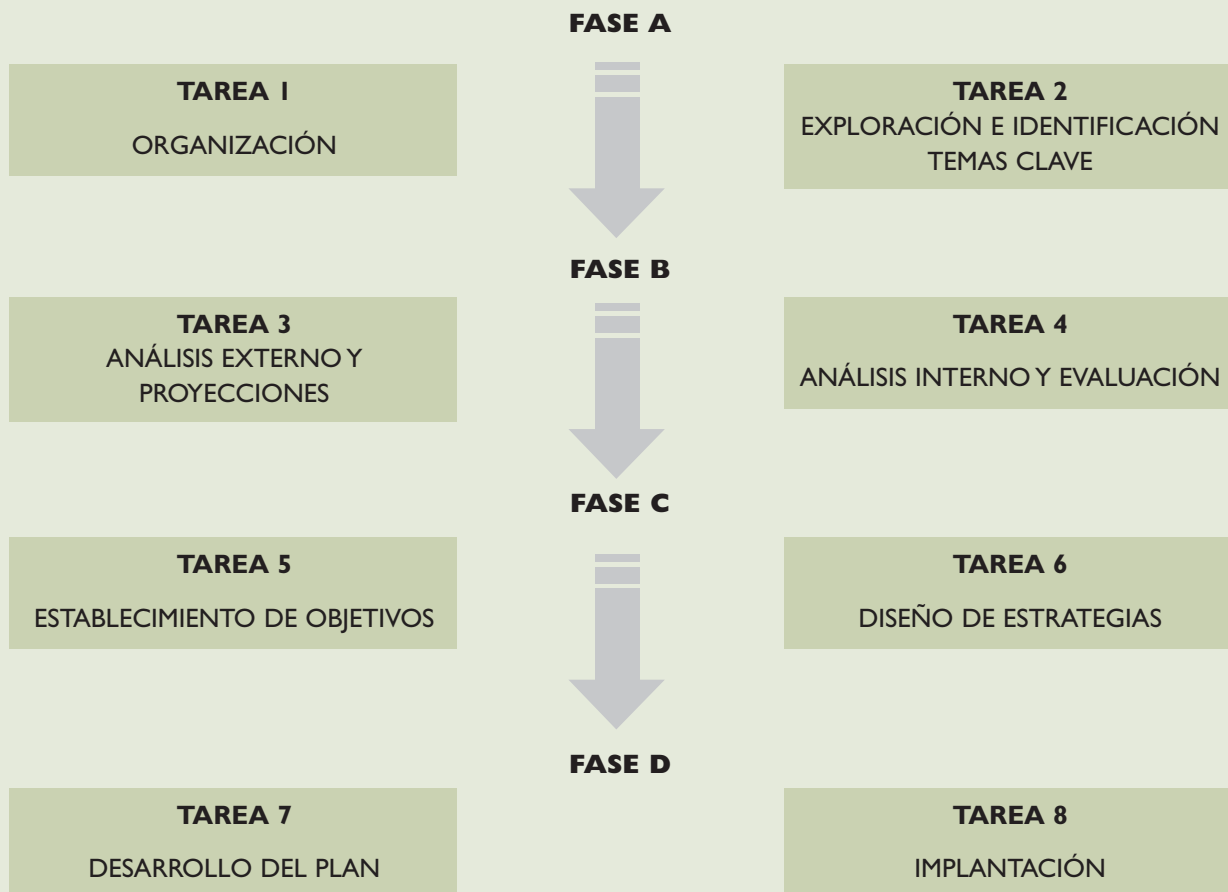
**Tarea 2. Exploración del entorno e identificación de temas clave**

Dedicada a realizar una exploración comprensiva del entorno en el que se desenvuelve la actividad turística en la localidad, considerando las experiencias pasadas, las condiciones actuales y las posibilidades futuras. Así, se trataría de identificar los temas esenciales para el desarrollo turístico sostenible de esa localidad, analizando:

- ¿Qué ha ocurrido en el pasado respecto a las temáticas relativas al desarrollo turístico y la sustentabilidad ambiental en la localidad?, y ¿cuál es la situación actual?.
- ¿Qué está ocurriendo al respecto en otros ámbitos escalares: regional, nacional, internacional?
- ¿Cuáles serían, en relación con lo anterior, las oportunidades y limitaciones?

**FIGURA 7**

**METODOLOGÍA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE DESTINOS TURÍSTICOS SOSTENIBLES**



Los resultados de esta exploración servirán de base para seleccionar los **temas clave o «estratégicos»** para el desarrollo sostenible del sector en ese territorio concreto (a título orientativo, y sin pretender abarcar el amplio espectro de temas posibles, se trataría de cuestiones suficientemente significativas, tales como: la creación de oferta de alojamiento, la mejora de las infraestructuras de comunicación, la protección o regeneración ambiental de espacios singulares, la superación de climas de inestabilidad social, la incapacidad de acceder a los segmentos de demanda más cualificada, etc.); es de capital importancia la limitación del número de temas estratégicos seleccionados, única forma de obtener los consensos necesarios para la implantación de propuestas igualmente estratégicas, al permitir a la comunidad centrar su atención en las pocas cuestiones verdaderamente esenciales.

## Fase B

### *Tarea 3. Análisis externo y proyecciones*

Tras la labor de selección de los temas estratégicos, en este punto se establecerían para cada uno las **amenazas y oportunidades** procedentes del ámbito externo, entre las que cabe citar, a modo de ejemplo:

- Intereses de inversores externos.
- Coyunturas políticas o conflictos internacionales.
- Evolución de los tipos de cambio monetarios.
- Posición de nuestro producto respecto a las tendencias del mercado (si puede ser considerado un producto dentro de una tipología emergente, consolidada, envejecida, ...).
- Incidencia de proyectos de cooperación internacional.
- Tendencias de la demanda turística externa. Aspecto éste de importancia trascendental, y que hace necesario contar con un adecuado análisis previo de la demanda, tanto real como potencial, del destino turístico objeto de planificación (cuestión, junto con la necesaria segmentación de dicha demanda, que será tratada con mayor detenimiento en el capítulo relativo a las técnicas e instrumentos de marketing aplicables a productos locales sostenibles).

Es necesario efectuar, asimismo, como labor ineludible para el éxito de las fases posteriores:

- una priorización de estos factores según su importancia, y
- una proyección acerca de la posibilidad de ocurrencia de los acontecimientos y del impacto de los mismos en la actividad turística local.

### *Tarea 4. Análisis interno y evaluación*

Orientada a tratar los factores internos al territorio y la comunidad local (y por tanto con mayor capacidad de control por parte de ésta), precisando los **puntos fuertes y débiles** del sistema turístico local con respecto a los temas estratégicos seleccionados. Entre dichos factores internos podrían tratarse, en el caso de que resulten significativos para el destino concreto analizado, aspectos tales como:

- Clima.
  - Calidad ambiental y paisajística del entorno.
  - Número, cualificación y capacidad de los establecimientos turísticos.
  - Antigüedad de las instalaciones, y precedentes en el desarrollo turístico del área.
  - Grado de conocimiento en los mercados de la imagen de marca del destino.
  - Cultura empresarial predominante en el área (presencia de actitudes emprendedoras, o bien generalización de comportamientos rentistas o especulativos).
  - Existencia de equipamientos.
  - Capacidad de carga física y social de las diferentes áreas implicadas en el desarrollo turístico.
  - Conflictos de uso del suelo previsible.
  - Fluidez o estrangulamientos en el transporte.
  - Existencia de elementos de cualificación de la oferta (puertos deportivos, campos de golf, ...).
  - Importancia del sector turístico en el conjunto de la economía local.
  - Aprobación o rechazo del turismo como hecho positivo por parte de la población local.
  - Relación calidad/precio respecto de otros destinos competidores.
  - Precios del suelo.
  - Deficiencias o experiencias positivas en promoción y comercialización.
  - Elementos folklóricos y de la cultura local.
  - Patrimonio histórico-artístico, y arqueológico.
  - Patrimonio artesanal y gastronómico.
  - Eventos culturales o festivos.
  - Estructura empresarial, tanto de las empresas propiamente turísticas como de las directa o indirectamente relacionadas con la actividad.
- Aspecto fundamental en el que se hace necesario analizar variables como:
- Recursos humanos (en referencia a la cantidad: capacidad de generación de empleo; y a la calidad: cualificación del personal empleado y gerencial).
  - Nivel tecnológico alcanzado.
  - Fuentes de financiación.
  - Relaciones con las Administraciones Públicas.
  - Inserción en la sociedad local.
  - Conexión con los mercados de demanda.
  - Participación de actores internacionales en la toma de decisiones.
  - Incidencia ambiental de sus actividades.

Dichos factores serían igualmente **priorizados**, según criterios de **probabilidad de cambio** en cada uno de ellos y su **impacto potencial** sobre el futuro desarrollo sostenible del sector.

## Fase C

### *Tarea 5. Establecimiento de objetivos*

Tomando como base los resultados de la Fase anterior, en lo referido al análisis externo (oportunidades y amenazas) y al análisis interno (puntos fuertes y débiles a nivel local), se fijarían los **objetivos o metas** a lograr por un desarrollo turístico sostenible en esa realidad concreta. Dichas metas deberán reunir cuatro características:

- Que sean pocas y claras.
- Que sean realistas y alcanzables por los medios disponibles en la comunidad local.
- Que los objetivos sean cuantificables y por tanto susceptibles de evaluación en el tiempo.
- Que estén aceptados consensuadamente por el conjunto de actores y agentes del sector.

### **Tarea 6. Diseño de estrategias**

Entendidas éstas como las orientaciones de acción, tanto en el ámbito público como privado, que permitirían el logro de los objetivos establecidos y la consecución, finalmente, de un modelo turístico sostenible en la localidad. Así, estas estrategias deberán plantearse en estricta coherencia con los citados objetivos, buscando la rentabilización de las principales oportunidades externas y puntos fuertes internos, al tiempo que se intentan evitar las amenazas externas y puntos débiles propios. Por último, se hace necesaria la priorización de las mismas, desde una óptica realista, tomando en consideración dos criterios:

- los distintos efectos de su aplicación, y
- los recursos disponibles para ello.

## **Fase D**

### **Tarea 7. Desarrollo del Plan**

Orientada a la expresión detallada del diagnóstico realizado, los objetivos fijados y las estrategias seleccionadas. De este modo se obtendrá el documento del **Plan** propiamente dicho, el cual deberá ser aprobado en el seno de los órganos colectivos de participación, y cuya publicación, presentación y divulgación resultará esencial como un instrumento más de pedagogía social para el apoyo al modelo turístico propuesto. En este sentido, la elaboración del Plan puede verse culminada en la redacción y firma de un «**Pacto Local para el Desarrollo Turístico Sostenible**», que agrupe y comprometa a la sociedad y poderes públicos locales en torno al cumplimiento de los aspectos fundamentales del Plan.

### **Tarea 8. Implantación.**

Es la parte final y obviamente la crucial del proceso de planificación, centrada en la intervención y asignación de recursos en el sentido propuesto por el Plan. El éxito de la misma vendrá dado en buena medida por el trabajo realizado en las fases anteriores, facilitando su aplicación el grado y extensión del consenso alcanzado previamente. Asimismo, y como característica distintiva de la Planificación Estratégica, destacaría el hecho de la continuación de la práctica de la concertación social con posterioridad a la aprobación formal del Plan, perviviendo la Comisión de Seguimiento del Plan de Desarrollo Turístico, como órgano permanente de participación, evaluación de las repercusiones de las acciones propuestas y supervisión de la fidelidad de las actuaciones respecto a los contenidos del mismo.

## EXPERIENCIA 7

## La Agenda Local 21 de Calviá como ejemplo de pacto local para la recualificación turística de un destino maduro

La Agenda Local 21 es un documento, elaborado y aprobado consensuadamente, para la recualificación turística del municipio de Calviá, en la Isla de Mallorca (Islas Baleares, España). Se trata de una localidad en la que el desarrollo turístico comenzó décadas atrás, aceptándose por todos los agentes implicados, y así se establece en el propio documento, que “es un municipio turístico maduro, se encuentra en la frontera de perder su atractivo como destino turístico si continúa creciendo indiscriminadamente, con un riesgo seguro de desaceleración económica”.

Así, desde los poderes locales se fomenta a partir de 1995 la apertura de un proceso integral de renovación del producto turístico local, plasmado en la Agenda Local 21 que, bajo el objetivo genérico de “Desarrollo económico y social con sostenibilidad medioambiental”, se define como “una estrategia de Calviá para conseguir el equilibrio entre desarrollo, riqueza y trabajo, con la protección del medio, los recursos naturales y la disminución de los residuos y la contaminación”; declarando su intención de constituirse en “un instrumento de participación de toda la sociedad del municipio en su futuro, mediante la concertación y la consulta social”.

Acorde con lo anterior, la organización de todo el proceso se articula a través de las siguientes instancias:

- Un comité de dirección del Ayuntamiento que coordina todas las acciones municipales con las privadas y con las de otras administraciones.

- Un Foro Asesor externo, como vía principal de participación social del ámbito local.
- Comisiones temáticas para cada una de las Areas Temáticas Claves definidas.
- Comisiones de Apoyo Institucional, formadas por simpatizantes del proyecto, al que dan apoyo ante las instituciones y entidades ciudadanas.

El plan de trabajo se estructura en torno a tres fases:

- La primera consistente en la redacción de un primer documento sobre la filosofía de todo el proceso y el procedimiento para llevarla a cabo.
- La segunda de redacción de un anteproyecto en base a la selección de Áreas Temáticas Claves, que serían: sistema territorial urbano; estructura económica; población, cultura y desarrollo; atractivo local y calidad de vida; y organización institucional.
- La tercera, por último, de elaboración de un Proyecto Final en el cual figuren las directrices, los planes de actuación pública, las normas de actividades privadas y la difusión del propio Proyecto, realizada en torno a “la cultura de las tres “R”: reutilizar, reciclar y reducir”.

Proceso éste que ha tenido una considerable difusión en todo el ámbito mediterráneo, siendo considerado actualmente como uno de los proyectos más significativos de recualificación turística sostenible del continente europeo.

**Fuente:** Calviá. *Agenda Local 21*. Ajuntament de Calviá.

## 4. RIESGOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA AL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE EN ÁMBITOS LOCALES

Las características de la Planificación Estratégica no solamente generan ventajas de cara a su aplicación en los casos aquí tratados, igualmente pueden derivarse riesgos cuyo conocimiento resulta imprescindible para la optimización de sus posibilidades. Esquemáticamente expresados, los principales serían:

- El establecimiento de objetivos y/o estrategias demasiado genéricas, con el peligro de una posible banalización de la planificación al no presentar un carácter normativo jurídico sino de compromiso cívico-político.

- La generación de grandes expectativas que superarían la percepción final de realizaciones.

- Una concepción exclusivamente política del Plan. En este sentido, resulta conveniente que la temporalización o cronograma del Plan sea independiente de los plazos vinculados a los procesos electorales, como vía para evitar interferencias o identificación con grupos u operaciones partidistas.

- La desproporción existente respecto al poder de negociación de los poderes locales, por un lado, frente a grandes agentes transnacionales intervinientes en el desarrollo turístico de la localidad, por otro. Desproporción que puede llevar a condicionar y desviar el verdadero sentido de la planificación, y cuya solución sólo puede pasar por una decidida voluntad de unidad de criterio por parte del conjunto de agentes locales, con el objetivo común de lograr una inserción beneficiosa en el contexto de condicionantes externos.

- La imposibilidad de ejecución del Plan, derivada del establecimiento de objetivos o estrategias no realistas respecto a la disponibilidad de medios existentes.

- El peligro de legitimación, vía «consenso social», de proyectos o modelos turísticos precisamente antagónicos con la sostenibilidad del medio; aceptación que representaría la desvirtuación del proceso planificador propuesto, explicable ante la debilidad de la sociedad civil articulada en buena parte de América Latina. Riesgo éste únicamente evitable a través de una adecuada labor de negociación y encauzamiento de las líneas de debate desde las autoridades públicas impulsoras del proceso, cuya responsabilidad sobre el destino final de éste no puede verse atenuada en el nuevo estilo de planificación.

## 5. VENTAJAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA APLICADA AL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE EN ÁMBITOS LOCALES

La Planificación Estratégica, como método racionalizado de tratamiento de los problemas de sectores o sociedades concretas, presenta una serie de elementos diferenciadores que la hacen especialmente indicada para afrontar procesos de desarrollo turístico sostenible en el marco actual de las sociedades locales latinoamericanas, entre tales rasgos favorecedores, sintéticamente expresados, destacarían:

- La capacidad de integrar coherentemente aportaciones de muy diferentes agentes sociales y gestores administrativos pertenecientes a distintos ámbitos sectoriales (infraestructurales, ambientales, servicios municipales, seguridad ciudadana, los propiamente turísticos, etc.); abanico imprescindible para abordar una temática, como la del turismo sostenible, en la que el principal producto es el propio territorio, y necesitada así de una planificación integrada que posibilite la participación activa de todos los posibles elementos incidentes.

- Su adaptabilidad al nuevo contexto socioeconómico imperante en la mayor parte de los países latinoamericanos, en los que la generalización de procesos de ajuste estructural y retracción del Estado hace imprescindible la búsqueda de nuevos estilos de planificación más flexibles y participativos.

■ Las posibilidades abiertas para la incorporación, a través de su participación, de los agentes sociales locales a la cultura de la sostenibilidad; desde el postulado básico de que dicha sostenibilidad, por su propia complejidad, no puede lograrse exclusivamente a través de normativas administrativas, sino que se hace necesaria la generación de consensos asumidos por el conjunto de la sociedad local implicada, idea sintetizable en la expresión según la cual «**negociación también es planificación**».

De esta forma, al abrir el campo de los participantes en la elaboración y seguimiento del Plan, se rompería la identificación, incierta en su mayor parte, de que la planificación equivale a imposición de restricciones al sector privado, difundiéndose a cambio la idea de que la sostenibilidad ambiental y el respeto a la cultura local favorecen al conjunto de la comunidad, incluidos sus agentes empresariales, a medio y largo plazo.

■ Las ventajas extraídas de la mayor perspectiva obtenida a través del enfoque de los problemas a medio y largo plazo, analizando su trayectoria anterior y su evolución futura posible, como se indicó en apartados anteriores, de lo cual se deriva una actitud más dinámica para el tratamiento de dichos problemas y una mayor capacidad adaptativa ante escenarios progresivamente cambiantes como son los actuales.

■ La realidad según la cual el proceso de elaboración del Plan puede ser el ámbito adecuado para equilibrar el poder negociador de los agentes más fuertes (administraciones, grupos económicos inversores, propietarios del suelo, ...) y los de menor peso individual (pequeños y medianos empresarios y propietarios, colectivos populares, de defensa ambiental, vecinales, étnicos, ...); representando así mejor la pluralidad de intereses a tener en cuenta. Aspecto éste problemático y de difícil consecución pero posible, cuyo logro estará en función de la cualificación técnica del equipo coordinador del proceso, que deberá dedicar especial esfuerzo a dirigir al mismo hacia resultados satisfactorios para el conjunto de las partes implicadas, a través del ejercicio de la negociación.

■ El incremento de la diversidad de agentes y actores participantes en el proceso de planificación, que facilita una adecuada compensación, dados los diferentes enfoques e intereses representados, de los objetivos de rentabilidad económica, sustentabilidad ambiental y equidad social.

■ La incorporación de una mayor transparencia en los procesos de decisión y gestión, al ser mayor el número de participantes y observadores en todo el transcurso de la elaboración e implantación del Plan, dificultando así la aparición de brotes de corrupción vinculados a los proyectos turísticos o turístico-inmobiliarios.

■ Por último, el hecho de que aunque el diagnóstico no haya sido totalmente acertado o surjan imprevistos no contemplados en la planificación, la propia dinámica creada en la sociedad local hace que la posibilidad de afrontarlos con éxito sea mayor, al haberse generado un contexto social y organizativo favorable a la adopción de decisiones de manera racional y coordinada.

## EXPERIENCIA 8

## El proyecto “Lanzarote en la Biosfera” como modelo de establecimiento concertado de limitaciones al crecimiento turístico para garantizar la sostenibilidad

La isla de Lanzarote (Islas Canarias, España) se caracteriza por una marcada singularidad medioambiental y paisajística, en buena medida derivada de su geomorfología de origen volcánico y abundancia de endemismos vegetales y animales, por tal motivo desde el año 1993 fue declarada en su totalidad como Reserva de la Biosfera, dentro del Programa MaB (Hombre y Biosfera) de la UNESCO.

Su desarrollo urbano y turístico es relativamente reciente, sin embargo, en los últimos años ha experimentado un crecimiento de estas actividades que ha comenzado a incidir desfavorablemente en los frágiles ecosistemas de la isla. Para frenar dichos impactos ambientales, así como para programar una estrategia global de futuro sostenible, se acomete la elaboración del proyecto “Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote, Reserva de la Biosfera”, impulsado por el Cabildo Insular de Lanzarote, con financiación del Programa LIFE de la Unión Europea, y cuyo Avance se presentó en Marzo de 1998.

Desde el punto de vista turístico, el aspecto más destacable del Documento es la propuesta de establecimiento de una moratoria de 10 años para frenar el crecimiento de la actividad en la isla. Así, se afirma en el texto:

“La contención del ritmo de crecimiento turístico en Lanzarote aparece como un factor clave para evitar que el aumento de la población flotante desborde las limitaciones del sistema insular, pueda restablecerse una evolución demográfica asimilable, y para que dé margen de tiempo suficiente para que la sociedad isleña defina, concierte y oriente el futuro de la Isla.”

“Por ello la propuesta es establecer una Moratoria con relación al crecimiento turístico durante los próximos diez años basada en los siguientes criterios de referencia:

- Que el número de nuevos turistas que diariamente se alojan en Lanzarote no supere en diez años la cifra de 6.700, ni sobrepasen la cifra total de 51.000 visitantes alojados cada día en la Isla.
- Que en consecuencia, en estos diez años, la oferta de alojamiento turístico no se amplíe en más de 8.000 nuevas plazas y no supere la cifra total de 61.300, estimulando sin embargo la sustitución de plazas obsoletas.”

“Tal propuesta se basa en la apreciación de que dichos crecimientos todavía pueden ser asimilados por la Isla, siempre y cuando paralelamente se desarrollen toda una serie de programas de actuación que orienten la evolución insular hacia bases más sostenibles. De lo contrario, lo más prudente sería limitar drásticamente dichos crecimientos.”

“La aplicación de la Moratoria propuesta para moderar el crecimiento turístico requiere, en primer lugar, conseguir un amplio respaldo a tal propuesta por parte de las instituciones, los partidos y las principales fuerzas económicas y sociales de la Isla. Sólo a partir de ese acuerdo, y sobre la base de un amplio apoyo de la población lanzaroteña, será posible legitimar e instrumentar dicha medida, ya que por tratarse de una iniciativa novedosa, su instrumentación requerirá innovar los procedimientos y marcos legales, con toda la complejidad y dificultad que ello supone.” “Además, complementariamente a dichas iniciativas, parece oportuno prospectar otras vías que pudieran ofrecer nuevas posibilidades para una gestión sostenible de la Isla. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes: la modulación de los flujos turísticos aeroportuarios y portuarios; la concertación con los propios tour-operadores para respetar los límites, flujos y orientaciones sobre el turismo en Lanzarote; e, incluso, la posibilidad de establecer algún tipo de tasa turística, que permitiera recabar recursos con los que afrontar las posibles indemnizaciones de una política insular que pretendiera evitar a toda costa la paulatina degradación de la Isla.”

**Fuente:** Lanzarote en la Biosfera. Cabildo de Lanzarote.



## 6. CONCLUSIÓN: EL PLAN ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO SOCIAL HACIA LA CUALIFICACIÓN TURÍSTICA SOSTENIBLE

Como anteriormente ya se ha señalado, la Planificación Estratégica, por su propia metodología de elaboración y aprobación, implica toda una serie de efectos favorables que van más allá de la mera aplicación de unas determinaciones realizables en el corto o medio plazo. De hecho, su emprendimiento correctamente desarrollado genera todo un proceso, retroalimentado por la propia dinámica social, que impulsa la toma de conciencia del conjunto de la comunidad hacia la cualificación integral y la sostenibilidad del producto turístico local, respaldada por todos los agentes y actores intervinientes, y entendida como una actitud ya incorporada en lo sucesivo a las pautas de actuación del sector en la localidad.

En el aspecto concreto de su plasmación organizativa, este talante o espíritu se podrá ver realizado, como consecuencia del proceso generado por el Plan, en la constitución de dos tipos de entidades:

- Un **Consejo Local de Política Turística**, como órgano de deliberación y control que sucedería, otorgándole mayor peso institucional, a la Comisión de Seguimiento del Plan Estratégico. Estaría presidido por la máxima autoridad municipal (alcalde, intendente, presidente del consejo municipal, ...), con representación de los agentes públicos de diferentes administraciones y actores privados implicados en la conformación del producto turístico, y cuya función sería garantizar la continuidad del proceso iniciado con la elaboración del Plan y el cumplimiento de las grandes líneas propositivas de cara al futuro establecidas en el mismo.

- Una **Sociedad de Desarrollo Turístico Local**, de composición mixta público-privada en sus órganos de decisión y, hasta donde sea posible, en su financiación. Su cometido sería la gestión cotidiana y ejecución de las decisiones adoptadas en el Consejo Local de Política Turística, actuando como instrumento fundamental para el desarrollo en el tiempo de las propuestas incluidas en el Plan.



# Capítulo III

## Ordenación territorial y gestión turística municipal

### 1. ORDENACIÓN TERRITORIAL Y COMPETITIVIDAD TURÍSTICA

■ El proceso de desarrollo del destino turístico, como lugar de recepción de flujos de demanda, se basa en el ensamblaje de tres tipos de componentes que dan sentido al sistema funcional turístico:

- **Los recursos turísticos**, base de la actividad y argumento de su carácter diferenciado y singularizado en un contexto de creciente competitividad, donde los mercados turísticos se encuentran saturados de productos convencionales.
- **Infraestructuras y servicios básicos**: comunicaciones, transporte, ciclo hidrológico, servicios públicos en general.
- **Servicios y equipamientos turísticos y de ocio**, creados en relación directa con esta función, bien aprovechando recursos naturales y culturales o como elementos artificiales para satisfacer demandas específicas.

La suma de estos agregados es el producto identificado con el destino geográfico, ámbito en el que la satisfacción del *todo* es la clave de la competitividad de la actividad turística. Así pues, si se atiende a que el insumo de origen territorial es muy alto porcentualmente en el producto global, es lógica la enorme importancia que hemos de conceder a la calidad ambiental, territorial e infraestructural en el proceso. La calidad de la organización territorial, protección ambiental y organización racional de los usos del suelo condicionarán en buena medida la competitividad del destino turístico. En suma, el diseño y calidad ambiental del destino pasa a ser un aspecto esencial, junto con la promoción, distribución y precio.

■ Para dar respuesta a este principio es imprescindible planificar físicamente el territorio mediante el reconocimiento de los valores ambientales, culturales y del paisaje; es decir, identificar los valores de autenticidad y diferencia cultural de la sociedad local ya que la estandarización de las actividades turísticas no debe confundirse con la globalización y segmentación de mercados.

## FIGURA 8

### ASPECTOS DEL MEDIO FÍSICO A CONSIDERAR EN LA PLANIFICACIÓN DEL ESPACIO TURÍSTICO

<i>Elemento del medio físico</i>	<i>Aspecto a considerar</i>	<i>Problemática</i>
Agua	Conocimiento de disponibilidades Conocimiento de regímenes fluviales Conocimiento de la dinámica litoral	Problemas de abastecimiento (sequías) Ocupaciones indebidas de cauces (avenidas e inundaciones) Regresiones de playas
Clima	Conocimiento de registros climáticos extremos	Riesgos climáticos (lluvias torrenciales, ciclones tropicales, temporales de viento, sequías)
Geología y geomorfología	Conocimiento de estructura geológica Conocimiento de forma de relieve Conocimiento de la vegetación climática	Seísmos, volcanes Avenidas de ríos y barrancos Coladas de fango Avalanchas de nieve
Vegetación	Conocimiento de la vegetación climática	Realización de plantaciones no climáticas

**Fuente:** *Olcina Cantos, 1996.*

La disponibilidad de los recursos naturales y culturales de una singularidad y accesibilidad contrastadas representa la ventaja original en el desarrollo y transformación del espacio turístico. Este factor territorial y ambiental precisa planificación y gestión, pero a ello se añade la creación de equipamientos de ocio, nuevas infraestructuras, regulación de las tipologías de oferta en las intervenciones, control de los usos del suelo, consideración de los riesgos naturales en la ordenación de áreas turísticas, entre otros factores que inciden en la gestión del territorio y de los recursos.

Las estrategias de ordenación y planificación deben tener objetivos claros y permitir enfoques flexibles, a la vez que es posible incluir incentivos de mercado para aquellos agentes actuantes que deciden voluntariamente integrar la variable ambiental y territorial en sus intervenciones: proyectos integrados en el entorno, adaptación de las tipologías de oferta a las formas del lugar, revalorización del sustrato cultural local en los proyectos turísticos, gestión de la calidad ambiental en establecimientos e instalaciones. Además la regulación territorial y ambiental puede integrar innovaciones desde el lado de la demanda tales como las medidas tendentes a la educación ambiental de los visitantes, o la concesión a los establecimientos y destinos de sellos de marca basados en la calidad ambiental del producto ofrecido: **ecoetiqueta verde.**

■ Otra de las grandes cuestiones a resolver desde la ordenación del territorio es la **integración de los modelos turísticos en la estructura territorial, ambiental y social** del área donde se implantan. La idea no es otra que tratar de que el territorio turístico no sea un enclave de producción de servicios, puesto que se ha demostrado que una de las claves para valorar los efectos positivos del desarrollo del turismo es su capacidad de imbricación con la comunidad y el territorio receptor. A medida que el turismo se interrelaciona con su entorno se generan mayores efectos multiplicadores de actividad económica, se ven favorecidos los procesos de contacto cultural entre población local y visitantes y se aprovechan los procesos territoriales como forma de reequilibrar el espacio y de configurar nuevos sistemas de infraestructuras que sirven al desarrollo global del país o región.

■ **Objetivos y contenidos de la ordenación territorial.** Se señalan como objetivos de la ordenación territorial : (1) el desarrollo equilibrado y sostenible de regiones y localidades; (2) la utilización racional y responsable del territorio y de sus recursos; (3) la coordinación administrativa y (4) la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Como principio, la ordenación del territorio, entendida desde una dimensión integradora y a largo plazo de los aspectos y políticas culturales, sociales, económicas y ambientales que atañen a un territorio, ha de contar con la participación de los ciudadanos, y ser funcional, en el sentido de adaptarse a las diferentes estructuras regionales; a la vez que prospectiva, en tanto que debe tomar en consideración las tendencias que afectan a la dinámica del territorio.

■ En el caso de los espacios turísticos, como funciones de la ordenación del territorio, le corresponde el doble cometido de proyectar materialmente el desarrollo de propuestas concretas de consumo turístico y de traducir sobre el espacio los objetivos económicos, sociales y ambientales que se asocian de ellas. Ordenar el territorio significa, por lo tanto, seleccionar de manera consciente una alternativa de actuación económica y promover, consecuentemente, una determinada opción territorial y urbanística. Desde esta perspectiva, una positiva inserción territorial de los procesos de desarrollo turístico requiere tanto de las instituciones que los promueven como de los agentes que intervienen y de los residentes a quien afectan: 1) un convencimiento de la idoneidad de las propuestas turísticas a implementar y de las posibilidades que se derivan de su desarrollo; 2) la aceptación de límites para la actividad a desarrollar a fin de evitar impactos territoriales irreversibles y 3) la definición de los niveles y tipos de impactos ambientales, económicos y sociales aceptables en el proceso de desarrollo.

■ El entendimiento de la ordenación territorial y urbanística como la **expresión física del modelo de desarrollo** lleva a considerar su vinculación con la política económica. Se puede demostrar, en este sentido, que los procesos de ordenación del territorio que contemplan el desarrollo de actividades turísticas y recreativas son más eficientes a efectos económicos si, además de dimensionar correctamente los usos preferibles del suelo y la localización más satisfactoria de los equipamientos, plantean una valorización y gestión sostenible de los recursos y facilitan la creación de los productos recreativos y

turísticos específicos que permitan diferenciar el espacio. Operativamente, se hace necesario, por lo tanto, para una satisfactoria ordenación territorial y urbanística de las actividades turísticas:

- identificar los condicionantes que el desarrollo de actividades turísticas y recreativas impone a los procesos de planificación del territorio;
- estudiar los instrumentos y las estrategias de planificación a implementar para la creación de producto y la organización del espacio turístico;
- analizar las características de los procesos económicos resultantes poniendo de manifiesto sus principales logros y limitaciones.

■ La ordenación territorial y urbanística es, además, un instrumento preventivo indispensable para la gestión ambiental ya que tiende a solucionar diferentes tipos de problemas tales como:

- a) el desequilibrio territorial,
- b) los impactos ecológicos y paisajísticos derivados de la localización de actividades en entornos inadecuados,
- c) el despilfarro de recursos naturales,
- d) la desconsideración de los riesgos ambientales en la localización de actividades,
- e) la mezcla desordenada de usos,
- f) los déficits de infraestructura y equipamientos,
- g) los conflictos entre actividades y sectores, y
- h) la descoordinación entre organismos públicos.

■ **Escalas en la ordenación turística del territorio.** Una cuestión a tener en cuenta es la regulación normativa y la escala de aplicación de la práctica de la ordenación del territorio, ya que ésta se puede realizar a escala de país, distrito región, ámbito local, e incluso de proyecto particular; en los dos últimos casos se habla de planeamiento urbanístico. Es usual que la ordenación territorial y urbanística del desarrollo turístico tienda a articularse, específicamente, sobre la base de las regulaciones de ámbito regional. Lo cierto es que su aplicación se realiza de manera diferente según sean la escala, regional o local, y el entorno territorial de aplicación (litoral, rural, natural o urbano).

La ordenación a escala regional se traduce en términos de definición del modelo territorial a seguir y de inserción, en esas directrices, de las propuestas de desarrollo turístico. Sus determinaciones suelen proporcionar un marco de referencia para las actividades turísticas y recreativas y suelen contemplar sistemas de coordinación sectorial e intersectorial con otras actividades con incidencia territorial.

Más precisos suelen ser los planes a escala intermedia derivados directamente de los planes regionales, que podrían ser aplicados a departamentos o distritos. En estos casos suelen incluir sistemas e instrumentos específicos para favorecer la superación de los desequilibrios y la promoción de prácticas de desarrollo coherentes y coordinadas. Son planes que pueden favorecer estrategias de complementariedad entre espacios (por ejemplo, litorales y de

FIGURA 9

## ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO TURÍSTICO

### OBJETIVOS

PALIAR  
DESEQUILIBRIO  
TERRITORIAL

HACER FRENTE  
A LA MEZCLA  
DESORDENADA  
DE USOS DEL  
SUELO

EVITAR IMPACTOS  
ECOLÓGICO-  
PAISAJÍSTICOS  
DERIVADOS DE  
LOCALIZACIONES  
INADECUADAS

EVITAR  
DESPILFARRO  
DE RECURSOS  
Y PROBLEMAS  
POR RIESGOS  
NATURALES

RESOLVER DÉFICITS  
INFRAESTRUCTURAS  
Y EQUIPAMIENTOS

### TENDENCIAS RECIENTES

- PRESERVAR IDENTIDADES E HITOS SIMBÓLICOS DEL TERRITORIO
- DISMINUCIÓN DE DENSIDADES: OPCIONES TIPOLOGICAS Y VOLUMÉTRICAS
- ADECUACIÓN E INSERCIÓN EN EL PAISAJE

interior, puntos de una ruta o itinerario natural o cultural) a través de la asignación de funciones concretas a los municipios. Pueden llegar a establecerse incluso, de articularse los mecanismos financieros y de cooperación adecuados, sistemas que contemplen compensaciones interterritoriales como estrategia de localización de forma adecuada de los desarrollos turísticos, especialmente cuando ello afecte a una de sus funciones principales, como es la protección de los espacios de interés natural o agrícola. Otras funciones que pueden acometer los planes a esta escala son, además de la organización de los usos del suelo y sus desarrollos potenciales incluso desde una perspectiva formal y de imagen, la correcta y racional asignación de equipamientos e infraestructuras. Se trata, por lo tanto, de una escala que, dada la discrecionalidad en la que se opera, ofrece enormes posibilidades a las administraciones en materia de ordenación turística.

La apuesta por el protagonismo de la escala local en la ordenación del espacio turístico y su concreción en proyectos específicos no debe hacer que se pierda de vista la necesidad de un planeamiento o directrices turísticas integrales para ámbitos más extensos, ya que la política turística no puede ser la suma de actuaciones, más o menos congruentes y sostenibles, de origen local. Es necesario apostar por una coordinación y líneas básicas de intervención desde el nivel de la planificación supramunicipal, sobre la base de la diversidad de recursos y potencialidades de un territorio extenso. Los argumentos son evidentes, puesto que la falta de una estrategia de más alcance conduciría a la competencia entre municipios por captar inversiones creando productos no

diferenciados y desaprovechando la diversidad de recursos que permiten sustentar tipologías y especializaciones por zonas, a partir del concepto de complementariedad territorial y funcional. La situación de municipios que comparten una misma unidad fisiográfica (un valle, un espacio homogéneo desde su consideración físico-ecológica) es un hecho que obliga a coordinar las iniciativas locales, sin que ello suponga menoscabo de las identidades locales, y a rentabilizar los beneficios de la complementariedad entre entidades vecinas. Todo ello sin olvidar el papel del turismo en el reequilibrio territorial y en la configuración de ejes de desarrollo regional en países donde la desvertebración espacial es un factor limitante de los procesos de desarrollo socioeconómico.

A diferencia de lo que suele suceder a escala regional, a escala local, que se identifica generalmente con el ámbito municipal, la ordenación se traduce en planes urbanísticos que dan contenido al derecho de propiedad y establecen según cada clase de suelo cuáles son las posibilidades de inversión por parte de los agentes. También a diferencia de lo que sucede a escala regional, en la escala local la ordenación del territorio se organiza en torno a una única instancia cualificada para la toma de decisiones: la municipal. Sin duda, el reto de la ordenación turística a esta escala es menos el seguimiento de las disposiciones regulatorias y más la consideración efectiva de instrumentos útiles de reflexión e intervención sobre el espacio que permitan su utilización racional y la creación de productos turísticos específicos.

■ Los objetivos y los contenidos de cualquier propuesta de ordenación territorial y urbanística están también sujetos a variación en función del entorno territorial al cual se apliquen, del papel que tenga del turismo en la estructura económica en este entorno territorial y, en el caso de que se trate de un destino turístico, del nivel de consolidación, de madurez o, incluso, de declive de su estructura turística. Cazes, Lanquar y Raynouard (1990) distinguen en este sentido, la ordenación turística del espacio litoral de la ordenación turística del medio de montaña y de la ordenación turística del espacio rural y periurbano. A estos tres entornos territoriales pueden añadirse, además, la ordenación turística de los espacios de interés natural y la ordenación de la actividad turística en el espacio urbano. Otras singularidades, que van más allá de las escalas, deben tenerse en cuenta en los objetivos y los contenidos de la ordenación territorial y urbanística.

■ **Contenidos básicos a integrar en el proceso de ordenación territorial de áreas turísticas.** La ordenación territorial y gestión sostenible de las áreas turísticas debe integrar el tratamiento de los siguientes aspectos:

- a) imagen del conjunto,
- b) relación entre tipologías de implantación y vocación del territorio,
- c) diseño apropiado,
- d) densidades, adecuación de las infraestructuras y servicios,
- e) adecuación al entorno paisajístico, y
- f) ordenación de los usos del suelo y de las zonas de transición (alrededores de los destinos y centros turísticos, o corredores si se trata de rutas).

De todo ello, y a efectos de la planificación territorial de áreas turísticas, es necesario prestar una atención especial a los siguientes aspectos:



- Establecer de forma normativa la ordenación de los polos y centros turísticos, con inserción de parámetros como la densidad, los espacios libres de uso público, los equipamientos mínimos e infraestructuras (ciclo integral del agua, energía), la adecuación de la arquitectura al entorno paisajístico, la ordenación de los usos del suelo en las áreas colindantes con el centro o proyecto turístico y la accesibilidad desde los ejes generales de comunicación.
- En el caso de atracciones naturales o culturales, como lagos, ruinas, yacimientos arqueológicos y paisajes de interés, sería conveniente establecer unas medidas para poder adecuar los accesos y entornos: temas como la construcción de miradores, integración de puestos de venta de artesanos y restaurantes, señalización de las condiciones del lugar, etc.
- Introducir en el manejo de espacios naturales protegidos las posibilidades de uso turístico y de ocio, señalando la capacidad de carga de cada lugar, los usos permitidos, excluidos o compatibles. No menos importante es la construcción en los parques de centros de acogida de visitantes y diseño de rutas y excursiones. En estos casos cabe siempre la posibilidad de abrir oportunidades de empleo a la población local.
- Elaborar una normativa de protección de las riberas del mar y de los lagos, en tanto son espacios de dominio público, pero regular su utilización señalando perímetros de protección, exclusión de usos, etc, como mejor garantía para el futuro del turismo sostenible. Téngase en cuenta la experiencia de otros países que en sus procesos de desarrollo turístico han malgastado este capital natural. Así pues, en el caso del litoral, debe prestarse una atención especial a la conservación y gestión sostenible de los manglares, bosques con elevada productividad biológica en la confluencia de ríos y mar, áreas de una gran riqueza pesquera y de singular atractivo turístico relacionado con la naturaleza.
- Regular y establecer el tipo de oferta más conveniente para cada clase de espacio turístico, a los efectos de impulsar la construcción de aquellos modelos de establecimientos e implantaciones que más interesan en cada área: hoteles rurales y de montaña, hoteles y resorts de playa, hoteles urbanos, casas de huéspedes. Se debe clarificar en la normativa los estándares de cada tipo de establecimiento.
- Construcción de infraestructuras de transportes, agua y energía: el desarrollo del turismo exige como premisa la resolución de ciertos aspectos o componentes claves del producto, ya que aunque las competencias para su ordenación trascienden el campo de la planificación turística, son determinantes en la calidad del producto. De este modo se establece la necesidad de identificar las actuaciones prioritarias para el turismo en materia de carreteras, abastecimiento de agua a poblaciones y centros turísticos, depuración de aguas residuales, energía eléctrica, evacuación de aguas pluviales (tema de prevención de inundaciones en centros turísticos). A título de ejemplo, puede servir el papel de las carreteras en el trazado de las rutas culturales y naturales, ya que el éxito turístico depende, en buena medida, de la facilidad de transitar por estos corredores y poder establecer verdaderos ejes de circulación turística.

■ **Cualificación y valoración de los recursos naturales y culturales** como tendencias recientes en la ordenación territorial. Las exigencias cambiantes de la demanda turística, el desarrollo privado de operaciones de notable alcance territorial, el auge de la conciencia ambiental o la necesidad de valorar adecuadamente los recursos, son aspectos que están cobrando cada vez mayor importancia en los procesos de ordenación territorial y urbanística; ellos están condicionando incluso las actuales tendencias de la planificación territorial del turismo. Estas preocupaciones se reflejan en los documentos normativos de ordenación territorial y urbanística más recientes, los cuales ya han empezado a superar actuaciones previas de despilfarro de suelo y están comenzando a plantear conceptos nuevos, como aprovechamientos y estándares, o cuestiones relativas a la propia adecuación formal de los proyectos. Es así como en estos nuevos documentos se plantean cuestiones como las siguientes:

- a) Inclusión en los planes de ordenación de figuras e instrumentos que tienden a preservar la identidad cultural, urbana, paisajística y ambiental del territorio turístico.
- b) Freno a las tendencias de ocupación extensiva de suelo, especialmente con finalidad residencial, a causa de las deseconomías que generan, el incremento de densidades urbanísticas y demográficas que provocan, y las dificultades económicas asociadas a su mantenimiento que ocasionan.
- c) Aceptación de propuestas que insisten explícitamente en una relación positiva con el medio que implican, incluso, el uso recreativo de los recursos con valor ambiental que no han sido ocupados en etapas previas de urbanización.

En suma, se interpreta que una instalación o un destino turístico no es sólo un espacio construido sino que es también y de forma especial un paisaje para ser consumido, un espacio producto.

■ **El enfoque estratégico aplicado a la ordenación territorial.** El exceso de atención puesto en la ordenación física por parte de los planes convencionales, junto con sus rigideces y la limitación impuesta a la participación ciudadana en la construcción del espacio, remiten en la actualidad a nuevos enfoques de planificación, a través de instrumentos que, sin sustituir el carácter normativo de la planificación, tienden a ajustar los documentos a las expectativas de los mercados turísticos. Se trata de planes orientativos (1) dirigidos a la gestión (basados en la idea de planificación continua), (2) orientados a la acción a través de la concreción de proyectos y (3) dedicados al desarrollo de actividades sobre el territorio. Son planes, que aún sin evitar la necesidad de ejecutar y controlar programas convencionales de ordenación territorial y urbanística a corto y medio plazo, permitan enfocar la ordenación turística del espacio de una manera oportuna. Tales planes se han tendido a llamar, en general, estratégicos. En cualquier caso, tienden a enfatizar la participación, la creación de ideas, la flexibilidad y la correspondencia con el desarrollo económico, además de la concertación entre administraciones y agentes inversores, aspectos que ayudan a configurar entornos turísticos atractivos, entornos donde el componente recreativo -el producto- va más allá de lo urbano convencional.

Entre las cuestiones conceptuales, se supera la consideración del espacio como mero soporte sobre el cual hay que diseñar unos equipamientos. Es de interés, en este sentido, situar los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en el marco de propuestas de planificación integradas como la planteada por Lawson y Baud-Bovy (véase BAUD-BOVY, 1998) a través del modelo PASOLP (Product's Analysis Sequence for Outdoor Leisure Planning) o, más recientemente, la propuesta de planificación sostenible planteada por Inskeep (1991). La consideración de otros mecanismos de ordenación como la planificación estratégica o el análisis de mercados ayudan a alcanzar este objetivo. La coalición entre agentes en el diseño de propuestas son las claves de tales métodos para la mejora de la competitividad del espacio como producto turístico y el incremento de su calidad global.

La conclusión es que una óptima ordenación territorial asociada al turismo sólo puede ser posible si, adecuando los proyectos de desarrollo a la dimensión local y a las características territoriales de los entornos que los han de soportar, se fomenta una mentalidad profesional que permita configurar territorios turísticos mediante productos competitivos, adaptados a los requisitos de sostenibilidad y respeto ambiental. A los efectos de los agentes y administraciones actuantes, la ordenación territorial y urbanística del turismo debe dejar de ser vista como un procedimiento preferentemente destinado a abrir nuevas instalaciones, a poner en valor y promocionar nuevas áreas, para ser contemplado, en cambio, como un proceso de regulación y control del desarrollo económico y social de una área determinada en base a los usos preferibles del suelo en términos económicos, sociales y, por supuesto, ambientales.

## 2. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LOS PROCESOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

En tanto que técnica de planificación, la ordenación territorial y urbanística aplicada a las actividades turísticas se fundamenta en un detallado análisis territorial que culmina en la elaboración de un plan del cual deben derivarse propuestas de desarrollo y actuación específicas. El plan es, sin duda, el instrumento ineludible de la ordenación territorial. Un proceso de ordenación territorial y urbanística de las actividades turísticas no tiene, por tanto, otro propósito que, una vez analizadas las características del medio físico, identificar las áreas más adecuadas para la realización de actividades recreativas y turísticas ya sean extensivas o intensivas. En términos operativos, los planes que se derivan del proceso de ordenación suelen prever los usos futuros del suelo y la localización preferible de las infraestructuras, equipamientos e instalaciones turísticas. Sirven, por lo tanto, de guía para orientar las intenciones de inversión de la iniciativa pública y privada.

Si bien la secuencia de tareas a realizar en un proceso de ordenación territorial y urbanística puede resumirse de diferentes maneras según la escala, el ámbito y la jurisdicción territorial de que se trate, debe incluir necesariamente y como mínimo las siguientes fases: (1) *Análisis territorial* (información y diagnóstico sobre el sistema territorial objeto de estudio; implica el conocimiento y la interpretación de la realidad para detectar problemas, oportunidades y desafíos); (2) *Formulación de un plan de ordenación territo-*

*rial* (incluye la definición de los objetivos a conseguir y las propuestas para alcanzarlos; implica la modificación de la realidad); y (3) *Programación de actuaciones* (definición de la evolución temporal de la ejecución del plan y de las características que deben tener las actuaciones a desarrollar; implica la aplicación a la realidad de las propuestas planteadas por el plan).

■ El análisis territorial cuenta con tres fases relevantes: la definición del ámbito del plan; la recogida e inventario de la información necesaria y suficiente para comprender la estructura del sistema territorial y, en particular, para poder evaluar de una forma analítica sus recursos turísticos (inventario y jerarquización de recursos turísticos); y el diagnóstico del sistema territorial (medio físico, marco legal e institucional, población y actividades productivas y poblamiento e infraestructuras). En relación al diagnóstico del medio físico, es conveniente, en esta fase, la delimitación de unidades territoriales y la determinación de los límites de intercambio aceptables para cada una de ellas:

- Identificar unidades territoriales implica delimitar áreas sobre una base cartográfica para su posterior valoración en términos de potencial uso turístico. Existen dos grandes tipos de unidades territoriales de integración: (1) las unidades homogéneas o ambientales, de carácter analítico, y (2) las unidades no homogéneas, estratégicas o de síntesis, definidas en función de criterios específicos de planeamiento. Para realizar la valoración suele considerarse un amplio abanico de dimensiones (ecológica, productiva, paisajística, cultural) y suele referenciarse con la aplicación de un modelo impacto/aptitud que permite diferenciar entre (1) usos y actividades vocacionales (coincidentes o no con el uso actual), (2) usos y actividades compatibles (sin limitaciones, con limitaciones, sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental e incompatibles), y (3) usos no aplicables.
- Establecer límites de intercambio aceptables significa avanzar en la determinación de la capacidad de acogida o de carga turística de un espacio determinado. El concepto de capacidad de carga, muy discutido y escasamente operativo de manera directa y precisa, hace referencia, esencialmente, al máximo rendimiento sostenible de un recurso. En términos teóricos, da a entender el grado de cabida que presenta el medio para una actividad teniendo en cuenta, a la vez, la medida en que el medio cubre sus requisitos locacionales y los efectos de la actividad sobre el medio. Los criterios de medida que se utilizan convencionalmente para ello incluyen aspectos físicos, económicos, socioculturales y de infraestructura. En cualquier caso, tal como expone el Centro de Estudios Ambientales y Políticos de la Fundación Neotrópica de Costa Rica (1992) es necesario distinguir, al margen de los factores físicos y turísticos incidentes, entre la capacidad de carga física de un espacio (límite máximo de visitantes), su capacidad de carga real (considerando variables ambientales y ecológicas) y, especialmente, su límite de carga efectiva (en relación a la propia capacidad de gestión de un área determinada). Véase a este respecto el Manual de Indicadores de Turismo Sostenible de la OMT (1997).

■ La formulación del plan de ordenación parte de la síntesis y conclusiones derivadas de la fase de análisis territorial y se articula a partir de la expresión formal de la voluntad de resolver los problemas, aprovechar las

oportunidades y dar respuesta a los desafíos que se han detectado. Se inicia, pues, con una fase de definición de objetivos. En tanto que expresión física de un modelo de desarrollo, el plan debe proponer, además de las determinaciones sobre los usos del suelo (zonificación) y la localización de los equipamientos, una estrategia económica, social, cultural y ambiental. De ahí que sea necesario generar alternativas (conjunto coherente y compatibilizado de propuestas para la consecución de unos objetivos) que deberán ser evaluadas y seleccionadas en su idoneidad y viabilidad en fases posteriores.

■ La programación de actuaciones consiste en instrumentar en términos ejecutables la alternativa seleccionada, es decir, programar su ejecución a través de planes específicos para el desarrollo de las propuestas incluyendo los correspondientes análisis coste-beneficio y las prioridades de ejecución. Debe contemplar, además, la normativa aplicable en el proceso de desarrollo. Finalmente, la fase ejecutiva se completa con el establecimiento de un plan de seguimiento y control de las propuestas a ejecutar. Para cada una de las actuaciones el plan debe determinar cuestiones como:

- Su localización (a fin de evitar riesgos ambientales, integrar las actuaciones en el medio natural y construido y conservar las características singulares del entorno).
- Sus dimensiones y posición (a fin de resolver correctamente sus relaciones con el medio natural y construido, las densidades de edificación, los equipamientos comunes y la cobertura del espacio).
- Sus formas y componentes (es decir, el estilo arquitectónico, la estructura de paisaje resultante y el sistema de infraestructuras: agua, electricidad, residuos sólidos y líquidos, telecomunicaciones y otros servicios).

El contenido de un plan de ordenación territorial y urbanístico suele materializarse en un documento formado por textos y mapas o planos. Los documentos de que puede constar el plan son: (1) Documento de intenciones previas (finalidad, objetivos y criterios de ordenación); (2) Documentos informativos; (3) Documentos interpretativos; (4) Documentos propositivos; y (5) Documentos para la gestión.

### 3. LIDERAZGO MUNICIPAL

■ El entendimiento del municipio como espacio en el que se organiza, maneja y percibe el producto turístico final remite de forma inequívoca a la necesidad de afianzar el liderazgo municipal en la gestión sostenible de ese producto, en sus distintas fases y componentes. Con esta finalidad es imprescindible la adaptación del concepto de municipalidad a nuevos tiempos, superando un papel pasivo y meramente regulador de la actividad.

La tendencia descentralizadora y de reforzamiento municipal que se viene produciendo en los países de Latinoamérica contribuye a superar las limitaciones institucionales y facilita la consecución de una mayor libertad de gestión y autonomía desde el ámbito local, considerando la importancia de una

relación más directa con los problemas locales. El rol de lo público ha cambiado y adquiere un protagonismo esencial en la negociación con el sector privado, de forma que actúa como agente de fomento de inversiones públicas y privadas en su territorio

■ Se entiende así que el municipio no es un mero contenedor de las actividades, sino **productor y dinamizador**, agente que desarrolla y proyecta iniciativas de interrelación entre las diferentes administraciones, los empresarios locales y los operadores externos, a la vez que representa y coordina las iniciativas con la comunidad.

Es, por tanto, el entendimiento de nuevas formas en la gestión y de ideas diferentes que han de transmitirse en la forma de diseñar, ordenar y gestionar el producto de base local. Esto implica una redefinición del papel del municipio como lugar de formulación de propuestas desde dentro y de negociación sobre las propuestas externas, frente al papel pasivo y receptor y al despilfarro de oportunidades. Al mismo tiempo, la gestión desde dentro supone la identificación de la comunidad con los procesos a acometer, la concienciación sobre el valor de los propios recursos y la posibilidad de una correcta y apropiada explotación de las verdaderas oportunidades basadas en la singularidad y la diferenciación de los activos turísticos.

■ La cuestión es cómo estructurar la capacidad de actuación del sector público local. La aceptación del papel del turismo en el desarrollo local debería comenzar con la creación y puesta en marcha de un **Consejo Municipal de Turismo**, presidido por el Alcalde; en él deben integrarse, además del área correspondiente, todos los departamentos que se sienten implicados en la estrategia turística, especialmente aquellos con mayor incidencia en la configuración de un sistema funcional turístico: urbanismo y ordenación del territorio, cultura y patrimonio, medio ambiente, transportes y obras públicas, agricultura, artesanado, comercio, sanidad y seguridad ciudadana. El éxito y la operatividad de este consejo están sujetos a la imprescindible participación del sector privado y de los agentes sociales representativos en cada lugar.

En determinados ámbitos, el despegue de la actividad turística impulsa a constituir **Comités Locales** para canalizar estas mismas funciones, con una fuerte implicación de la comunidad local, actuando éstos de verdadero instrumento de concienciación sobre lo que supone el turismo en el desarrollo local y la necesidad de generar iniciativas desde dentro.

■ La estrategia consensuada para el desarrollo del turismo debe institucionalizarse además con la elaboración de un **plan local**, en el que se recojan los aspectos relativos a situación actual del turismo, potencialidades, análisis de debilidades y fortalezas, programas a impulsar, fuentes de financiación y coordinación con otros programas (estatales, regionales) y actuaciones de otros departamentos (planificación física e infraestructuras, entre otros) y de las diferentes administraciones sectoriales. Este documento ha de contener asimismo los mecanismos para evaluar el funcionamiento de los programas y su grado de ejecución, como medio para una gestión permanente y actualizada.

## FIGURA 10

### CLAVES DEL ÉXITO DE UN DESTINO TURÍSTICO

- Recursos naturales y culturales con capacidad de atracción
- Protección del medio ambiente: en los puntos de destino, en los entornos de los centros turísticos, en los ejes de acceso al territorio
- Condiciones climáticas agradables
- Facilidad de acceso desde el exterior y dentro de las áreas de destino
- Seguridad y protección del turista: jurídica, reclamaciones, médica
- Relación calidad-precio competitiva, en especial si se compara con destinos competidores en productos similares o en la misma región
- Información y promoción del destino turístico. Concienciación de la población receptora sobre los beneficios derivados del turismo. Amabilidad y hospitalidad
- Posibilidad de desarrollar prácticas y actividades de ocio: visitas culturales, deportes, oferta complementaria en general
- Autenticidad de la experiencia turística: valoración de señas de identidad locales
- Posicionamiento claro y diferenciado con relación a otros destinos competidores
- Posible relación de complementariedad con destinos próximos que ya son conocidos en los mercados de demanda: aprovechar sinergias

Entre las atribuciones del sector público local, dentro del desarrollo de los programas, corresponde la elaboración de una normativa reguladora de todos aquellos aspectos que atañen a la creación y funcionamiento de empresas e instalaciones, prestación de servicios, promoción y comercialización.

■ El papel esencial de la municipalidad consiste en **definir las bases para la elaboración de una estrategia de desarrollo del turismo**, desde los principios de la sostenibilidad en todas sus vertientes: económica, cultural, social y ecológica. Dichas bases deben ser el punto de partida para las líneas de intervención en materia de producto, promoción y comercialización que el turismo requiere. Sin la pretensión de establecer un marco rígido de planificación, es esencial identificar las oportunidades y riesgos y delimitar las grandes líneas estratégicas que deben contribuir a la configuración de productos turísticos competitivos, en consonancia con las expectativas de mercado. El marco de una planificación sostenible ayuda a evitar la descoordinación que suele caracterizar a estos procesos; además, establece la ordenación de los diferentes componentes que intervienen en el turismo (territoriales, ambientales, económicos, infraestructurales y organizativos) y fija los estándares de calidad de las implantaciones. Al mismo tiempo es posible seleccionar las tipologías de oferta más adecuadas para cada espacio y garantizar la gestión ambiental de los desarrollos, entre otros numerosos aspectos de los que depende en última instancia el éxito de un modelo turístico.

■ Otro aspecto básico es el impulso político al desarrollo turístico, considerando la misma necesidad de reconocer su importancia en el desarrollo socioeconómico de la comunidad. Junto a ello es también esencial la concienciación pública, a partir del conocimiento de los beneficios sociales y económicos que pueden derivar del desarrollo de esta actividad. Tal y como se ha comentado, la población debe participar directamente en estos procesos, no como meros receptores. Conviene tener en cuenta que el tipo de fórmulas turísticas en casos como las rutas culturales o etnográficas tiene sentido si se logra involucrar a las comunidades locales. En cualquier caso, no hay que olvidar las necesidades de los residentes al planificar las actuaciones turísticas.

## EXPERIENCIA 9

## Descentralización y desarrollo local del turismo en Bolivia

La situación de partida del turismo en este país viene definida por su escaso desarrollo, en el contexto de Latinoamérica, debido en gran parte al déficit de infraestructuras y servicios. Desde 1993 se advierte un cambio notable en el entendimiento gubernamental del turismo, al pasar a ser considerado como actividad fundamental en el desarrollo socioeconómico nacional. Como hecho clave para la nueva etapa, se produce un fortalecimiento de la institución organizadora del turismo, de forma que la Secretaría Nacional de Turismo, con rango de Ministerio, marca la nueva estrategia turística. De este modo una nueva estructura administrativa y la modificación del papel del Estado en el desarrollo del país se plasman en una serie de instrumentos jurídicos que definen la acción del gobierno en turismo, entre los que destacan:

- La Ley de Participación Popular, que reconoce las municipalidades y señala la participación conjunta de las administraciones en la asignación de recursos para inversiones públicas y mejora de la calidad de vida de las comunidades. Se identifican 168 municipios con vocación turística, de los que 68 son prioritarios para las actuaciones.
- La Ley de Descentralización Administrativa, que otorga autonomía y control administrativo departamental, además de formular y ejecutar los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social, atribuyendo la función de administrar y promocionar el turismo departamental y ejecutar políticas, planes y proyectos que beneficien al turismo, aprovechando el potencial endógeno.

La relación entre atractivos, infraestructuras, servicios, capacidad institucional y comunitaria para aprovecharlos y gestionarlos de forma sostenible, desde un absoluto respeto a los valores culturales y naturales, sientan las líneas directrices para un nuevo enfoque del desarrollo del turismo, recogidas en el documento *Estrategia de Desarrollo Turístico*:

En primer lugar, se pasa de la visión coyuntural a la visión de medio y largo plazo. Pero, como una de las líneas

esenciales para el desarrollo local del turismo, se apuesta por trascender la visión nacional para llegar al protagonismo del ámbito regional y municipal, de manera que la SNT promociona y orienta el desarrollo del turismo, mientras las tareas de inversión en infraestructuras e información quedan para las prefecturas y municipios, por lo que se formulan estrategias departamentales de desarrollo y se preparan manuales para la gestión municipal del turismo, en el marco de las competencias que atribuye la Ley de Descentralización.

Entre los objetivos considerados destaca la creación de fuentes de empleo en el área rural, a través de la generación de pequeñas empresas prestadoras de servicios, propiedad de las comunidades locales.

La descentralización de la funcionalidad turística en las instancias departamentales y municipales se intenta consolidar a través de una línea de relacionamiento institucional, incluida entre las subestrategias que componen el Plan Estratégico. Se concretan de este modo las competencias administrativas:

### **Prefecturas de Departamento:**

A través de su Dirección Departamental de Turismo, tienen como competencia la planificación del turismo en su territorio así como la administración de normas y procedimientos de apoyo a la gestión turística.

### **Alcaldías municipales:**

Se les reserva amplísimas funciones en materia turística, que deben estar recogidas en los correspondientes Planes Locales de Desarrollo Turístico Municipal: control de normas y procedimientos en materia de servicios turísticos, planificación local del desarrollo turístico, promoción local y políticas de recreación de la población, información e inventario de la oferta turística, apoyo a proyectos de inversión públicos y privados, oficinas de información y servicios turísticos y preservación del patrimonio turístico municipal.

**Fuente:** Secretaría Nacional de Turismo, Ministerio de Desarrollo Económico: *Estrategia de Desarrollo Turístico: Bolivia 1993-1997-2003*



## EXPERIENCIA 10

## Plan Nacional de Municipalización del Turismo, Paraguay

Paraguay se halla inmerso en un proceso de descentralización político-administrativa desde la aprobación de la nueva Constitución Nacional en 1992, proceso similar al que experimentan otros países de América Latina. La descentralización permite una progresiva transformación de la cultura centralista y sirve para fomentar una gestión municipal moderna y democrática.

En este contexto, la Dirección de Turismo del Paraguay (DITUR) ha impulsado el Plan Nacional de Municipalización del Turismo. Sus antecedentes se remontan al “Primer Seminario Nacional de Intendentes Municipales para el Desarrollo Turístico”, celebrado en 1989, donde se inició la tarea de realizar un inventario municipal de los atractivos turísticos básicos. En 1990, la DITUR lanza oficialmente el “Plan Director Nacional de Turismo”, marco general en el que se inscribe el Plan Nacional de Municipalización.

Este Plan pretende aprovechar la reciente autonomía de Gobernaciones y Municipios, donde una nueva generación de autoridades ha surgido en el país con una tendencia positiva hacia la participación departamental y municipal, siempre con el apoyo creciente de la comunidad involucrada. Los objetivos básicos de la municipalización son la concienciación de la sociedad en torno a los efectos del turismo y las posibilidades que presenta desde el punto de vista del empleo, la calidad de vida o la preservación del patrimonio natural y cultural.

Si el actual contexto político-administrativo presenta nuevas oportunidades también hay que reconocer que requiere un esfuerzo adicional para convertir en operativas las recientes estructuras departamentales y municipales. Para ello se ha previsto un proceso de fortalecimiento municipal en el que se combinan conceptos técnicos, instrumentos y

modelos, con el propósito de desarrollar la capacidad de gestión municipal, utilizando para ello todos los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos de todas las instituciones involucradas.

La elaboración del Plan Nacional de Municipalización de Turismo presenta una serie de hitos fundamentales:

- Estudio histórico de los centros poblados del Paraguay.
- Clasificación de los municipios del Paraguay por rango-tamaño.
- Zonificación del país (“clusterización nacional”) atendiendo a aspectos de gestión, administración, promoción y comercialización. Hasta la fecha se han establecido 12 zonas turísticas o clusters: Asunción Central, Itapúa, Alto Paraná, Misiones, Concepción, Saltos del Guairá, Pedro Juan Caballero, Guairá, Neembucú, Colonias Menonitas, Pedro P. Peña y Pantanal-Puertos.
- Análisis de la gestión turística municipal.
- Nominación de 40 municipios cabeceras con expresión de los factores para su nominación operativa, así como ajustes y correcciones futuras.

Tras el lanzamiento del Plan, en octubre de 1998, se desarrollarán toda una serie de actuaciones de concienciación, capacitación y entrenamiento de agentes multiplicadores, con las gobernaciones y los municipios, dirigidas técnicamente por la DITUR. Desde 1999 al 2003 se desarrollarán las diferentes actuaciones programadas en el Plan, las cuales contemplan desde actuaciones de mejora integral del municipio a proyectos de comercialización turística, pasando por la puesta en marcha de oficinas de turismo municipales. La aplicación del Plan cuenta con el acompañamiento de un Comité Departamental de Municipalización del Turismo.

**Fuente:** Dirección de Turismo del Paraguay. Jornada de Lanzamiento del Plan Nacional de Municipalización del Turismo. Vaporcué, 4.10.98.

## 4. COORDINACIÓN DE LAS ÁREAS DE GOBIERNO EN LA GESTIÓN TURÍSTICA

■ La propia definición plural del producto turístico (amalgama de recursos, infraestructuras, equipamientos, etc), la participación de diferentes tipos de actuaciones en la calidad y competitividad del mismo y el entendimiento del municipio como ámbito global e integrador de referencia, hacen que la construcción de una política municipal de turismo deba ir más allá de las actuaciones sectoriales del departamento responsable de turismo.

Es imprescindible dotar de un sentido transversal a la política de turismo, relacionando y coordinando a los diferentes departamentos y áreas del gobierno municipal. En otros apartados de esta obra se apunta la necesidad de contar para ello con un plan turístico municipal, en el que se identifican las distintas actuaciones a desarrollar por cada departamento para el logro de un producto competitivo y sostenible. Pero conviene insistir en las relaciones y frentes de actuación más importantes a considerar en el proceso de coordinación interdepartamental:

- **La ordenación del territorio**, para dar cabida al turismo sin dismantelar otras actividades, racionalizar los procesos de implantación y creación de ofertas, equilibrar el uso del espacio, seleccionar propuestas en materia de infraestructuras y establecer las pautas para la gestión territorial.
- **Los espacios naturales**, en la doble vertiente de espacios que deben ser protegidos de la implantación convencional de usos, a la vez que espacios que permiten prácticas, acordes con sus planes específicos, para el turismo de naturaleza y actividades recreativas, que pueden ser el atractivo *per se* o el complemento de otros componentes municipales de oferta.
- **La gestión de la calidad ambiental**, como principio de un destino atractivo y sostenible en el largo plazo: paisaje, ruidos, contaminación, calidad de las aguas, residuos sólidos y líquidos.
- **El urbanismo**, atendiendo a la calidad de la escena urbana y a las tipologías edificatorias, en la doble vertiente de rehabilitación del patrimonio edificado y pautas para nuevas construcciones.
- **La promoción de actividades económicas** desde la administración local, seleccionando las inversiones productivas y acordes con las potencialidades del territorio.
- **Los servicios públicos**, con especial atención a los aspectos sanitarios, la seguridad de las personas y el transporte público.
- **La actividad cultural**, ya que los eventos y programaciones de hechos culturales constituyen un atractivo de primera magnitud en las corrientes de afluencia turística.
- **La formación profesional** y capacitación de los recursos humanos como apuesta por el futuro de la actividad.

– **Las actividades artesanales y comerciales**, en cuanto constituyen un atractivo y pueden verse reactivadas por el turismo.

■ La formulación y gestión de la política turística local requiere, entre las cuestiones a abordar para el logro de un modelo turístico cualificado, sostenible y competitivo, las siguientes:

- Integración de los agentes económicos y sociales
- Estrategia de diferenciación, sobre la base de los recursos propios, naturales y culturales, que permita crear un modelo diferenciado incorporando los atractivos en su conjunto
- Establecimiento de criterios generales para la selección de actuaciones de desarrollo turístico: compatibilidad con la calidad ambiental, conservación y gestión del territorio y de los recursos, límites y potencialidades en las intervenciones y mantenimiento de las peculiaridades y señas de identidad locales
- Tipologías de oferta que se desea construir y promocionar, a la hora de fomentar el turismo y su compatibilización con los recursos y potencialidades locales
- Ritmo y pautas a seguir en la creación de la oferta turística
- Objetivos en empleo y renta para la población local

## EXPERIENCIA II

### Comités de Desarrollo Turístico en los pueblos de la República de El Salvador

La Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) promueve y apoya la creación de los Comités de Desarrollo Turístico, integrados y dirigidos por la comunidad, en los pueblos con relevantes atractivos naturales, históricos y culturales, como medio idóneo para coordinar esfuerzos con las comunidades, entidades gubernamentales y no gubernamentales, en la creación de productos y actividades turísticas que satisfagan las necesidades de los turistas, dentro de un marco de uso sostenible de los recursos naturales, culturales e históricos.

#### **Objetivos del Comité de Desarrollo Turístico:**

Motivar a la comunidad, pequeños, medianos y grandes empresarios, para crear una variedad de empresas que facilitan directamente productos y servicios que proporcionen el visitante hospedaje, alimentación y actividades de ocio.

Participantes en el Comité de Desarrollo Turístico:

**Empresarios:** la inversión de cualquier empresario que proporcione servicios turísticos es importante para poder suplir todas las necesidades de un turista, coordinándolo con diferentes comunidades aledañas a los productos naturales.

Ramas de actividad consideradas: Hospedaje, Alimentación, Atracciones y actividades culturales y naturales y Pequeños negocios turísticos

**Líder comunal:** su participación y entendimiento acerca de la importancia que tiene el turismo para el desarrollo económico ayudará a incentivar la participación de más ciudadanos.

## EXPERIENCIA II

**Municipalidad:** su participación ayudará a un compromiso para coordinar el establecimiento de ordenanzas municipales para:

- Conservar el patrimonio cultural, natural, histórico y arquitectónico.
- Mejorar la infraestructura de acceso, abastecimiento de agua potable y electricidad.
- Mejorar los vertederos de residuos sólidos para mantener las carreteras limpias siempre
- Prohibir rotulaciones promocionales exuberantes.
- Coordinar con CORSATUR y el Vice- Ministerio de Transportes y posibles patrocinadores u otras Instituciones la rotulación de los rutas.
- Apoyar los esfuerzos de los empresarios de la localidad
- Mejorar el Parque Central de las poblaciones
- Ofrecer Servicios Sanitarios

**Policia Nacional Civil:** se deberá mantener informada de las actividades turísticas para poder brindar seguridad a los turistas nacionales e internacionales, proteger el patrimonio cultural, histórico y natural y los parques de los poblaciones, así como el medio ambiente

**Casa de la Cultura:** informará y proporcionará la historia del área y podrá asistir en la coordinación de diferentes actividades culturales de la población como un atractivo mas

**Clínicas de Salud:** es necesario mejorarlas para estar preparados con el propósito de proporcionar un buen servicio con prontitud y limpieza. Deberán orientar y coordinar con la municipalidad las actividades de limpieza de la localidad.

**Guías de Turismo:** surgen a partir de grupos de jóvenes que quieren participar como guías de turismo y que deben enviar la información a CORSATUR. Deben coordinar con CORSATUR el reconocimiento de las ecorutas para una buena asesoría de la señalización y manejo de las áreas naturales. Deben conocer la variedad de ecosistemas en las diferentes rutas naturales que se pueden disfrutar. Es necesario solicitar la capacitación para los guías

### **Pasos del comité:**

1. Solicitar a CORSATUR asesoría e información acerca de la importancia de los Comités de Desarrollo para la

coordinación del turismo rural y sobre el papel que desempeña el comité.

2. Obtener la figura jurídica de las *ADESCO*.
3. Proporcionar a CORSATUR acta de constitución del Comité y mantenerlo informado de los avances del mismo.
4. Promover la creación de los hostales rurales en los pueblos, solicitando por escrito a CORSATUR asesoría en los lineamientos, diseños y presupuestos y motivar a la inversión privada.
5. Solicitar a CORSATUR la asesoría debida para el manejo de las rutas ecoturísticas.
6. Solicitar a CORSATUR capacitaciones de calidad total, servicio al cliente, manejo de alimentos, guías de turismo y otras tareas que se pudieran presentar.

### **Reglamentos:**

1. El Comité de Desarrollo Turístico y toda actividad que éste desarrolle no tendrá ninguna inclinación política si desean la participación de CORSATUR.
2. El líder de este Comité de Desarrollo Turístico deberá ser un empresario privado de la comunidad, ya sea un pequeño, mediano o gran empresario.
3. Las ecorutas y el manejo de estas deberán seguir directrices establecidas por CORSATUR y por la ley del medio ambiente.
4. CORSATUR deberá aprobar anticipadamente el producto, precios y calidad de servicios que se saquen al mercado.

El Comité de Desarrollo Turístico, para la promoción del turismo en su área, deberá fomentar actividades y concursos que interesen al visitante: la calle más limpia, la casa mas bonita y pintada o campañas de limpieza. Entre las actividades: la Feria del café, bingos, conciertos de música autóctona en el parque del pueblo, competiciones de encostados, comelones, bicicletas, concursos de arte infantiles y juveniles, carreras de cintas a caballo exhibiciones de arte, pintura, artesanías.

A la vez el Comité deberá coordinar actividades culturales, organizar y crear en los beneficios, ingenios, mariposarios, cultivos de iguanas, salineras, criaderos de camarones, un producto turístico más que ofrecer. Identificará y promoverá el uso turístico de los parques nacionales y áreas naturales de cada zona.

**Fuente:** Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR), Gerencia de Planificación, 1998.

## 5. SELECCIÓN Y COMPROMISOS INVERSORES

■ La gestión eficiente del sistema turístico por parte de la estructura municipal exige capacidades técnicas, pero está condicionada también a la negociación con los agentes empresariales, tanto en la vertiente reguladora como en la de incentivos y factibilidad económica.

El objetivo ha de ser dar preferencia a proyectos clave, públicos y privados, e identificar sus ubicaciones más adecuadas para la competitividad dinámica del destino turístico en general. Para ello hay que establecer pautas de colaboración con los agentes privados y fuerzas sociales y priorizar inversiones públicas, mediante la coordinación con el resto de administraciones en las actuaciones que permiten aprovechar recursos, crear productos y gestionar el sistema turístico local.

■ El **principio de sostenibilidad** exige la preservación de los recursos naturales y culturales, controlando su aprovechamiento turístico con diseños técnicos de localización y ejecución flexibles y atractivos. Una fórmula consiste en lograr la factibilidad económica de los proyectos turísticos, aproximando criterios de planificación y protección del territorio junto a los de comercialización selectiva y viable del producto y ofertas turísticas.

Pero la voluntad política y social de impulsar el turismo exige contar con el respaldo de iniciativas de inversión que posibiliten el despegue. Existen varios niveles, desde la promoción de inversiones que propulsen proyectos capaces de crear la imagen turística de una comunidad, hasta las iniciativas inversoras de agentes locales, traducidas éstas en actuaciones inversoras de menor envergadura financiera pero con una enorme trascendencia social, por su capacidad de beneficiar a una parte sustancial de los habitantes de la comunidad, a través de la creación, directa o indirecta, de empleos.

■ En el primer caso, los proyectos de origen externo requieren una coordinación con el nivel estatal de la planificación turística, por su capacidad de dinamizar una oferta de grandes dimensiones. En todo caso, el hecho de disponer de un plan de desarrollo local consensuado y con capacidad de gestión puede propiciar el que los agentes empresariales se sientan atraídos por la viabilidad de una inversión, más aún si se han seleccionado adecuadamente proyectos y actuaciones que respondan a las exigencias de la demanda, es decir sean viables comercialmente, y sostenibles desde su dimensión ecológica.

■ Para lugares con desarrollo incipiente y posibilidades limitadas a desarrollos de pequeña escala se plantea el manejo de experiencias turísticas por parte de comités locales y colaboración de ONGs, con el respaldo de los entes turísticos nacionales y regionales. Es factible así la puesta en marcha de itinerarios culturales y ecológicos, la creación de pequeñas unidades de alojamiento en pueblos, la organización de actividades para descubrir los valores del lugar, la oferta de servicios inherentes a la vida local (artesanía, comercio, gastronomía). Son las prácticas que más favorecen la integración entre el turista y la sociedad local, al tiempo que pueden constituir el factor de lanzamiento del desarrollo turístico, en tanto propician el descubrimiento de los lugares.

■ Un aspecto a considerar en la selección de proyectos y compromisos inversores es que **en el desarrollo turístico contribuyen muy distintos agentes económicos**, desde los grandes operadores externos, que traen a la clientela, hoteleros (cadenas externas o empresarios del propio país), prestatarios de servicios diversos, hasta los guías y el papel de las comunidades locales (venta de artesanía, pequeño comercio), sin olvidar el protagonismo que, en bastantes ocasiones, adquieren los agentes inmobiliarios, junto con propietarios del suelo y constructores, dedicados a promover la construcción de alojamiento para acoger la demanda turística. A veces se producen conflictos entre estos diferentes tipos de intereses, dentro del propio colectivo de agentes interesados en el turismo, ya que los ritmos y formas de configuración del producto turístico no son coincidentes para todos los gremios. Con este propósito y siempre desde la voluntad de concertación y negociación público-privada, es aconsejable seleccionar adecuadamente los modelos de oferta a crear, en atención a las potencialidades y limitaciones que presentan los recursos naturales y culturales y a la gestión del territorio. Estos contenidos deben estar presentes cuando se diseña un plan local de desarrollo de la actividad, a la hora de apostar por un modelo turístico alcanzable y viable desde las condiciones del territorio, el medio ambiente y la sociedad local. En cuanto a los proyectos inicialmente no previstos y que desbordan algunas previsiones, una de las posibilidades, cuando se presentan tales proyectos, es analizar su viabilidad desde la metodología del análisis de beneficios y costes para la sociedad local.

## EXPERIENCIA 12

### Liderazgo municipal y promoción turística: el caso del Ayuntamiento Municipal de Jarabacoa, República Dominicana

Sobre los precedentes de una función veraniega y balnearia tradicional, la situación de partida para una nueva etapa en la gestión turística del municipio tiene lugar en 1990 cuando, tras la situación crítica de la década de los ochenta (efectos causados por el ciclón David, incluida la incomunicación del municipio), se decide acometer una tarea de promoción y ordenación del municipio para recuperar visitantes y revalorizar el potencial endógeno, centrado especialmente en las posibilidades para el desarrollo del ecoturismo.

La iniciativa del Síndico contó con el respaldo de un grupo reducido de empresarios turísticos que gestionaban incipientes corrientes de visitantes. Pero era también esencial integrar a la población local y generar ilusión en el proceso.

Se iniciaron jornadas y actividades muy diversas, tales como actos especiales dirigidos a los miembros de la comu-

nidad que residen fuera de ella, así como a los veraneantes, además de la recuperación de deportes y tradiciones locales, labor promocional en los medios de comunicación, viajes de familiarización para prensa y realización de eventos deportivos. Se atrajo a promotores de artes plásticas y teatro, lo que ha cristalizado en una colonia de artistas que contribuyen a difundir la imagen del municipio en el exterior. Y, como ejemplo de la integración de actividades en el proyecto de turismo local, se valoró la agricultura existente, con el objetivo de compatibilizarla con el desarrollo del turismo, de manera que las explotaciones dedicadas al cultivo de fresas y flores o las plantaciones de café forman parte del atractivo turístico del lugar.

Un camino no exento de dificultades, donde era necesario actuar en aspectos como la concienciación ciudadana sobre la importancia del turismo, la imagen y el paisaje urbano, la creación de espacios de uso público o la limpieza; hasta

## EXPERIENCIA 12

llegar a aspectos clave como la necesidad de estimular a la iniciativa privada a acometer inversiones en la puesta en valor de atractivos naturales, como el Salto de Jimenoa, el de Baiguate, el Balneario de la Guázara o los de Manabao.

Los resultados han sido positivos y las cifras de visitantes, nacionales y extranjeros, así lo demuestran: se registra diariamente un promedio de 10 autobuses en los distintos centros de atracción ecoturística. Hoy por hoy Jarabacoa está entre los destinos más conocidos del país en materia de ecoturismo: deportes, excursionismo, paisajismo, observación de la naturaleza (existe un parque nacional y una reserva científica). Como exponente de la nueva etapa se organizó la 1ª Feria Ecoturística y de la Producción, una forma de proyectar los valores naturales y culturales de la comunidad.

La clave de este proceso, además de contar con atractivos, hay que buscarla en el papel emprendedor y capacidad de liderazgo de la autoridad local -que define su rol como *facilitador de cosas y de ideas, que diseña estrategias y crea las reglas del juego*- junto con el compromiso de los empresarios privados y el grado de concienciación de la población local. Dos factores resaltan especialmente como modelo de gestión; el primero es la labor continuada, basada en el tirón de los empresarios. El segundo, la capacidad de integración de los diferentes sectores de actividad local, ya que, en definitiva, el objetivo final de todo ello es mejorar la calidad de vida de la población local. No extraña que entre los grandes proyectos pendientes se encuentre un Plan Regulador del Medio Ambiente que actúe reglamentariamente en aspectos como la calidad del aire, aguas, residuos sólidos, valor escénico, ruidos, usos del suelo.

**Fuente:** Elab. a partir de la Ponencia del Ing. Ramón Ureña Torres, Síndico Municipal, en Seminario *Desarrollo del Turismo Sostenible: el rol de los municipios*, Secretaría General de Turismo, República Dominicana, octubre de 1997.

# Capítulo IV

## Sostenibilidad y competitividad: técnicas, procedimientos y métodos

### 1. EL CONCEPTO DE IMPACTO EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

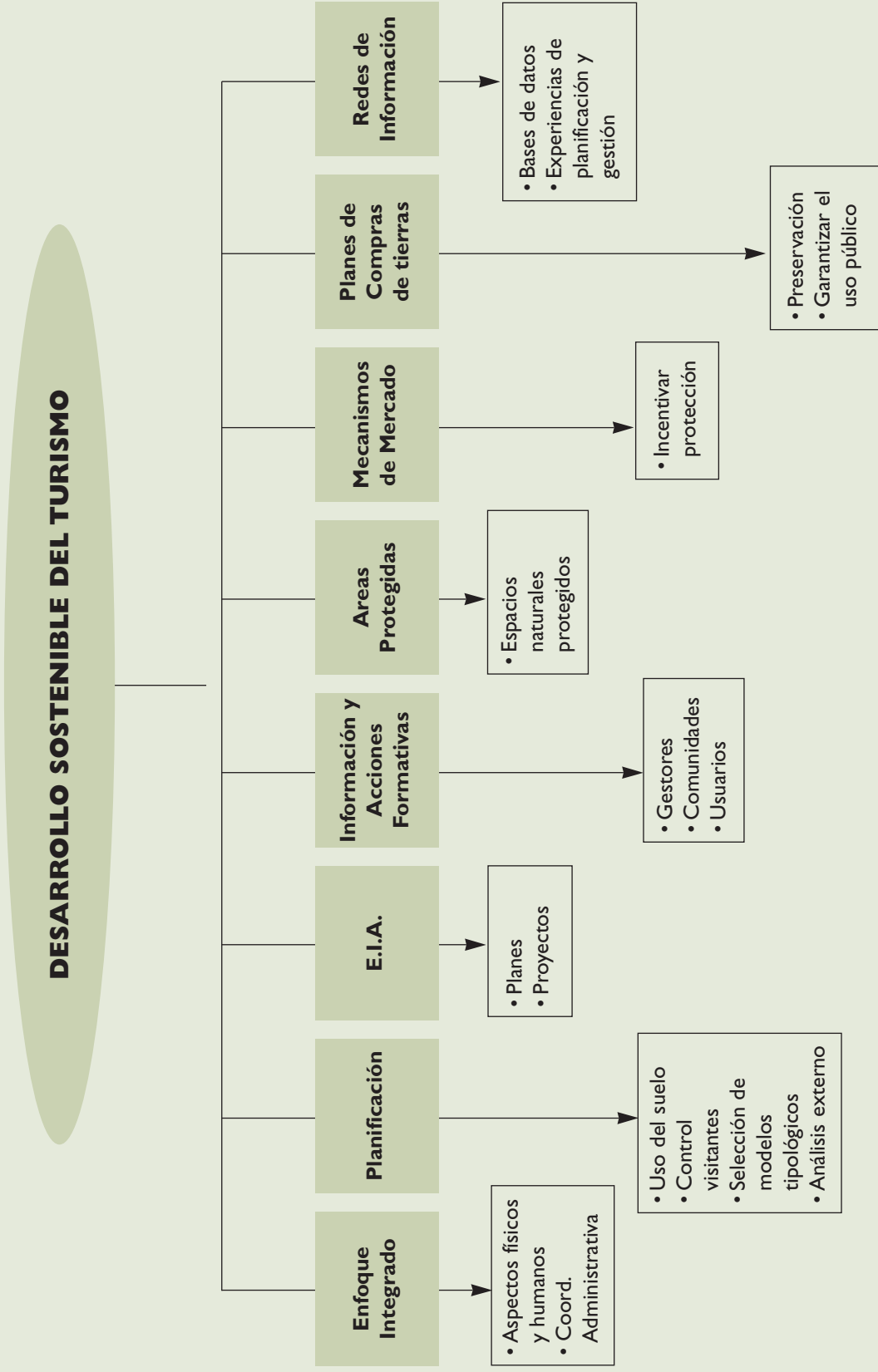
■ Una de las mayores preocupaciones a la hora de orientar el desarrollo turístico es la **necesidad de controlar sus impactos en el medio natural y sociocultural**. El turismo no es en sí más impactante que otras actividades económicas, pero una implantación incongruente con los factores naturales y culturales acaba generando el desgaste de los privilegios iniciales que justifican las localizaciones. De hecho, en los lugares donde se ha malgastado el capital natural que sustenta el turismo, los costes de regeneración son muy elevados y en ocasiones penalizan a los destinos con una deficiente calidad en su gestión del territorio y de los recursos. Incluso, en determinados casos, el proceso de deterioro del producto turístico es casi irreversible. Por tanto, hay también argumentos económicos, además de las razones éticas como principio de la conservación del patrimonio ecológico y cultural, para justificar la apuesta por la sostenibilidad y autenticidad de los lugares.

■ Naturalmente estas exigencias de sostenibilidad en el turismo han de contextualizarse en el marco más global de las relaciones entre desarrollo y medio ambiente y dentro de la interdependencia de los problemas ambientales a escala global, regional y local: toma en consideración de los problemas ambientales a escala internacional, especialmente desde el **Informe Brundtland a la Cumbre de la Tierra, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, que llevan a la elaboración de la **Carta del Turismo Sostenible**, aprobada en la Conferencia Mundial de Lanzarote en 1995, y de la **Agenda Local 21 para el sector de viajes y turismo**, publicada en 1995 por la OMT, WTTC y EC.

■ Los impactos sociales, culturales y ecológicos del turismo pueden ser tanto positivos como negativos, de ahí la necesidad de reafirmar la relación sinérgica que existe entre las buenas prácticas turísticas y la conservación y



FIGURA 11



gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales. **Las nuevas tendencias en las motivaciones de la demanda** (sensibilidad ambiental, búsqueda de autenticidad en la experiencia vacacional, eclosión de mercados de naturaleza y cultura), privilegian el enfoque positivo de esta relación, ya que se ha demostrado sobradamente la capacidad del turismo de actuar como medio eficiente para la gestión de los recursos y para el mantenimiento de las señas de identidad de las comunidades locales. Son así frecuentes los planes locales y regionales de desarrollo del turismo que parten de este principio relativo a la capacidad del turismo de contribuir, con sus beneficios económicos, a la conservación del medio ambiente.

■ La forma más eficaz de limitar los impactos negativos es optar por una adecuada planificación en el uso del suelo y de los recursos y seleccionar los modelos tipológicos de oferta y demanda que mejor se adaptan a cada lugar. Pero en una parte de los casos la rapidez con que se producen los procesos, la insuficiencia de los mecanismos de planificación global y la necesidad de **aplicar técnicas más precisas y específicas para la gestión ambiental de los proyectos turísticos**, hacen aconsejable el recurso a una serie de instrumentos que pueden tener una incidencia notable en la competitividad y sostenibilidad de las actuaciones. Se comentan a continuación algunos de esos instrumentos y técnicas que permiten gestionar ambientalmente el turismo.

## 2. TÉCNICAS, PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS

### ■ Evaluación de impacto ambiental

Se define la Evaluación de impacto ambiental (EIA) como un estudio que tiene por objeto la identificación, prevención y corrección de las consecuencias o impactos que determinadas actuaciones pueden causar al bienestar de la población y a su entorno.

Como técnica, se enmarca en la política global de protección del medio ambiente; por tanto no sólo se aplica a planes y proyectos turísticos, pero su interés es decisivo para garantizar la sostenibilidad de las actuaciones turísticas (infraestructura, equipamiento, alojamiento), en su relación con el medio ambiente del lugar donde se pretenden implantar. No extraña que tanto los planes de desarrollo turístico como los proyectos concretos de localización de nuevas ofertas figuren, en bastantes países donde el turismo es una actividad esencial de su desarrollo, en el listado de actuaciones que han de ser objeto de evaluación.

El procedimiento se orienta pues al **control de las actividades que pueden incidir negativamente en el medio ambiente**, entendido en su acepción integradora de los componentes físico-ecológicos, socioculturales y económicos.

Corresponde a la Administración la labor de regular de forma normativa la actuación en cuanto a ejecución y autorización de las intervenciones, públicas y privadas, que pueden afectar a las condiciones medioambientales.

De este modo es preciso elaborar un **marco normativo** que indique los tipos de evaluaciones, esquema de tramitación, metodología a utilizar en los estudios, listado de acciones y factores a integrar.

De manera general, cuatro son los conceptos básicos que debemos considerar en el desarrollo de la EIA:

- El medio ambiente y sus factores o componentes, tanto físico-ecológicos como socioeconómicos y culturales, valorando su estado previo al proyecto.
- El proyecto, entendido como la actuación humana que se pretende llevar a cabo.
- La identificación de los impactos, negativos y positivos, que derivarán de la intervención, en caso de realizarse.
- El señalamiento de alternativas al proyecto y, en su caso, de medidas correctoras para paliar o eliminar las consecuencias indeseadas derivadas de su ejecución.

Entre los métodos para realizar una evaluación de impacto ambiental, aparecen un gran número de técnicas que permiten identificar y valorar los posibles impactos de una actividad humana, a partir de la relación causa-efecto entre la acción a desarrollar (en la fase de construcción y en la de funcionamiento) y los factores ambientales considerados (medio físico-ecológico y medio socioeconómico y cultural). Entre las más frecuentes, las **matrices de interacción e identificación, matrices cruzadas**, son las más utilizadas (Leopold, Moore, entre otras). La elaboración de una matriz de identificación, a base de filas (factores ambientales seleccionados) y columnas (acciones del proyecto), permite detectar todas las posibles interacciones, valoradas con arreglo a tres características: intensidad, extensión e importancia. De este modo podremos valorar cada impacto.

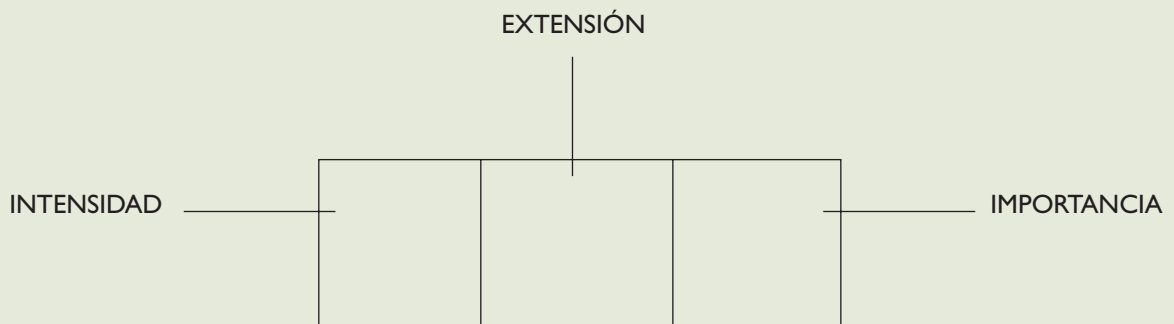
La verdadera utilidad de esta técnica radica en su realización en las primeras fases de desarrollo del proyecto, lo que se conoce como **Evaluación Ambiental Estratégica**, ya que permite incorporar las cuestiones ambientales en los momentos iniciales de la planificación. Es así como resulta factible manejar distintas alternativas para un mismo proyecto y se seleccionan los emplazamientos óptimos. De hecho algunas normativas sobre EIA, de acuerdo con la profundidad del estudio requerido, diferencian entre Informe medioambiental (estudio elemental de una actuación que se pretende llevar a cabo y que no resulta demasiado compleja), Evaluación simplificada y Evaluación detallada.

La aplicación de la EIA a planes y proyectos turísticos permite combinar parámetros económicos, sociales y ecológicos a la hora de decidir una opción de desarrollo. Ello no excluye que las autoridades locales utilicen sus propias competencias para la protección del medio ambiente, contando con la participación de la comunidad local en la formulación y aplicación de las medidas, lo que las hace más eficaces.

**FIGURA 12**

**EJEMPLO DE MATRIZ DE IMPACTO AMBIENTAL**

			PROYECTO ACCIONES IMPACTANTES															
			FASE DE CONSTRUCCION									FASE DE FUNCIONAMIENTO						
			A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A2	A5	A7	A10	A11	A12	A13
FACTORES MEDIO AMBIENTALES	FISICOS	F1																
	QUIMICOS	F2																
	GEOLOGICOS	F3																
	BIOLÓGICOS	F4																
		F5																
		F6																
		F7																
	SOCIOLOGICOS	F8																
		F9																
	ECONÓMICOS	F10																
		F11																
		F12																
	HISTÓRICO CULTURALES	F13																
		F14																



**Fuente:** Govern Balear, 1988.

*Guía práctica para la realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental.*

### ■ Capacidad de carga o de acogida.

Es el concepto más apropiado para establecer el equilibrio y evitar problemas de degradación en un destino turístico. **Tiene como objetivo tratar de saber cuándo comienza la congestión y los estrangulamientos en el desarrollo turístico.** Pero el concepto varía, o al menos los parámetros e indicadores utilizados para su determinación, por lo que existen diferentes acepciones de capacidad de carga turística.

En su sentido más convencional, el término capacidad de carga hace referencia al número máximo de turistas que pueden ser acomodados en un destino geográfico. Para su determinación se han venido utilizando indicadores relativos a **volumen** (turistas por unidad de tiempo), **densidad** (número de turistas por hectárea para diferentes actividades y localizaciones, por ejemplo la relación entre turistas y superficie de playa) y la **relación con la población local** (proporción entre turistas y residentes permanentes). La Organización Mundial del Turismo define la capacidad de carga como número máximo de personas que pueden visitar al tiempo un lugar turístico sin dañar el medio físico, económico o sociocultural y sin reducir de manera inaceptable la calidad de la experiencia de los visitantes.

Durante los últimos años, el rápido crecimiento del turismo y la necesidad de gestionar los flujos de afluencia en cualquier política de desarrollo de la actividad han llevado a la necesidad de establecer la capacidad de acogida mediante la combinación de criterios económicos, sociales y físico-ecológicos. **La utilidad del concepto capacidad de carga está precisamente en la posibilidad de establecer límites aceptables en la explotación de los recursos.** Pero desde la perspectiva ecológica inicial en la determinación de los límites, se pasa a integrar otros parámetros que llegan a incluir la misma calidad de la experiencia turística; en definitiva, se trata de insertar la capacidad de carga en la estrategia de gestión del desarrollo sostenible por parte de las comunidades locales.

Existen diferentes conceptos de capacidad de carga turística: **capacidad de carga física**, en relación con el umbral en que aparecen problemas ambientales; **capacidad de carga social**, en relación con el límite hasta donde la población local tolera el turismo; **capacidad de carga psicológica o perceptual**, en relación con el límite en que la saturación lleva a los turistas a buscar destinos alternativos, y **capacidad de carga económica**, entendida como el límite hasta el cual se puede integrar la actividad turística sin que se vean desplazadas el resto de las actividades.

En el caso del **turismo en ciudades históricas** la gestión de flujos de visitantes tiene una importancia capital, de manera que la determinación de la capacidad de carga trata de hacer frente a los deterioros que se producen por la frecuentación masiva en el patrimonio cultural, calidad medio ambiental y equilibrio funcional de la ciudad, aspectos que, de no tomarse medidas de gestión de la afluencia, suponen el declive de la actividad y la decadencia de la propia ciudad. Se pueden sintetizar tres conceptos de capacidad de carga turística que una ciudad histórica debe considerar y saber utilizar adecuadamente:

- la *capacidad de carga física*, a partir de la cual el medio ambiente y los recursos culturales resultan dañados
- la *capacidad de carga económica*, a partir de la cual la rentabilidad del negocio turístico en la ciudad histórica, entendida como unidad de producto, desciende de forma drástica
- la *capacidad de carga social*, número de visitantes que una ciudad histórica puede absorber sin dificultar las otras funciones que desempeña y sin generar graves tensiones con la población residente.

Por el momento **no se puede hablar de métodos infalibles para determinar la capacidad máxima de carga con precisión**: por un lado, los parámetros ecológicos sólo son relevantes en circunstancias como las comentadas de espacios naturales protegidos y patrimonio cultural, pero la capacidad física de recepción no es suficiente como medida límite de capacidad. Por ello los factores económicos y socio-culturales parecen más apropiados, pero tienen el inconveniente de que pocas veces se pueden expresar en términos cuantitativos. Además la capacidad máxima de carga no es estática, sino que varía según las condiciones económicas y sociales del turismo.

El tema más importante es la gestión de la capacidad de carga turística y el grado de consenso social que requiere su aplicación. Así, las nuevas orientaciones en gestión de capacidad de carga turística apuntan y entroncan con el desarrollo local y la sostenibilidad. La fijación del techo de visitantes se relaciona con las formas y modelos de turismo sostenible, preservación de la calidad de los recursos, mantenimiento del carácter local y desarrollo de productos argumentados en el patrimonio natural y cultural. De este modo la integración de la capacidad de carga ha de formar parte de la gestión del desarrollo y su planificación, señalándose casos diversos según el momento de la aplicación.

En suma, la aproximación tradicional al concepto como capacidad física de acogida muestra dificultades en su aplicación, tales como las **expectativas irreales que pueden generarse en torno a una cifra (el número mágico)**, la aceptación de unos umbrales de insostenibilidad, las valoraciones o juicios contrastados entre expertos y agentes locales y la misma insuficiencia del soporte legal a la hora de aplicar restricciones cuantitativas en el número de visitantes. Hasta la fecha y en la práctica se muestran más eficaces las medidas blandas o disuasorias, frente a las rígidas, basadas en limitaciones estrictas. Estas medidas disuasorias abarcan desde el cobro de derechos de entrada hasta las restricciones físicas en los accesos.

Una vía exitosa consiste en identificar las condiciones ambientales, sociales y económicas deseadas por una comunidad y sentar estrategias de desarrollo que permitan gestionar la capacidad de carga turística desde el necesario compromiso social. Puede servir el establecimiento de **medidas de restricción positiva** en los documentos de planificación, relativas al uso y número de plazas que pueden construirse, de forma que las medidas preventivas evitan tener que llegar a restricciones más severas.

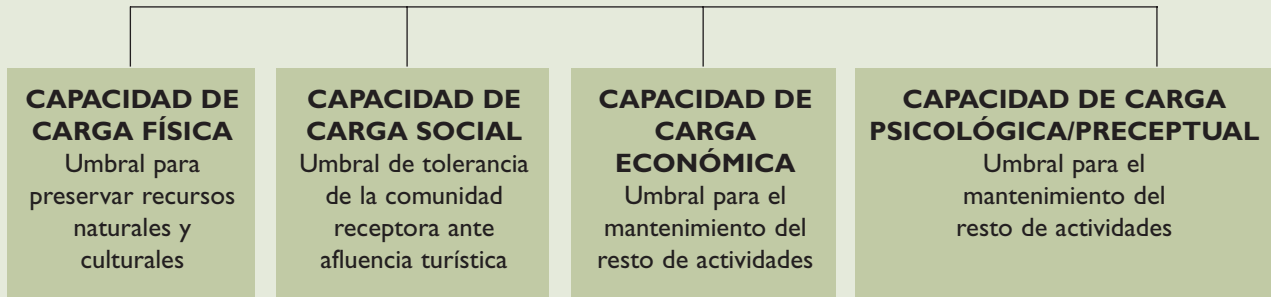
**FIGURA 13**

**LA CAPACIDAD DE CARGA TURÍSTICA**

**NÚMERO MÁXIMO DE TURISTAS QUE PUEDEN SER RECIBIDOS EN UN DESTINO, SIN DAÑAR LA CALIDAD DEL MEDIO NATURAL, ECONÓMICO Y SOCIOCULTURAL**



**ACEPCIONES**



**COMBINAR CRITERIOS Y ADECUAR OPCIONES DE DESARROLLO**

■ **Auditorías de calidad para destinos y establecimientos**

En el equilibrio entre la explotación comercial de los recursos y su preservación reside una de las claves para la gestión sostenible de la actividad turística. Por ello se aconseja, en primer lugar, establecer unas pautas en el crecimiento de la oferta, ya que no es tan importante la velocidad del proceso, expresada en términos cuantitativos, sino el nivel de bienestar que consiguen sus habitantes y la capacidad de mantener activo el destino turístico desde el lado de la demanda; es decir, conseguir y mantener una verdadera posición competitiva.

Con esta finalidad, se trata pues de aspirar a un entorno de calidad de los recursos y ofertas turísticas y de gestionar esa calidad como el medio para mantener las ventajas competitivas en el mercado. En el **concepto de calidad** intervienen diferentes elementos, desde las expectativas de los clientes, la cultura local, pasando por el nivel de servicios y los precios. Interesa destacar la aparición de instrumentos para la evaluación de la calidad en productos y servicios turísticos, como ya ocurriera en otras actividades económicas. Pero en

Delivered by WTOelibrary to  
unknown  
Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

el caso del turismo hay un doble nivel de trabajo: el **control de calidad en los establecimientos e instalaciones**, que exige la aplicación de planes para el diagnóstico y evaluación a partir de una serie de estándares, y la **evaluación de calidad en los destinos**, resultado del concepto global e integrador del destino como producto. No debe olvidarse que el verdadero producto turístico final remite y es de responsabilidad local.

La utilización de las denominadas auditorías ambientales, como instrumento de gestión ambiental, se presenta como herramienta que integra una sistemática, documentada, periódica y objetiva evaluación de los procesos de organización y de los componentes y equipos, con el propósito de conservar el medio ambiente. La práctica implica la gestión eficiente de los procesos con incidencia ambiental y la valoración, de acuerdo con las estrategias empresariales, incluyendo la necesidad de controles.

Por otro lado, en el turismo, la propia naturaleza compleja del producto turístico y su identificación global con los destinos turísticos (amalgama de empresas de alojamiento, servicios, recursos, infraestructuras) haría sólo parcialmente eficaces la auditorías ambientales en establecimientos específicos si éstas no se acompañan o se integran en **sistemas de evaluación de la calidad ambiental** aplicables al conjunto del destino turístico, es decir, la calidad del entorno en el que se sitúan las empresas. Son las denominadas ecoauditorías, basadas en la selección de indicadores de calidad ambiental y con el propósito de poner de manifiesto los aspectos que deben ser mejorados en la gestión turística municipal. La recomendación es realizar las ecoauditorías anualmente, con la finalidad de controlar los progresos en materia de calidad ambiental en relación con la dedicación turística.

En esta línea se viene trabajando durante los últimos años, con el objetivo de diseñar sistemas que permitan integrar un conjunto de elementos, lo más amplio posible, que sintetizan la complejidad y el carácter dinámico del destino turístico. Estos elementos o componentes, de naturaleza físico-ecológica (calidad de las aguas, residuos), paisajística o socio-cultural (patrimonio) son evaluados de forma permanente, mediante aplicación de **tecnologías informáticas**, por lo que constituyen una herramienta para el diagnóstico de la calidad ambiental y para la toma de decisiones en un destino turístico. Preocupa esta vertiente de la gestión en destinos consolidados ya que los problemas de saturación y degradación, resultado de lógicas de crecimiento continuado o de captación masiva de flujos, precisan herramientas para una gestión integrada con el objetivo de mejorar la calidad de los distintos componentes ambientales, minimizar el impacto de la actividad, adaptar las instalaciones y establecimientos a estándares de calidad y establecer mecanismos de control permanente de los nuevos sistemas.

Un aspecto fundamental que deriva de los sistemas de auditoría ambiental es precisamente de la valoración que la administración puede realizar del tema, en tanto puede repercutir en subvenciones y ayudas a las empresas que introduzcan mejoras ambientales, además de la distinción que en el mercado se empieza a realizar para los establecimientos que incorporan sistemas de calidad ambiental. **Los distintivos verdes o la pertenencia a clubs de calidad** se convierten en factor básico de diferenciación dentro de las estrategias de competitividad.



Del mismo modo la aplicación de las **ecoauditorías** a los destinos turísticos, orientadas a la evaluación y mejora ambiental global, en cuanto afecta a la totalidad de los componentes territoriales y ambientales (aguas, paisaje, energía, residuos, transporte) sirve para el establecimiento de distintivos de alto nivel de calidad ambiental, aspecto que cobra una importancia extraordinaria en destinos maduros que se esfuerzan por mejorar su situación actual y evitar el declive.

### ■ Otros instrumentos para la gestión sostenible del turismo

Junto con las anteriores técnicas y herramientas más frecuentes, aplicadas al turismo en el intento de búsqueda de integración del medio ambiente, aparecen otros instrumentos, aunque todavía muy incipientes. Entre éstos encontramos los denominados instrumentos de mercado, que tratan de servir como estímulo para la conservación del medio ambiente y de los recursos; suele tratarse de incentivos para la conservación en el sentido de adoptar planes que apoyen financieramente el impulso de prácticas respetuosas con el medio ambiente.

Una línea de intervención en cierto modo novedosa y susceptible de ser aplicada a destinos de gran calidad en sus atractivos, es la **posibilidad de gravar con tributos determinados servicios que se ofrecen en el turismo o el propio uso de los recursos básicos de atracción** (naturales o culturales). En sí misma la finalidad de las exacciones no está relacionada de forma directa con la gestión ambiental, pero si el objetivo de las mismas es allegar recursos económicos para sufragar gastos ya realizados por las administraciones en temas como las infraestructuras, la limpieza de playas o el cuidado de espacios verdes, o la conservación de monumentos, es evidente que determinados tributos pueden ser de gran utilidad en cuanto aportarían más posibilidades económicas a la mejora de la calidad ambiental. Está claro que también se produciría una mejora de los servicios ofrecidos, pero ello aumentaría el precio final. De ahí la idea de que a través de los tributos se puede hacer una selección del turismo. El contraste entre un mercado turístico cada vez más exigente en cuanto a servicios y calidad ambiental frente a la incapacidad financiera de los destinos turísticos lleva a pensar que la tasa turística puede contribuir a paliar esa necesidad, con la condición de que se reinvierta de forma directa en el sector.

Es así como se discute la viabilidad y conveniencia de aplicar exacciones (tasas, impuestos, tarifas, etc.) cuyo primer problema es el carácter complejo del turismo como objeto de imposición, lo que lleva a los Estados a establecer como materia imponible unos supuestos concretos, actividades determinadas o bienes limitados. Es evidente que la gestión de la **tasa turística** constituye un proceso complicado por lo que, de las existentes en la actualidad, se diferencian las que recaen sobre entradas y salidas de viajeros (tasas), ligadas a la idea de contraprestación por servicios profesionales prestados, y los impuestos sobre estancias hoteleras, con varias alternativas, desde la exacción sobre gastos de entretenimiento, como el *Federal Goods and Services Tax*, en Canadá, hasta el impuesto sobre ocupación hotelera, como la *taxe de séjour* en Francia o el *Hotel occupancy tax* en Las Bermudas.

## FIGURA 14

### EL ANALISIS COSTE-BENEFICIO EN LA RELACIÓN TURISMO SOSTENIBLE – MUNICIPIO

	ANUALIDADES	
	BENEFICIOS	COSTES
Ingresos		
Salarios	X	
Intereses y rentas	X	
Impuestos/tasas	X	
Mejora de la infraestructura		
Construcción de vías		X
Mantenimiento		X
Señalización		X
Servicios		X
Urbanización		X
Espacios públicos		X
Salud		X
Desarrollo de los programas		
Mejora planta		X
Atracción de inversiones		X
Marketing y promoción		X
Apoyo a la capacitación		X
Preservación de identidades culturales	X	X
Impacto ambiental		X

**Fuente:** Fernández, V. (1995). *La planificación del turismo en las entidades territoriales*. Universidad Externado de Colombia.

Lo más interesante desde la dimensión de la gestión ambiental es la posibilidad de implantar algunos tipos de exacción en la utilización de recursos como las playas, el paisaje o los monumentos, como forma de conseguir más ingresos que pueden utilizarse en la conservación y gestión de los lugares y recursos. Naturalmente a ello cabe también argumentar que la tasa turística, si es de tipo finalista, puede traducirse en mejoras para el sector y contribuir a una mejora de los servicios, infraestructuras, limpieza, seguridad, preservación ambiental y, en suma, a la mejora de la calidad total del entorno turístico, como factor de competitividad.

Está claro que la **implantación de una tasa turística es una decisión política que debe partir de rigurosos estudios preliminares**, con base en el consenso entre todos los agentes implicados: administración, población local y empresariado; junto con una adecuada comunicación a los turistas. Es por esta razón por lo que se ha considerado en bastantes destinos la conveniencia de establecer este tipo de tasa turística, con la que se pretende sufragar el coste de la protección e indemnizar a la sociedad local por la pérdida de algunos derechos tradicionales.

### 3. TÉCNICAS CON RECURSOS ESCASOS

■ Como principio, la gestión del impacto ambiental y cultural del turismo debe hacerse mediante la participación de la comunidad local, lo que requiere una tarea de sensibilización pública, a través de campañas y acciones de información, comunicación y sensibilización y esfuerzos en materia de formación. No son difíciles de aplicar, ya que se dispone de **asesoramiento externo** e incluso de **subvenciones de organismos e instituciones internacionales y colaboración de ONGs** que pueden apoyar esta tarea. En el primer caso se trata de hacer partícipe a la población de las decisiones en materia de desarrollo turístico, de tal manera que acaben haciendo suyos los proyectos y se involucren en su puesta en marcha. Del mismo modo, la conservación y gestión de los recursos encuentra su mejor aliado en la sensibilidad de las comunidades por proteger su medio de vida. A fin de cuentas no conviene olvidar que el objetivo final del desarrollo socio-económico que propulsa el turismo es la calidad de vida de las poblaciones receptoras. Los ejemplos donde el desarrollo del turismo se hace integrando a las comunidades acaban por dar los resultados más satisfactorios en empleo y renta, a la vez que favorecen la relación entre residentes y visitantes, con el consiguiente beneficio cultural. Por lo demás, no se concibe el éxito de fórmulas como el turismo rural o el etnoturismo (contacto con pueblos indígenas) si no es sobre esta base de integración funcional y sociocultural.

■ Un sistema que se señala para la integración y participación de las comunidades locales en el proceso turístico es el **alcance de los beneficios del proyecto en aspectos como la construcción de nuevas infraestructuras, equipamientos y servicios para el turismo**, que sirven a la vez a la población local. De este modo son notables las mejoras que el desarrollo turístico puede suponer en temas como el transporte, abastecimiento de agua potable, sanidad, mejora del paisaje urbano, espacios libres de uso público, equipamientos culturales, entre otros. En definitiva, se trata de estándares para evaluar la calidad de vida de la población local; de ahí que un proyecto turístico exija la polivalencia en el uso de determinadas actuaciones.

■ En cuanto a la **faceta formativa**, se entiende como argumento para afianzar la competitividad y sostenibilidad del turismo, ya que de la capacitación y formación depende el grado de participación e implicación local en el control del proceso y la capacidad de gestionar adecuadamente el turismo en su propio territorio. Puede servir como ejemplo el de los guías locales para las actividades del ecoturismo y turismo cultural o el de la prestación de servicios de alojamiento y restauración en viviendas tradicionales, sistemas muy habituales en los lugares de Latinoamérica que basan su despegue turístico en la revalorización del potencial natural y en las culturas locales.

## FIGURA 15

### MEDIDAS PARA UN TURISMO CONSCIENTE Y RESPONSABLE CON EL MEDIO AMBIENTE Y CON LA POBLACIÓN Y CULTURAS LOCALES

Turismo consciente y responsable	Agencias de viaje	Ayuntamientos	Hostelería- Restauración	Organizadores de actividades de tiempo libre	Turistas
<b>Información al turista</b>	Promueve conductas respetuosas con la naturaleza y cultura de los destinos	Informa de los valores naturales y culturales del municipio	Orienta sobre los medios de transporte público, actividades complementarias	Organiza actividades que permiten al turista descubrir los valores del lugar	Se informa de los valores y problemas locales
<b>Paisaje, valores naturales</b>	Los guías conocen los valores naturales y los problemas ambientales locales	Ordena el territorio con criterios ambientales y respeto del patrimonio arquitectónico	Hace estudio del impacto ambiental, antepone restauración de patrimonio a nueva construcción	Diseña actividades de modo que no produzcan impactos negativos	Elige ofertas que no causen impacto ambiental, no demanda infraestructuras impactantes
<b>Flora y fauna</b>	No ofertan destinos con valores naturales amenazados o sensibles	Protege y señala áreas valiosas y vulnerables	Adecua el edificio y el jardín para favorecer a la fauna silvestre	Evita riesgos de molestias o daños	Respeto animales y plantas, no los compra como recuerdo
<b>Identidad cultural</b>	Los guías conocen profundamente la cultura del pueblo anfitrión	Mantiene la identidad cultural, planifica para que el turismo beneficie a todos los vecinos	Ofrece un confort adecuado al nivel de vida local, oferta gastronomía tradicional	Facilita la integración del turista en el modo de vida local	Rechaza guetos turísticos, contacta con la población, compra artesanía tradicional
<b>Energía</b>	Ofrece destinos cercanos y/o con acceso en transporte público	Facilita el transporte público y el no motorizado, reserva áreas peatonales	Adopta medidas de ahorro de energía y conciencia a los clientes	Prescinde de actividades que consumen energías fósiles	Utiliza transportes públicos, pasea, monta en bicicleta o a caballo
<b>Agua</b>	No ofrece destinos con problemas y escasez de agua o depuración	Instala depuradora y promueve medidas de ahorro	Instala mecanismos de ahorro y sensibiliza a los clientes para que colaboren	Evita actividades que derrochan agua o que impactan sobre los medios acuáticos	Ahorra agua y no practica actividades que la desperdician
<b>Basuras</b>	Utiliza papel reciclado en sus folletos publicitarios	Organiza recogida selectiva y reciclaje, realiza campañas de sensibilización	Reduce el uso de envases no reciclables	Utiliza enseres y materiales que no generan residuos	Evita envases no reciclables, sólo deja basura en las papeleras

Fuente: ECOTRANS (1995): *Manual para la mejora de la calidad ambiental en los municipios turísticos*

## EXPERIENCIA 13

## Proyecto Tiwanacu (Bolivia)

Este proyecto de Turismo Cultural se enmarca en el despegue de la actividad en Bolivia, en el marco de una Estrategia Nacional de Desarrollo Turístico, con horizonte año 2000 y financiación del BID y la U.E. y en el contexto del paradigma de la sostenibilidad. En 1994 se acuñó el concepto de etnoecoturismo como imagen de marca promocional para este país y como expresión de un modelo de desarrollo respetuoso con los recursos naturales y culturales, que se argumenta en la capacidad de los pueblos originarios de poner en valor sus potenciales culturales y ecológicos, mediante la participación activa en estos procesos y la integración del visitante. Entre sus principios se trata de fomentar y desarrollar pequeñas empresas turísticas de gestión comunitaria, para que los miembros de las comunidades rurales sean los prestatarios de los servicios y sus beneficiarios directos. De este modo se ven favorecidas las actividades artesanales, producción agrícola y diferentes servicios públicos y privados.

El apoyo de la población local, empresarios y autoridades departamentales y municipales ha permitido la asignación de recursos a este fin en los planes anuales operativos (en más de 30 de los 311 municipios del país). Pero el caso de Tiwanacu adquiere particular relevancia, en atención a su inminente declaración, por parte de la UNESCO, como Patrimonio Cultural de la Humanidad, consecuencia de su importancia arqueológica y sus culturas vivas (presencia de 43 comunidades aymarás dispersas en el municipio).

Con el proyecto de Turismo Cultural se pretende desarrollar el área de la población de Tiwanacu (provincia Ingavi, Departamento de La Paz), convirtiéndolo en el principal centro turístico del país y lugar de partida de diferentes rutas hacia otras comunidades. Destacan, entre los objetivos específicos, la vinculación

de población joven y de mujeres, a través de programas de asistencia técnica, formación, y financiación. De igual modo, como ejemplo de la integración entre comunidades locales y visitantes, se utiliza el concepto de centros de asistencia al turismo para recuperar unidades de alojamiento orientadas al turismo y construcción de nuevos equipamientos.

El desarrollo del proyecto requiere cuatro líneas básicas de acción:

- Consolidación de la gestión municipal, con el propósito de lograr la participación activa de las comunidades locales en la elaboración de proyectos y toma de decisiones sobre el Programa de Turismo Cultural. Entre las acciones destaca el fortalecimiento del municipio como ámbito de gestión, mediante asistencia técnica, redacción de ordenanzas, control de los procesos y establecimiento de la oficina de turismo municipal.
- Puesta en valor del producto turístico y diversificación de la oferta existente, en consonancia con las posibilidades de las poblaciones locales (centros artesanales, expresiones culturales, tradiciones, técnicas, gastronomía, patrimonio natural), operadores comprometidos en el empeño y participación institucional.
- Ejecución del programa de inversiones públicas y privadas, que obliga especialmente a identificar las fuentes de financiación y las acciones esenciales para la mejora del alojamiento, los servicios, el patrimonio.
- Asistencia técnica y seguimiento continuado de los programas

**Fuente:** Lic. Karen Wachtel de la Quintana, La Paz. *Trabajo de investigación de la Maestría en Gestión Pública del Turismo*, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla 1998.

## 4. PROYECTOS E INVERSIONES DESDE EL REFERENTE DE LA SOSTENIBILIDAD

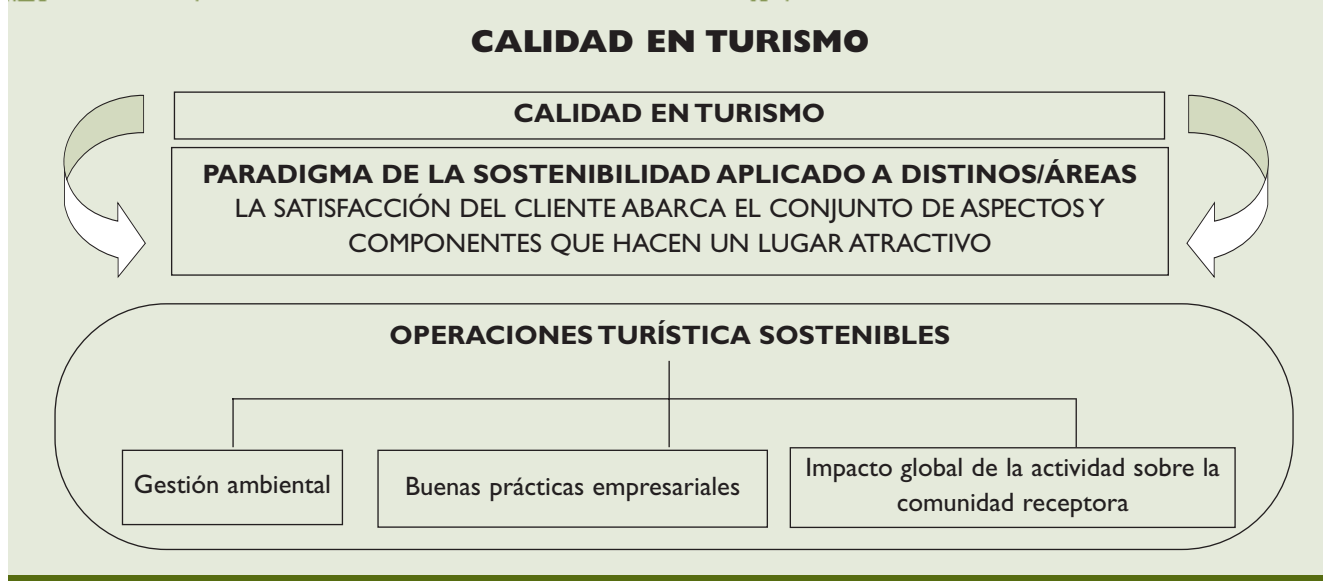
■ Las actuaciones turísticas en el municipio atañen a diferentes agentes sociales, institucionales y económicos, que aparecen agrupados en el sector público, empresas locales y extranjeras, y operadores externos que traen la clientela, junto con el papel esencial que debe corresponder a la población local. El reto para activar proyectos e inversiones consiste en **articular y consensuar los intereses de los distintos grupos** actuantes para configurar un modelo de explotación sostenible que, sin representar un obstáculo para las iniciativas inversoras, responda a las aspiraciones de bienestar de la comunidad, no genere deterioro de los atractivos turísticos y contribuya a la gestión responsable del territorio y de los recursos.

■ Como método más operativo debe abordarse una planificación turística, con objetivos a medio y largo plazo, que más que un documento del sector público para reglamentar y dirigir los procesos, ha de basarse en la negociación entre los distintos grupos actuantes. Los retos locales en turismo son básicamente dos: encontrar mecanismos que conjuguen los intereses de sostenibilidad y de negocios privados; y encontrar los mecanismos de desarrollo económico de la propia localidad.

■ El sentido de esta planificación, materializada en **un documento de desarrollo turístico local**, debe ser lo suficientemente **flexible** para acomodarse a los cambios que se producen en el escenario del turismo, a la vez que debe posibilitar un proceso de negociación abierto que defina con claridad algunas **cuestiones clave**:

- Basar la política turística municipal en un análisis de situación y diagnóstico preciso, relativo a puntos fuertes y débiles, problemas que condicionan el despegue del turismo en la comunidad y realización de una perspectiva comparada con otros destinos, además de tratar de alcanzar una visión común público-privada sobre las cuestiones a afrontar para el logro de una posición ventajosa.
- La protección de determinados lugares, hitos y singularidades del municipio como principio irrenunciable a la hora de iniciar posibles actuaciones.
- Las actuaciones e inversiones públicas necesarias para desarrollar propuestas de relanzamiento del turismo: infraestructuras, servicios, equipamientos, gestión de espacios protegidos.
- El señalamiento de los procedimientos de actuación para los inversores y la posibilidad de establecer convenios de colaboración y enfocar la energía y los recursos disponibles en proyectos realmente interesantes.
- La identificación de los proyectos específicos para la gestión sostenible del turismo local, que habrán de ser viables en el plano económico, aceptables en su impacto ecológico y gestionables desde las capacidades de la administración local.

**FIGURA 16**



■ La base para canalizar proyectos e inversiones es este documento sobre el que construir una política turística municipal, argumentada en la sostenibilidad y en la colaboración público-privada. **El papel del sector público se centra por tanto en regular, planificar, negociar y actuar**, lo cual requiere un fortalecimiento de las capacidades y competencias de la administración en el nivel local y una asignación de recursos económicos que permita hacer factible una nueva etapa. A esta idea responde el creciente proceso de descentralización de las funciones turísticas y el protagonismo de las municipalidades.

Algunas funciones resultan esenciales para valorar la capacidad de gestión del nivel local:

- **coordinar el desarrollo de la actividad turística** sobre actuaciones concretas y, a la vez, coordinar los programas locales con la administración regional y estatal. Se trata de gestionar el plan elaborado y de negociar con los empresarios la ejecución de proyectos que den sentido a la propuesta, al tiempo que se presiona a otros niveles públicos para la realización de obras y proyectos que pueden condicionar el éxito o fracaso de las actuaciones locales.
- **reglamentar la prestación de servicios** y velar por el cumplimiento de los estándares de calidad, ya que aunque la reglamentación sobre servicios y establecimientos suele ser estatal, el municipio debe coordinar esfuerzos y puede apoyar la labor de una normativa global mediante la aprobación de unas ordenanzas municipales relativas a la protección del patrimonio, servicios públicos, imagen.
- **establecer los mecanismos para la capacitación y formación de la población** local en temas de turismo respetuoso con el medio ambiente. Desde la apuesta por centros de formación especializados, allí donde esta vía es posible, hasta la realización de jornadas y cursos de especialización, sensibilización.

Delivered by WTOelibrary to unknown  
Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

## EXPERIENCIA 14

## Gestión de los Humedales en la Reserva de la Biosfera Bañados del Este (Uruguay)

La Reserva de la Biosfera Bañados del Este (Comité Internacional MAB, 1976) afecta a varios departamentos del sureste del país e integra los humedales del Este, como su principal ecosistema. Se trata de una sucesión de lagunas costeras que se extienden paralelas a la costa, conectadas algunas con el Atlántico, configurando un hábitat singular y de alta biodiversidad: reserva genética de reptiles, anfibios, mamíferos y numerosas especies de pájaros y aves acuáticas, con particular interés en las migraciones del continente, además de concentrar la mayor reserva mundial de palmeras butiá (*butia capitata*), con unas 70.000 has.

En los humedales de esta reserva se desarrolla, desde 1993, el Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (Rocha), con el objetivo global de consolidar la Reserva de la Biosfera, a partir de los siguientes fines:

- Conservación de la biodiversidad.
- Desarrollo sostenible de los departamentos afectados.
- Sistema de gestión racional de los humedales.
- Educación y formación ambiental.

En el organismo de gestión se integran las comunidades locales (Intendencia Municipal de Rocha), la Universidad, el Ministerio de Vivienda, Ordena-

miento Territorial y Medio Ambiente, contando con financiación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GEF) y la Unión Europea.

La idea es responder a los objetivos de control de impactos, determinación de modelos productivos acordes con las capacidades de las comunidades locales, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y formación de los agentes, públicos y privados, actuantes en este espacio. Así, como objetivos del proyecto se encuentran:

- Propuesta de un Plan Director de Uso y Gestión.
- Establecimiento de marcos políticos y mecanismos de incentivos y reglamentos para la ejecución del Plan.
- Identificación de prácticas de uso compatibles con la conservación de la biodiversidad y con las propuestas del citado Plan Director, que deben ser adoptadas por los productores agropecuarios, empresarios turísticos y otros usuarios de los recursos.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la administración, las ONGs y el sector privado para la ejecución de políticas agrícolas y de turismo, en el marco de la Reserva de la Biosfera.
- Contribuir a la sensibilización de los poderes municipal y local con relación a los beneficios derivados de esta Reserva.

**Fuente:** PROBIDES, Rocha, Uruguay.



## EXPERIENCIA 15

## Gestión de la Reserva de la Biosfera «Sierra del Rosario» (Cuba)

El principal interrogante expuesto en la Estrategia de Sevilla sobre las Reservas de la Biosfera consistió en cómo hacer compatibles la conservación de la diversidad biológica, la búsqueda de un desarrollo económico y social y el mantenimiento de los valores culturales asociados a estos espacios. En la República de Cuba el Programa del Hombre y la Biosfera (MAB) perteneciente a la UNESCO cuenta con cuatro territorios aprobados dentro de la categoría conservacionista de «Reserva de la Biosfera», entre las que se encuentra la Sierra del Rosario, declarada oficialmente como tal en el año 1984 y en la actualidad convertida en Centro Nacional de las Reservas de la Biosfera de Cuba.

Este espacio protegido, ubicado en la provincia de Pinar del Río, la más occidental de Cuba, se extiende por unas 25.000 hectáreas, y está constituida principalmente por un relieve de montañas bajas que no rebasan los 500 metros de altitud, atravesada por cinco ríos principales, que cortan el sustrato geológico del área, eminentemente calcáreo y volcánico. La vegetación predominante es de bosque tropical semicaduco y siempre verde, compuestos por 850 especies florísticas, de las cuales 34 son endémicas del país; mientras que la fauna silvestre es muy variada, especialmente las aves, que cuentan con alrededor de 100 especies representadas en el lugar.

La historia de la intervención humana en la Sierra del Rosario comienza con la colonización española, al realizarse la extracción de maderas, que posteriormente incluyó la introducción del café y, finalmente, la ganadería y el cultivo de la caña de azúcar; transformaciones éstas que contribuyeron a la degradación ambiental y en especial al deterioro paisajístico.

Sin embargo con el inicio de la década de los sesenta comienza a implementarse en el territorio un nuevo modelo de gestión, destinado a frenar el deterioro ambiental y favorecer el mejoramiento económico y social de la población residente, localizada de forma dispersa en sitios de difícil accesibilidad.

De hecho se logró identificar varios programas de desarrollo adecuados a la vocación de uso y a la capacidad de asimilación de la naturaleza y de la población asentada en el

lugar. A tal efecto se implementó un vasto programa de reforestación con especies autóctonas, a través del sistema de plantación en terrazas; se construyó una carretera que atraviesa longitudinalmente la reserva y se edificó la comunidad rural «Las Terrazas», integrada de forma armónica en el paisaje y dotada de los principales servicios requeridos por sus pobladores, antes dispersos.

Otras obras construidas fueron una empresa forestal que brindó empleo a la población, un campamento para estudiantes exploradores, una base de campismo popular, una estación de investigaciones ecológicas y dos complejos de turismo de naturaleza, liderado uno por el hotel «Moka» con una lograda inserción en el agreste entorno y otro denominado «Soroa», reconocido como «el arco iris de Cuba».

Si bien en sus inicios la gestión jerarquizante en la Sierra del Rosario consistió en la repoblación forestal como prioridad económica de la región; en años posteriores, al alcanzarse prácticamente la cobertura forestal total, su nueva vocación hace aconsejable la adopción de otro modelo de desarrollo, donde la gestión del turismo de naturaleza resulta ser sobresaliente.

En la actualidad el manejo esencial de la reserva de la biosfera consiste en un turismo de tipo natural y social, por cuanto se ofertan como productos turísticos, entre otros, los siguientes: un paisaje natural dotado de elevados valores escénicos; senderos interpretativos con contenido florístico, faunístico, espeleológico y arqueológico; la observación de aves canoras y ornamentales; la estación y áreas de investigación ecológica; visitas al Jardín Botánico «Orquideario de Soroa», que cuenta con 200 especies de dichas plantas; recorridos a pie y a caballo por zonas boscosas de montaña; el baño en aguas minero-medicinales y en ríos naturales; la interpretación histórica de antiguos cafetales franceses restaurados recientemente y el intercambio cultural con la población residente, entre otras opciones de turismo y recreación.

Hoy es el turismo el soporte sustantivo de la economía de la reserva de la biosfera «Sierra del Rosario», como modo de aspirar a la consecución del anhelado paradigma del desarrollo sostenible en el nivel local.

**Fuente:** Ing. José A. Jaula Botet, Director del Centro de Medio Ambiente y Recursos Naturales (CEMARNA) de la Universidad de Pinar del Río, República de Cuba.

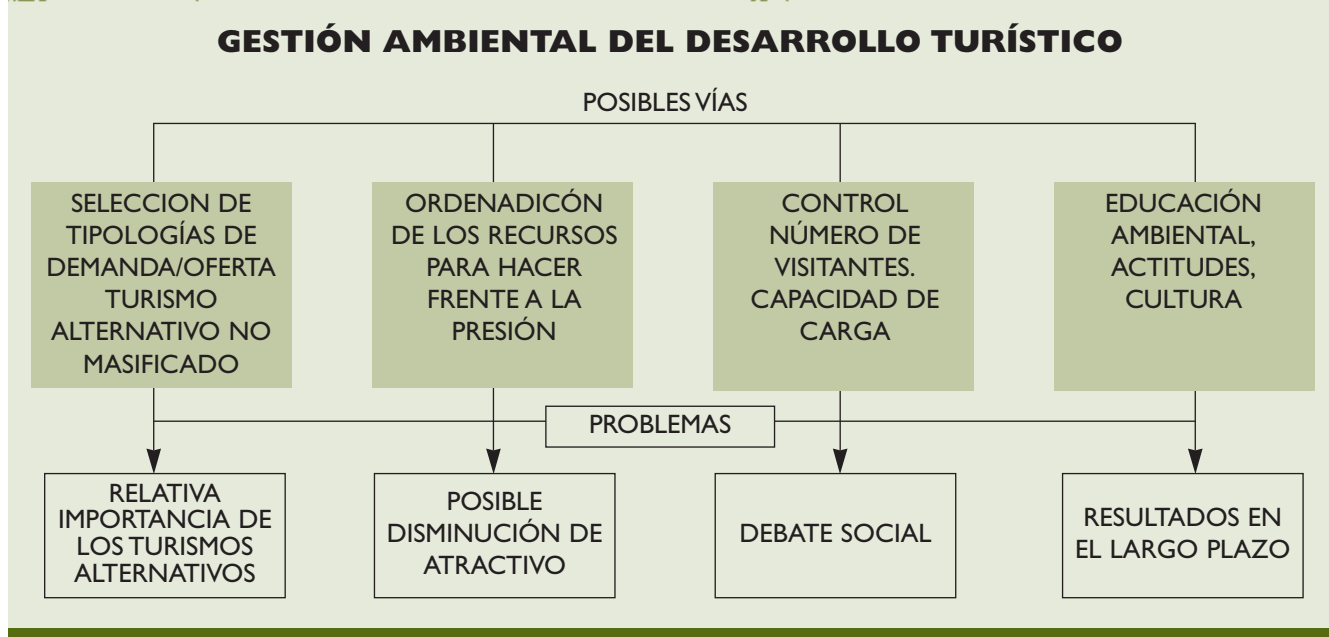
## 5. LA GESTIÓN SOSTENIBLE EN EL PROYECTO EMPRESARIAL

■ Se ha demostrado que un primer paso es contar con unas bases para la intervención pública y privada en turismo, pero el hecho esencial es **la materialización de la propuesta en proyectos concretos**. Se entiende que la formulación del proyecto empresarial ha de contemplar, al menos, los siguientes aspectos, como garantía de su sostenibilidad:

- Debe basarse en los atractivos y recursos susceptibles de dar sentido a productos diferenciados y competitivos, en un mercado saturado de productos convencionales.
- Valorar el destino turístico en el que se actúa como producto competitivo, desde el momento en que se integra en un contexto más amplio.
- Capacidad de generar empleo y renta y de irradiar sus efectos sobre la mayor parte de la población, a través de efectos multiplicadores. No debe olvidarse que una de las claves para valorar la sostenibilidad de un proyecto turístico es su capacidad de generar empleo de forma continuada y estable.
- Frente a los modelos de enclave funcional y territorial, es esencial apostar por la integración, como forma de rentabilizar el turismo para el desarrollo de las manufacturas, de la actividad agropecuaria, etc. y, en definitiva, contribuir al entramado productivo que caracteriza a la actividad turística. En la vertiente territorial un proyecto turístico puede ser el factor que contribuya a la modernización y construcción de nuevas infraestructuras, equipamientos y servicios que sirvan a toda la población, contribuyendo a la competitividad territorial. Es interesante observar ejemplos donde el turismo contribuye eficazmente a crear y difundir la imagen de un destino, desde el momento en que lo proyecta hacia el exterior.
- Contribución a la gestión y conservación del patrimonio cultural, etnográfico y natural, de forma que algunos proyectos pueden resultar decisivos en la reactivación del artesanado, recuperación de señas de identidad y cultura local. Sin olvidar la concienciación e identificación con un modelo de desarrollo que se produce entre la comunidad local cuando se revaloriza su propio patrimonio.
- Contribución del proyecto empresarial a la mejora de la escena urbana y la creación de espacios de calidad para el turismo: rehabilitación de edificios y lugares, puesta en valor de piezas urbanas degradadas, mejora de la oferta museística, entre otros aspectos.

■ Estas bases para la sostenibilidad global del proyecto empresarial se acompañan de una serie de **recomendaciones específicas** a la hora de diseñar la actuación concreta, relativa a la creación de una nueva oferta o equipamiento turístico. Son aspectos que responden a los modelos más avanzados de integración ambiental y calidad en el diseño de intervenciones turísticas, a los que debe dotarse de rango normativo y traducir a estándares -incluso de tipo cuantitativo- si se pretende que sean llevados a la práctica:

**FIGURA 17**



- **Congruencia estética y adaptación del proyecto al entorno:** inserción paisajística, volumetría de las construcciones, altura, estándares de ocupación de suelo en cada espacio, áreas libres de edificación por cada plaza turística, respeto a las formas del territorio, retranqueo de las construcciones respecto a la línea de la ribera del mar, etc.
- En el caso de ofertas de alojamiento, **tratamiento de los vertidos sólidos y líquidos.**
- Frente a la imagen rutinaria y estandarizada de los productos turísticos al uso, se trata de **revalorizar los componentes relativos a sitio y ambiente**, seleccionar la tipología edificatoria más acorde con el lugar y con su arquitectura, e integrar en el proyecto las singularidades culturales y patrimoniales que ayudan a diferenciar una actuación y a rescatar sus señas de identidad propias.
- Compromiso de los empresarios en la tarea **de capacitación y formación de los recursos humanos**, como cuestión para garantizar la implicación de la población local y la profesionalidad como ventaja competitiva.
- Inserción de **aspectos educativos** en las actuaciones turísticas: el ecoturismo y el turismo cultural integran por principio esa dimensión (información de calidad sobre los lugares visitados, por ejemplo); pero es primordial revalorizar tales aspectos como un componente más de los servicios turísticos.
- Orientación hacia actuaciones que puedan optar a una **marca o sello de calidad ambiental**, a partir del cumplimiento de estándares sobre el producto y los servicios, como un distintivo de prestigio y garantía de sostenibilidad, aplicable a establecimientos, complejos de vacaciones, rutas y actividades.

Delivered by WTOelibrary to  
 unknown  
 Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

# Capítulo V

## El mercado local e institucional de los productos turísticos sostenibles: ecomarketing y marketing institucional

### 1. LA CALIDAD AMBIENTAL COMO PRINCIPAL ELEMENTO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA EN EL NUEVO CONTEXTO

■ En el momento actual de la evolución de la actividad turística a escala mundial, y ello es perfectamente válido para el caso latinoamericano, el elemento ambiental se ha revelado como uno de los principales, si no el principal, factores motivacionales por parte de la demanda y, consiguientemente, puede detectarse un nítido proceso de acentuación de las referencias ambientales en las dinámicas promocionales de los destinos turísticos.

Este proceso de rentabilización de la calidad ambiental como motivador de la atracción turística, a veces llamado «**ecomarketing**», constituye en la actualidad una de las principales argumentaciones de la consolidación de una «imagen de marca» positiva de determinados destinos; en detrimento de otros cuya deteriorada calificación ambiental en el «imaginario colectivo» de la demanda representa el principal obstáculo para su competitividad en el mercado. A este respecto, América Latina cuenta con unas muy considerables posibilidades de rentabilización de esta línea tendencial, ya que a la realidad de sus enormes recursos naturales le une una favorable percepción, en los mercados internacionales, de sus productos turísticos asociados a la imagen de un continente idealizado como una de las principales «reservas naturales» a nivel planetario.

■ Esta idea general se traslada, a los efectos aquí tratados, al ámbito local, resultando de capital importancia que en los procesos de planificación y gestión turística a dicha escala sea tenida en cuenta la necesidad de abordar estrategias y mecanismos que, en línea con los principios generales expuestos, optimicen las posibilidades promocionales que ofrezcan sus entornos ambientales. Este planteamiento no se limita a los destinos más propiamente caracterizables como «ecoturísticos», como pudieran ser los vinculados a Espacios Naturales Protegidos; él abarca a todo tipo de destinos y modalida-

## EXPERIENCIA 16

## Las Recomendaciones ambientales de la D.R.V. (Asociación Alemana de Agencias de Viaje) como ejemplo de la trascendencia de los factores ambientales en la promoción y comercialización turística

La importancia que ha ido adquiriendo la calidad ambiental como factor motivacional en la industria turística, especialmente en algunos de los principales países emisores, puede comprobarse en el progresivo interés de destacados agentes comercializadores por la conservación de dicha calidad en sus destinos prioritarios, elemento esencial para el mantenimiento de su propia rentabilidad. Un buen ejemplo lo constituyen las Recomendaciones publicadas por la Asociación Alemana de Agencias de Viaje para la conservación de un medio ambiente de calidad en los destinos turísticos del Mediterráneo, en las que figuran afirmaciones como las siguientes:

“En los últimos años la importancia de un medio ambiente intacto como factor económico esencial, ha crecido sin parar. Esto se ha convertido, incluso, en un punto de referencia para el consumidor ... El medio ambiente se ha convertido en un factor de calidad para la mayoría de los consumidores a la hora de decidir sus compras o escoger sus vacaciones. Uno de cada tres turistas alemanes se sienten afectados por problemas relacionados con el medio ambiente en sus destinos de vacaciones y en 1993 “sentir la naturaleza” fue la principal motivación para la mitad de los turistas alemanes. Esta creciente conciencia de la importancia del medio ambiente es también un factor en la mayoría de países europeos ... la batalla contra el envilecimiento del medio ambiente es ahora un problema urgente para el 72% de los 350 millones de ciudadanos de la Unión Europea.”

“El turista que se contentaba con el típico producto del paquete dentro de un marco sociodemográfico tipificado, es un personaje del pasado y ha dado paso al nuevo turista, más selectivo ... que quiere además otros valores, mejor calidad y un medio ambiente sin deteriorar.”

“Cualquier desarrollo de turismo respetuoso con el medio ambiente ha de ser apoyado por un plan de marketing desde una óptica medioambiental. La naturaleza, el medio ambiente, la salud y la cultura serán, en el futuro, razones fundamentales para la elección de un destino turístico y por tanto el marketing medioambiental será un componente fundamental en las estrategias turísticas del futuro.”

“El carácter de un destino debe permanecer tradicional. El carácter de un destino jugará un papel importante en la satisfacción de los clientes; ¿quién quiere pasar sus vacaciones en una urbanización anodina?, el visitante busca una experiencia diferente en su entorno, unas edificaciones tradicionales del país y localidad a la que ha viajado y buscará el hecho diferencial en los destinos, y por ello recomendamos:

- Deben conservarse en el desarrollo turístico las características locales en el diseño de las construcciones.
- A la hora de planificar y construir nuevas urbanizaciones, dejar suficientes espacios abiertos para jardines y parques.
- Preservar zonas de paisajes que merezcan protegerse.
- Siempre debe relacionarse el aumento del número de plazas turísticas con un aumento paralelo de la infraestructura general.”

“El paisaje es un recurso vital para el turismo y jamás debe perderse. Los paisajes con armonía y primigenia natural, ejercen un poderoso atractivo sobre el visitante y le proporcionan la posibilidad y el espacio para experimentar actividades al aire libre y percibir la naturaleza; si se enfrenta a paisajes deteriorados por desarrollos turísticos y edificaciones insertas en el hábitat, se producirá más bien una sensación de rechazo. El visitante busca paisajes de originalidad y belleza excepcionales, y hoy en día la valoración del paisaje natural es creciente. Por lo tanto recomendamos:

- Informe a sus clientes acerca del valor de los tesoros naturales.
- Conservar grandes espacios naturales y aceptar que deben ser protegidos.
- Liderar movimientos de conservación y protección de hábitats para flora y fauna, aún los más pequeños.
- Asegurar que los edificios e instalaciones armonizan con el paisaje.
- Comprobar siempre que los grandes proyectos turísticos son eco-compatibles.”

**Fuente:** Recomendaciones de la DRV sobre el Medio Ambiente para los Destinos Turísticos. La Región Mediterránea.

des turísticas, al ser la cualificación ambiental un concepto extensible a todos los ámbitos y actividades humanas; a este respecto, es de destacar la creciente valoración del medio ambiente urbano en ciudades turísticas, la cualificación higiénico-sanitaria de las aguas de baño en playas, o la sostenibilidad como nuevo concepto añadido en la gestión de establecimientos turísticos.

## 2. LA LOCALIDAD COMO PRODUCTO TURÍSTICO PROMOCIONABLE: EL MARKETING INSTITUCIONAL

■ Una de las ideas centrales que recorren todo este Documento es que el territorio y la comunidad local constituyen integradamente el producto turístico que el visitante consume, no quedando éste limitado a los establecimientos o negocios propiamente turísticos (de alojamiento, restauración o servicios) que utilice. En consonancia con este principio se va consolidando progresivamente la tendencia hacia el «**marketing turístico institucional**» en el ámbito local, a través de estrategias promocionales encaminadas a vender el municipio turístico como un sistema o conjunto de realidades armónicamente relacionadas (clima, cultura, paisaje, gastronomía, infraestructuras, vida ciudadana, empresas turísticas, ...), y entre las que los elementos ambientales cobran un protagonismo decisivo en la conformación y difusión de una imagen atractiva del **producto «municipio» o «localidad»**.

■ En este sentido resulta fundamental la aplicación del principio conocido como «**promoción en cascada**», según el cual deberá existir una cierta homogeneidad o coherencia promocional (respecto a las «imágenes de marca» difundidas o estilos de promoción, por ejemplo) entre los diferentes productos o niveles escalares pertenecientes a una misma unidad territorial. Así, de arriba a abajo, esa coherencia recorrería la promoción de:

- El país o región en el que se inserta la localidad.
- La localidad, representada por el municipio (en algunos casos serían ámbitos comarcales, insulares, o espacios naturales protegidos).
- Porciones concretas dentro de la localidad (por ejemplo urbanizaciones o complejos turísticos).
- Por último, la empresa turística propiamente dicha (hoteles fundamentalmente, instalaciones deportivas, restaurantes, ...).

Y a medida que se desciende de escala, gracias a la fidelidad seguida respecto a las líneas promocionales superiores, cada nivel inferior se beneficia del «paraguas promocional» superpuesto, rentabilizando y optimizando los recursos empleados por otras instancias previamente. Cuestión ésta en la que resulta esencial el mantenimiento de unos niveles mínimos de coordinación entre las diferentes administraciones implicadas.

A este respecto, numerosas experiencias vienen demostrando la conveniencia de la constitución de organismos u entes de promoción turística de carácter mixto público-privado, en el que se aúnen los esfuerzos e intereses de la administración pública junto con los de los empresarios privados, de forma que se logre una mejor coordinación entre la creación del producto local (que en buena parte recaerá en los agentes privados) y la venta de éste (lo cual requerirá de la necesaria actuación de los poderes públicos).

## EXPERIENCIA 17

### El Consorcio “Turisme de Barcelona” como modelo de corporación público-privada de promoción turística (España)

El Consorcio “Turisme de Barcelona” (Barcelona, España) se crea en 1993 a partir de la supresión y fusión de los instrumentos de promoción turística del Ayuntamiento de la ciudad y de la Cámara de Comercio de la misma (asociación empresarial de carácter privado), con el fin único de vender Barcelona como producto turístico. La composición del mismo es de un 55% para la Cámara y de un 45% para el Ayuntamiento, proporcionalidad que se refleja en los órganos de dirección (el Comité Ejecutivo cuenta con 6 representantes de la Cámara por 4 del Ayuntamiento). Alcanzando un presupuesto que se ha ido elevando desde los 682 millones de pesetas del año 1994 (primer ejercicio de funcionamiento) hasta los 900 millones de 1998.

Desde el punto de vista de la cooperación público-privada,

su acción más significativa ha sido el programa de desarrollo del “Barcelona Convention Bureau”, dirigido a la promoción y potenciación del turismo de Congresos y Exposiciones en la ciudad. A los efectos aquí tratados lo más destacable de este programa es su financiación al 50% entre “Turisme de Barcelona”, por una parte, y un conjunto de empresas miembros, por otra. Así, en 1998, y para un presupuesto total de 90 millones de pesetas, dichas empresas (231 para el citado año) aportan su parte proporcional en base a una cuota anual establecida según el tipo de establecimiento, éstas serían:

- Hoteles: 9 millones de pesetas.
- Agencias de Viajes: 250.000 pesetas.
- Agencias de Azafatas: 30.000 pesetas.
- Restaurantes: 30.000-50.000 pesetas.

**Fuente:** Consorcio “Turisme de Barcelona”.

■ Por último, es preciso señalar que la plasmación de este «marketing institucional local», más allá de su funcionalidad turística, puede presentar como efecto inducido un **relanzamiento de la imagen de la ciudad o el municipio ante la propia comunidad local**. Este sirve, en efecto, como instrumento de identificación colectiva de la ciudadanía y refuerza el sentimiento de ciudad, de «civilidad» o pertenencia a una comunidad con unos rasgos diferenciales, en un contexto como el presente de homogeneización mediática y pérdida de identidad cultural.

### 3. LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS LOCALES DE PROMOCIÓN TURÍSTICA BASADOS EN LA CALIDAD AMBIENTAL.

En consonancia con las líneas generales anteriormente expuestas, la promoción de destinos turísticos locales se ordenaría y sistematizaría a través de un **Programa Integral de Promoción**. Este se elaboraría a partir del encadenamiento ordenado de diferentes fases de actuación, como son:

■ Establecimiento de los **objetivos de la promoción**: ¿Qué se quiere vender y a quiénes va destinado?. Especial atención debe darse a los segmentos de demanda emergente motivados por valores ambientales.

A este respecto, el primer paso a dar consistiría en la realización de una investigación de mercado (a elaborar por equipos especializados) que permita efectuar una caracterización de la demanda, tanto real como potencial, en sus rasgos fundamentales. Atendiendo a variables tales como:

- Su localización territorial (ya sea demanda regional, nacional, internacional de radio medio, internacional de origen remoto, ...).
- Nivel de renta.
- Nivel de gasto.
- Edad.
- Sexo.
- Número de miembros de la unidad familiar.
- Nacionalidad.
- Idioma.
- Duración de la estancia.
- Disponibilidad de fechas para la realización de viajes.
- Motivaciones para la elección de destino.
- Fuente de información utilizada (de especial importancia pues mostrará la sensibilidad de la demanda a una u otra estrategia promocional).
- Forma de organización del viaje.
- Preferencias de compra una vez en el destino.
- Grado de sensibilidad ambiental.
- Nivel cultural.
- Antelación con la que deciden el destino.
- Otros destinos competitivos a los que puede dirigirse, ...

Una vez caracterizada la demanda, real y potencial, el siguiente paso consistiría en la realización de una **segmentación del mercado**, identificando los distintos grupos existentes en el mismo que aparezcan como homogéneos o diferenciables y seleccionando aquéllos que se consideren más adecuados para el producto que se pretende vender, hacia los que se concentrarán los esfuerzos y recursos promocionales. Expresado de forma más resumida, se trataría de ofrecer productos turísticos específicos a segmentos de demanda igualmente específicos.

Para dicha segmentación, y utilizando los datos previamente obtenidos en la caracterización de la demanda, se intentará identificar grupos cuyo comportamiento sea el mismo ante cuestiones consideradas básicas como criterios de selección. A modo de ejemplo, algunas de estas cuestiones podrían ser, entre otras muchas:

- Autoorganización del viaje - Utilización de intermediarios.
- Tiempo de estancia reducido a fin de semana - Estancia superior a 3-4 días.
- Posibilidad de viaje limitada a temporada alta - Mayor flexibilidad estacional.
- Necesidad de guía local - No necesidad.
- Motivación ambiental como principal - Complementaria de otras (v.gr.: sol y playa).
- Nivel de gasto medio diario (3 ó 4 clases o grupos diferenciados como máximo).

De todo ello se obtendrá una clasificación del conjunto de la demanda en segmentos diferenciados, de los que se elegirán aquéllos que se prevean como más deseables o más fácilmente captables, optando en el caso aquí tratado por dos criterios esenciales:

- Su nivel de renta y de gasto.



**FIGURA 18**

**ELABORACIÓN DE UN PROGRAMA LOCAL DE PROMOCIÓN TURÍSTICA**



Delivered by WTOelibrary to  
 unknown  
 Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

– Su grado de cultura ambiental, de la que dependerá la valoración y respeto por el entorno natural a disfrutar en el destino (incluso, en determinados puntos, no resulta conveniente la captación y acceso indiscriminado de demanda, sino sólo aquella que responda a los objetivos fijados de mantenimiento del equilibrio rentabilidad / sostenibilidad).

■ Selección de las estrategias de promoción: A grandes rasgos, ¿cómo se puede vender el producto para conseguir los objetivos fijados? Para ello, como temas fundamentales a determinar cabría citar:

- Elección de los instrumentos y técnicas más adecuados para conseguir los objetivos anteriormente fijados, labor en la que es preciso diferenciar dichos instrumentos y técnicas según cada tipo de público receptor al que se pretende acceder (clientes actuales, clientes potenciales, agencias de viajes, tour-operadores, ...).

- El cronograma a seguir en los trabajos promocionales, estableciendo en qué momento se va a emplear cada instrumento y a qué mercado se va a orientar cada fase.
- La relación entre la promoción y comercialización, por una parte, y el desarrollo o consolidación de proyectos turísticos importantes en la zona, por otra. Cuestión ésta de notable importancia para lograr unos márgenes deseables de coherencia o coordinación entre planificación y promoción, evitando la repetición de situaciones, frecuentes en el pasado, en las que la promoción y captación de demanda han precedido en el tiempo al completo desarrollo del producto, generando falsas expectativas que han derivado en insatisfacción de los visitantes.

Dicha relación alcanza una trascendencia aún mayor en el caso de productos turísticos diferenciados por la calidad ambiental del entorno, en los que es esencial el mantenimiento del difícil equilibrio entre captación de demanda y no superación de la capacidad de carga, de forma que si de manera descoordinada se emprenden ambiciosas campañas de promoción (a raíz, por ejemplo, de la declaración oficial de un área como Espacio Natural Protegido) con anterioridad a la adecuada planificación del uso del mismo, el resultado puede ser la pérdida irreversible de dicha calidad ambiental, y con ella del principal factor de competitividad del producto.

- El diagnóstico de otros competidores para la captación de los segmentos de demanda que se han considerado como más adecuados, analizando sus estrategias de promoción y las fórmulas posibles de diferenciación respecto a las mismas.

■ **Desarrollo del Programa de Promoción.** Con especial dedicación a dos componentes:

A) Establecimiento de una **Identidad Corporativa** del destino acorde con sus características ambientales. En la cual se pueden distinguir, a su vez, tres niveles:

- **Comportamiento corporativo:** Consistente en las actitudes y formas de actuación de los recursos humanos del sector directamente relacionados con los visitantes. Materializado en los estilos de atención al cliente y en la política de relaciones públicas.

A este respecto, el personal en contacto con el público visitante deberá reunir una serie de características tales como el conocimiento de otros idiomas, el cuidado de la apariencia personal, la corrección en el trato con el cliente, y el conocimiento del área circundante para responder a posibles preguntas a plantear por los turistas; cuestión ésta en la que es fundamental que entre los contenidos de información manejados se incluyan las principales características del entorno natural, al ser el mismo uno de los factores de atracción predominantes. Todos estos aspectos pueden ser recogidos, con el fin de facilitar su aplicación, en un ?Manual de atención al turista?, en el que se incluirían el conjunto de normas y recomendaciones a seguir por el personal de atención al visitante y que constituiría un elemento esencial en la definición del comportamiento corporativo.

- El **diseño corporativo**: Entendido como la definición de la identidad gráfica o visual del destino, plasmada en las variables de tipografía, símbolo y colores; diseño que será recogido y aplicado en toda la diversidad de elementos promocionales utilizados (carteles, folletos, señalización, oficinas de turismo, vídeos, etc.), y que debe responder o evocar la cualificación ambiental del producto.
- La **comunicación corporativa**: En la que se incluirían el diseño y la ejecución de las estrategias de comunicación en estricta coherencia con la identidad o «estilo» del producto ya formulado.

Como aspectos prácticos de especial trascendencia a la hora de definir la Identidad Corporativa de un producto turístico local sostenible, cabe citar:

- Dicha Identidad deberá reflejar las características de calidad ambiental del destino como objetivo fundamental, ya que si no se transmite este rasgo diferencial difícilmente se podrán captar los segmentos de demanda que se consideran acordes con el producto.
- Es conveniente que sea elaborada por un equipo de técnicos externos a la propia administración, especializados en la materia. Ello es así ya que, a pesar de la aparente simplicidad de algunos diseños, se trata de una tarea con un alto grado de elaboración técnica, pudiendo afirmarse que, pese al coste generalmente elevado de estos especialistas, resulta una inversión rentable de cara al futuro.
- Como norma progresivamente aceptada, es preferible optar por soluciones visuales simplificadas, ya que los diseños con un excesivo grado de complejidad o profusión de elementos a menudo dificultan su asimilación por el receptor y su aplicación en materiales promocionales.
- Realizar un especial esfuerzo por asegurarse la reproducción correcta de la Identidad Corporativa en todos los instrumentos de promoción relacionados con el producto (evitando reproducciones de ésta de deficiente calidad), comenzando por los propios del organismo o entidad promotora.
- Elegir la Identidad Corporativa con una clara vocación de permanencia en el tiempo. Las modificaciones frecuentes sólo inducen a confusión en los receptores y representan una multiplicación inútil del gasto. En este sentido, es preciso no incurrir en el error (nada infrecuente en el pasado) de que cada nuevo responsable político pretenda simbolizar el comienzo de su etapa de mandato con una “renovación” radical de dicha Identidad Corporativa.

B) Concreción de las **técnicas e instrumentos de promoción** a emplear: Los cuales deberán responder y respaldar a la Identidad Corporativa definida, presentando como rasgo esencial su puesta al servicio de la identificación del producto como diferenciado por sus valores ambientales. Entre los mismos destacarían:

## FIGURA 19

### TÉCNICAS E INSTRUMENTOS APLICABLES A LA PROMOCIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS LOCALES



– **Publicaciones y folletería** (guías, mapas, publicaciones para profesionales, etc.).

Como comentario general, extensible a todo tipo de publicaciones, es preciso valorar adecuadamente el verdadero interés de la demanda por las mismas, dado el coste que estos materiales representan, así como la utilidad de la información en ellos recogida; determinando lo más exactamente posible qué tipo de publicación es la idónea para cada público receptor (en extensión, profundidad de los contenidos, lenguaje utilizado, etc.) como forma de evitar la inadecuación entre ambos y consiguiente infrautilización de los recursos empleados.

Por lo que respecta a los folletos de promoción, como instrumento más usual en pequeños y medianos proyectos, se pueden plantear las siguientes recomendaciones:

El primer paso para lograr sus objetivos es captar la atención del usuario, por ello el diseño de la portada resulta de gran trascendencia.

Entre sus contenidos deben figurar:

- Cómo llegar al destino, si es posible con un esquema gráfico de los accesos.
- Posibles preparativos necesarios (reservas previas, recomendaciones sanitarias, permisos oficiales para el acceso a zonas protegidas, equipos especiales, ...).
- Orientaciones para el disfrute del tiempo de estancia.
- Servicios y empresas disponibles, con sus señas.
- Un mapa turístico del área, lo más detallado posible.
- Un resumen de la normativa aplicable al uso turístico del área, en el caso de que resulte significativa, pudiendo presentarse como un “Código del Turista” en el que se detallen los comportamientos adecuados por parte del visitante para garantizar la sostenibilidad de la zona.

En cuanto al formato, es conveniente que los textos no sean muy extensos, y en todo caso deberán estar fraccionados y combinados con fotografías y gráficos.

Los folletos deben plantearse como objetivo el intentar estimular una respuesta por parte del lector, incluyendo para ello los números de teléfono de los ofertantes y Oficina de Turismo, hoja de reservas, etc.

Progresivamente se va imponiendo la tendencia a la venta de los folletos por un precio, por reducido que éste sea. Con ello se logra una doble finalidad:

- Por un lado, contribuye a la financiación del propio folleto.
- Por otro, le otorga una mayor valoración por parte del usuario, aunque el precio sea meramente simbólico, limitándose las actitudes de despilfarro o infravaloración frecuentes ante materiales gratuitos.

Igualmente, y en el extremo opuesto del abanico de usuarios posibles de las publicaciones, es aconsejable contar con un documento de carácter exclusivamente técnico, dirigido a posibles inversores interesados en el área, con contenidos tales como las ayudas públicas y/o exenciones fiscales disponibles en la misma, características físicas de ésta, organigrama institucional, sistema de infraestructuras de comunicación, principales interlocutores en el ámbito empresarial privado, etc. Publicación que, por las propias características del público al que va destinada, sería la de mayor calidad formal y coste por unidad de las utilizadas, así como la de menor número de ejemplares a difundir.

### **Presentaciones:**

- Asistencia a Ferias

Si bien es una de las acciones más características y usuales en los Planes de Promoción, dado el alto coste que representan resulta fundamental realizar una estricta selección de aquéllas a las que se vaya a acudir, y hacerlo únicamente si existen posibilidades ciertas de captar los segmentos de demanda adecuados para el producto promocionado (tanto por el origen geográfico de los segmentos a captar como por sus hábitos de consumo turístico). En todo caso carece de sentido acudir a un número elevado de Ferias sólo por la inercia de continuar una tendencia repetida todos los años, o por necesidades de promoción “política” del organismo gestor en vez de las propias del producto.

Además de su utilidad más evidente, como es el contactar con agentes operadores en los lugares de origen de la demanda, presentan asimismo el interés de permitir la comparación con otros productos competidores, así como con sus estrategias e instrumentos de venta, haciendo posible perfeccionar y diferenciar los propios en ulteriores acciones.

Como norma básica, resulta imprescindible acudir a dichas Ferias en compañía de los agentes privados ofertantes en el destino promocionado, favoreciendo así el establecimiento de contactos con otros agentes intermediarios y rentabilizando mejor el gasto realizado por el ente promotor.

Por último, y para optimizar debidamente las posibilidades abiertas en las Ferias, es aconsejable realizar un seguimiento con la debida dedicación a los contactos realizados en las mismas con otros agentes y actores, manteniendo abiertos y vigentes los cauces de comunicación creados a través del envío periódico de informaciones, documentos, novedades, etc. relativos al producto turístico promocionado.

- Viajes de familiarización

Su objetivo es mostrar en el propio destino las características y potencialidades de éste a grupos o personas individualizadas de especial interés por su capacidad para incidir en la demanda, tales como agentes de viajes, tour operadores emisivos, otros intermediarios, representantes de medios de comunicación especializados, líderes de opinión, etc.

En estos viajes se trata de mostrar los elementos de mayor interés del destino y, dado el carácter sostenible de esta oferta, se pone un acento especial en las medidas de garantía ambiental, la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, los equipamientos para la práctica de turismo ecológico, ...

- Workshops

Consisten en reuniones de corta duración entre profesionales del sector que, organizados desde la entidad promotora (generalmente pública), permiten contactar a los ofertantes en destino con operadores intermediarios susceptibles de trasladar su producto al consumidor final. Estas reuniones generalmente se celebran en los lugares de procedencia de la demanda.

- Documentales y audiovisuales

- Diskettes y discos compactos, que poseen la ventaja añadida de la gran cantidad de información que permiten transmitir con notable facilidad, así como la posibilidad de introducir sus contenidos en redes telemáticas (Internet fundamentalmente).

- Publicidad y artículos en revistas especializadas.

- Publicidad en periódicos y revistas de carácter general.

- Publicidad en radio y televisión. Instrumento éste de muy elevados costes, pero muy efectivo para la captación de abanicos amplios de demanda, siendo en todo caso una opción a valorar si es o no deseable la afluencia de una demanda masiva e indiferenciada al destino turístico objeto de promoción.

### ***Centros u Oficinas de Información Turística***

Resultan un elemento de gran importancia para las labores de información y promoción “in situ” del producto turístico, derivándose en buena parte dicha importancia del hecho de que representan ante el turista la imagen de todo el sistema turístico local, siendo a menudo el primer componente de éste con el que se va a mantener un contacto real.

Tanto en su emplazamiento como en su arquitectura, materiales de construcción, decoración, mobiliario, etc. deberán guardar un alto nivel de integración con el entorno natural y cultural en el que se localizan, intentando corresponder con su imagen a los rasgos diferenciales de éste frente a otros destinos de mayor estandarización o inferior cualificación ambiental. Asimismo, pueden cumplir un importante papel en la tarea de concienciación ambiental de los visitantes, informando y asesorando a éstos sobre las actitudes y usos turísticos más favorables para la sostenibilidad de los recursos que van a disfrutar.

Su emplazamiento debe estar planteado de forma racional, en aquellas ubicaciones de más fácil acceso, tránsito más intenso o en los que su función informativa sea de mayor utilidad para el sistema turístico; tales como aeropuertos, estaciones de ferrocarril y autobús, puntos fronterizos, lugares muy visitados (centros históricos, monumentos singulares, etc.), accesos a Espacios Naturales Protegidos, ...

Como dotación, es deseable que las Oficinas de Turismo amplíen sus contenidos, de forma que se conviertan en auténticos Centros de Recepción e Información a los visitantes, contando con:

- Toda la folletería y cartelería disponible sobre la localidad y cercanías. Así como bibliografía de mayor extensión o monografías sobre aspectos concretos del área (especies naturales, antropología cultural, patrimonio, ...)
- Expositores o paneles, en parte a disposición de agentes privados que deseen dar a conocer sus ofertas.
- Sala de reunión y audiovisuales (con equipos para la proyección a grupos de películas, vídeos, diapositivas, etc.).
- Espacio para la exposición y venta de productos artesanales autóctonos.

Entre las funciones de las Oficinas de Turismo no sólo debe figurar la difusión de información que les llegue ya elaborada (por ejemplo, repartir folletos editados por administraciones superiores), sino también el recabar y mejorar por sí mismas la información ofrecida, al menos en sus aspectos más

inmediatos, tales como: actualización de los datos, horarios de equipamientos de interés turístico, nuevos productos surgidos, estado de las instalaciones turísticas, etc. Incluso puede llegarse a la elaboración de un pequeño inventario de recursos y productos turísticos de la zona, en el caso de que éste no haya sido ya realizado.

En el mismo sentido, entre sus funciones se contará el servir como punto de recepción de reclamaciones sobre el servicio de empresas, actividades y equipamientos turísticos, así como de sugerencias para la mejora del producto turístico local; siendo conveniente dar a conocer periódicamente al sector los resultados de esta recogida de quejas y aportaciones, para ayudar al diagnóstico colectivo de las deficiencias del sistema turístico local.

Igualmente las Oficinas de Turismo posibilitan la realización de encuestas dirigidas a caracterizar la demanda o conocer el grado de satisfacción “in situ” de ésta. Opción no desdeñable ante el notable coste de la encuestación en otros lugares, con personal específicamente desplazado para ello.

Por último, se puede citar la posibilidad de que en determinados lugares (generalmente alejados de los núcleos urbanos) las Oficinas estén gestionadas por pequeñas empresas o cooperativas locales, que a su vez ofrezcan otros servicios a la demanda, como pudieran ser visitas guiadas (a Espacios Naturales Protegidos, monumentos históricos,...) que tuvieran a la Oficina como punto de salida.

### **Señalización Turística**

Elemento de notable interés en todo Plan de Promoción de una localidad o destino turístico, al facilitar la estancia en el mismo del visitante, así como la difusión de orientaciones a éste de como realizar un uso sostenible de sus recursos.

En destinos caracterizados por los valores de su entorno natural, resulta obligado que dicha señalización mantenga tanto en su emplazamiento como en su tipología (materiales, diseño, etc.) un elevado nivel de adecuación con dicho entorno.

### **Acciones de marketing directo**

Entre ellas destacan fundamentalmente las actividades de mailing, desarrolladas a través del envío metódico de material promocional a intermediarios, agencias de viajes, organismos, sociedades o clientes particulares interesados en el producto turístico a promocionar. En este sentido, presenta especial importancia la identificación de aquellos colectivos o entidades potencialmente favorables a destinos de turismo sostenible, como pueden ser organizaciones conservacionistas, de turismo de aventura, deportes en la naturaleza, etc.

- Como un instrumento más de promoción de un destino turístico se puede citar el **fomento de la celebración en la localidad de Congresos, Jornadas Técnicas, Exposiciones**, etc. Eventos que por sí mismos constituyen una modalidad turística de notable rentabilidad económica, y que además ejercen una acción difusora de la imagen del destino en los mercados emisores; aspecto éste por el que resultan de marcado interés los vinculados temáticamente a las actividades turísticas y a las medioambientales.



■ Para la adecuada optimización de todos los instrumentos y técnicas promocionales anteriormente tratados es aconsejable realizar una serie de tareas coadyuvantes a su éxito, unas a efectuar antes de su utilización y otras con posterioridad.

- Como tarea previa, resulta de notable importancia la **elaboración de un programa de actuación** (equivalente al “briefing” en la terminología anglosajona) de cada una de las acciones promocionales previstas. Dicho programa de actuación consistiría en un breve documento en el que se establecen las principales características de la acción citada, obligando así a un esfuerzo de racionalización y previsión en relación a la misma; sirviendo de esta forma para determinar con antelación cuestiones tales como la verdadera oportunidad de realizar la acción y su consiguiente gasto, o si existen otros instrumentos preferibles para conseguir los mismos objetivos.

A modo de ejemplo orientativo, un programa de actuación de una publicación promocional incluiría como aspectos más significativos:

- Objetivos buscados.
- Demanda a la que se dirige.
- Síntesis de los contenidos fundamentales que deberán constar.
- Elementos formales:
  - Número de ejemplares.
  - Número de páginas.
  - Utilización de color.
  - Número de fotos.
  - Diseño de portada.
  - Tipo de papel.
  - Idiomas en los que se va a publicar.
  - Encuadernación, etc.
- Fórmulas de distribución.
- Cronograma de la acción.
- Presupuesto.
- Con posterioridad a la realización de las acciones promocionales, se hace necesaria la aplicación de **mecanismos de evaluación** de las mismas que permitan determinar el grado de eficacia o aprovechamiento alcanzado. Así, a modo de ejemplo, es frecuente efectuar encuestas que permitan cuantificar el grado de conocimiento y receptividad de la demanda a los mensajes emitidos e instrumentos empleados. Mecanismos de evaluación que resultarán de trascendental importancia ya que suministrarán una muy valiosa información acerca de la idoneidad de las estrategias promocionales seguidas, o de la necesidad de modificar elementos de éstas que no hayan alcanzado un grado satisfactorio en el cumplimiento de los objetivos previos fijados.

## 4. LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS TURÍSTICOS EN DESTINOS SOSTENIBLES

Como último apartado del capítulo, se hace necesario (siquiera sea brevemente al tratarse de una materia más propia de las empresas privadas que de los gestores públicos) realizar algunas consideraciones acerca de la comercialización de los citados productos turísticos, es decir, a través de qué canales se produce el contacto real, plasmado en la contratación, entre oferta y demanda. A este respecto se puede hacer una primera diferenciación entre comercialización directa e indirecta:

■ La **comercialización directa** sería aquélla en la que los ofertantes del producto entran en contacto con sus clientes sin la presencia de ningún intermediario entre ambos. Como es fácil de entender la misma sólo es posible con la existencia de una cierta proximidad entre los dos participantes (proximidad no sólo física o geográfica, sino también cultural, idiomática, de concepción del producto turístico, ...), lo cual dificulta sensiblemente sus posibilidades para proyectos de gran dimensión. No obstante, se pueden hacer algunas consideraciones acerca de su utilización, como son:

- El hecho de la progresiva difusión de redes informáticas y telemáticas (Internet fundamentalmente) que han revolucionado las posibilidades de conexión en tiempo real entre las diferentes partes del mundo, y que están abriendo posibilidades aún no totalmente exploradas de interrelación informativa y comercial entre productores y consumidores.
- La conveniencia del establecimiento de fórmulas de comercialización asociada, que agrupen el producto de un conjunto de pequeños y medianos ofertantes para hacerlo llegar al mercado, gestionadas con personal profesionalizado en estas tareas. De forma que dichos productores incrementen su poder de negociación ante otros agentes (entidades financieras, administraciones públicas, proveedores, etc.) y ante la propia demanda, reduciendo al mismo tiempo costes de promoción y comercialización que serían inabordables de manera individual. Fórmulas éstas que han demostrado su eficacia en casos similares en Europa vinculados a modalidades turísticas de turismo rural o en espacio natural (el caso más conocido y publicitado sería el de la Federación de Gîtes de France?, compuesto por una oferta muy extendida de alojamiento turístico en casas rurales).
- En relación con lo anterior, uno de los instrumentos de comercialización más utilizados es la constitución de **Centrales de Reservas Locales**, a menudo fomentadas y apoyadas en su financiación por los poderes públicos, y que permiten agrupar el conjunto de la oferta de la localidad (o del Espacio Natural Protegido) en una entidad comercializadora integrada, con una dirección telefónica y telemática común en la que la demanda puede realizar sus reservas de manera más simplificada y fluida.

■ La **comercialización indirecta**, por su parte, consistiría en confiar la distribución del producto a otras empresas intermediarias que lo hacen llegar a la demanda. Esta modalidad, prácticamente inevitable en ofertas destinadas a mercados internacionales o de amplio radio, presenta la incuestionable ventaja de posibilitar la entrada en los grandes flujos turísticos, incrementando de forma notable las opciones de captación de demanda, así como liberando al ofertante de buena parte de las tareas y gastos implícitos en la comercialización directa.

Sin embargo, plantea otros problemas, como son los derivados de la disminución del control por parte del ofertante sobre la comercialización de su propio producto; cuestión que se acentúa en proporción a las diferencias de dimensión y poder negociador entre la empresa ofertante y la empresa comercializadora, pudiendo llegarse a situaciones en las que sean finalmente los intermediarios quienes marquen los precios con los que los productos turísticos salen al mercado, presionando éstos a la baja para incrementar el volumen de demanda captada. Tendencia ésta extremadamente peligrosa para el mantenimiento de la competitividad y la sostenibilidad de un destino, al derivar por último en una disminución de los estándares de calidad para poder mantener el nivel reducido de precios; y cuya resolución sólo puede pasar por una decidida voluntad por parte de los ofertantes, con el apoyo de las autoridades locales, de actuar conjuntamente para así incrementar sus posibilidades de negociación con los agentes intermediarios.

# Capítulo VI

## Los límites y oportunidades del marco institucional y político

### 1. LA RELACIÓN ENTRE SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO: EL REQUERIMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN

■ El municipio debe contar con tres agentes en la configuración de su oferta turística: el sector público, los empresarios locales y los operadores que manejan los flujos de turistas. Para que pueda llevarse a cabo una explotación adecuada por parte de los agentes implicados, desde el punto de vista de la sustentabilidad y autenticidad de los recursos turísticos, es indispensable la **planificación turística**. Esta debe ser interpretada con renovadas claves y debe entenderse más como un proceso de negociación entre los sectores implicados que como la exclusiva, aunque necesaria, redacción de un documento de bases de actuación turística.

■ El sector público en esta suerte de planificación debe determinar las reglas del juego para que la explotación privada, por miras cortoplacistas, no dilapide la sustentabilidad de los recursos turísticos. Además tiene que ser el garante en la selección más conveniente de las inversiones turísticas y que éstas reviertan lo más posible en la comunidad a través de la creación de empleo, mayor gasto en la localidad de los no residentes, y mejora de las condiciones de bienestar de los ciudadanos. **La administración municipal debe implicarse en las tareas de fomento de las inversiones empresariales y en el trato con los operadores turísticos desde una doble perspectiva de planificación:**

- la defensa de los intereses locales, tanto la de los ciudadanos como la de su capital natural y cultural;
- la negociación sobre las capacidades del municipio para soportar un desarrollo turístico acorde con las limitaciones del medio y la comunidad de acogida.

■ Tales desafíos de planificación no deben interpretarse restrictivamente hacia la inversión privada, sino aclarando que las **oportunidades de negocio privado deben estar articuladas con el bienestar de los ciudadanos de la localidad de acogida y con la sustentabilidad de sus recursos turísticos.**

**FIGURA 20**

**LAS CLAVES DE LA NEGOCIACIÓN**



Fuente: *Elaboración propia.*

Delivered by WTOelibrary to  
unknown  
Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

De forma que luego de un proceso de planificación negociada con los agentes privados, ésta debe **normalizarse** desde unos mínimos principios de capacidad de carga; reparto de responsabilidades públicas y privadas; y una normativa mínima de defensa de intereses locales sobre la protección de sus recursos culturales y ambientales.

■ Pretendemos decir que la planificación y normalización de la oferta turística debe tender a ser un proceso flexible, negociado y abierto, para determinar cuáles son las cuestiones insalvables en la defensa del medio y la cultura local -protección de áreas, monumentos, espacios urbanos- y cuáles se pueden negociar en la implantación turística en el municipio. Para ello es necesario redactar un documento ágil y sin demasiada dimensión de **bases de planificación y normalización del municipio turístico**, que dictamine sobre los espacios afectables por la dinámica turística y la estrategia de sustentabilidad a seguir; que plantee los fundamentos de negociación entre el sector público y los operadores e inversores privados; y que proponga una reglas del juego asumibles por todos, donde se pacte y se ceda en aras de la sustentabilidad ambiental, la competitividad privada y el bienestar de la comunidad local.

## EXPERIENCIA 18

### Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito (Ecuador)

El Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito es una de las experiencias municipales de requalificación urbanística más importantes de América Latina. Además tiene la virtud de asociar en su seno a la administración local, los organismos internacionales y la iniciativa privada.

El Conjunto Histórico de Quito fue declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1978 y ya contaba con instrumentos de intervención urbanística en la década de los 80: el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (1987, con más de 300 proyectos) y el Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de Quito (1989, con apoyo económico del gobierno español).

En los momentos actuales destaca la configuración de la Empresa del Centro Histórico de Quito, creada por iniciativa del Municipio, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Caspicara.

El gran desafío del Programa es “hacer realidad la utopía de rescatar, rehabilitar y conservar el patrimonio nacional y universal que constituye el Centro Histórico”, además de “generar una ambiente dinámico, seguro y confiable, que

atraiga la inversión del sector privado”. Para alcanzar tales propósitos se plantean una serie de proyectos que se estructuran en cuatro ámbitos de actuación:

1. Adecuación urbana física: hace referencia a la mejora de las infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos. Entre los proyectos destacan la construcción de dos museos (21.000 m<sup>2</sup>) y cinco edificios de estacionamientos (3.000 plazas).
2. Mejoramiento ambiental: se centra básicamente en medidas de descontaminación, mayor seguridad, descongestión del tránsito y mejora de la limpieza.
3. Reactivación económica: muy orientada hacia los sectores del turismo, la cultura y el ocio. Se plantea la implantación de tres hoteles, tres centros comerciales, teatros y cinematecas, rutas de turismo histórico, restaurantes y comercios, un centro de información y negocios, etc.
4. Fortalecimiento institucional: consiste en propiciar una gestión municipal eficiente y desburocratizada, coordinación entre administraciones y actores institucionales, planificación estratégica, consolidación de la cultura urbana, etc.

**Fuente:** Empresa del Centro Histórico de Quito, Quito 1996 (Material promocional).

■ Pero lo verdaderamente importante es la **gestión diaria de la planificación y normalización consensuada**. El proceso de planificación comienza verdaderamente cuando se tiene que aplicar la misma a través de una gestión consecuente con las determinaciones de sustentabilidad, plusvalías privadas y bienestar comunitario. La gestión turística implica desde el municipio tres grandes vértices de actuación:

- Desde la configuración administrativa municipal, para que el rol de la actividad turística tenga peso: como líder de los empresarios turísticos, con capacidad de promoción exterior y ordenación e influencia en otros sectores administrativos.
- Asumiendo que la salvaguarda de los bienes ambientales y culturales corresponde a la administración pública, y que por consiguiente debería apreciarse la máxima de que “sólo el necio confunde el valor de las cosas con el precio de las mismas”.
- Posicionándose como un verdadero **negociador que aplica flexiblemente la planificación** de forma que su gestión se fundamente en dos extremos: las oportunidades que brinde la coyuntura y el fortalecimiento de las condiciones que mantengan estructuralmente intacto el capital natural y cultural, que son las condiciones, por cierto, que brindan oportunidades coyunturales.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL MODELO TURÍSTICO MUNICIPAL

■ La base de toda estrategia de oportunidad del turismo receptivo en el ámbito local es que el gasto del turista se radique en el porcentaje mayor posible en el municipio de acogida. Dicho de una manera más directa: cuantos más transportes, pernoctaciones, comidas, actividades y compras sean gestionadas desde y en la localidad de recepción turística, mayores serán los beneficios económicos del turismo en el municipio.

■ Por consiguiente, la estrategia de desarrollo turístico local debe basarse en la captación de inversiones que, insistimos, con una visión sustentable del desarrollo turístico hagan que los turistas dejen en el municipio la mayor parte de su efecto multiplicador. **Difícilmente la comunidad local percibirá el interés por el turismo y menos por el turismo sostenible, si las estrategias de desarrollo turístico no derraman los beneficios económicos en la propia comunidad.** La secuencia tiene que comenzar con inversiones en transportes, alojamientos, restaurantes, actividades y comercio que se localicen en la comunidad local y que ésta se beneficie a través de la creación de empleo, microemprendimientos, autoempleo y derrame del gasto turístico, a través, como decíamos más arriba, de sus efectos multiplicadores.

■ El turismo a escala local debe ser biológicamente aceptable, económicamente posible e institucionalmente viable. El enunciado entraña complejidad y dificultad, pero plantea concisamente las directrices de actuación convenientes en el escenario turístico actual:

- Biológicamente aceptable por cuanto la planificación y la gestión del desarrollo turístico debe contemplar mecanismos de zonificación, ordenación y regulación administrativa que garanticen la sustentabilidad.
- Económicamente posible, por cuanto sólo se podrá mantener desde las plusvalías empresariales del sector privado, es decir, a través de las oportunidades de negocio que se le ofrezcan en la localidad a éste.
- Institucionalmente viable, desde el punto de vista de la regulación municipal de las actividades turísticas sostenibles, la negociación con los operadores e inversores turísticos y el compromiso de que el turismo favorezca el bienestar local.

■ Precisamente, **los retos locales en turismo son básicamente dos: encontrar mecanismos que conjuguen los intereses de sustentabilidad y negocio privado; y encontrar los mecanismos de desarrollo económico de la propia localidad.** Sin lugar a dudas, hallar las fórmulas más convenientes para cada caso municipal en esta doble vertiente se torna en la tarea prioritaria de la administración turística municipal.

■ Por un lado, sugerimos, la constitución de **convenios de colaboración** entre la iniciativa privada y la administración local, que traten de materializar los compromisos que sobre negocio y sustentabilidad turística se especifiquen en los documentos de planificación y normalización del turismo local. Se trata al fin de cuentas de participar de forma más activa pero menos coercitiva en la radicación de inversiones turísticas en el propio municipio.

■ Por otro, fomentar la **formación** entre la comunidad local tendente a explicar las oportunidades del turismo, ya desde el punto de vista del empleo, como desde la perspectiva de la pequeña y mediana empresa y la de los autónomos. En cualquier caso, la administración municipal debe participar en los procesos de desarrollo turístico canalizando las inversiones hacia el mejor desarrollo económico de la comunidad local: seleccionando las inversiones y formando el capital humano de la propia localidad.

### 3. LA CAPACIDAD MUNICIPAL EN LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL TURISMO SOSTENIBLE

■ El problema se encuentra en **cómo afrontar esta problemática con la escasez habitual de recursos financieros y técnicos del municipio turístico.** Las soluciones dependen de las características locales y particulares de cada caso, pero podríamos destacar algunas variables comunes que se hallan en la agenda municipal de gestión turística:

- El rol de lo público ha cambiado trascendentemente en los últimos años, y en la práctica se está convirtiendo en negociador con el sector privado, en planificador en consenso con las fuerzas sociales y en agente de fomento de inversiones públicas y privadas en su municipio.
- Uno de los papeles esenciales hoy es establecer pautas de colaboración con el sector privado y las fuerzas sociales en aras de lograr **un Pacto Turístico Sostenible del Municipio.**



– La capacidad de priorizar las inversiones públicas con impacto turístico y de coordinar la administración local con la regional y estatal en sus actuaciones, para consolidar los recursos, los productos y las ofertas turísticas locales.

■ Desde el punto de vista puramente administrativo es necesario configurar un **Consejo de Política Turística, presidido por el Alcalde de la ciudad**, y compuesto por el Coordinador Municipal del Área de turismo y los jefes de todos los departamentos que se consideren apropiados, incluidos los de ordenación del territorio, salud, planificación y desarrollo económico, obras públicas, transportes, seguridad ciudadana y educación y cultura. Pero además, el Consejo debe contar con **miembros elegidos como representantes de la industria turística local**, que desarrollen en la práctica el **Pacto Turístico Sostenible del Municipio**.

## EXPERIENCIA 19

### Planes para la mejora de las infraestructuras y los servicios públicos del municipio de Loja (Ecuador)

El turismo no ha de ser concebido como una actividad aislada dentro del ámbito municipal. El turismo, para su adecuada sostenibilidad y evitación de impactos, ha de integrarse en el municipio, participando tanto de sus equipamientos y servicios, como de sus infraestructuras y condiciones urbanas.

En este contexto se hace imprescindible un entorno urbanístico cuidado, un paisaje en buen estado de conservación y unas infraestructuras y servicios urbanos cualificados. De la calidad del entorno municipal y de sus sistemas urbanísticos dependerá en buena medida el éxito de la actividad turística y su sostenibilidad económica y ambiental.

Es interesante señalar, en este sentido, las iniciativas del municipio de Loja (Ecuador), que ha diseñado los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado, además del Programa de Clasificación Domiciliaria de Basuras.

Sin duda alguna se trata de actuaciones de carácter genérico, pero que tienen una gran trascendencia directa para el sector turístico y, porqué no decirlo también, un gran impacto positivo indirecto sobre la conciencia de los turistas y la imagen que se genera del destino.

Los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado suponen un esfuerzo evidente de dignificación de las condiciones materiales de la municipalidad. Es lo mínimo que se

puede hacer si queremos dar una imagen digna a los visitantes y no levantar conflictos de agravio comparativo entre población local y población turística. Además, estos planes no sólo afectan al urbanismo consolidado, sino que previenen las necesidades de los nuevos crecimientos, entre ellos los turísticos.

Es importante poner el acento en dos cuestiones: primero, se trata de un ejercicio de planificación por parte de la municipalidad, y segundo, se conciben las infraestructuras como un sistema completo que abarca desde la captación de agua, el tratamiento potabilizador, la distribución domiciliaria, hasta finalmente, la depuración de aguas residuales.

En el caso del Programa de Clasificación de Basuras se contemplan actividades de concienciación, formación y ensayos prácticos entre la población. Destacan en el programa tres ideas clave:

- la posibilidad de reciclaje de determinados residuos, con lo que ello supone de ahorro de recursos para la municipalidad (papel, cartón, vidrio, plásticos, metales, telas, cueros, etc.);
- la posibilidad de generar ingresos a través de las industrias ligadas a la recolección, transporte y reciclaje de residuos;
- el valor de la práctica social que implica el Proyecto Piloto de Clasificación, en cuanto que determinados barrios participarán en los primeros ensayos del programa, generando un sentimiento cívico y colectivo que refuerza los lazos de la comunidad.

**Fuente:** Municipio de Loja

## FIGURA 2 I

### MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO. CONDICIONANTES Y POSIBILIDADES

#### GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL TURISMO A ESCALA LOCAL

##### AMENAZAS

Los condicionantes del marco institucional:

- Alcance de las competencias municipales.
- Recursos financieros.
- Regulación de actividades económicas y empresariales.
- Estructura organizativa departamental del ente local.

##### OPORTUNIDADES

Las posibilidades de la negociación política:

- Establecimiento de un panorama institucional estable.
- Facilitación de un ámbito de consenso público - privado.
- Oportunidad de definir un modelo de desarrollo turístico común.

■ La clave actual en la administración municipal, como venimos diciendo, es la colaboración **público-privada**; en combinación con la capacidad de coordinar los esfuerzos de gestión pública en los diferentes departamentos municipales que inciden directa o indirectamente en el manejo de los recursos turísticos. Especialmente en cuatro frentes:

- la ordenación del territorio, los espacios naturales, el medio ambiente y la escena urbana y arquitectónica;
- la promoción e información municipal de los recursos turísticos;
- la gestión y selección de inversiones turísticas empresariales;
- la formación y sensibilización profesional sobre la importancia y las habilidades necesarias para un turismo sustentable.

■ Es por ello imprescindible construir una política municipal de turismo a través de una ordenanza precisa y con una sensibilidad de colaboración con el sector privado. Hemos hablado antes de una vertebración política sobre: **Pacto, Consejo y Gestión Turística**, que al fin y al cabo no es otra cosa que la planificación y el seguimiento de las actuaciones turísticas. Esta dinámica, debe institucionalizarse por medio de una ordenanza concreta sobre el papel y los mecanismos turísticos en el municipio.

La estrategia no es otra que **potenciar oportunidades y atenuar los problemas** que el municipio tenga en materia turística. La táctica no debe obsesionarse por un listado amplio e irresoluble de problemas a corto plazo, más bien por el consenso entre comunidad local, agentes sociales y empresariales y la administración municipal, por un número de actuaciones no demasiado numerosas y concretas -programadas en el tiempo y con un estudio de viabilidad económico-financiero adecuado- que permitan el despegue y consolidación del turismo en la localidad. La planificación y el desarrollo eficaces del turismo requieren una cierta experimentación con diferentes enfoques hasta determinarse cuáles son los más apropiados para la zona. Por ello debe practicarse un seguimiento de las actuaciones para evaluar si la política global de desarrollo turístico -su plan: objetivos; y su programa: actuaciones concretas- son eficaces para el logro de las finalidades del desarrollo local y el turismo sostenible.

■ Hemos enfatizado en la necesidad de contar con un plan turístico municipal: sustentable, flexible y consensuado entre los agentes sociales y empresariales. Para ello es necesario una **política de corresponsabilidad público-privada en la ejecución de dicho plan**. En la que las palabras claves son: **Regulación, Programa de Desarrollo y Financiamiento:**

- **Regulación** en dos temas centrales: **la calificación de terrenos** para distintos usos, tanto de protección del patrimonio cultural y ambiental, como en la localización de establecimientos turísticos, como en el diseño de sistemas de infraestructura general y turística. Y, en segundo lugar, un **reglamento** estricto y claro sobre servicios e instalaciones turísticas que pretendan establecerse en el municipio.
- **Programa** donde se concrete de forma muy clara y específica las actuaciones reales que se entiendan como absolutamente necesarias para el desarrollo coordinado del plan turístico municipal. En él mismo deben determinarse las responsabilidades públicas y privadas.
- **Financiación** del programa de actuaciones, que debe partir de los magros presupuestos municipales, o fundamentalmente de la colaboración con otras instancias administrativas o de una política imaginativa de colaboración con el sector privado. Cabe recordar que es el **financiamiento del plan y programa turístico el gran cuello de botella de la mayoría de las iniciativas turísticas municipales**. Es por ello que se le dedica un apartado específico a esta problemática (Capítulo VII).

## 4. EL MUNICIPIO COMO PRODUCTO TURÍSTICO

■ **El verdadero producto turístico final es de escala local y de fuerte responsabilidad municipal.** Es decir, el turista se desplaza a su destino para consumir: su entorno, sus recursos turísticos, sus servicios e infraestructuras públicas, los establecimientos turísticos y generales, su cultura, su gente. La suma agregada de estos factores configuran el producto turístico en el envoltorio administrativo del municipio.

■ La cuestión estriba en **gestionar y poder financiar las competencias administrativas** que incentiven a los inversores y los turistas a acercarse a los recursos y productos turísticos locales. No es sólo un problema de cuidado específico del recurso turístico (playa, monumento, museo, cultura, ciudad...) sino de ofrecer una imagen general sustentable y motivadora del municipio que resulte verdaderamente atractiva. Por tanto, el municipio con vocación turística debe saber coordinar sus capacidades administrativas en **ordenación del territorio, hacienda y turismo**, fundamentalmente para estos fines; y especialmente conseguir que las responsabilidades de **otras administraciones** (estatales o regionales) en materia de gestión turística dentro de su municipio -tanto las de manejo del recurso turístico como las de carácter general: equipamientos e infraestructuras- se asuman en aras de la construcción y consecución del modelo turístico local.

■ **¿Cómo reconocer y evaluar recursos turísticos en el municipio?** Es una tarea en cuatro fases, las dos primeras con un carácter eminentemente de diagnóstico y las dos siguientes con alto componente político y de gestión:

- **Identificación** de los recursos turísticos, cuantificación, variedad y localización geográfica. Podemos distinguir tres categorías de recursos turísticos:
  - patrimonio histórico y museos,
  - manifestaciones de la cultura tradicional,
  - realizaciones técnicas o artísticas contemporáneas,
- Seguidamente, deben **valorarse cualitativamente**, es decir, su singularidad y diferencia, atractivo turístico y estado de conservación;
- en tercer lugar se **debe reconocer el grado de accesibilidad y acondicionamiento** (cómo llegar, condiciones del entorno, necesidades de acondicionamiento), lo cual tiene que ver con la capacidad general del municipio para configurar un producto turístico sustentable y atractivo;
- por último convendría la **priorización** estratégica y por fases de la potencialidad de los distintos recursos, su grado de aprovechamiento, la evaluación de los posibles resultados, en suma las prioridades de gestión turística (en los recursos, o en la imagen general, asunto capital, del territorio y el núcleo municipal).

## EXPERIENCIA 20

## Misión de apoyo institucional de la OMT a la Secretaría Nacional de Turismo de Bolivia

Entre las acciones que pueden ofrecer orientaciones y criterios en materia turística, tanto a municipalidades como a departamentos o regiones, se encuentran las misiones de apoyo institucional de la OMT a los Ministerios, Institutos o Secretarías Nacionales de Turismo.

Aunque se trata de misiones de carácter nacional, suelen aportar un diagnóstico profundo de la realidad interna del sector turístico del país en cuestión, y a menudo se apoyan en reuniones y entrevistas con agentes locales representativos.

Se quiere destacar, en este caso, la misión de apoyo institucional a la Secretaría Nacional de Turismo de Bolivia, solicitada por el Gobierno de Bolivia a la OMT, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La acción “tenía como objetivo proporcionar apoyo y fortalecimiento institucional a la SNT, permitiéndole implementar técnicas de gestión para alcanzar los objetivos y metas sectoriales. Asimismo, la misión debía evaluar la estrategia de desarrollo turística del país y sus diferentes programas y proyectos”.

En términos generales, la misión tenía unos objetivos primigenios, que eran los siguientes:

- evaluar la situación institucional de la SNT;
- evaluar los planes y estrategias definidas para el desarrollo del turismo receptivo y la estructura administrativa para su implantación;

- correlacionar estrategias y requerimientos con la capacidad financiera;
- analizar los mecanismos de coordinación con los sectores público y privado;
- hacer propuestas preliminares y determinar los requerimientos para optimizar la gestión gubernamental.

Para alcanzar tales propósitos se realizó una ardua tarea de análisis de documentos técnicos, legislativos y normativos, de planificación y asesoría, etc. A ello se unieron reuniones de trabajo con directivos, funcionarios públicos y representantes empresariales del sector. Las actividades se completaron con visitas técnicas los fines de semana a dos áreas prioritarias y prototípicas de los productos a desarrollar: el Chapare en el trópico de Cochabamba (turismo ecológico y de aventura) y el eje Sucre-Potosí (turismo etnográfico y cultural).

Los resultados finales fueron presentados a la SNT y al propio Ministerio de Desarrollo Económico, incluyendo propuestas sobre la organización institucional del sector, legislación y regulación, mercadeo y promoción, desarrollo del producto, coordinación institucional entre administraciones públicas, etc. La conclusión más interesante es que este tipo de actividades puede proporcionar un caudal muy útil de información y diagnóstico a los entes municipales involucrados en la planificación turística.

**Fuente:** *Informe final de la misión de evaluación y reforzamiento institucional de la Secretaría Nacional de Turismo de Bolivia*, Organización Mundial del Turismo, Madrid 1995.

■ **El municipio es el producto turístico en sí mismo, de forma que si posee capacidades diferenciales (recursos y atractivos) en turismo, debe asumir y gestionar el papel de coordinador y fomentador de las actividades turísticas.** Ello significa estar capacitados y ser sensibles a tales desafíos y motivar en la población local, la trascendencia para la comunidad del mantenimiento correcto de la actividad turística.

■ En este proceso **el municipio debe analizar los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y las limitaciones del ente local en materia turística.** El catálogo de problemas habitual es el siguiente:

- carencias en los accesos,
- falta de establecimientos turísticos y de actividades recreativas,

- gestión insostenible de los recursos turísticos,
- ausencia de partidas financieras,
- falta de formación profesional especializada,
- carencias gerenciales de los empresarios y la administración local.

■ Una de las más habituales frustraciones en los desarrollos turísticos municipales es la creencia de contar con atractivos subjetivamente interpretados como diferenciales y especiales por los locales y que sin embargo no se hallan dentro de los itinerarios o destinos turísticos más o menos convencionales. **Los recursos, es decir, la naturaleza, la cultura viva, los vestigios históricos, los equipamientos de ocio son la base sobre la que se desarrolla la actividad turística; pero por si mismo no son conformadores de la atracción turística.**

**Del lado de la demanda**, se necesita que el recurso local se conozca en los mercados: la promoción, accesibilidad y posibilidad de llegar y disfrutar del recurso. **Del lado de la oferta**, es preciso que el recurso se convierta en **producto**: configurar el conjunto de componentes capaces de satisfacer una experiencia de viaje que responda a unas motivaciones turísticas determinadas de un segmento de mercado. Estableciendo los servicios y equipamientos necesarios que permiten que el visitante cubra sus necesidades básicas y disfrute de los atractivos del destino.

■ **Los productos turísticos se ofrecen en los mercados y por ellos se paga un precio.** Las ofertas turísticas son el conjunto de servicios que se pueden comprar por un precio determinado para su disfrute en un lugar y tiempo determinados y que constituyen una experiencia de viaje completa.

Hemos dicho anteriormente, que el **municipio turístico** como destino final es considerado subjetivamente por los turistas como el producto a consumir en su totalidad. De manera que debemos distinguir tres aspectos:

- **la imagen de marca** de la zona o localidad, sus características diferenciales y su grado de sustentabilidad;
- **los servicios e infraestructuras públicas**, como suelen ser en muchos casos los mismos recursos turísticos, de titularidad pública, y toda una serie de actividades que corresponden generalmente al sector público;
- **los establecimientos y servicios turísticos** o generales que sirven a los turistas, que son, como ya se ha dicho, los equipamientos que mediante precio permiten satisfacer el consumo de las necesidades básicas, de ocio y turísticas.

■ **¿Cómo convertir recursos en productos?** Logrando que los atractivos turísticos de la localidad **penetren en los mercados**, siempre que se establezca una relación sensata entre la singularidad y el atractivo de los recursos locales y el tipo de segmentos de la demanda -distancia, disposición a pagar, segmento profesional, edad, procedencia... –a atraer por la tipología de recursos que se posea.

Pero igual de importante es que existan tres factores en la localidad turística:

- Un manejo sustentable y con buen estado de conservación de los recursos turísticos;

- Un contexto general del municipio acorde con pautas de calidad e integración del paisaje y la cultura tradicional;
- Y fundamentalmente, **ofertas de servicios turísticos** que permitan satisfacer bajo **precio**, el consumo de los recursos turísticos municipales.

Cada municipio deberá seguir una estrategia propia, según sus condiciones, aunque como máxima: **la administración pública**, promociona, incentiva y crea las condiciones necesarias para la sustentabilidad y accesibilidad del recurso turísticos; y el **sector privado**, debe gestionar empresarialmente los establecimientos que sirven bajo precio las necesidades de los turistas.

**FIGURA 22**

**EL MUNICIPIO COMO PRODUCTO TURÍSTICO**



**CLAVES DE LA CONFIGURACIÓN DEL PRODUCTO TURÍSTICO MUNICIPAL**

1. DETERMINACIÓN PÚBLICA Y CONCIENCIACIÓN SOCIAL

2. INICIATIVAS PRIVADAS FACILITADAS POR LA ACTUACIÓN PÚBLICA

3. CONSENSO PÚBLICO-PRIVADO

4. EVALUACIÓN CONTINUADA Y TAREAS PROSPECTIVAS

Delivered by WTOelibrary to unknown  
Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

## 5. HACIA UN CRECIMIENTO EQUILIBRADO DEL TURISMO: PRESERVACIÓN, CALIDAD Y VALORIZACIÓN

■ La preservación de los recursos turísticos y su explotación comercial como productos dentro de un microcosmos que es el municipio turístico, es sin duda, la única manera de mantener sustentable y económicamente la actividad turística de la localidad; lo contrario sería una suerte de suicidio. Por ello es recomendable el crecimiento pausado y consciente de los desarrollos turísticos: **el verdadero desafío del desarrollo turístico no está relacionado con la velocidad de su crecimiento cuantitativo, sino más bien con el nivel de bienestar que los habitantes del destino turístico pueden alcanzar al crecer más armónicamente.**

■ Los enfoques modernos en la sustentabilidad turística no se preguntan por la velocidad más conveniente del crecimiento, sino por **qué tipo de inversiones** nos interesa instalar y **por cuanto tiempo**. Ello en la práctica se encuentra con dos notables problemas a resolver:

- Reorientar las inversiones insostenibles en otras integradas en la comunidad y el medio. Insistimos que la **negociación técnica y política** es el mejor procedimiento, para, en **coordinación** con las administraciones competentes, tratar de mostrar que existen otras posibilidades de proyecto con similar rentabilidad;
- Conseguir la articulación de los procesos turísticos con la comunidad local, hecho que sólo puede obtenerse a partir **del liderazgo del área administrativa de turismo** en la sensibilización y formación local; y por ende en la estrategia de comprometer vía gasto y empleo a una parte considerable de la población local en la dinámica turística.

■ **La calidad es uno de los conceptos más inmediatamente recurridos en los mercados turísticos.** Sin embargo la calidad no es un fin en sí mismo, sino el **medio** para mejorar nuestras ventajas competitivas en turismo, y conseguir y conservar clientes. **La calidad turística** depende de cuatro elementos:

- Las expectativas de los clientes, es decir, la valoración previa que se tenga del recurso turístico que motiva el desplazamiento.
- La cultura local, en algunos lugares turísticos existen pautas de comportamiento que no son comprendidas desde los espacios de donde viene la demanda turística.
- El nivel de los servicios ofrecidos en comparación con otros destinos, en función de la profesionalidad, y el nivel general de atención y de hospitalidad.
- Y, obviamente el precio, dado que es el barómetro cuantitativo que permite una comparación «hacia dentro» del destino, y «hacia afuera» del mismo con otros lugares turísticos.



■ Por ello, la **valorización del municipio turístico se halla en el entorno de calidad en el que se encuentren sus recursos y ofertas turísticas**. Es decir, en una competitiva relación calidad/precio asociada al grado de sustentabilidad y autenticidad de sus recursos, productos y ofertas turísticas. Conviene que esta valorización se haga con mentalidad empresarial y pensando en la **cuenta de resultados económica**; siempre desde las limitantes obvias de la sustentabilidad.

■ Es fundamental, para evitar frustraciones, **el análisis de viabilidad económica financiera** para tener seguridad que las inversiones serán rentables - que los turistas van a acudir, dicho de otra forma- y que los clientes están dispuestos a pagar unos precios acordes con la calidad y la singularidad de lo que se le ofrece. **No existen destinos consolidados, sino mercados turísticos a consolidar**; es siempre necesario simultanear la planificación y la gestión de la oferta con los análisis de mercados que permitan establecer fehacientemente que dicha oferta va a ser consumida por la demanda turística

## FIGURA 23

### MODELO DE ENCUESTA PARA EVALUAR LAS DOTACIONES DEL MUNICIPIO DE CARA A LA POTENCIACIÓN Y GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

USUARIO

ENTREVISTA N°  
MUNICIPIO

ÁREA

INDIQUE SI ESTÁ SATISFECHO CON LA CALIDAD DE LOS SIGUIENTES SERVICIOS. SI NO, ESPECIFIQUE LAS DEFICIENCIAS ENCONTRADAS.

#### ACCESOS E INFRAESTRUCTURA VIARIA EN EL ÁREA

##### SEÑALIZACIÓN HACIA EL ÁREA:

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- ausencia o insuficiencia
- deficiencias en la indicación (confusión)
- otras

##### SEÑALIZACIÓN DENTRO DEL ÁREA:

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- ausencia o insuficiencia
- deficiencias en la indicación (confusión)
- otras

**TRÁFICO:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- tiempo excesivo de acceso a la zona desde vía principal
- saturación excesiva de la vía. Horas: Meses:
- otras

**TRANSPORTE PÚBLICO:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- inexistencia del servicio
- frecuencia inadecuada
- precio
- incumplimiento de horarios
- estado de los vehículos
- atención del personal al usuario
- itinerarios inadecuados
- otras

**RED VIARIA URBANA:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- estado de conservación del firme
- estado de las aceras
- señalización del viario
- señalización destinada a los peatones
- malos accesos a áreas de recreo o playas
- acondicionamiento para minusvalidos
- iluminación
- atascos de tráfico
- otras

**APARCAMIENTOS PÚBLICOS:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- inexistencia o insuficiencia
- falta de señalización
- accesos
- distancia excesiva a las zonas turísticas más frecuentadas
- inexistencia, insuficiencia o inadecuación en playas
- saturación. Horario y períodos:
- otras

OBSERVACIONES: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Delivered by WTOelibrary to  
 unknown  
 Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

## INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS BÁSICOS

### ASISTENCIA SANITARIA:

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- difícil accesibilidad a los centros sanitarios
  - saturación o tiempo de espera excesivo
  - atención del personal sanitario
  - estado del propio equipamiento
  - información sobre la localización de los centros
  - insuficiente número de farmacias
  - insuficiente información sobre las farmacias existentes
  - otras

### SEGURIDAD CIUDADANA:

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- insuficiente servicio
  - mala calidad del servicio en general
  - otras

### SERVICIO DE PROTECCIÓN CIVIL:

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- insuficiente servicio
  - mala calidad del servicio en general
  - otras

### OFERTA CULTURAL:

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- inexistencia o insuficiencia
  - oferta o servicios inadecuados
  - otras

### PRIMEROS AUXILIOS EN PLAYAS:

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- falta o escasez de puntos de asistencia
  - problemas de accesibilidad a los puntos
  - señalización de acceso a esos puntos
  - otras

### LIMPIEZA VIARIA:

Tipos de residuos más frecuentes que se observan

- SI  NO  NO SE
- papeles
  - restos de jardinería
  - residuos sólidos urbanos
  - restos de bares, restaurantes y cafeterías
  - aguas sucias
  - otros

**SUMINISTRO ENERGÍA ELÉCTRICA:**

SI  NO  NO SE

Si existen deficiencias ¿cuáles?

VOLTAJE: 125 / 220

- cortes eléctrico. Duración media
- sobrecarga de la red
- otras

**AGUA CORRIENTE:**

SI  NO  NO SE

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- cortes de suministro
- falta de presión
- mala calidad     color     olor     sabor
- otras

**COMUNICACIONES:**

SI  NO  NO SE

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- insuficiente dotación de teléfonos públicos
- estado de las cabinas y los teléfonos
- averías frecuentes
- saturación de líneas
- insuficientes buzones de correos
- otros

OBSERVACIONES: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON EL TURISMO**

**PUNTOS DE INFORMACIÓN AL TURISTA:**

SI  NO  NO SE

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- inexistencia o insuficiencia
- horarios inadecuados o insuficientes
- insuficiente información
- mala atención en general
- otras

**ALOJAMIENTO:**

SI  NO  NO SE

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- insuficiente variedad de tipos y precios
- mala relación calidad / precio
- obsolescencia o inadecuación
- calidad del servicio
- otras

Delivered by WTOelibrary to  
 unknown  
 Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

**OFERTA RECREATIVA GENERAL:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- insuficiente variedad de tipos y precios
  - mala relación calidad / precio
  - obsolescencia o inadecuación
  - calidad del servicio
  - otras

**ABASTECIMIENTO COMERCIAL:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- escasez de productos que se ofertan
  - distancia excesiva a comercios con oferta suficiente
  - saturación de las superficies comerciales
  - calidad del servicio
  - aparcamientos insuficientes
  - precios altos
  - otras

**OFERTA CULTURAL:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- inexistencia o insuficiencia
  - oferta o servicios inadecuados
  - otras

**OFERTA NOCTURNA:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- inexistencia o insuficiencia
  - oferta o servicios inadecuados
  - otras

**PARQUES Y ZONAS VERDES:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- inexistencia o insuficiencia
  - oferta o servicios inadecuados
  - otras

**CALLES PEATONALES Y  
CARRILES BICICLETA:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

- SI  NO  NO SE
- inexistencia o insuficiencia
  - otras

OBSERVACIONES: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**ENTORNO Y SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL**

**INTEGRACIÓN DEL ÁREA**

**EN EL PAISAJE:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- obsolescencia o degradación de las edificaciones
- deficiente calidad edificatoria
- mobiliario urbano deficiente
- integración deficiente de las instalaciones turísticas en la tipología arquitectónica del núcleo urbano
- ausencia de ajardinamiento en las calles
- limpieza de las calles deficiente
- desorden urbano en general (alturas edificatorias, señalización no homogénea, vehículos sobre aceras, etc.)
- otras

**CONSERVACIÓN DEL ENTORNO Y NIVELES DE CONTAMINACIÓN:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- contaminación visual (altura y estética de las edificaciones, escombreras, “acoso publicitario”
- contaminación del aire (tránsito excesivo, polución industrial, olores por basuras, producción de energía, etc)
- contaminación acústica (tránsito, industrias, discotecas, aeropuertos, etc)
- otras

**LIMPIEZA DE PLAYAS:**

Si existen deficiencias ¿cuáles?

SI  NO  NO SE

- vertidos urbanos o industriales directos a las playas
- residuos de embarcaciones pesqueras o deportivas
- zona de arena sin servicio de limpieza adecuado
- otras

OBSERVACIONES: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Delivered by WTOelibrary to  
unknown  
Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

# Capítulo VII

## La financiación y la gestión turísticas

### 1. EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN TURÍSTICA

■ **La limitación de los recursos económicos a disposición del municipio** es el principal problema en relación con la financiación de políticas y proyectos turísticos. Esta situación, generalizada en el ámbito latinoamericano, se agrava con las políticas de ajuste estructural y minimización del endeudamiento público, lo cual hace obligada la búsqueda de soluciones flexibles e imaginativas de cara a la financiación turística.

Sin duda alguna, estamos ante uno de los principales estancamientos para poder llevar a cabo las previsiones planteadas y ejecutar las acciones seleccionadas. Los presupuestos municipales suelen ser escasos y existen a menudo otras prioridades de atención en la política local más urgentes que la financiación turística.

Por todo ello, se hace necesario buscar vías alternativas de financiación entre las que destacan la participación de los agentes empresariales privados, la colaboración de ONGs y organismos internacionales en la puesta en marcha de proyectos turísticos o la obtención de créditos y ayudas procedentes de entidades financieras nacionales e internacionales.

■ Una de las principales claves de actuación en política local será la decisión sobre **la selección de los proyectos a financiar**. Ante la escasez de recursos, se exige una toma de decisión en términos de priorización que ha de responder a las posibilidades de ejecutabilidad de la actuación y sus efectos sinérgicos sobre otros sectores de actividad y la estructura económica local general.

No todos los proyectos turísticos son igualmente válidos y tienen unos efectos similares. Existen múltiples opciones y la elección ha de tener en cuenta, además de los recursos económicos disponibles, el nivel de aceptación del proyecto por parte de la comunidad, sus efectos inducidos sobre la generación de riqueza y empleo, y el grado de activación y dinamismo que genera en otras actividades empresariales y productivas que pueden engarzarse con la actividad turística.

Por lo tanto, es muy conveniente calibrar previamente las ventajas y los problemas que plantea cada proyecto y decidirse por aquel que presente mayores posibilidades de éxito a medio y largo plazo, lo cual no siempre coincide con el proyecto más rentable desde el punto de vista económico y empresarial a corto plazo.

■ Los condicionamientos económicos impuestos por las políticas macroeconómicas al uso y sus efectos resultantes sobre los presupuestos municipales obligan a los entes locales a buscar **mecanismos de financiación en términos de cooperación y colaboración con otros entes**, instituciones u organismos. La participación de la iniciativa empresarial privada en los proyectos, la colaboración de las ONGs, el acceso a las ayudas de organismos internacionales o la petición de créditos y subvenciones a instituciones financieras se erigen en posibles vías de contribución a la inversión que requieren las actuaciones turísticas.

Para la consecución de niveles de cooperación y colaboración financiera significativos y determinantes para el desarrollo de los proyectos y productos turísticos planteados por la comunidad local, se exigen tres requisitos.

En primer lugar, es necesaria una tarea constante de investigación sobre posibles líneas de financiación, fórmulas de cooperación e iniciativas de inversión puestas en marcha por organismos y entidades de diversa naturaleza.

En segundo lugar, se requiere la puesta en contacto con tales organismos y entidades, el diálogo y la negociación sobre iniciativas concretas, y el aseguramiento de la garantía de éxito de los proyectos.

En última instancia, se requiere una comunicación y colaboración continua, una vez que se ha recibido el apoyo financiero. Ambas partes, comunidad local y entidad de apoyo, han de estar en contacto continuo e intercambiando opiniones para asegurar el mantenimiento de la confianza.

■ Sin duda alguna, **la atracción de los inversores privados** es un eje prioritario de actuación para dar solución al problema de la financiación. Ya se trate de inversores locales, imbricados en la comunidad, o bien de inversores externos, en la negociación de los acuerdos financieros han de prevalecer los principios de sostenibilidad del destino, coparticipación en términos de riesgos y beneficios, y actuación planificada y coordinada de cara a la eficacia de las actuaciones.

Por regla general, los inversores privados exigen un beneficio económico para sus inversiones. La cuestión primordial reside en asegurar esos niveles de beneficio privado, al mismo tiempo que se cumplen los objetivos generales de la comunidad en relación a la implantación de las actividades turísticas.

El turismo ha de redundar positivamente en la comunidad. Si eso no se consigue, no merece la pena la inversión privada, ya que sólo estaremos beneficiando a una determinada parte del sistema social que participa en la actividad turística.



Es necesario que exista cierta sintonía entre los inversores privados y los gestores públicos del turismo para que las inversiones redunden de forma positiva para todos. El modelo de desarrollo turístico, los objetivos, las estrategias y las actuaciones han de ser consensuadas y compartidas por todos los agentes implicados en la producción turística.

## 2. PRINCIPIOS GENERALES Y CRITERIOS PARA ABORDAR LA FINANCIACIÓN TURÍSTICA

■ En primer lugar se hace necesaria **la definición de planes, programas y proyectos verosímiles y ejecutables**, frente a la tentación de diseñar actuaciones excesivamente pretenciosas. La planificación y las operaciones proyectadas han de ajustarse en todo momento a la capacidad de gestión del municipio y del sector privado interesado.

Existen brillantes ideas que a menudo se estrellan debido a planteamientos inadecuados. Haciendo una breve síntesis de los principales errores observados en los planes de desarrollo turístico fracasados, se pueden describir los siguientes problemas:

- sobrevaloración de los recursos turísticos. Supone una excesiva confianza en el ilimitado valor de nuestros recursos, pensando que son únicos, exclusivos, irrepetibles y que sólo por sí mismos van a garantizar el desarrollo del sistema turístico global;
- gigantismo de los proyectos. Implica la proyección de operaciones de exagerada proporción para el medio social y ambiental en el que pretenden insertarse. Estas actuaciones, en el caso de hacerse realidad, corren el riesgo de suponer un despropósito más que un factor de desarrollo;
- insuficiente capacidad de gestión. Estrechamente relacionado con el punto anterior, también se observan casos en los que la comunidad no cuenta con instrumentos y personal cualificado suficientes para manejar adecuadamente los proyectos propuestos. En este sentido, es imprescindible calibrar la disponibilidad de recursos humanos en la comunidad;
- escasa financiación. En otras ocasiones la planificación falla por no haber estudiado a fondo las posibilidades reales de financiación de los proyectos. El plan no sólo se circunscribe a “lo que se desea”, sino que más bien ha de ajustarse a “lo que se desea y es factible”.

■ Por otra parte, para convencer a agentes e instituciones externos de la oportunidad de financiar actuaciones turísticas en nuestra localidad se hace oportuno **clarificar y concretar los planes y proyectos pretendidos**. Un plan razonablemente armado, unos proyectos concretos y precisos y una adecuada promoción de las excelencias de nuestro futuro producto son herramientas eficaces para convencer a los posibles inversores o iniciativas financieras.

Es difícil obtener colaboración financiera para la consecución de objetivos genéricos o la puesta en marcha de proyectos vagos e indefinidos. Antes de realizar entrevistas con los agentes que pueden financiar las operaciones, es necesario concretar muy bien los proyectos, consolidar su soporte social e institucional y atar todos los cabos legales que permitan su operatividad.

Una buena evaluación de los recursos turísticos, un refinado estudio de mercado, una concreta definición del proyecto y un análisis de su viabilidad y posible rentabilidad son instrumentos que facilitan la obtención de ayudas económicas por parte de administraciones, organismos, instituciones financieras u organizaciones de diversa naturaleza.

## EXPERIENCIA 21

### Plan Maestro de Zonificación y Desarrollo Maestro de Cayo Amberis (Belize)

El Plan de Zonificación y Desarrollo Maestro de Cayo Amberis es un trabajo técnico realizado por la OMT para el gobierno de Belize, dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este documento plantea una serie de componentes y de objetivos que pretenden poner en valor los recursos y potencialidades turísticas de Belize, a la vista de la creciente demanda turística del segmento joven y de mediana edad, que busca en este país un producto de sol y playa compuesto por alojamiento de calidad y oferta complementaria de turismo activo.

Los principales componentes del Plan Maestro son los siguientes:

- Estrategia de desarrollo: fija las metas para la expansión del turismo, evalúa las implicaciones sobre el crecimiento del empleo y la población, y establece la política general para el uso y desarrollo del suelo en toda la isla;
- El Plan de San Pedro: examina en detalle las necesidades de la capital, San Pedro, en términos de crecimiento, estructura urbana y distribución del uso del suelo, desde el río San Pedro hasta Victoria House;
- El Marco Institucional: subraya la forma en la cual las mejoras y los cambios se introducirán para facilitar la implementación del Plan Maestro.

Todos los planteamientos se desarrollan a una escala temporal comprendida entre 1988 y el año 2005, con períodos intermedios en 1990, 1995 y 2000, coincidiendo con los datos censales que sirvan de apoyo a las proyecciones de población y de empleo.

En cuanto a los objetivos del plan, son producto de las discusiones con funcionarios públicos y agentes sociales relevantes: Se sintetizan a continuación:

- ofrecer oportunidades para un desarrollo del turismo acorde con el carácter y el medio ambiente propio del país;
- generar empleo para la población creciente;
- mantener las condiciones ambientales del medio urbano y rural;
- proteger los valores ecológicos frente a una actividad humana excesiva;
- evitar niveles de inmigración inasumibles por la comunidad y sus servicios;
- planificar el crecimiento ordenado de San Pedro y la satisfacción de las necesidades de la población;
- establecer un contexto para la planificación sistemática y el desarrollo de la acomodación turística y sus servicios asociados;
- evitar la especulación y el aumento del coste de la tierra.

**Fuente:** *Ambergis Caye Master Development and Zoning Plan*. O.M.T. y P.N.U.D., Belize 1985.

■ En todo momento ha de adoptarse una posición de **flexibilidad respecto a las soluciones financieras**. No hay que estar cerrado a nuevas posibilidades, a experiencias novedosas desarrolladas en otros destinos. Importantes dosis de imaginación y audacia junto al caldo de cultivo de la profesionalidad de los recursos humanos pueden favorecer el surgimiento de opciones innovadoras en el terreno de la financiación, tal y como se verá en próximos epígrafes.

Es necesario ser conscientes de la diversidad de posibles fuentes de financiación que puedan coadyuvar a la ejecución del plan de desarrollo turístico. Más aún, hay que pensar en términos de complementariedad de las fuentes de financiación, intentando conseguir ayuda de diversas instituciones u organismos, de acuerdo a las diversas necesidades que plantean las acciones y proyectos del plan y de acuerdo a los diferentes intereses de los agentes inversores.

Pensemos en todo momento que las instituciones financieras tienen también mucho que ganar en un proyecto turístico exitoso. Si se sabe promocionar bien la idea y convencer de su factibilidad y rentabilidad, se estará dando un gran paso para obtener financiación.

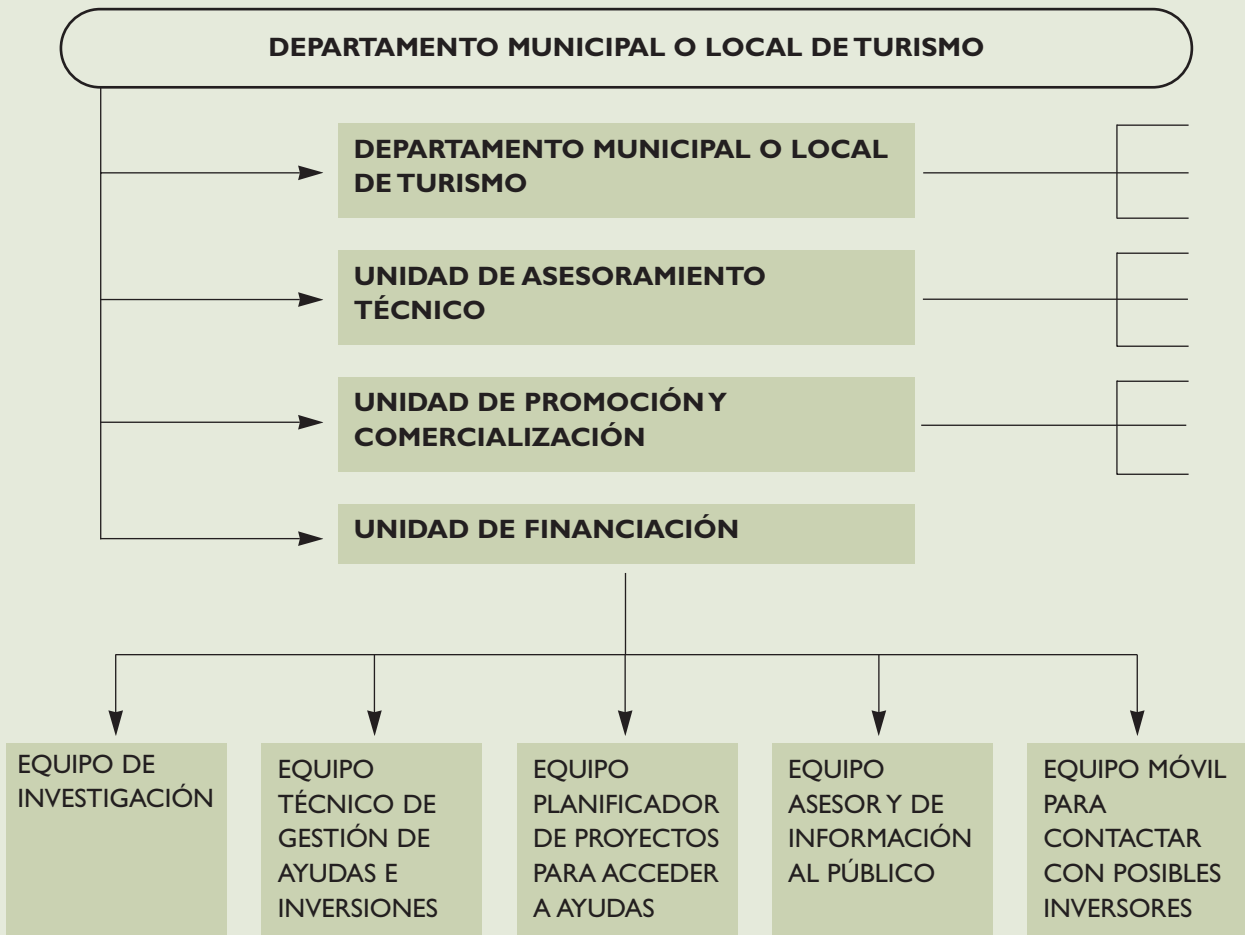
■ Por último, la entidad e importancia de la financiación turística requiere, en muchas ocasiones, la necesidad de crear una **unidad o departamento específico** encargado de tales asuntos. Un departamento que requiere acciones de investigación continua de posibles fuentes de financiación y el establecimiento de relaciones con potenciales agentes e instituciones inversoras. Todo ello no será posible sin personal profesional, especializado y motivado.

El departamento de financiación ha de contar con una estructura ágil y con un personal audaz. Es conveniente contar con un centro de documentación en el que se consulten diariamente y se almacenen boletines de las administraciones, diarios oficiales de organismos, disposiciones legales, convocatorias de ayudas, concursos o premios, y otros materiales que puedan ser de interés para obtener fondos económicos.

Asimismo se han de organizar desde dicho departamento exposiciones, visitas para agentes políticos o financieros y reuniones profesionales que generen un clima de promoción y consolidación de la imagen de la zona o los proyectos que se quieren potenciar.

**FIGURA 24**

**ESQUEMA DE LA UNIDAD DE FINANCIACIÓN DENTRO DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO**



Delivered by WTOelibrary to  
 unknown  
 Fri, 03 Feb 2006 18:47:03

**3. LAS FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN DE PROYECTOS TURÍSTICOS**

■ La fuente originaria y fundamental para la financiación de las actuaciones turísticas es la que constituyen los presupuestos públicos. Estos se estructuran generalmente en tres niveles: presupuestos municipales, regionales y estatales.

- **Los presupuestos municipales** ordinarios se elaboran en base a la entidad demográfica y funcional de los núcleos, pero no contemplan las peculiaridades de la actividad turística en cuanto a ocupación estacional y necesidad de equipamientos y servicios. Es por ello que en los países con una actividad turística desarrollada se avanza hacia el reconocimiento legal de la figura del “municipio turístico” como vía de solución a los especiales problemas de financiación de los entes locales caracterizados por el predominio de esta actividad.

Como ya se decía en anteriores apartados, la dotación presupuestaria de los municipios suele ser insuficiente para afrontar los gastos económicos que exige la puesta en marcha de productos e infraestructuras turísticas.

Por regla general, la administración local tiene competencias sobre los servicios e infraestructuras generales que, sin duda alguna, forman parte del destino turístico en sentido global. Vías interiores, aparcamientos, zonas verdes y ajardinadas, infraestructuras básicas como luz eléctrica, agua y saneamiento son responsabilidad de la entidad local y constituyen el caldo de cultivo y las condiciones generales en las que después se apoyarán las inversiones y productos turísticos.

Aparte de estos temas generales, dentro de los presupuestos municipales encajan las tareas y organismos de promoción del destino, además de las ya reseñadas de indagación sobre fórmulas de financiación adicional de proyectos.

- **Las regiones** son entidades político administrativas de rango superior al municipal que a menudo desarrollan políticas y líneas de financiación para el sector turístico. Los entes locales han de configurarse como «grupos de presión» que exijan financiación por parte de las instancias regionales en materias que no se circunscriben al ámbito municipal y que son prioritarias para el buen funcionamiento de la actividad turística: infraestructuras de comunicación, equipamientos de áreas rurales o montañosas, ordenación y conservación litoral, protección de espacios naturales, etc.

Existen básicamente tres tipos de políticas regionales que inciden directamente sobre las posibilidades de desarrollo de la actividad turística: la política medioambiental, la política de ordenación del territorio y la política sectorial turística. Las inversiones que realizan los departamentos encargados de estas políticas son fuentes de financiación importantes para facilitar la implantación o adecuada inserción de los productos turísticos.

Las inversiones en materia medioambiental pueden suponer la financiación de iniciativas de protección de espacios naturales, localización de equipamientos alojativos, recreativos o didácticos en espacios protegidos, implantación de actuaciones de saneamiento o reciclaje de residuos, etc.

Las actuaciones regionales en materia de ordenación del territorio se desarrollan generalmente en relación a las infraestructuras de comunicación y el desarrollo económico de las áreas desfavorecidas.

Por último, las políticas sectoriales orientadas al sector turístico permiten financiar el fomento de las pequeñas y medianas empresas, la promoción y comercialización asociada de destinos bajo la marca regional o las labores de inspección y control de la calidad de productos y establecimientos turísticos.

- En última instancia se encuentran **los presupuestos nacionales**, concretados en muchos países en el Ministerio o Departamento de Turismo.

Las líneas de financiación a este nivel responden a las grandes exigencias de escala estatal, que en gran medida están relacionadas con la excelencia turística: promoción y comercialización en el exterior, políticas y medidas genéricas de carácter medioambiental, ordenación del territorio, mejora del sistema de comunicaciones, integración territorial y sectorial de los diferentes destinos y productos nacionales, coordinación de administraciones y organismos, etc.

Es conveniente conocer bien la organización institucional del sector a nivel nacional y los ejes prioritarios de actuación, para así poder adecuar mejor los proyectos a los programas financiados.

## EXPERIENCIA 22

### Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Curaçao

El Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Curacao ha sido elaborado por la Oficina de Turismo de Curaçao (Antillas holandesas), para proponer una programación espacial, temporal y financiera de las acciones turísticas a ejecutar en los próximos años.

Dentro de este documento general queremos destacar el Plan Maestro de Santa Marta (Bahía de Santa Marta), por tratarse del área de acción prioritaria para el desarrollo turístico de la isla. Los objetivos básicos de este documento son los siguientes:

- preparar un plan de trabajo y conceptual para todo el área, de cara a obtener un consenso sobre su imagen futura del área;
- establecer líneas de desarrollo para asegurar que se consigan los mejores y más apropiados resultados;
- estimar los costes y preparar un programa para mejorar carreteras e infraestructuras que faciliten la extensión del desarrollo turístico hacia el oeste;
- preparar términos de referencia para un estudio de impacto ambiental del Plan de Santa Marta, con énfasis en la bahía y en las implicaciones sociales y económicas del desarrollo;

– buscar acuerdo con los propietarios, para que se unan al Curaçao Tourist Development Bureau, en la definición de un programa de promoción de inversiones.

Destaca en todo momento la consideración de criterios ambientales en los proyectos planteados, como por ejemplo la preservación de un frente costero de calidad, la protección de los manglares y dunas o la definición de un área de máxima protección y una reserva escénica en la isla ubicada en el centro de la bahía.

Para ello no se escatiman inversiones en tecnologías que promuevan un uso racional y sostenible de los recursos. Así, el principal concepto económico del documento es el plan de desalinización y la planta de tratamiento de residuos (27 millones de florines holandeses).

Destaca también en el plan, la trascendencia que se otorga al desarrollo de una legislación que compatibilice desarrollo turístico con la preservación del medio. En este sentido se está realizando una amplia labor regulatoria que abarca desde los permisos para deforestar y mover tierras, hasta los requerimientos de los estudios de impacto ambiental, las limitaciones al desarrollo urbano turístico o los incentivos a la inversión turística y las políticas sectoriales de exención de impuestos.

**Fuente:** *A Master Plan for Tourism Development*, Curaçao Tourism Development Bureau, Curaçao, 1993.

En muchos países existe un Ministerio de Turismo, en otros un organismo autónomo del tipo de un Instituto de Turismo o un Departamento específico, pero todos ellos, sean del tipo que sean, cuentan con unos programas concretos de fomento, cualificación, formación, promoción, etc... que contemplan ayudas financieras para apoyar las iniciativas que puedan ser de interés.

■ **El aprovechamiento económico del urbanismo** se constituye en uno de los principales resortes financieros de los municipios turísticos. La implantación de la actividad turística supone a menudo una transformación territorial del espacio local vía urbanización, lo cual puede generar importantes ingresos para el municipio a partir de las tasas y licencias impuestas a la edificación y las actividades económicas ligadas al sector. En tal sentido se propone como herramienta de financiación municipal la “reversión turística” de los ingresos generados por las actuaciones urbanísticas con fines turísticos.

De todos son bien conocidas las plusvalías generadas por los procesos de urbanización y edificación derivados de las implantaciones turísticas. El objetivo municipal ha de ser asegurar un beneficio colectivo a cambio de las licencias urbanísticas y comerciales que el ayuntamiento puede otorgar.

En muchos municipios del mediterráneo europeo, los promotores empresariales turísticos reciben las licencias a cambio de su compromiso para ejecutar las infraestructuras de comunicación o los equipamientos públicos necesarios para el buen funcionamiento de la actividad turística y, como no, imprescindibles para elevar el nivel de bienestar de los ciudadanos de la localidad.

## FIGURA 25

### INSTRUMENTOS PARA LA FINANCIACIÓN DEL TURISMO MUNICIPAL

#### La Financiación Turística:

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>PRESUPUESTOS PÚBLICOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ESTRATEGIA ESTRUCTURAL</li> <li>• NECESIDAD DE SUPERACIÓN DE DÉFICITS</li> </ul> </li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>PATROCINIO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>IMAGINACIÓN</li> <li>MOTIVAR EMPRESARIOS LOCALES</li> </ul> </li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL URBANISMO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ESTRATEGIA COYUNTURAL</li> <li>• ANÁLISIS COSTE BENEFICO</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>CONVENIOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>CONDICIONES DE LA COLABORACIÓN</li> <li>TIPOS DE COMPROMISO</li> </ul> </li> </ul>           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>FISCALIDAD TURÍSTICA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DE CARÁCTER BLANCO Y NO PUNITIVO</li> </ul> </li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>SOCIEDADES MIXTAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>ESTRUCTURA ORGANIZATIVA</li> <li>OBJETIVOS</li> </ul> </li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>CONCESIÓN DE USO DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TIPOS DE OFERTA</li> <li>• PLAZOS DE CONCESIÓN</li> </ul> </li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>ORGANISMOS Y ENTIDADES FINANCIERAS INTERNACIONALES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ORGANISMOS INTERNACIONALES</li> <li>• ENTIDADES FINANCIERAS</li> </ul> </li> </ul> |

■ **La oportunidad de desarrollar una fiscalidad de naturaleza turística** a los usuarios de los recursos y servicios turísticos puede ser otra opción a estudiar. Por supuesto, se trataría de una política impositiva blanda y que necesita de acciones de concienciación a los turistas sobre la fragilidad de los recursos con atractivo turístico y la oportunidad de conservarlos. Si el turista se siente participe de la conservación de esos recursos con su contribución económica y además se analizan mecanismos diversos e imaginativos (no siempre pecuniarios) para implantar dicha fiscalidad, se podrán superar las lógicas reticencias que aparezcan.

En este sentido hay que plantear dicha contribución económica del turista como un ejercicio de colaboración en las labores de conservación y gestión de los recursos turísticos. Es necesario actuar sobre la conciencia del turista, intentando evitar que considere el sistema impositivo como una penalización sobre el consumo turístico.

Existen diversos ejemplos de estrategias que plantean la oportunidad de la fiscalidad turística desde enfoques diversos y alternativos. El cobro por la visita a los Espacios Naturales Protegidos o a los museos es una posibilidad ampliamente implantada; el pago de la folletería turística es una práctica generalizada en muchos países; el precio a costo real de servicios básicos en áreas de difícil accesibilidad es otra opción justificable (pago por el consumo de agua potable o energía, por la utilización de infraestructuras de saneamiento, etc.); y por último, destacamos también el ejemplo de los impuestos de tipo simbólico y que pueden ser una vía de financiación de proyectos: citamos el caso, por ejemplo, de la petición que se puede realizar a cada turista que entra en un Espacio Protegido para que plante un árbol (con lo cual estaríamos financiando un proyecto de reforestación, a la vez que conseguimos que el turista se sienta partícipe de la recuperación ambiental del entorno).

■ **La concesión de uso de infraestructuras y establecimientos turísticos** es una opción para rentabilizar las inversiones públicas realizadas. Se trataría de traspasar la gestión de infraestructuras y equipamientos turísticos bajo el principio de eficacia empresarial. El procedimiento exigiría un análisis detallado de las diferentes ofertas licitantes, una decisión sobre la longitud del período de concesión y el mantenimiento de una serie de prerrogativas públicas para garantizar la razonable gestión de las instalaciones concesionadas.

Existen numerosos ejemplos de esta modalidad de financiación de infraestructuras, servicios y actividades turísticas. La decisión sobre la concesión no ha de ser ligera ni al mejor postor, sino que hay que tener en cuenta criterios cualitativos como la adecuación del concesionario a los objetivos perseguidos por el plan de desarrollo turístico de la localidad.

De esta forma se puede recuperar parte de las inversiones realizadas en la ejecución de infraestructuras y equipamientos turísticos, gracias al canon que pagan los concesionarios por gestionar tales dotaciones: infraestructuras de alojamiento, centros de visitantes, unidades de hostelería o espacios comerciales, líneas de transporte, etc.



■ **El patrocinio** es una fórmula de financiación de equipamientos, servicios e incluso eventos con dimensión turística, cada vez más generalizada. Se trata de captar el apoyo económico de la iniciativa privada a un proyecto o actuación turística, con la contraprestación de ofrecerle el importante caudal de publicidad derivado del desarrollo de las actuaciones. Normalmente es un mecanismo muy beneficioso para ambas partes (entes locales y empresas) en el caso de actuaciones de pequeño y mediano calado, y sobre todo si es posible contar con patrocinadores locales.

Cada vez es más común encontrar operaciones de rehabilitación del patrimonio histórico y arquitectónico patrocinadas por entidades empresariales o financieras. Otras áreas de interés para el desarrollo del patrocinio podrían ser la señalización turística, la construcción de pequeños equipamientos para uso público, la organización de eventos con dimensión turística, la protección de la naturaleza, etc. Se trata en todos los casos de actividades de poca carga financiera para las empresas y que pueden proporcionar un gran beneficio publicitario para las mismas.

La labor del ente local reside en elaborar un catálogo de posibles patrocinadores turísticos, tanto locales como externos, que pudieran financiar determinadas actuaciones necesarias para el desarrollo turístico local, bajo el atractivo que supone mejorar la imagen social de la empresa al contribuir al desarrollo económico municipal a través del fomento turístico.

Comerciantes locales, hoteles y restaurantes, entidades bancarias o asociaciones pueden ser patrocinadores de gran interés para el desarrollo turístico local si se les convence de la oportunidad y rentabilidad de las inversiones.

■ **Los convenios de colaboración entre municipio y sector privado** se realizan para acometer proyectos turísticos de tamaño medio y grande. Cuando se trata de actuaciones con dificultad de realización y necesidad de colaboración, esta fórmula ofrece una solución interesante, siempre previa especificación de las características de la colaboración y definición de los derechos y obligaciones de cada parte.

Es evidente que cada parte tendrá unas pretensiones y unos intereses específicos en la colaboración, pero siempre es posible encontrar puntos de convergencia que aconsejan la coparticipación de cara a la consecución de procesos de desarrollo turístico.

Las áreas en las que existe una mayor experiencia en la realización de este tipo de convenios son las siguientes:

- convenios entre municipios y compañías de transporte para la financiación del sistema de señalización turística;
- convenios entre municipios y cadenas hoteleras para establecer ofertas y precios especiales que promocionen el destino;
- convenios entre municipios y agencias de viajes o touroperadores para la introducción de mejoras en los sistemas tecnológicos de información turística;
- convenios entre municipios y universidades o centros de investigación para la realización de estudios o la definición de programas de desarrollo turístico.

## EXPERIENCIA 23

## Desarrollo turístico del Archipiélago de San Blas (Panamá): financiación pública y privada

El archipiélago de San Blas es quizá el más importante recurso turístico que tiene Panamá sobre el mar Caribe. Se compone de 370 islas de base coralina que suponen una excepcional reserva ambiental, paisajística y cultural. La principal peculiaridad de este espacio es que está habitado por los indios kuna, los cuales tienen un elevado grado de autonomía y autogestión sobre su territorio. Esto implica la posibilidad de ejercer un control sobre las actividades que se implanten en San Blas, además de imponer condiciones a los posibles emprendedores.

A pesar de las potencialidades, el desarrollo turístico de San Blas es escaso (1,1 % de las habitaciones del país), debido a problemas de acceso y a la débil estructura turística existente. Las actividades se limitan a excursiones de un día a la isla del Porvenir y a la presencia de cruceros que tienen una repercusión económica limitada sobre la población local.

Las estrategias proyectadas por el IPAT para la zona se centran en el asesoramiento técnico a los kunas, su concienciación y capacitación, y el apoyo financiero a los posibles proyectos. Las actuaciones que se conciben para San Blas son de carácter “blando”, ajustadas a las peculiaridades

características del lugar y alejadas del modelo convencional de sol y playa.

Se piensa en la construcción de “mini-resorts” en las islas deshabitadas, que se basen en la arquitectura tradicional del tipo “cabañas”, con sus respectivos elementos interiores de confort. En todo momento se barajan operaciones pequeñas, de bajo costo, que se sirvan de la mano de obra local y los materiales del entorno.

Un tema prioritario para el desarrollo turístico de San Blas es la financiación, ya que los indios kuna no cuentan con recursos económicos para ejecutar sus proyectos. Es por ello que se diseña un plan con operaciones pequeñas y de bajo costo, además de disponer un sistema especial de créditos para los kuna.

En definitiva se proyecta una inversión hasta el 2002 de unos 12,5 millones de dólares, 2,5 millones por parte del sector público para el desarrollo de las infraestructuras de comunicación (principalmente aéreas) y 10 millones por parte del sector privado para la construcción de alojamiento turístico (unas 1000 habitaciones), siempre previo acuerdo y ajuste a las condiciones que exijan los kuna.

**Fuente:** *Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá 1993 – 2002*, Instituto Panameño de Turismo y Organización de Estados Americanos, Ciudad de Panamá 1995.

■ **La creación de sociedades mixtas o consorcios** es un paso más en el ámbito de la financiación turística. Se trata de la fusión de capitales públicos y privados para la creación de una sociedad de distinta naturaleza a la de sus componentes iniciales y con un funcionamiento empresarial. Se hace uso de ellas en el caso de actuaciones de carácter muy general, sobre las que existe gran nivel de coincidencia e identificación en cuanto a los objetivos. Sociedades de fomento del turismo local, sociedades de promoción y comercialización, sociedades de conservación y mantenimiento de equipamientos e infraestructuras son algunas iniciativas posibles.

Ejemplos de estas sociedades mixtas, que funcionan como verdaderas empresas autónomas, son los patronatos de conservación y gestión turística de monumentos, o las centrales de reserva de alojamiento en municipios o regiones.

El ejemplo paradigmático y más generalizado es el de las sociedades mixtas de promoción turística o las sociedades mixtas para el desarrollo turístico local, que aglutinan a los diversos sectores públicos y empresariales de los destinos locales con el objetivo de conseguir el máximo fomento turístico del territorio, lo que repercute positivamente tanto en la colectividad local como en el beneficio de los empresarios turísticos.

■ Por último existe la posibilidad de **las líneas de financiación turísticas o con aplicabilidad turística ofrecidas por organismos, instituciones y entidades de carácter internacional**. Algunos ejemplos son la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Financiación del Desarrollo (ALIDE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (a través del BIRF), la Corporación Internacional de Finanzas (CIF), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), la propia OMT (fundamentalmente apoyos de tipo técnico o formativo) o diversos programas de la UNESCO (patrimonio, biodiversidad, etc.).

## FIGURA 26

### LÍNEAS DE AYUDA DE ENTIDADES FINANCIERAS INTERNACIONALES

**A continuación se describen las principales líneas de ayuda de las entidades financieras citadas, que pueden servir de referencia para solicitar apoyo económico a las iniciativas turísticas locales:**

- ✓ la ALIDE ofrece información financiera y técnica, además de proporcionar asesoramiento a los promotores de proyectos turísticos;
- ✓ el BDC tiene apoyo del Banco Mundial y el BEI y ofrece préstamos directos e indirectos, además de asistencia técnica, información sobre las condiciones de mercado y créditos blandos para la ejecución de infraestructuras turísticas;
- ✓ el BID facilita la contratación de consultores y personal técnico, y ofrece préstamos para realizar preinversiones. También ofrece préstamos directos y a través de intermediarios con períodos de amortización entre quince y veinte años, a una tasa de interés reducida;
- ✓ el Banco Mundial, a través del BIRF y la AIF no presta normalmente apoyo directo a proyectos de turismo, pero sí a infraestructuras relativas o necesarias para el desarrollo turístico. Las condiciones de amortización y de interés suelen ser atractivas;
- ✓ la CIF ofrece asesoramiento financiero y técnico, además de préstamos en condiciones de mercado. Esta entidad ha financiado más de 100 hoteles y villas turísticas en los últimos años, y exige para ello convenios para la repatriación del capital y parte de las ganancias;
- ✓ el FED ofrece ayudas a países en vías de desarrollo y lo más interesante son los préstamos y subvenciones a fondo perdido que contempla. El turismo es considerado como uno de los sectores que pueden coadyuvar a la consecución del desarrollo.

## 4. CLAVES PARA ASEGURAR EL ÉXITO DE LOS PROYECTOS

■ El cumplimiento de las fases y exigencias de la planificación de la actividad y la programación de las actuaciones es un factor clave para la consecución del éxito turístico. El control del cumplimiento de los objetivos temporales inicialmente propuestos ha de ser riguroso, al igual que la consecución de los estándares cuantitativos y cualitativos pretendidos.

La implantación de la actividad turística, ya abordada en otro capítulo de esta guía, no es un mero ejercicio teórico sino que ha de ser el referente continuo de todas las actuaciones que se realicen tanto desde el sector público como desde la iniciativa privada.

La responsabilidad sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos ha de ser exigida por toda la comunidad, que ha de hacer un control efectivo sobre sus representantes y la política turística diseñada de forma consensuada.

Es imprescindible cumplir en la mayor proporción posible la programación temporal de las actuaciones y la programación presupuestaria, evitando tardanzas excesivas en la ejecución de los proyectos o dispendios económicos en la realización de las actuaciones.

■ La coordinación entre entes públicos e iniciativa privada es otra garantía para asegurar el éxito en la gestión de los proyectos. **La gestión coparticipada** favorece una «tensión positiva» en el proceso de producción turística, basada en las respectivas pretensiones de control de cada agente (público o privado) sobre el proceso de implantación y consolidación de la actividad y, como no, sobre el otro agente participante.

La relación entre el sector público y la iniciativa privada ha de superar los recelos existentes y la tradicional desconfianza, para dar paso a una etapa de fructífera colaboración que beneficie a toda la sociedad.

La actividad turística puede proporcionar desarrollo económico, empleo, aumento de la capacidad adquisitiva de los habitantes locales, bienestar social, revalorización de la cultura local, recuperación del medio natural, etc. Hay que actuar siempre contando con estos referentes positivos y evitando al máximo posibles riesgos e impactos de signo contrario. Para ello, un adecuado nivel de cooperación público-privada es el mejor ingrediente inicial para conseguir un próspero, equilibrado y sostenible desarrollo turístico.

# Capítulo VIII

## La formación de recursos humanos en el desarrollo turístico sostenible

En el momento actual de desarrollo de las actividades turísticas, se hace una realidad cada vez más evidente el carácter estratégico y esencial que la formación de los recursos humanos ha adquirido de cara a la conformación de productos turísticos competitivos, realidad que se ve reforzada ante un contexto internacional de progresiva intensificación de la competencia entre destinos, en el que el nivel de cualificación de los recursos empleados resulta uno de los principales elementos de diferenciación entre los mismos.

Esta cuestión, que afecta a todo el conjunto de actores y agentes implicados en la actividad turística (tanto públicos como privados, e incluso al conjunto de las poblaciones afectadas) adquiere caracteres de mayor relevancia al ser aplicada a la constitución de destinos definidos como sostenibles, ya que este rasgo diferencial introduce unos especiales requerimientos de formación en los equipos humanos protagonistas del proceso (a modo de ejemplo: manejo de tecnologías especializadas de bajo impacto ambiental, gestión de Espacios Naturales Protegidos, dominio de un cierto nivel de contenidos científicos para las labores de guía o interpretación en dichos espacios, técnicas de monitoreo de deportes en la naturaleza, etc.). Todo lo cual lleva a reforzar la trascendencia que esta materia presenta para el desarrollo de productos turísticos sostenibles en la escala local, y que en este capítulo va a ser analizada en sus aspectos y modalidades fundamentales.

### 1. LA FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS EMPRESAS TURÍSTICAS

Como ya se ha señalado anteriormente, la formación de los recursos humanos resulta un elemento esencial a la hora de establecer las posibilidades para competir de los destinos turísticos sostenibles en un marco internacional progresivamente complejo y exigente en cuanto a las condiciones en las que se desarrolla el negocio turístico. Y si esta afirmación es válida para el conjunto del producto turístico entendido como territorio concreto o localidad, con mayor intensidad aún puede aplicarse a las empresas privadas que, en definitiva, van a conformar la realidad de dicho producto.

Así pues, las estrategias de cualificación de los recursos humanos presentes en las empresas turísticas aparecen progresivamente como uno de los campos de actuación preferenciales para la constitución y mantenimiento de destinos turísticos sostenibles en condiciones de competitividad. Algunos de los aspectos fundamentales a tener en cuenta en esta materia serían:

■ La consideración de que la formación imprescindible para la puesta en marcha del negocio turístico ha sido relativamente fácil de adquirir en los inicios del desarrollo del destino, ya que el grueso de las funciones a realizar en dicho momento están muy relacionadas con tareas domésticas habituales y fáciles de ejercitar (limpieza, servicio de habitaciones, cocina, etc.). Sin embargo, progresivamente y a medida que el destino se va especializando o adquiriendo un mayor grado de maduración, requiere un mayor nivel de cualificación, tanto en la mano de obra asalariada como en las tareas gerenciales, ya que de lo contrario quedará limitado a la realidad de un producto indiferenciado, prematuramente obsoleto, y cuyas posibilidades de captación de demanda en el mercado turístico se verán limitadas a una progresiva política de reducción de precios (y por tanto de calidad en los servicios), en sí misma poco deseable y con claras limitaciones de perdurabilidad en el tiempo.

■ Por otra parte cabe destacar que, con todas las salvedades necesarias en una afirmación de este tipo, la incorporación de nuevas tecnologías al sector no está representando una transformación radical de los procesos de ahorro de trabajo, especialmente en las actividades de mayor complejidad o especialización (sí en cambio con mayor intensidad en las funciones de menor cualificación), por lo que en las citadas tareas especializadas **el proceso formativo continúa representando el factor esencial de diferenciación** entre empresas y, como consecuencia, entre destinos.

■ Hasta el momento, los procesos de formación de recursos humanos en las empresas turísticas de América Latina se han llevado a la práctica, casi en su totalidad, en el seno de programas de cualificación (o por la propia mecánica de aprendizaje de la actividad) realizados **dentro de la misma empresa o cadena de empresas**, sin una participación significativa de las administraciones públicas competentes en las materias turísticas, medioambientales o educativas.

Así, y frente a esta realidad constatada, las acciones de formación de recursos humanos en empresas privadas aparecen ante el futuro como un fecundo campo para la concertación y actuación coordinada entre agentes públicos y actores privados; posibilidad concretable, por un lado, en la aplicación de Programas de Ayudas de la administración pública a las empresas con este fin (con prestación de recursos financieros, profesorado, materiales, etc.) y, por otro, en la posibilidad de utilización de las instalaciones de empresas privadas para la realización de prácticas y experiencias de aprendizaje orientadas al éxito de tales acciones de formación.

■ Asimismo, es un hecho, no por conocido menos relevante, que las necesidades en cuanto a cualificación de recursos humanos en destinos turísticos emergentes (como son los mayoritarios en América Latina), son tanto o más trascendentes en lo que respecta a los **equipos gerenciales** que en lo referido a los empleados en tareas de menor responsabilidad, aspecto que condiciona de manera determinante la competitividad de los destinos turísticos en su conjunto.

Esta realidad cobra mayor sentido en el caso de las pequeñas y medianas empresas turísticas, nítidamente predominantes en el subsector del turismo ecológico o medioambiental, por lo que el emprendimiento de estrategias de

FIGURA 27

## LA FORMACIÓN TURÍSTICA: VÍAS DE ADQUISICIÓN



mejora de la gestión empresarial de dichas PYMES resalta como objetivo prioritario en la conformación de destinos que pretendan responder conjuntamente a la doble exigencia de la competitividad y la sostenibilidad.

■ Igualmente, no debe ser soslayado como factor de notable importancia para la cualificación de los recursos humanos, la necesidad de avanzar hacia **marcos estables de relaciones laborales**, tradicionalmente débiles en el sector turístico, que permitan afrontar con mayores garantías procesos de cualificación y reciclaje extendidos en el tiempo y con posibilidades de aplicabilidad en puestos de trabajo concretos ubicados en estructuras organizativas definidas; desde la perspectiva de que la formación de los recursos humanos empleados y las condiciones de trabajo de éstos son aspectos que no pueden ser disociados en el análisis ni en el planteamiento de propuestas sobre la materia.

■ Desde el punto de vista medioambiental, y circunscribiendo el análisis a lo que sería una gestión sostenible de la empresa turística, se pueden señalar como principales temas claves en lo referente a la formación de los recursos y aplicación correcta de las técnicas disponibles, los siguientes aspectos:

**Gestión del agua**

- Procedencia o modo de abastecimiento del agua potable (red superficial, acuíferos, ...)
- Tratamiento de las aguas residuales (vertido en fosas sépticas, conexión con red local, depuradora propia ...).
- Hábitos de uso del agua potable.
- Utilización o no de agua no potable para actividades de la empresa (riego de jardines, limpieza, ...)
- Aplicación de mecanismos o instrumental para el ahorro de agua (grifería monomando, revisiones de goteo, dispositivos de ahorro en cisternas o de limitación de presión en duchas, ...)
- Métodos de riego en jardines y zonas verdes (manguera, aspersores, goteo, ...).

**Gestión de residuos**

- Recogida selectiva de materiales (papel, cartón, pilas, aceites, recipientes metálicos, materiales orgánicos, vidrio, ...).
- Métodos de eliminación de residuos.

**Gestión del consumo energético**

- Elección de fórmulas de iluminación ahorradoras de energía (utilización o no de luces de bajo consumo, ...).
- Grado de aislamiento de los cristales respecto al exterior (cristales dobles o simples, con cámara interior o no, ...).
- Elección de puertas al exterior (con mayor o menor capacidad de aislamiento, ...).
- Tipo de regulación de la calefacción (automatizada o no, ...).

**Protección y prevención de la contaminación acústica**

- Métodos de protección frente a fuentes externas de ruido.
- Hábitos de disminución del ruido en las actividades de la propia empresa.

**Tratamiento de zonas verdes de la empresa**

- Preferencia en el uso de especies autóctonas.
- Utilización adecuada de fertilizantes.
- Utilización adecuada de herbicidas y plaguicidas.
- Eliminación de restos vegetales.

Fuente: Junta de Andalucía, 1997

■ Por último, cabe señalar el importante papel que en la formación de los recursos humanos en destinos turísticos emergentes pueden jugar las acciones o programas de **cooperación internacional**. A este respecto resultan de gran interés los procesos de intercambio de experiencias y transmisión de conocimientos, métodos y técnicas procedentes de áreas con elevado nivel de maduración en la actividad turística, en las que existe una mayor tradición en la formación de recursos humanos empleados en el sector; funciones éstas en las que organismos internacionales, como la propia Organización Mundial de Turismo, encuentran un amplio cauce para el cumplimiento de sus objetivos a través del desarrollo de acciones formativas.



## 2. LA FORMACIÓN DE LOS TÉCNICOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTORES PÚBLICOS

La formación es la clave para un funcionamiento ágil, efectivo y profesional de la administración turística. Formación específica en materia turística que ha de añadirse a los conocimientos técnicos generales de planificación, gestión y promoción.

■ El **personal de base de la administración** (auxiliares administrativos, informadores turísticos, monitores y guías ambientales o culturales, etc) han de caracterizarse ante todo por sus **dotes de comunicación**. Una ágil y adecuada transmisión de la información, tanto general como específicamente turística, está en la base de la positiva satisfacción de los intermediarios empresariales y la demanda turística.

Aparte de las dotes de comunicación, la capacidad para el **manejo de situaciones imprevistas** es otra herramienta a valorar en los profesionales de base de la administración turística. Es necesario dar respuesta rápida a circunstancias fuera de planificación, lo cual sólo es posible con el fortalecimiento de aptitudes y el desarrollo de actitudes por medio de la formación.

Por supuesto que los conocimientos convencionales forman parte intrínseca de la formación de los profesionales a los que nos referimos. El dominio de idiomas, el conocimiento detallado del patrimonio y la cultura local o el manejo de las variables medioambientales del entorno son instrumentos que cualifican ampliamente a los operarios de cara a los próximos escenarios turísticos.

■ Los **técnicos medios de la administración turística** desarrollan generalmente su trabajo en los diferentes departamentos especializados del área: planificación, gestión económica y empresarial, regulación sectorial y promoción.

En estos casos es fundamental **la conexión entre conocimientos teóricos y aplicación práctica**. La carga de formación teórica de estos profesionales suele ser considerable; el problema reside en el encaje empírico de tales conocimientos dentro del engranaje real de la administración, ya sea local o regional.

Para lograr este objetivo es necesario no perder el contacto con la población local y con los usuarios turísticos. La sensibilidad de la población local hacia la actividad turística y las motivaciones de la demanda habrán de marcar las actuaciones de los técnicos en turismo, que siempre han de tender a compaginar los rudimentos de la formación teórica y práctica con las exigencias del día a día.

**La audacia y la imaginación** completan el panorama de cualidades exigidas; facultades que difícilmente resultan exitosas sin un basamento previo configurado por una formación sólida. La formación hace de la imaginación ingenio y de la audacia decisión. Imaginación y audacia son imprescindibles para competir con garantías en el mercado turístico ante el que nos encontramos.

■ En el **ámbito directivo**, los profesionales han de adquirir una formación orientada básicamente a fortalecer las capacidades de organización, coordinación, cooperación, motivación grupal y aprendizaje continuo.

La organización implica la fijación de objetivos, la definición de medios para conseguirlos, la distribución de tareas y la temporalización de las actuaciones. Todo ello exige fuertes dosis de coordinación y de cooperación, fundamentos que han de ser promovidos por el equipo directivo, dentro de un contexto de motivación grupal e incentivación personal y de equipo.

En última instancia, el **aprendizaje y reciclaje continuo** es también tarea de los directivos. Actividades que en todo momento han de implicar una adaptación de experiencias y principios a las peculiaridades propias del ámbito en cuestión en el que se trabaja.

## EXPERIENCIA 24

### Manual de “Turismo y Gestión Municipal” para la formación de técnicos locales (Chile)

El manual “Turismo y Gestión Municipal” es un documento pionero en Chile, para apoyar la formación de técnicos y empleados locales en materia de gestión turística local. La publicación es fruto de la colaboración entre la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), el Servicio Nacional de Turismo (Sernatur) y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE).

El propio Director Nacional de Turismo de Chile resalta en el prólogo las cualidades formativas y orientadoras del documento, declarando que “con esta publicación, las autoridades locales y todos los interesados en el tema, podrán disponer de un documento de apoyo para orientar las funciones vinculadas a la planificación turística”.

La guía se estructura en siete capítulos y una serie de materiales anexos para evaluar estrategias y proyectos turísticos. El capítulo inicial resalta la importancia de la municipalidad en los procesos de desarrollo turístico local; hecho que justifica la necesidad de formación de los técnicos municipales en materia turística, de cara a la correcta planificación y gestión de la actividad a esta escala.

Posteriormente se realiza una presentación general del sector turístico, definiendo los conceptos básicos e identifi-

cando las características fundamentales de la actividad turística. Es destacable la atención que se presta a los impactos del turismo a nivel local. Impactos económicos, socioculturales y ambientales que son tratados de forma detallada y respecto a los cuales se proponen metodologías de evaluación y estrategias de control.

La planificación participativa del desarrollo turístico local constituye el eje central del documento. Dos capítulos se centran en este tema, distinguiendo entre las fases de diagnóstico y prognosis, por una parte, y las fases de planteamiento de objetivos, definición de programas y proyectos, financiación y evaluación, por otra.

La ordenación del territorio y la protección del medio ambiente ocupan también un lugar importante. Todos los planteamientos del manual giran en torno al concepto de Desarrollo Turístico Sostenible, idea que impregna todos los contenidos formativos y propositivos de la obra.

Por último, no escapa a la guía el tratamiento de la promoción turística a nivel local. El marketing turístico municipal y la coordinación con el sector privado se constituyen en los temas principales de este capítulo.

**Fuente:** Sernatur, AchjSE, 1997

### 3. LA FORMACIÓN REGLADA

■ El sistema educativo, en su sentido más amplio, ha de reconocer la trascendencia económica, cultural y ambiental de la actividad turística, proponiendo en consecuencia **sistemas formativos e itinerarios curriculares** que den respuesta a las demandas sociales respecto al sector.

■ En los **niveles básicos del sistema de formación profesional** es necesaria la consolidación de la enseñanza reglada de las profesiones y oficios netamente turísticos; una capacitación que hasta hace poco tiempo era más fruto de la experiencia y la autodidáctica que de la formación en centros profesionales.

Estos centros o escuelas, que pueden ser constituidas por organismos públicos o incluso municipios en colaboración con la administración educativa, han de proporcionar en primera instancia un nivel suficiente de conocimientos generales sobre las dinámicas y perspectivas del sector turístico. Esto significa que el trabajador, además de dominar su profesión, ha de saber contextualizar ésta dentro de un sistema más amplio que plantea unas exigencias y unas actividades determinadas.

La clave de la formación a este nivel es la **profesionalidad**, ya que evidentemente se da por supuesta en los niveles medios y superiores. Profesionalidad que significa ante todo programas de formación regulados por ley y planteamientos de objetivos a medio y largo plazo en la formación, frente a la coyunturalidad propia de los programas de capacitación improvisados o sin planificación.

Por último, se debe destacar la necesidad crucial de adaptación a **las nuevas tecnologías**. Adaptación que abarca desde el manejo de los métodos informatizados para la gestión de alojamientos, hasta el uso de sistemas de energías renovables en destinos turísticos, pasando por las nuevas técnicas de gestión museística o educación ambiental.

■ En los **niveles medios del sistema educativo**, centros y escuelas profesionales, se forma a técnicos medios de las empresas y administraciones turísticas, además del personal intermedio especializado.

En este caso se exige un **conocimiento profundo y detallado del funcionamiento de la actividad turística** que supere la visión general de los niveles básicos. Ahora no es suficiente con el conocimiento del contexto sectorial, sino que es necesario dominar sus claves y sus entresijos, para asegurar la mejor de las respuestas por parte del técnico ante las posibles situaciones que surjan.

Es de gran utilidad a este nivel la generación de **intercambios profesionales** con otros técnicos similares de otros destinos turísticos. Las estancias en países extranjeros y el conocimiento de experiencias diversas son un rico acicate para mejorar la formación de nuestros profesionales y aumentar su efectividad.

Por otra parte, la **formación continua**, la constante actualización de conocimientos y el reciclaje profesional se erigen en elementos estratégicos para contar en todo momento con los mejores profesionales en nuestros departamentos de turismo.

## FIGURA 28

### LA FORMACIÓN REGLADA: NECESIDADES PROFESIONALES DEL SECTOR TURÍSTICO

#### PROFESIONALES TURÍSTICOS DE BASE

RECEPCIONISTA  
 PORTERO  
 TELEFONISTA  
 AZAFATA DE CONGRESO  
 CONDUCTOR TURÍSTICO  
 CAMARERO  
 COCINERO  
 LIMPIADOR  
 TRABAJADOR DE MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS  
 EMPLEADO DE COMERCIO  
 AGENTE DE SEGURIDAD

#### TÉCNICOS MEDIOS

INFORMADOR TURÍSTICO ESPECIALIZADO  
 GUÍA MEDIOAMBIENTAL  
 GUÍA CULTURAL  
 EDUCADOR TURÍSTICO  
 TÉCNICO MEDIO DE PLANIFICACIÓN  
 TÉCNICO MEDIO DE PROMOCIÓN/DISEÑADOR  
 TÉCNICO MEDIO DE GESTIÓN EMPRESARIAL  
 TÉCNICO MEDIO DE REGLAMENTACIÓN  
 TÉCNICO COMERCIAL  
 .....

#### DIRECTIVOS Y TÉCNICOS SUPERIORES

JEFE DE PROYECTOS  
 DIRECTOR DE PROGRAMAS  
 COORDINADOR DE / ENTRE ÁREAS  
 DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN  
 DIRECTOR DE PROMOCIÓN  
 JEFE DEL SERVICIO DE GESTIÓN  
 JEFE DE PROTOCOLO / RELACIONES PÚBLICAS  
 .....

■ En los **niveles superiores**, el ámbito de la formación universitaria y las escuelas de alta formación superior, se aborda la capacitación en materias como la dirección, la gestión, la planificación, la prospección y la definición de estrategias.

En este contexto se exige la adquisición de capacidades, el desarrollo de habilidades y el aprendizaje y manejo de técnicas, todas ellas relacionadas con el universo turístico. Esto exige del reconocimiento institucional y educativo de **la figura del licenciado en turismo**, perfil todavía no suficientemente consolidado en muchos de los países del ámbito latinoamericano.

Todavía, en muchos sistemas universitarios, el titulado en turismo es concebido como un profesional de rango medio, a mitad de camino entre el guía histórico-cultural o medioambiental y el técnico de agencia de viajes, lejano a cuestiones tan trascendentes para la administración turística como la planificación, el mercadeo o la evaluación de resultados.

## EXPERIENCIA 25

### Un ejemplo de actuación formativa internacional de alto nivel aplicada al turismo: la I Maestría en Gestión Pública del Turismo de la Universidad Internacional de Andalucía (España)

Uno de los casos recientes más significativos de curso de capacitación de alto nivel dirigido al área latinoamericana ha sido la impartición de la “I Maestría en Gestión Pública del Turismo: sostenibilidad y competitividad”, organizada por la Universidad Internacional de Andalucía en su Sede Iberoamericana de La Rábida (Huelva, España). La misma ha tenido lugar en sus módulos presenciales durante la segunda mitad de 1.998, desarrollándose en 1.999 su módulo de investigación, y ha estado orientada a un alumnado casi totalmente compuesto por gestores y académicos de países latinoamericanos.

Esta actuación se ha caracterizado por el intento de dar respuesta a las necesidades de especialización de agentes implicados en la gestión de la actividad turística desde el lado de lo público, destacando la notable importancia otorgada, y así ya se observa desde el propio título de la Maestría, a los

aspectos vinculados con la sostenibilidad. Como muestra de los temas prioritarios considerados cabe señalar que la programación docente ha contado con los siguientes módulos:

- La ordenación y planificación turística.
- La Administración Pública y los desafíos en política turística.
- Fortalecimiento institucional, descentralización y concertación social: relaciones sector público-sector privado.
- Turismo en áreas litorales: políticas de conservación y desarrollo.
- Turismo rural y turismo en espacios naturales.
- Turismo urbano y metropolitano.
- El turismo como actividad económica y como sector estratégico.
- La industria turística y la prestación de servicios.
- Desarrollo regional y local en turismo.

**Fuente:** Universidad Internacional de Andalucía.

## 4. LA FORMACIÓN DE VISITANTES Y POBLACIÓN LOCAL EN UNA CULTURA TURÍSTICA SOSTENIBLE

A la hora de abordar la temática de los procesos formativos que colaboran en la constitución de productos turísticos sostenibles, no puede ser olvidada la importancia de la transmisión de orientaciones conducentes a tal fin hacia colectivos no directamente responsables de la actividad turística, pero que son usuarios de ésta o bien constituyen la población del destino visitado. A este respecto se pueden plantear las siguientes consideraciones:

■ En primer lugar, la trascendencia del objetivo de difundir entre la población local el hecho de que la actividad turística puede llegar a ser un factor clave de desarrollo socioeconómico de su comunidad; buscándose como fin último, a través de campañas de sensibilización ciudadana, el que todo el conjunto de la sociedad asuma plenamente su imprescindible papel de colaboración en la tarea de conseguir un producto turístico integral, en el que la totalidad de aspectos de la vida social deberán incorporar pautas de comportamiento sostenibles que hagan posible el fin buscado.

■ De la eficacia de dichas campañas de sensibilización hacia la población local, y del grado de adhesión hacia los fines colectivos logrados por éstas, dependerá en buena medida la capacidad de **generación de consensos en el seno de la sociedad** para el establecimiento de objetivos comunes, aspecto éste, como se ha señalado en otros capítulos del presente documento, esencial para la constitución de productos turísticos integrales; o, llegado el caso, para asegurar la consecución de un amplio acuerdo social para el mantenimiento de un modelo de desarrollo turístico sostenible, ante eventuales proyectos u orientaciones provenientes del exterior que puedan poner en peligro dicho modelo.

■ Análogamente, también resulta esencial la **difusión de hábitos y comportamientos de consumo turístico sostenible ante la demanda** que accede al destino desarrollado, de forma que unos usos inadecuados, especialmente en aquellos espacios de mayor calidad y vulnerabilidad, no se contrapongan con las líneas generales de sostenibilidad pretendidas. Aspecto éste en el que resulta esencial dirigir las estrategias y acciones promocionales hacia los segmentos de demanda que realmente se correspondan con las características del producto turístico deseado, buscando aquéllos cuyo nivel de formación y “cultura del consumo turístico” sean compatibles con la sostenibilidad, y desestimando posibles planteamientos de búsqueda indiscriminada de demanda masiva e indiferenciada.

■ Como **instrumentos** para la difusión de los valores anteriormente referidos, cabe señalar:

- La realización de **campañas de concienciación e información** ante la población local, orientadas a incrementar en ésta la valoración de su calidad ambiental, entendida no sólo como elemento definitorio de su propia identidad colectiva, sino también como recurso básico de su desarrollo económico futuro.
- La incorporación de la **educación ambiental** en los procesos educativos, especialmente en la enseñanza primaria y secundaria.

- La inclusión de **consejos o recomendaciones sobre usos turísticos sostenibles** en todo tipo de folletos, publicaciones u otros materiales promocionales referidos a productos turísticos de elevada calidad ambiental.
- La instalación de **elementos de señalización** correctamente diseñados y emplazados, y con contenidos claros, que informen “in situ” sobre comportamientos sostenibles y usos prohibidos, o no recomendados, para la conservación de la calidad de los entornos naturales o urbanos de valor singular.
- Por último, resulta fundamental el papel instrumental a jugar por los **medios de comunicación locales**, cuya colaboración será imprescindible para la difusión y aceptación de unos valores favorables al objetivo de la sostenibilidad en los usos turísticos.

■ Finalmente, es preciso hacer referencia a un aspecto concreto en el que la formación y difusión de hábitos turísticos adecuados se hace especialmente necesaria, como es la prevención de los problemas derivados del **choque cultural provocado por la afluencia turística**. A este respecto, el esfuerzo debe ser realizado en un doble sentido: por una parte, a través de labores de formación e información a los turistas para favorecer el respeto a las culturas locales o referentes simbólicos de éstas; y, por otra, mediante acciones formativas encaminadas a evitar en la población local actitudes de rechazo a los turistas, al propio fenómeno turístico, o a los miembros de la comunidad vinculados al mismo.

## EXPERIENCIA 26

### Un caso de utilización de la folletería para la difusión de comportamientos sostenibles por parte de los visitantes. Su utilización en la promoción de los Humedales del Este (Uruguay)

La utilización de los folletos promocionales para la transmisión a los visitantes de unos hábitos de comportamiento y disfrute sostenibles puede verse ejemplificada en la serie publicada por el PROBIDES (Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este), dentro de un proyecto integral para la gestión de la Reserva de la Biosfera de Baños del Este, en el Departamento de Rocha (Uruguay), dirigido por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la República, con colaboración de la administración local, la Universidad y el cofinanciamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unión Europea y contribuciones privadas.

En dichos folletos se incluye el siguiente apartado:

**Fuente:** PROBIDES.

#### Recomendaciones al visitante

- Hacer el menor ruido posible le ayudará a escuchar y observar la fauna que habita en la zona.
- No dejar desechos en el área, contribuirá a mantener la higiene y la calidad ambiental.
- En verano, un sombrero, protector solar y una cantimplora con agua fresca, le permitirán disfrutar más del recorrido.
- Es imprescindible el uso de calzado resistente (botas altas) debido a la presencia de ofidios ponzoñosos en el área.
- No está permitido acampar, ingresar con mascotas al área, encender fuegos, cazar, extraer muestras de vegetación o fauna, retirar cualquier objeto geológico o histórico, circular fuera del sendero establecido.
- En vehículos, circule a baja velocidad.

# Bibliografía

- BAUD-BOVY, M. (1998): «Tourism and Recreation – Handbook of Planning and Design», pgs. 172-173.
- BOKOBO, S. (1995): “¿Es viable y conveniente la aplicación de una tasa turística?”, **1 Foro Internacional de Turismo de Benidorm**, Fundación Cavanilles de Altos Estudios Turísticos, Univ. de Alicante y Ayuntamiento de Benidorm.
- CABILDO DE LANZAROTE (1998): **Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote, Reserva de la Biosfera. Documento para el debate**, Cabildo de Lanzarote, Programa LIFE de la Unión Europea, Lanzarote, 126 pgs.
- CAZES, G.; LANQUAR, R. y RAYNOUARD, Y. (1990): **L'aménagement touristique**, PUF, Paris, 127 pgs.
- COCCOSSIS, H. y PARPAIRIS, A. (1992): “Tourism and the environment. Some observations on the concept of carrying capacity”, **Tourism and the Environment**, Kluwer, Dordrecht, pgs. 23-32.
- COSTA, P. y VAN DER BORG, J. (1994): “Maitriser le tourisme dans les villes d'art”, **Cahiers d'Espaces**, 37, *Tourisme et Culture*, pgs. 202-207.
- CURAÇAO TOURISM DEVELOPMENT BUREAU (1993): **A Master Plan for Tourism Development**, Curaçao Tourism Development Bureau, Curaçao, 139 pgs.
- D.G. XI COMISIÓN COMUNIDAD EUROPEA: **Come promuovere un turismo compatibile**, D. G. XI C.E.E., ECOTRANS, Movimento Consumatori, Roma, 94.
- DUPONT, Ph. (1979): *Parques nacionales y reservas de España y Europa*. Editorial Blume. Barcelona.
- EMBRATUR (1997): **Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo**, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Instituto Brasileiro de Turismo(EMBRATUR), Brasília, 31 pgs.



- EMPRESA DEL CENTRO HISTÓRICO DE QUITO (1996): **Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito**, Quito (Material promocional).
- ENVIREG (1994): **Desarrollo económico y protección ambiental de la zona costera**, AMBER, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 60 pgs.
- FERNÁNDEZ, V.R. y AHARON PORRAS, O. (1995): **La planificación del turismo en las entidades territoriales**. Facultad de Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras, Universidad del Externado de Colombia, 149 pgs.
- FRAGUELL I SANSELLÓ, R.M. (1998) (Coord.): **Turismo sostenible en el Mediterráneo. Guía para la gestión local**, Fundación EcoMediterrània, Brau Ediciones, 156 pgs.
- FUNDACIÓN NEOTRÓPICA (1992): **Análisis de capacidad de carga para visitación de las áreas silvestres de Costa Rica**, San José, 104 pgs, policopiado.
- GÓMEZ OREA, D. (1994): **Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico**, I.T.G.E y E.A.E.S.A., Madrid, 238 pgs.
- GUNN, C. (1994a): **Tourism planning**, Taylor and Francis, London. 460 pgs.
- INSKEEP, E. (1991): **Tourism planning. An integrated and sustainable development approach**, Van Nostrand Reinhold, New York, 507 pgs.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (1994): **Manual del planificador de turismo rural**, Ministerio de Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, Madrid, 167.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (1997): **Turismo y desarrollo sostenible. Aproximación conceptual y documental**, Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, Madrid, 116 pgs.
- INSTITUTO PANAMEÑO DE TURISMO (1993): **Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá 1993 – 2002**, Instituto Panameño de Turismo y Organización de Estados Americanos, Ciudad de Panamá, 68 pgs.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1992): **Dictamen sobre estrategias para el desarrollo socioeconómico sostenible del Entorno de Doñana**, Junta de Andalucía, Sevilla, 123 pgs.
- LIER, H.N. van y TAYLOR, P.D. (1993): **New challenges in recreation and tourism planning**, Elsevier, Amsterdam.
- MARCHENA M.; FERNÁNDEZ TABALES, A.; HERNÁNDEZ, E. y VELASCO, A. (1992): **Ocio y Turismo en los Parques Naturales Andaluces**, Dirección General de Turismo de la Junta de Andalucía, Sevilla, 270 pgs.

- MARCHENA M. (Coord.) (1993): “Planificación y desarrollo del ecoturismo”, en **Estudios Turísticos**, nº 119-120, Secretaría General de Turismo, Madrid, pgs.39-58.
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1996): *El desarrollo sostenible del turismo: papel del municipio*, **Seminario sobre Desarrollo Sostenible del Turismo: la planificación local**, La Habana, Organización Mundial del Turismo.
- McINTYRE, G. (1992): **Desarrollo turístico sostenible: Guía para planificadores locales**, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 169 pgs.
- MUNICIPIO DE LOJA (1997): **Plan de Acción Municipal Loja Siglo XXI**, Municipio de Loja (Ecuador) (Material promocional).
- OLIVERAS, J. y ANTON, S. (1998) (eds): **Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo**, V Jornadas del Grupo de Trabajo de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación de la Asociación de Geógrafos Españoles. Edición de la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona, 435 pgs.
- O’REILLY, A.M. (1986): «Tourism carrying capacity: concepts and issues», **Tourism Management**, 7 (4), pgs. 254-258.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1989): **Ambergris Caye Master Development and Zoning Plan**. O.M.T. – P.N.U.D., Belize.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO/P.N.U.M.A. (1992): **Directrices: Ordenación de los Parques Nacionales y Zonas Protegidas para el Turismo**, Organización Mundial del Turismo/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Informes Técnicos nº 13, Madrid, 53 pgs.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1993): **Conservación de Áreas Protegidas. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá**, Organización Mundial del Turismo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid, 159.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1995): **Informe final de la misión de evaluación y reforzamiento institucional de la Secretaría Nacional de Turismo de Bolivia**, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 45 pgs.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1996): **Agenda 21 for the travel & tourism industry. Towards Environmentally Sustainable Development**, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 78 pgs.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1997): **Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible**, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 77 pgs.
- PEDREÑO MUÑOZ, A. (Dir.)(1996): **Introducción a la economía del turismo en España**, Editorial Civitas, Madrid.

- PRIESTLEY, G.K., EDWARDS, J.A. & COCCOSSIS, H. (1996) (eds.): **Sustainable tourism?. European experiences.** CAB International, Oxon, 212 pgs.
- PROBIDES (1995): **Guía Ecoturística de Rocha**, Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Rocha (Uruguay), 157 pgs.
- SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA (1997): **Manual Indígena de Ecoturismo**, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Brasília, 55 pgs.
- SERNATUR (1997): **Turismo y gestión municipal**, Servicio Nacional de Turismo de Chile (Sernatur), Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago de Chile, 197 pgs.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995): “El turismo en las ciudades históricas”, **Polígonos**, nº 5, pgs. 49-65.
- VERA, J.F. (1994): “Municipio y Turismo”, en **¿España, un país turísticamente avanzado?**, I Congreso de la AECIT, Instituto de Estudios Turísticos y AECIT, Madrid, pgs. 91-114.
- VERA, J.F.; LÓPEZ PALOMEQUE, F.; MARCHENA, M.; ANTON, S. (1997): **Análisis territorial del turismo.** Ed. Ariel, Barcelona, 443 pgs.
- WILLIAMS, P.W. & GILL, A. (1994): «Tourism carrying capacity management issues», **Global Tourism: the next decade**, Butterworth-Heinemann Ltd., Oxford, pgs. 174-187.