

## PLANES ESTRATÉGICOS DE TURISMO EN MUNICIPIOS: ANÁLISIS DE METODOLOGÍAS DE TRABAJO E IMPLEMENTACIÓN.

Santiago Cravero Igarza

### Resumen

*La actividad turística en Argentina muestra índices de crecimiento observables a través de la llegada de visitantes internacionales y de viajes de residentes dentro del territorio nacional, lo cual repercute en la economía regional de manera positiva originando el surgimiento de nuevos destinos y consolidando aquellos ya existentes. Analizando casos de destinos exitosos (aquellos con la capacidad de utilizar sus recursos de forma eficaz y sustentable desde lo económico, social y ambiental), se observa que el desarrollo de la actividad en general es guiado a través de un plan estratégico con bases en la sustentabilidad e integrador de los actores turísticos y no turísticos de una comunidad. Sin embargo, cada destino es único y diferente a otros, ya sea por sus aspectos intrínsecos (patrimonio y población local, historia, infraestructura, servicios) como extrínsecos (aspectos externos que influyen en él: mercado, situación política- económica-social, etc.); es por ello que las metodologías de elaboración e implementación de planes estratégicos deberán adaptarse a cada territorio basándose en las características del mismo y las de su entorno. El artículo compara diferentes planes estratégicos correspondientes a casos de estudio exitosos con el fin de detectar elementos y procesos comunes en cada uno de ellos.*

Palabras clave: turismo - municipios - planes estratégicos - metodología

---

### INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN MUNICIPIOS TURÍSTICOS

Desde mediados del siglo XX el turismo constituye una de las actividades económicas de mayor crecimiento a nivel mundial. Cada año aumenta el número de personas que viajan motivadas por distintas razones como así también los destinos interesados en sumar esta actividad como motor de desarrollo local. Sin embargo, la falta de planificación sustentable a largo plazo y de involucramiento de los actores locales, sumado a las presiones de mercado y la situación socioeconómica de algunos territorios, produce que muchas veces los destinos tomen decisiones a corto plazo generando impactos que acortan el ciclo de vida de los mismos, produciendo efectos negativos en diferentes ámbitos, muchos de ellos irreversibles. Es necesario entender que el desarrollo turístico implica numerosas variables y que debe ser guiado por un plan acorde a la visión que proyecte la comunidad residente y los diferentes actores involucrados.

La metodología de trabajo que los municipios utilizan usualmente como marco para guiar el desarrollo de la actividad de forma ordenada y sustentable es la Planificación Estratégica. El impulso de esta disciplina se origina en el ámbito de la empresa privada durante las décadas de los años sesenta y setenta, incorporándose en la década de los ochenta a lo público, a espacios urbanos, metropolitanos y regionales, etc. En esta línea, se ha mostrado especialmente favorable su aplicación a políticas turísticas, donde la creciente

complejidad de factores incidentes, así como la rápida transformación del contexto internacional hacen que sea necesario contar con nuevos instrumentos adaptados a este marco.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1999), la búsqueda de un modelo de desarrollo turístico sostenible a nivel local se enfrenta actualmente, desde la óptica de su viabilidad práctica, a un doble condicionante de insoslayable consideración:

1. Por una parte, la necesidad de una reafirmación del papel a jugar por los poderes públicos, con protagonismo local-municipal en este caso, en el liderazgo o dirección del proceso de constitución de un destino turístico sostenible. Proceso que se dificulta en su implementación si se tiene en cuenta la existencia de intereses individuales de ciertos actores participantes, el recambio político y la falta de continuidad de planes, obstaculizando el logro de objetivos a largo plazo.
2. Por otro lado es claro que tal acción planificadora no puede responder a esquemas conceptuales y metodológicos basados en planteamientos rígidamente intervencionistas, de arriba a abajo, ajenos a la participación de la sociedad implicada y carente de mecanismos de control y corrección. Por el contrario, debe imponerse la adopción de un estilo de planificación turística flexible, de abajo hacia arriba, concretada en lo

que se denomina Planificación Estratégica del Desarrollo Turístico Sostenible.

Finalmente, y haciendo referencia a la ejecución de planes, es preciso comprender que esta modalidad no puede ser asumida de modo mimético intentando trasponer íntegramente conceptos y acciones nacidas en contextos socioeconómicos y culturales diferentes, como pueden ser territorios con distintos grados de desarrollo social, político y económico. Por el contrario, será necesario en cada caso adaptar flexiblemente el modelo a las características diferenciales de la sociedad en la que haya de ser implantado; evitando la aplicación de esta metodología como una "receta" o modelo de planificación importado rígidamente (factor causal del fracaso de numerosos intentos aplicados en diferentes áreas). De esta forma sólo cobrará pleno sentido si se ajusta a las necesidades y rasgos (cultura y costumbres locales, tradición institucional, legislación, poder de negociación de los agentes implicados) dominantes en la comunidad que finalmente se hará protagonista del proceso planificador. En todos los casos el desarrollo de la actividad debiera basarse en dos pilares fundamentales: la sostenibilidad y la coparticipación de la comunidad local.

#### **IMPORTANCIA DE LA SOSTENIBILIDAD EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO TURÍSTICO**

La planificación estratégica en turismo debe realizarse en base a criterios sustentables que involucren todos los aspectos integradores de un territorio: ambientales, culturales, económicos y sociales. La 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".

Este concepto involucra en la actualidad a cualquier iniciativa, proyecto o producto turístico que pretenda ser bien considerado, respetado, competitivo y exitoso a medio y largo plazo. 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 durante largos períodos de tiempo. El

concepto de desarrollo sostenible ha de ser el objetivo esencial de toda actuación o implantación turística, en el sentido 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 componentes patrimoniales naturales y culturales.

Además del requisito de sostenibilidad ambiental, los productos y actividades turísticas requieren para su éxito social de una sostenibilidad económica. Para ello será necesario pensar en una consolidación productiva, social y económica a largo plazo, evitando la búsqueda de rentabilidad inmediata de las operaciones. Se deberá garantizar la captación de demanda de forma estable, eludiendo la excesiva estacionalidad y asegurando la mejora del nivel de vida de la sociedad de forma sostenible, no de un modo repentino y especulativo que pueda traer tensiones y situaciones de riesgo sobre los recursos. De esta manera y al igual que en otros aspectos, la sostenibilidad económica podrá darse siempre que exista un involucramiento de la población local sobre la actividad turística. Lograr que los residentes puedan percibir los ingresos directos e indirectos generados por el turismo a través de mejoras en infraestructura, nuevas inversiones y más empleo para los distintos sectores sociales debe ser uno de los fines del desarrollo turístico en un territorio. Para esto será necesario, entre otras cosas, poder insertar a los habitantes locales dentro del sistema profesional turístico, ya sea como prestadores de servicios o como inversores. Sin embargo, teniendo en cuenta las características de este tipo de empresas (alto costo de capital inicial, difícil reconversión, fuertes cambios en la demanda, gran sensibilidad a factores externos, fuerte incidencia del capital humano, imposibilidad de almacenamiento de servicios) es que se plantean ciertas dificultades a la hora de pensar en inversiones a manos de residentes locales (especialmente en municipios pequeños): necesidad de grandes inversiones de capital iniciales, necesidad de contar con personal calificado y necesidad de trabajo conjunto con el sector público (acciones de comunicación, capacitación, incentivos financieros/fiscales, captación de mercado). Será necesario entonces que el sector público, organizaciones, redes, etc., dispongan herramientas que faciliten la inserción de pequeños inversores, por ejemplo a través de incentivos financieros (exenciones impositivas, otorgación de créditos blandos, provisión de infraestructura necesaria), asistencia técnica, programas de capacitación turística (RRHH,

gestión comercial, etc.), venta de terrenos/ inmuebles de propiedad estatal a precio mas bajo, facilitación de servicios a precio diferencial, etc. La OMT (1998: 170) sugiere como ayuda a inversores algunas acciones:

#### Reducción de los Costes del Capital

- Subvenciones y préstamos con tasas e intereses preferenciales
- Subvenciones al tipo de interés
- Establecimiento de infraestructuras
- Provisión de terrenos en términos especiales
- Desgravaciones sobre material de construcción

#### Reducción de los Costes Operativos

- Exenciones de impuestos directos o indirectos
- Subsidios para formación del personal
- Subsidios para las tarifas de inputs clave, como la energía
- Remedios unilaterales a la doble imposición

#### Seguridad en las Inversiones

- Garantías de que no habrá nacionalización de la empresa
- Asegurar la disponibilidad de personal formado y entrenado
- Cambio de divisas sin restricciones
- Posibilidad de repatriar el capital invertido
- Préstamos garantizados
- Dividendos por beneficios e intereses
- Permisos de trabajo
- Disponibilidad de asesoramiento técnico.

La selección en la implementación de las mismas será distinta en cada territorio, basadas en la situación del destino y las necesidades de los inversores.

Otra situación conflictiva desde lo socio-económico suele plantearse cuando existe una dominación de empresas "no residentes" en la oferta local de un destino. Por un lado aparece el problema del empleo. Es común que la mayoría de los puestos de trabajo que generen las empresas de capitales ajenos involucren a los residentes sólo en cargos operativos, lo que significa una demanda de recursos humanos con limitada calificación, salarios bajos, mayor flexibilidad en la rotación de personal, etc. Esto a su vez restringe la posibilidad de desarrollo profesional de los mismos y obviamente disminuye el beneficio social que la organización pueda transferir a ese territorio. El traslado de personas desde otro sitio para satisfacer la demanda de puestos con mayor calificación representa un impacto económico social menor en el destino ya que nuevamente la renta de alguna manera se verá desplazada.

También es necesario establecer la importan-

cia de la sostenibilidad social y cultural de los destinos. Los recursos culturales de la comunidad debieran ser uno de los motores del desarrollo turístico, no simplemente 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. En relación con esto debe considerarse también el cambio y forma en la que turistas demandan recursos, productos y actividades: cada vez más personas se interesan en el conocimiento e implicación con la sociedad y cultura a la que visitan. Esto puede traducirse en oportunidades y riesgos, ya que el turismo es una actividad que puede activar, dignificar y reconocer el valor de la cultura local, como así también producir situaciones de choque cultural, pérdida de identidad o modificación de los rasgos identificadores de una sociedad. Las actividades y emprendimientos turísticos deberán conservar las tradiciones y costumbres poniendo en valor elementos que identifican la cultura local y permitiendo el conocimiento, respeto y valoración por parte de los turistas.

#### **TURISMO Y COMUNIDAD LOCAL**

La OMT (1999: 26) sostiene que los procesos de desarrollo turístico, al igual que otras actividades productivas como la agricultura, la ganadería, la pesca o la transformación agroalimentaria, han de hendir 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.

A su vez, Capece (2002: 34), haciendo referencia a la importancia de involucrar a la comunidad local en todos los procesos de desarrollo turístico menciona que "*la necesidad de participación de los agentes interesados (representantes políticos, gestores, empresarios, asociaciones vecinales, grupos ambientalistas, etc) es prioritaria debido a varias razones:*

- 1- *Nadie aceptaría imposiciones basadas en el mero saber o por disposición legal*
- 2- *Las estrategias de desarrollo deben involucrar a la población local: nuevas inversiones, empleo, capacitación, concientización.*
- 3- *La no participación y consenso de políticas turísticas puede devenir en malestar de la comunidad desde varios aspectos (económico, impacto social, ambiental, etc)"*

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

La OMT (1998: 28) afirma que 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 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.

Es preciso entender también que el turismo no puede ser la única actividad económica de un destino; por el contrario, ha de ser concebido en todo momento como un medio más que puede contribuir, junto con las actividades económicas propias del territorio, al logro de mayores niveles de desarrollo económico y social de la población local. Los ingresos percibidos, el empleo, el aumento de la calidad de vida son algunos de los efectos que se observan en el lado positivo de la balanza turística. Estos beneficios, como se menciona anteriormente, debieran redundar sobre la sociedad toda, incluyendo actores relacionados directa e indirectamente con la actividad turística (de allí el efecto multiplicador de la misma en la economía de un territorio). Se debe remarcar también que para lograr una armonía en el desarrollo de la actividad, el turismo debe ser considerado por la comunidad local como parte de sus aspiraciones y objetivos, tomando siempre como referencia los valores, ideales y estructuras sociales y económicas previas de la misma.

#### **ANÁLISIS DE CASOS**

Con el fin de conocer la forma de trabajo y el proceso de elaboración e implementación de pla-

nes estratégicos se analizaron casos referentes a tres municipios del territorio argentino: Federación (provincia de Entre Ríos), Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires) y Ushuaia (provincia de Tierra del Fuego). Los recursos, el desarrollo de la actividad turística (etapa del ciclo de vida), la realidad del mercado, el contexto socio-económico, la visión planteada, el papel de los diferentes actores (directa e indirectamente relacionados al turismo) son alguno de los elementos que diferencian a los municipios entre sí desde un primer análisis de situación. Resulta interesante entonces ver el proceso de planificación de cada uno de ellos y poder detectar diferencias y similitudes entre los mismos. En todos los planes existen tres pilares básicos: la sostenibilidad ambiental, económica y social, la participación de la comunidad local en el proceso de gestión e implementación y la necesidad de adaptar la metodología a cada comunidad en base a su situación y necesidades. En el cuadro que sigue aparecen, de forma general, las principales etapas consideradas en cada uno de los planes, y algunas de las acciones más importantes llevadas a cabo en todos ellos.

#### **Análisis de las metodologías empleadas en los casos de estudio**

##### **a) Etapa de organización**

En el caso del Plan de Federación aparece una primera etapa del proceso que involucra todo aquello referente a la organización, armado e implementación del plan y también la conformación de un pacto comunitario entre los diferentes actores implicados con el fin de acordar una política turística común a todos.

1. La organización se centra 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. Es aquí cuando se establece la dirección del PEDTA y sus responsables (encargados de guiar el proceso) como así también 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), se fija un calendario, establecimiento del presupuesto, diseño del Plan, etc.
2. Pacto comunitario: Para establecer una política común es necesario contar con un marco estratégico compartido, es decir, establecer un acuerdo entre autoridades, vecinos y empresarios locales sobre la importancia del planeamiento estratégico como proceso e instrumento. Todos los

Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Ambiental - <u>Federación</u>	Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable – <u>Carmen de Patagones</u>	Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable - <u>Ushuaia</u>
<p><b>1. Pacto comunitario: Política común</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Importancia del PE</li> <li>- Pautas del proceso</li> <li>- Dirección del PEDTA y sus responsables</li> <li>- Conformación del equipo técnico externo</li> <li>- Comunicación del plan</li> <li>- Conocer la postura local frente al turismo y la de turistas</li> </ul> <p><b>2. Visión y Misión de destino</b></p> <p><b>3. Diagnóstico general:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atractivos</li> <li>- Oferta local</li> <li>- Demanda</li> <li>- Infraestructura y servicios</li> <li>- Competencia</li> <li>- Tendencias</li> <li>- Análisis FODA</li> </ul> <p><b>4. Concensuar estrategias con población local</b></p> <p><b>5. Formulación del Plan de Acción Turística</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos y áreas de acción</li> <li>- Estrategias y acciones</li> <li>- Cronogramas, presupuestos y financiación</li> </ul> <p><b>7. Revisión y Ajustes</b></p>	<p><b>1. Análisis técnico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antecedentes</li> <li>- Análisis dimensional (estadísticas, estudios, encuestas turistas, entrevistas líderes locales)</li> <li>- Identificación temas principales</li> <li>- FODA</li> </ul> <p><i>Documento base de diagnostico</i></p> <p><b>2. Debate en talleres</b></p> <p><b>3. Políticas de actuación públicas y privadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión</li> <li>- Lineamientos de acción</li> </ul> <p><b>4. La formulación del menú de programas, proyectos y acciones</b></p> <p><b>5. Documento final</b></p>	<p><b>1. Diagnostico integral:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevistas y reuniones con pobladores locales</li> <li>- Estudio de campo,</li> <li>- Encuestas a turistas,</li> <li>- Estadísticas,</li> <li>- Publicaciones, tesis, estudios, informes, planes, encuestas operadores</li> <li>- Análisis FODA</li> </ul> <p><b>2. Debate en Talleres</b></p> <p><i>Documento base de diagnostico</i></p> <p><b>3. Elaboración y Consenso de la estrategia turística</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Co-acción con la Autoridad Municipal de Turismo</li> <li>- Formulación del Modelo de Desarrollo y Objetivos de la Estrategia</li> <li>- Estrategias y Plan de Acción Preliminares</li> </ul> <p><b>4. Talleres participativos, encuestas a operadores</b></p> <p><b>5. Plan de acción</b></p> <p><b>6. Revisión y monitoreo</b></p>

Cuadro1: Etapas y acciones consideradas en los planes

habitantes de la localidad se verán afectados de manera directa e indirecta por la actividad turística, de allí la importancia de generar un consenso sobre cuál será el camino a seguir y de qué manera se pretende llegar a eso que se propone el destino. Para lograr ello se plantearán pautas abiertas y participativas sin preconceptos ni condicionamientos y se acordará que el planeamiento es un proceso y no un documento, y que debe ser aplicable.

Antes de comenzar, es necesario también que las personas encargadas de dirigir el proceso comprendan la idiosincrasia local, sentirse parte del destino y lograr una comunicación efectiva con los diferentes actores (hablar de lo mismo, en el mismo lenguaje). Por último, y no menos importante,

dentro de este pacto comunitario se deberán mostrar todas las caras del turismo: impactos positivos y negativos, como así también se deberá conocer la postura local frente a la actividad.

Luego de la fase de organización, en el caso de los planes de Carmen de Patagones y Ushuaia, comienzan a llevarse a cabo las primeras acciones de investigación: búsqueda y análisis de antecedentes de trabajo (estadísticas, planes estratégicos, publicaciones, informes, trabajos de campo, encuestas, etc.) Con esa información, y ya delimitando aquellos temas principales a desarrollar a lo largo del plan, se llega a un diagnostico preliminar que permitirá establecer la Visión, marcar el horizonte al cual se pretende llegar y que guiará los objetivos.

El municipio de Federación plantea la Visión y Misión del municipio como destino turístico en una etapa anterior, resultado de diferentes encuentros entre actores locales involucrados directa e indirectamente en la actividad turística.

#### b) Diagnóstico

Esta etapa tiene por fin conocer el entorno, experiencias de trabajo, las condiciones actuales y las posibilidades futuras del destino. Así, trata de identificar los temas esenciales para el desarrollo turístico sostenible, analizando qué ha ocurrido en el pasado, cuál es la situación actual, cuál es la situación del entorno y cuáles serían en relación con lo anterior, las oportunidades y limitaciones. En los casos analizados, este proceso puede aparecer dividido en dos etapas (pre diagnóstico y diagnóstico), o en una sola, y varía también el momento de realización del mismo: Carmen de Patagones y Ushuaia comienzan el proceso de planificación realizando el diagnóstico integral, mientras que Federación, lo hace una vez planteada la Visión y Misión.

Teniendo el panorama general sobre la situación turística del destino (interna, y de entorno) comienzan a tratarse en profundidad aquellos temas estratégicos pre-seleccionados y se determinarán las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para cada uno de ellos (FODA). Por ejemplo: intereses de inversores externos, coyunturas políticas o conflictos internacionales, evolución de los tipos de cambio monetarios, posición del producto respecto a las tendencias del mercado, tendencias de la demanda turística externa, etc. A su vez, para cada tema estratégico procedente del ámbito externo será necesario efectuar una selección 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.

En el caso de factores internos al territorio y la comunidad local (y por tanto con mayor capacidad de control por parte de ésta), se precisarán los puntos fuertes y débiles del sistema turístico local con respecto a los temas estratégicos seleccionados. Dichos factores internos a su vez pueden subclasificarse en diferentes áreas, por ejemplo:

- Atractivos e infraestructura de uso público: calidad ambiental y paisajística del entorno, existencia de equipamientos, capacidad de carga física y social de las diferentes áreas implicadas en el desarrollo turístico, accesos, señalización, etc.
- Comunidad local y RRHH: importancia del sector turístico en el conjunto de la economía local,

aprobación o rechazo del turismo por parte de la población local, calificación de recursos humanos, concientización turística local.

- Servicios privados: número, calificación y capacidad de los establecimientos turísticos, situación de empresas directa o indirectamente relacionadas con la actividad, necesidades, capacitación, etc.
- Situación del producto en el mercado: relación calidad/precio respecto de otros destinos competidores, deficiencias o experiencias positivas en promoción y comercialización, grado de conocimiento en los mercados sobre la imagen de marca del destino

#### c) Objetivos

Tomando como base los resultados de la fase anterior, y en referencia al análisis externo (oportunidades y amenazas) e interno (puntos fuertes y débiles a nivel local), se fijan los objetivos o metas a lograr. Dichas metas deberán reunir cuatro características (OMT, 1999):

- 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 en consenso por el conjunto de actores y agentes del sector.

La proyección de los objetivos (el tiempo en el que se pretenden alcanzar) es otro de los elementos que puede variar en la construcción de planes estratégicos. En general se plantean objetivos a diez/doce años; sin embargo la tendencia actual muestra que cada vez son más los destinos que definen planes en un período de tiempo menor (cinco/seis años). El porqué de esta nueva modalidad tiene varias explicaciones: facilidad de concretar los objetivos en menos tiempo, poder replantear aquellos que no se hayan logrado concretar, comenzar y terminar un proceso independientemente de los cambios políticos en el sector público.

#### d) Estrategias

Una vez establecidos los objetivos será necesario definir la manera en la que éstos puedan ser alcanzados, es decir, orientar las acciones tanto en el ámbito público como privado permitiendo así el logro de los mismos y la consecución, finalmente, de un modelo turístico sostenible en la localidad. Por esta razón es que las estrategias deberán plantearse en 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, es necesario priorizar las decisiones desde una óptica realista, tomando en consideración dos criterios: los distintos efectos de su aplicación, y los recursos disponibles para ello. Nuevamente en los planes de Ushuaia y Federación se ve el planteo de estrategias consensuado entre todos los actores involucrados a través de encuentros y talleres, los que abren un diálogo y permiten llegar a resoluciones que beneficien al destino en su conjunto.

#### e) Desarrollo del Plan

Con el diagnóstico realizado, los objetivos fijados y las estrategias seleccionadas se obtendrá el documento del Plan propiamente dicho que mostrará la identidad del territorio, los objetivos y áreas de acción, las estrategias y acciones, y los cronogramas, presupuestos y financiación a través del menú de programas, proyectos y acciones. Aquí también, como en las fases anteriores, será necesario acordar la propuesta entre todos los que intervienen dentro del sistema turístico local: el plan deberá ser aprobado por los órganos colectivos de participación, y su 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 mismo 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.

#### f) Implementación

Es la parte final y obviamente 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, se destaca el hecho de crear una Comisión de Seguimiento del Plan de Desarrollo Turístico, que funcione como órgano de participación, evaluación de repercusión de las acciones propuestas y supervisión de acciones llevadas a cabo.

### CONCLUSIONES

Los procesos de planificación estratégica poseen una base similar en los tres casos analizados. Las etapas de organización, diagnóstico, objetivos, estrategias, formulación de plan e

implementación son claras en todos ellos; sin embargo resulta interesante destacar ciertos planteos y formas de trabajo que se llevaron a cabo en los destinos analizados:

a) En todos los destinos se muestra la importancia de consensuar cada etapa del plan con la comunidad local. Es interesante ver las metodologías y formas de trabajo aplicadas en cada caso. En Ushuaia aparece el trabajo de capacitación sobre la comunidad local y agentes involucrados, previo a las actividades de implicación de la comunidad en el proceso de desarrollo del Plan. Es decir, se prepara sobre temas específicos y aspectos técnicos a todos los interesados en participar en los encuentros/talleres, de forma que los temas a debatir sean tratados desde una perspectiva más calificada (saber de qué se habla) y poder llegar a un acuerdo -o no- de una manera más eficiente. El equipo que coordinó el Plan de Federación hace hincapié en la importancia de entender la idiosincrasia local, su cultura, costumbres y formas de pensar, acortando distancias con la comunidad y logrando así una comunicación más fluida entre las partes.

b) Se menciona la necesidad de adaptar los objetivos del Plan a la realidad local y la de su entorno. Teniendo en cuenta que en muchos destinos son frecuentes los cambios continuos de grupos políticos, lo que en general implica una reforma de los métodos de gestión, planes y objetivos propuestos por la administración anterior, se hace imprescindible tener en cuenta esta situación en el momento de establecer metas. Es necesario comprender que el éxito del proceso de planificación dependerá de la continuidad del mismo; independientemente si los objetivos son alcanzados o no, iniciar y terminar aquello que se planteó en una primera instancia será clave para determinar dónde se actuó bien y dónde se deberán replantear estrategias/acciones.

c) En el caso de Federación, el equipo encargado de coordinar el proceso de implementación del plan sostiene que en el momento de la gestación es preciso comprometer a todos los actores que participan de la actividad turística, de forma que el plan no sea simplemente un ejercicio político sino más bien una herramienta que identifique a la población local y que sirva como guía que indique el camino a seguir en lo referente al turismo. "Lograr que el PE sea tomado como un instrumento de la comunidad local y no sólo para ellos." (Capece-Bollini, 2002). Para que esto suceda será necesario la participación y compromiso continuo de la comunidad local a lo largo del proceso, involucrando a todos responsables de las

diferentes áreas. Así los actores implicados sentirán que son partícipes de una misma visión sobre aquello que se busca ser como destino turístico y será muy probable que el PE traspase los diferentes grupos políticos y pueda implantarse a largo plazo, como parte de la identidad local, independientemente de los cambios gubernamentales que se susciten.

d) Ser realistas, identificar temas críticos, adaptar y realizar sólo aquellas acciones que sean beneficios para el destino y la comunidad local, son las premisas a tener en cuenta a la hora de pensar en Planes turísticos para municipios. El equipo coordinador del PE de Carmen de Patagones asegura que el Plan debiera:

- Dar respuesta a problemas resolubles y no imposibles.
- No ser políticamente conflictivo.
- Ser operativo y no una simple abstracción, de forma que se pueda traducir en acciones y asignaciones específicas.
- Estar expresada en términos concretos con el fin de fijar unidades de medida para evaluar su ejecución y descubrir sus desviaciones.

- Ser selectivo, en lugar de general, con el objeto de hacer posible la concentración de recursos y esfuerzos.
- Determinar la capacidad para captar todos los recursos necesarios para su implantación, ya sean internos o externos a la comunidad.
- Ser elaborado con la participación de los que están encargados de implantarla, sin perjuicio de que, en ocasiones excepcionales, sea aceptada a priori.
- Ofrecer un impacto positivo a corto plazo y difundir sus resultados con el fin de evitar el escepticismo, la desmoralización y su consiguiente abandono.

En síntesis, es necesario dejar de entender al "plan" como producto en sí mismo (un libro, por ejemplo) y entenderlo como un proceso (herramienta) continuo en el cual será primordial el acuerdo y participación de la comunidad. De allí la importancia de hacer sentir a los habitantes como la parte más importante de esa guía o camino a seguir para alcanzar un mejor desarrollo de la actividad turística en ese destino y una mejora en la calidad de vida de sus pobladores.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAPECE, BOLLINI, 2002: Federación Misión posible: del turismo espontáneo al planeamiento estratégico. Buenos Aires, Ladevo Ediciones.
- CHIAS, J., 2003: Plan integral de marketing turístico de Ecuador. Quito, Ministerio de Turismo de Ecuador.
- MUNICIPALIDAD de USHUIA, 2007: Plan estratégico de desarrollo turístico sustentable de Ushuaia.
- PRATSL., 1997: Antropología y patrimonio. Barcelona, Ariel.
- OMT, 1997: Agenda 21 for the travel and tourism industry. Madrid, OMT.
- OMT, 1998: Introducción al turismo. Madrid, OMT.
- OMT, 1999: Agenda para planificadores locales: turismo sostenible y gestión municipal: edición para América Latina y el Caribe. Madrid, OMT.
- SECRETARIA DE TURISMO DE MEXICO, 2001: Programa nacional de turismo 2001 - 2006. México, SECTUR.
- UNIVERSITY OF MISSOURI, 1993: Guidelines for tourism development. Columbia department of parks recreation and tourism, Missouri, 1993
- ZINGONI, BUSTOS, MARTÍNEZ, 2007: Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable del Partido de Patagones. Carmen de Patagones, Fundación Carolina Argentina.