

# Aproximación a la metodología de la planificación funcional turística de carácter comarcal

Diego López Olivares

Universidad Jaume I

Fundación Cavanilles de Altos Estudios Turísticos

## Introducción

Los cambios culturales, sociológicos y económicos producidos en las últimas décadas, básicamente en la sociedad europea occidental, han hecho del turismo en esa evolución hacia la consolidación del llamado “estado del bienestar social” un componente básico, fuertemente arraigado en esa búsqueda de la calidad de vida y no considerándolo como un lujo, sino como una necesidad. Como resultado de esa evolución y de lo que ello ha generado las actividades turísticas han representado una importante capacidad estructurante del territorio, allí donde se han desarrollado, básicamente en las áreas costeras, tal como lo reflejan sus diferentes tipologías. La manifestación más importante ha sido el espectacular proceso inmobiliario producido en las últimas décadas, el cual ha originado una vertebración costera en diferentes estructuras aunque predominando la lineal. Sin embargo esas concentraciones espaciales han ido modificando paulatinamente los espacios geográficos, en muchos casos de manera poco acertada alejándose de lo que debe ser en sí el verdadero producto turístico, a la vez que ha trastocado paisajes y estructuras socio económicas seculares sin haber fijado previamente unos objetivos sólidos para un desarrollo equilibrado, sostenido y duradero de las nuevas estructuras territoriales que requieran los espacios transformados por el turismo.

Este desarrollo, se ha producido, en general, de forma espontánea, sin tener en cuenta las tendencias de la demanda, ni los nuevos productos y recursos requeridos por ésta. Igualmente, tampoco se han valorado las idoneidades vocacionales de los espacios, ni las capacidades de acogida de los mismos, provocando problemas: de masificación y concentración urbanística; contaminación de las aguas litorales, fluviales y subterráneas; impactos acústicos y visuales, etc. Las consecuencias inmediatas se pueden sintetizar en la falta de competitividad y funcionamiento en los mercados turísticos por parte de las áreas consolidadas y por problemas de entrada, de manera adecuada, de las áreas incipientes.

Paralelamente, en los últimos años también hemos asistido a importantes cambios en los comportamientos de la demanda turística, la cual ha pasado de actividades pasivas o contemplativas a otras más activas y participativas, en esa búsqueda de nuevas sensaciones (Figuerola, 1995). Ello ha supuesto la aparición de unos perfiles de demanda más heterogéneos, con mayor especificidad de productos y a su vez más sensibilizados con el “medio ambiente” y la percepción de lo “auténtico”, con lo cual se potencia todo aquello que está relacionado con la naturaleza, el paisaje así como con los atractivos socio-culturales. Así pues, las tendencias de la demanda, la cual la hacen cada vez más “profesionalizada” y exigente, junto con la mayor competitividad en los productos ofertados, por parte de los diferentes destinos, forman el denominador común del actual desarrollo turístico, el cual en definitiva presenta una realidad con mayores implicaciones tanto territoriales como socioeconómicas.

Esa mayor complejidad nos obliga a afrontar nuevos planteamientos, desde los puramente conceptuales a los estructurales (Clary, 1993), tanto para los destinos en vías de consolidación como para aquellos que de una manera incipiente están entrando en las actividades turísticas. Por lo tanto es necesario que se introduzcan instrumentos de planificación que subsanen los problemas planteados en las diferentes áreas. Hay que considerar que la ordenación de los espacios turísticos no debe restringirse a los ámbitos exclusivamente urbanísticos y de servicios hoteleros sino que debe contemplar de manera jerarquizada la totalidad de los recursos disponibles en las diferentes áreas. Ello nos debe conducir a la delimitación de espacios homogéneos con la posibilidad de aplicaciones de propuestas integrales y de diseños estratégicos de carácter intermunicipal.

### **La comarcalización funcional turística como marco de referencia para la ordenación de los espacios turísticos**

Los problemas planteados son en gran medida fruto de la inexistencia de un marco de adecuación adecuado y bien definido en función de la vocación del territorio; en donde la potencialidad, concentración o dispersión de los recursos o productos no se han aprovechado al máximo en favor de la calidad y competitividad de las diferentes áreas. Ello nos provoca el tener que reflexionar sobre la ordenación de los espacios turísticos desde una perspectiva de carácter territorial integrada, y en el que se nos plantea como necesidad inmediata la delimitación de las áreas turísticas. Entramos así, lógicamente en consideraciones escalares, es decir ¿cual es la escala adecuada sobre la que tenemos que basarnos para ordenar primero y actuar después en los diferentes espacios implicados?

Al respecto hay que decir que el planteamiento escalar no es un tema más en la ordenación y gestión turística, sino que es la base para la potenciación de las “áreas” y “unidades ambientales turísticas”, sobre las que se debe sostener la política de información, ordenación y comercialización de carácter autonómico o

regional. La experiencia y las investigaciones realizadas en esta temática, tanto nacional como europea, nos indican que la pequeña escala, es decir la local no es la más adecuada para la potenciación turística por diferentes motivos, entre ellos: el que el turista se dirige a un espacio y no a una localidad (el turista actual es activo, móvil y participativo); muchos recursos naturales y paisajísticos se encuentran compartidos por varios términos municipales; no todos los municipios tienen un potencial turístico aceptable, con lo cual los más potentes pueden actuar de factor de arrastre sobre los más débiles; las inversiones tienen unas limitaciones presupuestarias y por lo tanto hay que jerarquizarlas por motivos de efectividad; etc.

Así, pues dada la necesaria colaboración intermunicipal nos inclinamos por la escala de tipo subregional comarcal o intermedia, cuya extensión, forma y delimitación iría en función de unos criterios previos, en cuanto a la potencialidad de los recursos y productos, soporte territorial, vocación socioeconómica, etc.; sobre los que el diagnóstico de los puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y posibles riesgos nos condujeran a la delimitación adecuada de los espacios.

La escala comarcal funcional, si bien aporta problemáticas desde el punto de vista de la actual estructura administrativa y por parte de los habitantes de estas áreas, no hay duda como dice M. Marchena (1995), que incorpora una serie de ventajas entre ellas: la aplicación efectiva de una mayor descentralización que se manifiesta en el acercamiento de la gestión a las poblaciones locales las cuales comparten unas realidades similares; y la mejor selección de inversiones que propician efectos sinérgicos con otras políticas sectoriales, al identificarse con claridad los espacios afectados.

Igualmente en este enfoque escalar funcional turístico no debemos olvidar una serie de consideraciones o principios generales como:

- Que la delimitación debe venir por elementos de homogeneidad, en función de los productos y los recursos humanos en sus vertientes socioeconómicas y socioculturales.
- Que esas áreas no tienen un carácter cerrado sino que participan de un “sistema abierto”, y en consecuencia están expuestas a las influencias externas (positivas y negativas), lo que las hace estar en constante evolución.
- Que entre los diferentes espacios turísticos existen unas áreas de transición o intermediación, y que los primeros esfuerzos se deben realizar allí donde las potencialidades sean mayores.

### **Síntesis metodológica para la planificación funcional turística de carácter comarcal**

Previamente al proceso metodológico de planificación funcional turística debemos fijar unos objetivos generales y otros específicos. Entre los primeros el objetivo general básico pretende alcanzar unas estrategias que permitan por medio de la aplicación de programas un desarrollo turístico integral comarcal que aglutine procesos de relanzamiento socioeconómicos en las diferentes áreas delimitadas. Este proceso debe potenciar el carácter sostenido y sostenible del desarrollo, y para ello tendrá que responder: a finalidades de tipo social, incrementando la calidad de vida de todos los agentes inmersos en la temática turística; a finalidades de carácter económico avanzando en la competitividad y rentabilidad empresarial; y a objetivos medio ambientales, alcanzando un desarrollo turístico respetuoso en el entorno natural y socio-cultural.

Para lograr estos objetivos debemos incidir en otros específicos:

- Estudio de los recursos (inventario, potencialidad, etc.), lo cual nos debe facilitar la delimitación de las Unidades Ambientales Turísticas.
- Conocer el papel de las administraciones públicas, dada su incidencia en el nivel de calidad de las infraestructuras, de los servicios turísticos y de la calidad ambiental. Este objetivo es importantísimo tanto para revitalizar zonas ya muy castigadas como para promover dinámicas turísticas de calidad en las nuevas.
- Análisis de las empresas privadas desde aquellas que tienen unas relaciones principales con el sector turístico hasta las que de una manera jerarquizada se encuentran relacionadas en un proceso sinérgico con el desarrollo turístico. Aquí debemos insistir en las infraestructura existentes en los recursos humanos, en el nivel tecnológico, en las fuentes de financiación, en el nivel de impacto ambiental y en su grado de competitividad.
- Análisis y diagnóstico de la demanda turística, tanto en lo que corresponde al mercado real como al potencial. El interés viene dado por conectar la oferta con las tendencias de la demanda y de ese modo poner las bases para una mayor competitividad del producto ofertado.
- Capacidad de carga física y social de las diversas zonas (número mínimo y máximo de visitantes para que sea viable el crecimiento sostenido y sostenible, básicamente en áreas de interior; distribución de las actividades o atracciones por áreas; conflictos en el uso del medio).
- Alcanzar propuestas de desarrollo integral a partir del conocimiento de las principales cabeceras y subcabeceras turísticas (principales municipios turísticos). En este sentido es importante abordar diferentes investigaciones temáticas o de base para conocer más a fondo las posibilidades reales de aplicación de actividades turísticas.
- Identificar y diagnosticar las áreas funcionales turísticas. ¿Cuales son sus aptitudes y limitaciones? ¿Qué problemáticas son comunes a otras áreas? y ¿Cuales específicos?

- Alcanzar propuestas de desarrollo integral turístico para las diferentes áreas por medio de programas y subprogramas que vengan fijados por la estrategia de desarrollo. En este objetivo se debe contemplar un plan de seguimiento que corrija las posibles desviaciones.
- ¿Cuáles son en definitiva las propuestas de desarrollo turístico para cada una de las comarcas funcionales turísticas?, y ¿Qué actuaciones deben contemplarse en cada área turística para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible?

Una vez fijados los objetivos en el proceso metodológico de la planificación de espacios turísticos distinguiremos cuatro fases (véase Cuadro 1):

### *Fase de Zonificación Funcional Turística*

Este primer apartado en el proceso de planificación, es el que nos va a permitir delimitar las áreas en base a criterios de homogeneidad considerando el principio de flexibilidad en sus límites. Para ello aplicamos una ficha<sup>1</sup> a los municipios que componen una amplia área (Escala regional o subregional). Esta ficha posee cinco apartados que a su vez podemos agrupar en dos bloques: por una lado aquel que representa los elementos que forman parte del sistema turístico como son la tipología y predominio de los recursos<sup>2</sup>, la estructura de la oferta (según sea generalista o específica, predominio del alojamiento comercial o residencial, tipo de restauración, equipamiento comercial, etc.), y las características de la demanda en base a su tipología, origen, estacionalidad, etc.; por otro aquellos que conforman los aspectos básicos del desarrollo espacial del soporte territorial (complejidad topográfica, uso del suelo, conexiones, equipamientos, servicios, etc.), y las bases socioeconómicas (población, capacidad de alojamiento, precio del suelo, distribución de la población activa por sectores económicos, nivel de renta, etc.).

El análisis de estas investigaciones nos debe facilitar un primer agrupamiento de municipios y la identificación de las cabeceras comarcales y subcabeceras que a su vez deben representar los centros de las unidades ambientales turísticas de los diferentes espacios comarcales, en función del grado de desarrollo y las características de homogeneidad.

---

<sup>1</sup> Esta la estamos aplicando en el proyecto: Propuesta de Desarrollo Turístico Integral para las Comarcas Valencianas, perteneciente al Programa de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de la Generalitat Valenciana.

<sup>2</sup> En la ficha elaborada para los recursos distinguiremos entre: 1) Recursos naturales y paisajísticos; 2) Recursos históricos, monumentales o artísticos; 3) Gastronómicos y artesanales; y 4) Folklóricos, festivos y de acontecimientos programados.

*Fase de análisis de las diferentes áreas y unidades ambientales turísticas.*

Una vez realizada la delimitación del área o áreas a nivel comarcal nos planteamos el análisis de esos espacios. Como introducción al estudio es indispensable abordar las características generales del entorno del territorio delimitado dado que es un espacio que emite pero también recibe influencias externas.

Tras el análisis del entorno tres son los elementos a analizar con profundidad: los recursos, la demanda y la oferta existente. Respecto a los recursos cabe destacar que una vez cuantificados y distribuidos por categorías se procede a la jerarquización y evaluación en base a la incorporación de diversos factores, entre ellos los de accesibilidad, equipamiento e infraestructura de los que hacen aplicación algunos autores (Leno Cerro, 1991; Gunn 1992); los resultados pueden ser corregidos con factores de ponderación cuyas variables se deducen de las encuestas y en función del grado de atracción que representa cada recurso y las tendencias en la demanda la cual debe abordarse en términos reales y potenciales. En tercer lugar como factores que inciden en la oferta debemos tratar el grado de desarrollo según la tipología y cualificación de la oferta existente priorizando aspectos de la ordenación urbana, servicios públicos, medio ambiente, políticas turísticas, etc.

Este apartado lo completarán investigaciones sobre las empresas turísticas y afines (empresas con posibles sinergias sobre el sector turístico); privadas; públicas; y análisis sobre los mercados turísticos en que dichas empresas se sustentan. Aquí se propone la realización de una encuesta en la que se estudian cinco factores principales, tal como se ha realizado para otras áreas territoriales españolas (Plan Día, 1993): el estado de las infraestructuras, los recursos humanos, las fuentes de financiación y el nivel tecnológico, el grado de impacto ambiental, y el nivel de competitividad.

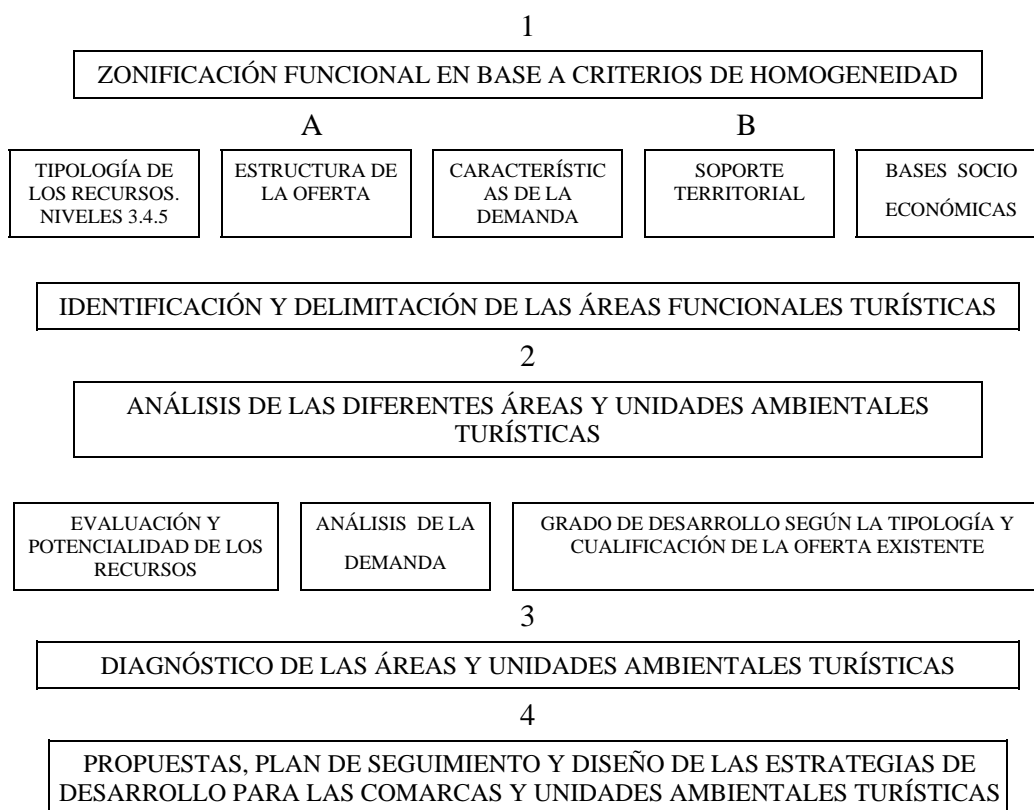
*Fase de diagnóstico de las áreas y unidades ambientales turísticas*

Una vez analizados los puntos anteriores estamos en disposición de realizar un diagnóstico turístico: de observar cuales son los puntos fuertes en los que debemos basar el desarrollo turístico; de conocer los puntos débiles en los que deberemos ir corrigiendo para mejorar el producto; de saber cuales son las oportunidades que estamos en disposición de aprovechar para sacarles el máximo rendimiento posible; y cuales los riesgos y amenazas que no perderemos de vista para evitar consecuencias negativas para el producto. Todos estos apartados se deben concretar en: los recursos turísticos: infraestructura general; infraestructura de alojamientos; oferta complementaria; impacto ambiental; los recursos humanos; grado de financiación y nivel tecnológico; y nivel de competitividad.

*Fase de propuestas, diseño y plan de seguimiento de las estrategias de desarrollo para las comarcas y unidades ambientales turísticas*

Una vez realizado el análisis y el diagnóstico estamos en condiciones de plasmar los objetivos marcados al principio de la planificación. El diseño se basa en la aplicación de unas estrategias que se concretan en unos programas en los que se determinan unas actuaciones y unos organismos responsables encargados de proceder a su desarrollo. Las estrategias si bien se escogen en función de los diagnósticos de las áreas, hay algunas que son bastante comunes sobre todo aquellas que inciden en: la reordenación del sistema organizativo de la planificación turística; en la estructuración y mejora del producto turístico; en la actuación sobre la demanda, y en la promoción y comercialización. En los programas que contienen todas las estrategias se procede a la priorización a corto, medio y largo plazo, con la finalidad de ser eficaces y racionalizar los recursos, tanto económicos como humanos. Por último en la planificación turística se debe fijar un “Plan de seguimiento” con el que se puedan conocer las vicisitudes de la actividad turística y su evolución; en este sentido es interesante proceder a la creación de un órgano de gestión de carácter interdisciplinar por cada área.

**Cuadro 1.** Fases en la planificación funcional turística de carácter comarcal



Fuente: Proyecto interdisciplinar dirigido por Diego López Olivares perteneciente al Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Generalitat Valenciana

Para finalizar en esta apretada exposición sobre una aproximación a la planificación funcional turística integral, añadir que en ese proceso escalar es muy importante que se analicen, diagnostiquen y se creen estrategias para esas unidades subcomarcales que denominaremos “unidades ambientales turísticas”, en las cuales se debe concretar la actuación turística.

## **Bibliografía**

- Clary, D. (1993): *Le tourisme dans l'espace français*. París: Masson. Geographie.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996): *Programa “PHILOXENIA” (1997-2000)*. Bruselas 30.04.96. COM (96) final 96/027 (CNS).
- Figuerola, M. (1995): “Precisiones y cambios de la demanda turística internacional”, *¿España un país turísticamente avanzado? I Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo*. Madrid: Instituto de Estudios Turísticos.
- Granados; Marchena, M. y Chías, J (1993): *Plan de desarrollo integral del turismo en Andalucía. Plan Día*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Gunn (1992): *Tourism planning*. New York: Taylor & Francis.
- Leno, F. (1991): “Los recursos turísticos en un proceso de planificación: inventario y evaluación”. *Revista Papers de Turisme*, 7.
- Marchena, M. (1995): “Escala intermedia y ordenación del turismo en espacio rural. El caso de Andalucía”. *La formació, la rehabilitació i les noves modalitats turístiques. Actas de las terceras jornadas del Grupo de Turismo, Ocio y Recreación de la AGE*. Palma: Universitat Illes Balears.