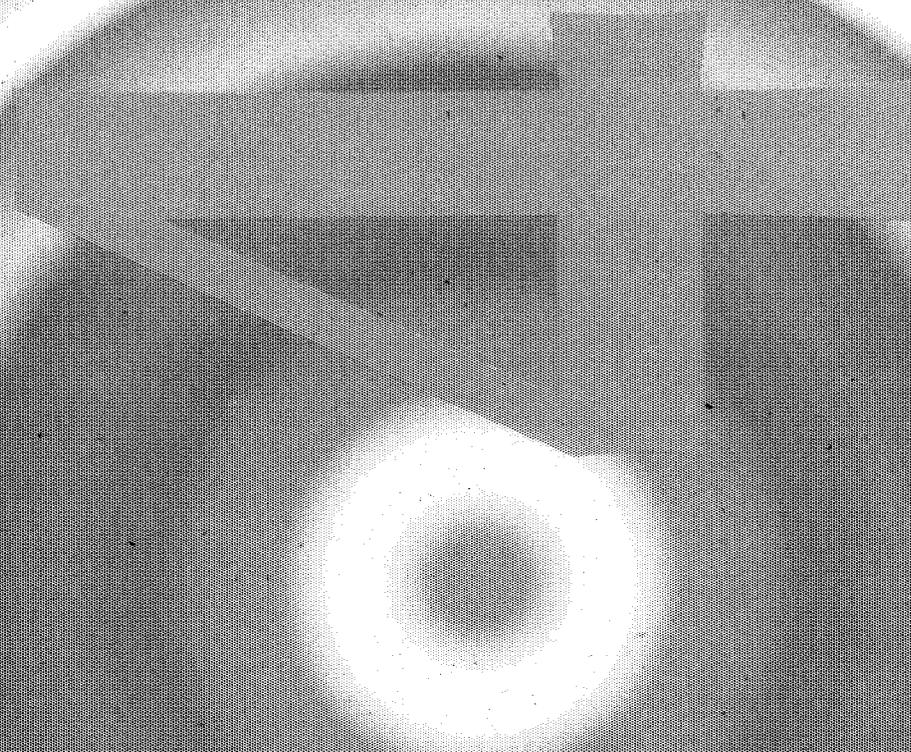


**Análisis estratégico del sector turístico:  
Plan de actuación**



**Dr. Joan Bou Geli**  
**Dr. Ferrán Navinés Badal**  
Àrea de Economia Aplicada  
Universitat de Girona

**Dr. Jordi de Cambra Bassols**  
Àrea de Sociologia  
Universitat de Girona

### 1- Problemática de las zonas turísticas

Las zonas turísticas del litoral tienen una oferta que plantea en una parte sustancial problemas graves de obsolescencia, engarzada en una guerra de precios a la que la demanda flexiona a la baja y manifiestamente incapaz de implementar de forma coordinada una política integral de calidad para el conjunto de zonas turísticas aquejadas de los mismos problemas.

Desde el punto de vista de la demanda se observa en dichas zonas una pérdida continua de su cuota de mercado a nivel internacional dentro de un escenario menos expansivo que en épocas anteriores y caracterizado por un aumento de la competencia.

Por lo que hace referencia a la intermediación, dichas zonas presentan una excesiva dependencia de los Tour Operators (TTOO), que siguen estrategias comerciales abocadas a explotar segmentos de mercado con menor capacidad de gasto.

El sector turístico también presenta algunos rasgos característicos que marcan las líneas por las que debería discurrir la política turística. Estos rasgos son:

- Generación de importantes externalidades negativas que, a diferencia del sector industrial, afectan directamente in situ al consumidor. Ello convierte a la variable ENTORNO en una de las principales variables estratégicas de actuación.
- La reconversión del ENTORNO exige un volumen muy importante de inversión con efectos positivos a medio y largo plazo. La crisis fiscal en que se encuentran las Administraciones Públicas (AAPP) podría hacer pensar que no es posible realizar una política turística de hondo calado. Esto no es así. La falta de recursos de las Administraciones no es motivo para que no se puedan implementar todo un conjunto de medidas a corto plazo en temas como la formación, la promoción interior y exterior, la comercialización, la política de calidad, la información y la defensa del consumidor. Ello no es óbice para que se acometa en el menor plazo posible las obras de rehabilitación y mejora de infraestructuras que dichas zonas requieren con urgencia.
- Las externalidades negativas tienen su concreción específica para cada zona turística, imposibilita soluciones individuales y su

eliminación requiere de la generación de un amplio consenso político que permita instrumentar una gestión estratégica adecuada (ver apartado 4)<sup>1</sup>.

## 2- La introducción del concepto de sostenibilidad en la política turística

Todo este conjunto de problemas comunes a las zonas turísticas del Mediterráneo Noroccidental español está haciendo reaccionar al conjunto de las AAPP con competencias turísticas (Administración central, autonómica y local). En el caso de España cabe destacar el Plan Futuro que ha destinado casi 1000 millones de pesetas a lo largo del cuatrienio 1992-95 en subvencionar proyectos de mejora de la calidad en empresas y entidades turísticas (Alomar, 1996). A nivel zonal se han implementado los Planes de Excelencia, que impulsados por Turespaña, coordinan las actuaciones de las AAPP y el sector privado para mejorar los espacios, infraestructuras y servicios públicos, con actuaciones puntuales, muy importantes tendentes a esponjar la fachada marítima de las zonas saturadas.

El denominador común de la nueva política turística para el conjunto de las zonas turísticas del Mediterráneo Noroccidental español es el de ganar el reto de la calidad dentro de un contexto espacial donde cada zona juega un papel de complementariedad positiva respecto al continuum de zonas turísticas que conforman el Mediterráneo Noroccidental.

Desde este punto de vista, haría falta diseñar una política turística para el Mediterráneo Noroccidental por parte de la UE, que dé coherencia al conjunto de medidas a corto, medio y largo plazo que la actual situación exige, tanto por parte del conjunto del sector público (comunitario –a través de la definición de las euroregiones turísticas del Mediterráneo Noroccidental–, estatal, regional y local) como del sector privado.

El propio sector turístico ya ha definido en la Conferencia Mundial del Turismo Sostenible (Lanzarote, 27 y 28 de Abril de 1995) la orientación básica de la nueva política turística, basada en el concepto de desarrollo sostenible definido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992. En la conferencia de Lanzarote se fijó como uno de los objetivos básicos del turismo sostenible integrar el turismo dentro de la naturaleza y la cultura y prever su desarrollo de una de una manera equilibrada y sostenible en el medio que lo rodea. Esto comporta que el desarrollo turístico deberá de basarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, deberá ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y aceptable socialmente.

<sup>1</sup> Para una ampliación del análisis de la problemática de las zonas turísticas del litoral se pueden consultar los trabajos de : (Navinés, Bou, Paunero, Planas, 1996) y (Bou, de Camba, Navinés, 1996)

De acuerdo con las conclusiones del II Simposium Internacional Costa Brava creemos que:

*el concepto de sostenibilidad ha ido perdiendo su contenido crítico en la retórica y trivialización del discurso político y económico, en la acomodación a los intereses de grupo o en el lirismo de las buenas intenciones. Hay que precaverse frente al abuso en la utilización indiscriminada del término, al servicio de estrategias políticas o comerciales con unos objetivos que nada tienen que ver con el contenido profundo del concepto de **desarrollo humano sostenible** (Nuestro futuro común -«Informe Brundtland»-, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987).*

*Esto hace pensar en la necesidad de repensar críticamente los calificativos excesivamente defensivos asociados al concepto de desarrollo sostenible (...) (tal y como fueron definidos en la Conferencia de Río de Janeiro y adaptados al turismo en la Conferencia de Lanzarote)- desde un discurso y unas prácticas más difícilmente integrables por la ideología dominante (...) (conforme al concepto de **desarrollo humano sostenible** que es exigente) respecto a la justa distribución de los recursos a nivel mundial, a la defensa de la diversidad cultural y a la preservación de la naturaleza, desde la racionalidad que pone el crecimiento económico al servicio de la especie humana. (...)*

*(El modelo de desarrollo vigente basado en el "desarrollismo") es un proceso globalizado que se basa en la sobreexplotación de los recursos humanos, la degradación de la diversidad cultural y la damnificación irreversible del medio ambiente. Esta forma insostenible de desarrollo, caracterizada por su materialismo economicista y consumista, se orienta a unos objetivos que permitan la obtención de beneficios económicos a corto plazo y al servicio de los intereses de unos pocos en detrimento de los intereses de la colectividad. Además, crea grandes obstáculos a la participación, la autonomía y la organización libres y democráticas de las personas y de las colectividades que han de ser los protagonistas y los destinatarios de un programa de desarrollo que pueda calificarse de humano.*

*La economía de mercado impone unos mecanismos que han demostrado no ser los adecuados para la promoción de la equidad*

*social, ni para la preservación de las culturas locales y del medio ambiente, ni –y esto es lo más paradójico– para la "racionalidad económica". La situación continuada de crisis económica, las altas tasas de desempleo, la acentuación de las diferencias entre países ricos y países pobres, la consolidación de bolsas de pobreza en los llamados países "desarrollados", la degradación de la diversidad cultural y del medio ambiente, no son más que la manifestación de que el "desarrollismo" es y será el causante de su propio fracaso, no sin haber dejado una herencia nefasta y en buena medida irreparable.*

*Concientes de que esta forma insostenible de desarrollo no es el paradigma adecuado (...) (defendemos) el modelo de desarrollo humano sostenible, de acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 1994). Es necesario este nuevo paradigma que sitúa al ser humano en el centro del desarrollo, considera el crecimiento económico como un medio y no como un fin, proyecta las oportunidades de vida de las generaciones actuales y futuras y respeta los sistemas naturales de los que dependen los seres vivos. El eje de ese paradigma es la ampliación plena de la capacidad humana y su máximo desarrollo en los ámbitos cultural, social, político y económico. (...)*

*(El propio concepto de **desarrollo humano sostenible** comporta) una planificación democrática y participativa, en un marco ético de cooperación y solidaridad frente al individualismo insolidario y competitivo inducido por las políticas económicas denominadas neoliberales. Por otro lado, (el **desarrollo humano sostenible**) exige establecer unos límites al crecimiento de acuerdo con la capacidad de carga del ecosistema.*

Así pues la introducción del concepto de **desarrollo humano sostenible** en la política turística debería ampliar la instrumentalización de la misma a los aspectos culturales, sociales y ecológicos, con una visión que integre el nivel local con el global y la visión del corto plazo y el largo plazo, y no quedarse sólo en los ámbitos microeconómicos de las estrategias de las empresas tendentes a priorizar la calidad en la prestación de los servicios turísticos. Además la implementación de esta política debería ampliar la actuación de la misma no sólo al sector público y al sector privado, sino también al voluntariado local, mediante una planificación democrática y participativa, en lo que ha venido a denominarse políticas turísticas de tercera generación (Fayos-Solà, 1995).

La necesidad de una mayor participación de todos los agentes locales en la elaboración de políticas sostenibles, ya fue recogida por el Programa 21 (aprobado por la Conferencia de Río), que estableció un Plan de Acción, la Agenda 21, reconociendo la dificultad de implementar una estrategia de sostenibilidad sin contar con la comprensión y el soporte decidido de las poblaciones locales y de sus órganos representativos, haciendo un llamamiento para que antes de 1996 se desarrollasen aplicaciones locales de la Agenda 21 con una estrecha colaboración y participación de las poblaciones locales.

Este llamamiento ha sido recogido por la Unión Europea y su DG XI ha impulsado el "Grupo de Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad" que en mayo de 1994 proclamó la "Carta de Aalborg", la cual cuenta ya con la colaboración de Metrópolis, la Federación Mundial de Ciudades Unidas, la Unión Internacional de Autoridades Locales y el Consejo de las Autoridades Locales de Inglaterra, y en el ámbito propiamente turístico hay que destacar la Agenda 21, para el sector de viajes y turismo, publicada por la OMT, WTCC y EC en septiembre de 1995 y la aprobación de Calvià-Agenda Local 21 (noviembre de 1995).

### **3- Las zonas de excelencia turística (ZET): una propuesta para su homologación por parte de la Unión Europea.**

La nueva política turística también debería tener en cuenta las experiencias que se están realizando por parte de la nueva política industrial, pues las mismas han demostrado la importancia que tienen para el buen éxito de la misma definir políticas de cooperación de ámbito local, que permiten activar sinergias y externalidades positivas por parte de los agentes locales implicados en la mejora de la competitividad industrial.

Este nuevo enfoque de la política industrial deriva en una parte sustancial de los trabajos de investigación dirigidos por el profesor Becattini en Italia y que en España han dado lugar al programa Excel del Ministerio de Industria, que fue dirigido por la profesora M.T. Costa de la Universidad de Barcelona<sup>2</sup>.

Justamente uno de los puntos débiles del Plan Futures ha sido precisamente los escasos recursos que se han destinado a promover verdaderas políticas de ámbito local otorgando un mayor protagonismo a las zonas turísticas, que en el caso del turismo son las verdaderas "unidades indivisibles de la investigación turística", parafraseando la conocida definición que el profesor Becattini aplica a los distritos industriales.

<sup>2</sup> Ver los trabajos de Becattini (1986) y Costa (1993)

De acuerdo pues con la nueva orientación que está tomando la política industrial, la política turística debe introducir, con más énfasis y como elemento clave de la misma, el territorio, a través de la definición, selección y jerarquización de las Zonas de Excelencia Turística (ZET). Se trata de dotar al sector turístico de mecanismos análogos a aquellos que permiten mejorar la competitividad a las empresas del sector industrial (Navinés, 1995 a y b).

El perfil de las ZET es:

- I) Estar definidas por el propio sector como zona turística.
- II) Presentar un proceso de degradación del producto turístico (tanto de la demanda como de la oferta).
- III) Formar parte de Planes Regionales o Autonómicos de Ordenación de la Oferta Turística (o en su defecto tener aprobados Planes de Ordenación Urbana) en los que se determinen los siguientes aspectos:
  - déficit de infraestructuras
  - límite de plazas de acuerdo con criterios de sostenibilidad y capacidad de carga del territorio
  - diseño de las principales actuaciones urbanísticas que permitan y faciliten la realización de una política de renovación (preservación de espacios naturales y de los recursos naturales, esponjamiento de la costa, propuesta de nuevos proyectos urbanísticos con capacidad de arrastre de la inversión privada)
  - plan de renovación, modernización y financiación de la oferta turística obsoleta.
  - haber aprobado un Plan de Actuación a partir del consenso de los agentes sociales, económicos y políticos.

Una ZET pasaría a tener personalidad jurídica e institucional como ZET homologada por la Unión Europea (ZET-UE) cuando la Unión Europea homologase su Plan de Actuación.

Para ello sería preciso que el Plan de Actuación concretase los siguientes Planes Temáticos de Actuación:

- 1) Plan para la creación y desarrollo de un Sistema Global de Calidad (SGC) para las ZET que incluya la estimación de los indicadores de excelencia turística evaluados por la demanda, tanto para el sector privado como para el sector público. Complementarios con los indicadores de excelencia turística deberían definirse unos indicadores normativos propuestos por expertos y negociados en el contexto del Plan de Actuación.
- 2) Plan de defensa del turista como consumidor que permita definir un sistema de garantías y reclamaciones legales en la prestación de los servicios turísticos.
- 3) Plan de formación de los recursos humanos.
- 4) Plan de (I+D) aplicado al sector turístico, poniendo especial énfasis en la racionalización en el uso de la energía, de los recursos naturales, y en la utilización de tecnologías "verdes".
- 5) Plan de patrimonio histórico, cultural y natural de acuerdo con los criterios de sostenibilidad que permitan una explotación racional de estos recursos, concordando con los diferentes planeamientos urbanos y territoriales.
- 6) Plan de renovación, modernización y financiación de la planta obsoleta, de acuerdo con los Planes Regionales o Autonómicos de Ordenación de la oferta turística.
- 7) Plan de desestacionalización de la temporada turística, de acuerdo con los Programas de turismo social de ámbito europeo y de los programas ADAT de la Unión Europea.
- 8) Plan de marketing que permita posicionar las ZET con señas de identidad propias y en un contexto de nuevo marketing ético que acoge como uno de sus principales referentes la veracidad de la información.
- 9) Plan de cooperación empresarial en los ámbitos de los aprovisionamientos, comercialización, financiación e innovación, incentivando los Acuerdos de Cooperación Empresarial.
- 10) Plan para potenciar la cooperación y la colaboración nacional e internacional entre las ZET.

- 11) Plan de información con el establecimiento de las oficinas de información, atención a los turistas y observatorios turísticos, que permitan crear la base informativa básica que facilite la elaboración de estrategias locales de actuación por parte de los agentes económicos y sociales, facilitando la comunicación de las nuevas políticas de sostenibilidad a los propios turistas.

Entendemos que para garantizar la participación activa de los agentes locales en la elaboración de estos Planes de Actuación es aconsejable adoptar una política microsocial a nivel zonal, basada en el enfoque de la "social policy", que condiciona una determinada estrategia política, administrativa y empresarial que pasamos seguidamente a concretar.

#### **4- Política social, gestión estratégica y plan de actuación.**

La investigación de política social ("social policy") tiene por objeto influir en el funcionamiento de la sociedad, analizando los factores de movilización de los movimientos sociales y las circunstancias y métodos que facilitan la articulación de intereses para generar una acción colectiva productora de cambio social. La investigación de política social cumple la función básica de proveer de la información precisa para la toma de decisiones encaminadas a emprender acciones para la consecución de objetivos, orientando y reorientando dinámicamente la acción social.

Se trata de una perspectiva racionalizadora que parte de la consideración de que el sujeto de las decisiones (individuos, grupos, asociaciones, organizaciones, instituciones, etc.) es un actor racional que orienta su acción respecto a fines instrumentando los medios más adecuados. El papel de las ciencias sociales radica en colaborar a incrementar el conocimiento de la realidad, concibiendo dicho conocimiento como una fuerza de producción y de transformación. El reto consiste en elaborar una teorías aplicadas del cambio social intencionado como modo de que distintas partes o actores (no todos dueños de una organización suficiente para investigar y con intereses que pueden ser total o parcialmente comunes, distintos o conflictivos) puedan obtener informaciones que racionalicen sus decisiones y acciones. El modelo de "decisiones múltiples" consiste en que diversos actores racionales demandan información para saber qué políticas promoverían mejor sus intereses. De existir, el conflicto entre las partes no tiene porqué desaparecer, pero, al disponer de mejores informaciones, se posibilita la negociación entre los distintos actores. La organización unitaria de la/s parte/s interesada/s facilita la génesis y desarrollo de la investigación y, por tanto, la acumulación de

información y conocimiento, la negociación para la determinación de objetivos y medios para conseguirlos y, en fin, la realización de tales objetivos.

A este respecto, el investigador puede encontrarse en tres posiciones tipo (amén de otras cuya discusión sobre su papel y el de la ciencia como tal aquí no viene al caso): como agente neutral (entendiendo por tal que actúa como agente de todas las partes interesadas las cuales deciden conjuntamente); como agente de la/s parte/s que toma/n las decisiones; y como agente de la/s parte/s que no controla/n la adopción de decisiones pero que espera/n influir en ellas.

Defendemos la necesidad de integrar el análisis de políticas macro y microeconómicas y el análisis de procesos de cambio social que colaboren a implementar una gestión estratégica consistente en diseñar y producir "productos" ("qué" y "cómo"), teniendo presente a los clientes ("para quién"), diferenciando el resultado directo ("output") de la incidencia del mismo en el entorno socio-cultural y ecológico ("outcome").

Lo que presentamos a continuación debe entenderse como una propuesta sometida a discusión que permite ilustrar con mayor concreción una alternativa de gestión estratégica. La elaboración de esta propuesta ha partido de nuestro diagnóstico (por supuesto también discutible) de la problemática general del sector turístico de la zona y de distintas y significativas experiencias prácticas de gestión estratégica<sup>3</sup>.

Diferenciaremos sistemáticamente unas líneas básicas de estrategia política, administrativa y empresarial.

#### 4.1 Estrategia política

Dadas las graves dificultades por las que atraviesa el sector turístico, es necesario generar un proceso de cambio estructural y a largo plazo a través de una planificación rigurosa. Pero hay que ser conscientes de la existencia de importantes obstáculos tanto estructurales (endógenos y exógenos) como subjetivos, interrelacionados y muy arraigados, opuestos a la transformación del sector. Por ello, es preciso diseñar una estrategia política que, en líneas generales, consista en:

- a) Aprovechar los elementos favorables del discurso político predominante e insertar la estrategia en las metas colectivas de la comunidad socio-política.

<sup>3</sup> Nos ha sido de especial utilidad M. Brarzzelay y J. M. O'Kean (1989). Son muy relevantes la aportaciones de A. O. Hirschman, entre ellas (1981) y (1984). Véanse también D. Abell (1980), J. Friedman (1987) y S. Kelman (1986)

- b) Inducir las transformaciones necesarias en el discurso y los objetivos predominantes actuando como grupo de presión y/o aprovechando los factores favorables de los discursos políticos no hegemónicos.

Obviamente, esta estrategia general debe concretarse en función de los objetivos específicos perseguidos y de los instrumentos necesarios para su materialización en un análisis concreto de cada situación concreta, aplicando el principio "pensar globalmente, actuar localmente".

Por otra parte, como se trata de promover simultáneamente la modernización del sector y el mantenimiento y la recuperación de ofertas tradicionales, hay que buscar un concepto capaz de incluir estas dos ideas que sólo aparentemente son contradictorias. En este sentido, podría implantarse el concepto de "modernización endógena". Este concepto recoge las ideas de "europeización" y "cambio tecnológico" acorde a las nuevas tendencias de los mercados internacionales. Pero también incluye la idea de la identidad cultural catalana que, en este caso, se materializa en la necesidad de generar endógenamente la transformación aprovechando las fuerzas autóctonas y movilizándolo los recursos humanos, materiales, financieros y ecológicos de la zona para la creación de una oferta diferenciada y diversificada.

Para ello es preciso crear un tejido productivo y empresarial sustentado en la redinamización de los hábitos de compromiso emprendedor e innovador de la pequeña burguesía catalana y del asociacionismo civil propio de esta sociedad. El sentimiento de identificación cultural compartida permitiría integrar elementos dispersos, aumentando la capacidad productiva y fortaleciendo los vínculos sociales en un proceso de mutua y continua retroalimentación. Estos aspectos económicos y sociológicos son inseparables de una perspectiva política de planificación socio-económica democrática y, por tanto, participativa: la transformación del sector alcanzaría unas cotas más altas de éxito en la medida en que fuera fruto de la negociación social entre todas las partes implicadas en el proceso y no de una planificación centralizada en manos de cualquier élite tecnocrática o burocrática.

#### 4.2 *Estrategia administrativa*

Los gestores públicos han de desempeñar la función de entretener una red de acuerdos firmes entre autoridades, funcionarios y sociedad civil. De este modo se hace posible integrar la resolución de problemas políticos, administrativos y socio-económicos que permita aumentar la probabilidad de que los recursos sociales y del sector público se dirijan hacia actividades que creen realmente valor tanto para los beneficiarios

directos como para la sociedad en su conjunto. Es decir, el contenido específico de la gestión pública estratégica debe reflejar el entorno político, social e institucional en el que actúan los gestores públicos. De acuerdo con las más avanzadas teorías de la gestión pública, el gestor público debe asumir el papel de negociador y acometer su actividad gestora con una metodología de acción estratégica que combine el funcionamiento administrativo con las funciones características de la actividad empresarial y con el entorno social. Para ello debe recurrir a las técnicas "transactivas" o del "aprendizaje social" que expondremos en el apartado 4.3.5.

En comparación con la teoría administrativa clásica, el enfoque estratégico de la gestión pública reúne tres características: funcionalidad, finalismo y subordinación al entorno.

- 1) Perspectiva funcional que centra la atención en el conjunto de influencias sociales que afectan la toma de decisiones, de manera que los controles sociales distintos de la autoridad pública deben contemplarse como instrumentos básicos de gestión.
- 2) Rechazo de principios universales e inflexibles de organización, adoptando formas organizativas y de dirección finalistas capaces de adaptarse en cada caso a los objetivos perseguidos.
- 3) Adaptación de las estructuras orgánicas a las características del entorno socio-cultural, económico y tecnológico.

Internamente, el gestor público debe afrontar dos obstáculos genéricos para mejorar la eficiencia de su gestión: la falta de coordinación y la deficiente capacidad productiva. Para ello, debe plantearse como objetivos prioritarios:

- 1) Coordinar intereses y recursos humanos, materiales y/o financieros de diferentes organismos de las administraciones públicas de ámbito catalán, español y europeo.
- 2) Incrementar la capacidad productiva atrayendo y/o adiestrando a funcionarios capaces de desempeñar las funciones de animación social, planificación estratégica, estructuración y creación de instituciones, cuyo contenido expondremos en el apartado 4.3.6. Si la limitación presupuestaria o la inflexibilidad burocrática dificultan la consecución de este objetivo, el gestor público siempre puede recurrir a la alternativa usualmente más fácil y menos costosa del asesoramiento profesional de instituciones públicas o privadas.

### 4.3 Estrategia empresarial

Abordaremos sistemáticamente la propuesta de una estrategia empresarial en siete apartados: objetivo, bases de actuación, sujetos de la acción, funciones, técnicas de planificación, estrategia diferenciada y plan de actuación.

#### 4.3.1 Objetivo

Transformación del sector turístico creando valor económico para la población de la zona de acuerdo con los criterios de sostenibilidad emanados de la Conferencia Mundial del Turismo Sostenible (Lanzarote, 27 y 28 de abril de 1995). Un criterio básico radica en integrar el turismo en la cultura y la naturaleza, previendo su desarrollo de forma equilibrada y sostenible, es decir, socialmente aceptable, económicamente viable y ecológicamente soportable a largo plazo.

#### 4.3.2 Bases de actuación

Podemos destacar tres aspectos fundamentales:

- 1) Recabar el apoyo y colaboración de las partes implicadas en el proceso, fundamentalmente: pequeños y medianos empresarios y sus asociaciones, trabajadores y sindicatos, clientes y asociaciones de consumidores, administraciones públicas y organismos internacionales.
- 2) Crear una base de datos relativa a incentivos y subvenciones de administraciones públicas, organismos internacionales y fundaciones privadas.
- 3) Estudios socio-económicos de diagnóstico, planificación y asesoramiento para mejoras organizativas y tecnológicas.

#### 4.3.3 Sujetos de la acción

A la pregunta de quiénes deben ser los sujetos de esta acción racional transformadora, responderemos con el desideratum de que sean todas las partes implicadas las que protagonicen conjuntamente el diagnóstico, el diseño de la planificación y su realización. La constitución de este sujeto colectivo de acción social permitiría alcanzar unos resultados óptimos, en contraste con los que pudieran obtenerse como fruto de iniciativas segmentarias.

En primer lugar, los pequeños y medianos empresarios deben entender que su fragmentación:

- 1) Favorece una reñida competencia de precios y la consecuente disminución de la calidad de los productos ofertados.
- 2) Debilita la posición negociadora de cada empresa frente a proveedores, intermediarios, clientes y grandes empresas de la competencia.

Precisamente, la acción conjunta de las empresas permitiría superar los obstáculos derivados de su pequeña dimensión. Junto a los empresarios y sus asociaciones, el sujeto colectivo de acción social al que apuntamos debería incluir a:

- a) los trabajadores y sindicatos;
- b) los municipios y demás administraciones públicas;
- c) los clientes y asociaciones de consumidores;
- d) otras representaciones de la sociedad civil (asociaciones culturales, recreativas, ecologistas, O.N.Gs., etc.)

Por otra parte, se hace preciso salvar dos distanciamientos: en primer lugar el existente entre las administraciones públicas y la actividad productiva del sector privado, modificando la actitud de unas y otros; en segundo lugar, la distancia entre las investigaciones académicas convencionales -excesivamente abstractas en muchos casos- y la práctica en la realidad socio-económica.

A este respecto, hay que utilizar un recurso tan valioso como poco explotado por parte de las instituciones académicas y de las administraciones públicas. Se trata del conocimiento tácito o de sentido común alcanzado a través de la experiencia derivada de la práctica productiva cotidiana de empresarios y trabajadores<sup>4</sup>: es el denominado *know how*, que puede ser definido como el conjunto de habilidades técnicas de acción fruto de la experiencia y por tanto difícilmente expresables, dado que el sujeto puede ser vagamente consciente del conocimiento que utiliza para diagnosticar, decidir y actuar. El primer paso radica en que las instituciones educativas y las administraciones adquieran la consciencia de que el conocimiento práctico de empresarios y trabajadores (de la validez del conocimiento de los trabajadores también deben concienciarse los empresarios) es

<sup>4</sup> Véase Ch. E. Lindblom y D. K. Cohen (1979)

merecedor de examen, crítica, desarrollo y generalización. Así mismo, empresarios, trabajadores y administraciones públicas, por un lado, e instituciones educativas y de investigación, por otro, han de ser conscientes de la necesidad de utilizar y desarrollar el recurso del *know how*, complementándose con el conocimiento teórico en un proceso de mútua interacción y enriquecimiento. La teoría debe aprovechar el conocimiento práctico para el establecimiento de generalizaciones y puede influenciar eficazmente en la práctica:

- a) Introduciendo conceptos abiertos a la interpretación práctica, adaptándolos al contexto en el que se usan.
- b) Incentivar a los sujetos de la acción económica (empresarios, gerentes públicos y privados, trabajadores) a interpretar su experiencia cotidiana utilizando categorías que, si bien inicialmente son algo extrañas a los marcos en que actúan, con el uso llegan a ser contextualmente significativas e imprescindibles.
- c) Difundir los significados subjetivos internos de los diferentes términos entre un número creciente de sujetos de la acción.

El propósito de fomentar el uso de conceptos técnicos no es el de crear un consenso universal, dado que las decisiones respecto a objetivos siempre pueden estar sometidas a controversia o conflicto entre intereses distintos o incluso contrapuestos. Lo que sí permite es<sup>5</sup> incrementar el conocimiento y crear un lenguaje común que, a su vez, facilite la negociación.

Para conseguir la interpenetración de los conocimientos teóricos y prácticos y el análisis transdisciplinar de la realidad socio-económica, instituciones educativas y administraciones públicas deben desarrollar tres tipos de conocimiento *know how*:

- 1) Capacidad de diseñar y dirigir una organización para elaborar los productos previstos sirviendo a los mercados deseados, adaptando la organización a sus objetivos específicos y al entorno socio-cultural y natural, de acuerdo con los criterios de las nuevas formas de organización del trabajo y los principios del diseño socio-técnico<sup>6</sup>.
- 2) Capacidad de generar la democratización del trabajo a través de la participación en la propiedad o el control y poder en la gestión<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Consultar M. Alcaide (1984), J. J. Castillo (1988), A. Cherns (1982), B. Prida (1984) y (1987).

<sup>6</sup> La democratización del trabajo puede adoptar muy distintos modelos desde el control obrero a la autogestión, pasando por el cooperativismo o la congestión. Pueden consultarse J. F. Tezanos (1987), D. Martin (1994), F. Emery y E. Thorsrud (1976), F. Wilson (1991), J. Adelantado y R. Salabert (1987), D. Aranzadi (1976), R. Massari (1977), D. Montgomery (1985), O.I.T. (1981), L. Tomasetta (1975).

- 3) Capacidad de interpretación política de los procesos socio-económicos y de búsqueda de soluciones negociadas.

#### 4.3.4 Funciones

Podemos destacar cinco funciones básicas:

- 1) Tender puentes entre redes sociales fragmentadas (administraciones públicas, empresas, sindicatos, clientes, asociaciones civiles, ...).
- 2) Reducir los costes de información sobre procedimientos administrativos para la creación de empresas, subvenciones públicas, localización, técnicas organizativas y de comercialización, ...
- 3) Promover la capacidad de percepción de los mercados.
- 4) Desarrollar el conocimiento de las innovaciones tecnológicas.
- 5) Facilitar la financiación tanto pública como privada, dado que las solicitudes de crédito estarían respaldadas por una estrategia competitiva y un plan de actuación documentado.

#### 4.3.5 Técnicas de planificación

Este no es el lugar para entrar en un análisis exhaustivo de las técnicas de planificación, de tal modo que nos limitaremos a indicar brevemente los motivos básicos para descartar unas y optar por otras. Rechazamos las técnicas, desafortunadamente predominantes, de la "racionalidad burocrática" o "tayloristas" debido a las disfunciones generadas por su inflexibilidad. Defendemos, en cambio, la teoría "transactiva" o del "aprendizaje social", debidamente complementada por el asesoramiento de política social ("*social policy*") y el análisis de políticas públicas ("*policy analysis*") por parte de expertos.

La teoría transactiva permite fomentar un proceso colectivo de diagnóstico empresarial y de estrategia de transformación del sector turístico. Los resultados se optimizan cuando los vínculos sociales entre los sujetos del proceso se entretejen. Además, está probado que la implicación activa de los sujetos en la elaboración de los planes conlleva un más alto nivel de compromiso y de eficacia en su instrumentación. Por tanto, la tarea más importante consiste en configurar un contexto que facilite la interacción de todas las partes implicadas. Por otra parte, la utilización del conocimiento tipo *know*

how, no sólo permite mejorar técnicamente la planificación, sino que también actúa como elemento motivacional para aquellos sujetos a los cuales se les considera y respeta su experiencia práctica y que pasan a tener un sentido de propiedad sobre el propio proceso de cambio. Finalmente, otra ventaja radica en el importantísimo hecho de que sería mucho más fácil consensuar mecanismos de control -e incluso sancionadores- que garantizaran el cumplimiento de las medidas acordadas en el plan de actuación.

Esta técnica del aprendizaje social tiene que estar implementada y complementada por la investigación de política social y el análisis de políticas públicas, caracterizadas por el empleo de métodos científicos.

#### 4.3.6 Estrategia diferenciada

Los elementos que hemos descrito (bases de actuación, sujetos de la acción, funciones y técnicas de planificación) cristalizan en una estrategia diferenciada que ha de cumplir las siguientes funciones:

- 1) "Animación social": fomentar la convicción de que los esfuerzos colectivos y coordinados conducirán a una mayor prosperidad.
- 2) "Planificación estratégica": identificar cambios organizativos, tecnológicos, en la oferta de productos y en la comercialización que ayudarán al sector turístico a crear más valor económico en beneficio del sector y de toda la colectividad social.
- 3) "Estructuración": proceso de colaboración que induzca a las instituciones financieras a tener muy seriamente en cuenta las solicitudes de crédito realizadas por los sectores tradicionales y por las pequeñas empresas; y que permita que los recursos escasos de las administraciones públicas puedan atribuirse a las zonas y actividades comprometidas en la planificación.
- 4) "Creación institucional": Facilitar la cooperación institucionalizada de las empresas para resolver problemas en campos específicos como las compras, la comercialización y promoción, etc.

La instrumentación de esta estrategia diferenciada exige elaborar un "Plan de Actuación".

#### 4.3.7 Plan de Actuación

Los planes de actuación constituyen un instrumento de acción microeconómica y microsociológica de las políticas tendentes a un desarrollo socio-económico endógeno sostenible. Su principal función consiste en contribuir de forma coordinada y concertada a trazar una estrategia competitiva conjunta, dinámica e innovadora en un segmento del tejido empresarial autóctono adormecido y poco competitivo. Un plan de actuación reúne tres características:

- 1) Globalidad: enfrenta la resolución de multitud de problemas socio-económicos interrelacionados.
- 2) Dinamismo: está abierto tanto en su dimensión temporal como en su ámbito de aplicación, lo cual implica asumir la posibilidad de revisión o ampliación cuando las circunstancias lo exijan.
- 3) Concertación: es fruto de la negociación social entre las distintas partes implicadas. El objetivo es transformar un conjunto de individuos con situaciones sociales e intereses distintos y potencialmente conflictivos en un grupo organizado que comparta objetivos finales y experiencia de cooperación. Es muy importante que los acuerdos fundamentales se tomen por unanimidad, pues la dificultad que esto entraña se verá más que compensada por la eficacia conseguida. Además, el consenso alcanzado genera consenso y disminuye la conflictividad en el resto de los acuerdos.

El proceso de planificación puede ayudar de cuatro modos a motivar las acciones necesarias para la transformación del sector turístico:

- 1) Facultando a cada actor a pensar en la forma en la que los recursos disponibles podrían utilizarse estratégicamente para modernizar la producción y elevar el nivel del sector.
- 2) Exigiendo a todas las partes una actuación de acuerdo con el plan, a través de unos mecanismos de control y sancionadores establecidos en el propio plan.
- 3) Presentando un plan de inversiones coherente que facilitaría la obtención de recursos financieros.
- 4) Ofreciendo la oportunidad de servir a toda la comunidad social incrementando el bienestar.

En la elaboración de un plan de actuación pueden diferenciarse las siguientes ocho etapas, de las cuales las dos primeras son preparatorias:

#### PRIMERA ETAPA:

Configurar un contexto que facilite la interacción social de todas las partes, cumpliendo la función de "animación social", es decir, fomentando la convicción de que sólo los esfuerzos coordinados pueden posibilitar las transformaciones necesarias del sector. Se trata de estimular los contactos entre los distintos sujetos de la acción, a los cuales nos hemos referido en el apartado 4.3.3. En este marco, podría alcanzarse un preacuerdo o "contrato psicológico" en base a las opiniones compartidas sobre las ventajas estratégicas de introducir cambios coordinados en la provisión de infraestructura básica, la tecnología, las técnicas de organización y gestión, los métodos productivos, la oferta de productos, la comercialización, etc.

#### SEGUNDA ETAPA:

Proceso de negociación social que permitiera la concertación entre todas las partes, a través de la utilización del modelo de las "decisiones múltiples" (al que nos hemos referido más arriba) en esta y las sucesivas etapas. Es preciso ser conscientes de que este proceso de negociación debe enfrentar serios obstáculos, entre los cuales podríamos destacar: la resistencia al cambio y el escepticismo, la mala reputación de las administraciones públicas, el individualismo de los empresarios, las rivalidades personales o familiares propias de las pequeñas comunidades, la ignorancia de las tendencias del mercado y de las nuevas técnicas productivas, organizativas y de comercialización y la existencia de intereses privados en contradicción con los beneficios colectivos, acentuada por la proliferación de las políticas económicas denominadas neo-liberales.

Para superar estos obstáculos se pueden instaurar los siguientes principios operativos:

- 1) Los actores sociales se inclinan más a aceptar un cambio programado si participan en el proceso programador. Por tanto, se trata de concebir un esquema negociador y de establecer unos vínculos tangibles entre los sujetos de la acción que permitan la concertación y la planificación democrática.
- 2) Favorecer una nueva actitud de las administraciones públicas para facilitar el cambio de imagen de los burócratas del sector público, utilizando el modelo de "gestión pública estratégica" (señalado en el apartado 4.2) y dinamizando la coordinación entre distintos organismos.

- 3) Intensificar las relaciones entre sector público y sociedad civil.
- 4) Concienciar a los empresarios muy individualistas mostrando la necesidad de una estrategia competitiva común a escala de sector. Dada la extrema competencia, sólo esta mentalidad de "competencia cooperativa" puede hacer viables a largo plazo las iniciativas económicas de los pequeños empresarios. La cooperación puede instrumentarse a través del establecimiento de unos estándares de calidad, nuevas imágenes de marca o de zona, sociedades cooperativas de compras, almacenes compartidos, comercialización y promoción conjuntas, etc.
- 5) Reconocer y concienciar a los trabajadores del sector de la importancia de su participación.
- 6) Motivar la implicación de las asociaciones civiles.

El objetivo de esta etapa radica en alcanzar un compromiso público unánime de iniciar un Plan de Actuación.

#### TERCERA ETAPA:

Diagnóstico y prospectiva de la situación socio-económica. Se trata, en primer lugar, de acordar la forma más adecuada de percibir y diagnosticar los problemas del sector, seleccionando los asesores precisos. Es conveniente, en segundo lugar, la formación de subcomisiones por áreas temáticas (infraestructuras públicas, estructura productiva, financiación, productos y sus tipos, recursos humanos, organización, comercialización, etc.), para, finalmente, elaborar un diagnóstico y prospectiva globales.

#### CUARTA ETAPA:

Fijación de objetivos temáticos y globales, específicos y generales, a corto, medio y largo plazo.

#### QUINTA ETAPA:

Instrumentación de los medios más adecuados para la consecución de los objetivos a través del análisis de los recursos humanos, materiales, ecológicos y financieros necesarios. Es preciso dinamizar la función de "creación institucional" (apartado 4.3.6.d) y la proyección pública (información en los medios de comunicación, simposios, institución de premios anuales a personas o instituciones que contribuyan al desarrollo turístico, etc.). Ello facilitaría la financiación tanto pública como privada. Dada la diversidad interna, el Plan de Actuación sería la

instrumentación de una estrategia competitiva común sobre todo para aquellos que participen más intensamente en el proceso planificador. Para arrastrar al resto, sería conveniente que las subvenciones públicas a la inversión estuvieran supeditadas a la conformidad con el Plan.

**SEXTA ETAPA:**

Establecimiento de unos mecanismos de control y sancionadores que garanticen el cumplimiento de las medidas acordadas.

**SÉPTIMA ETAPA:**

Redacción y autorización del Plan de Actuación.

**OCTAVA ETAPA:**

Puesta en marcha, desarrollo y revisión dinámica del Plan de Actuación.

## **5. Conclusiones**

El concepto de **desarrollo humano sostenible** sitúa al hombre en el centro del desarrollo, considera el crecimiento económico como un medio y no como un fin en sí mismo, proyecta las oportunidades de vida de las generaciones actuales y futuras, y respeta los sistemas naturales, de los que dependen los seres vivos. Este paradigma se basa en la consideración de una actividad humana plena, desarrollando al máximo los ámbitos cultural, social, político y económico.

El turismo ha dejado de ser un fenómeno estrictamente económico, para convertirse en un fenómeno muy complejo donde se interrelacionan aspectos culturales, sociales, políticos, económicos y ambientales, con unos procesos acelerados de degradación y con una extensión global. El fenómeno turístico, entendido como fenómeno humano, exige un enfoque transdisciplinar, superador no sólo de la especialización sino también de la colaboración interdisciplinaria. El enfoque transdisciplinar adopta una perspectiva globalizadora capaz de responder a las exigencias de una realidad que no se deja segmentar en múltiples objetos de estudio de disciplinas especiales, dado el carácter esencial de las interrelaciones y interdependencias de los múltiples aspectos que incluye la vida humana y el ecosistema del cual forma parte.

Así pues, se hace indispensable la aplicación del concepto de **desarrollo humano sostenible** a la actividad turística, el cual exige una planificación democrática y participativa, en un marco ético de cooperación y solidaridad frente del individualismo insolidario y competitivo inducido por las políticas económicas llamadas neoliberales.

Para hacer frente a esta situación es necesaria una política turística basada en una gestión estratégica para un **desarrollo humano sostenible** del turismo. Se trata de una estrategia en la cual los Planes Locales de Actuación han de constituir los fundamentos de los Planes Zonales que los integran. Esta estrategia debe integrar no sólo la problemática económica y empresarial, sino también la cultural, social y ecológica, en los ámbitos local y global, y en el corto y el largo plazo. La política turística debe introducir el territorio como elemento clave y el entorno económico, sociocultural y ecológico como principal variable estratégica. Se hace necesario y urgente la implantación de una nueva política turística por parte de la Unión Europea, con la introducción del territorio, a través de la definición, selección y jerarquización de las Zonas de Excelencia Turística (ZET), que sean a la vez capaces de fomentar los Planes Locales de Actuación.

Estos Planes de Actuación deberían ser elaborados y ejecutados democráticamente a través de la participación activa de todos los actores sociales, en la que ha venido a denominarse políticas turísticas de tercera generación, las cuales deben incluir el voluntariado local conjuntamente con los sectores público y privado, generando una voluntad política modelada por la sociedad civil a través de la participación colectiva, democrática y permanente. La transformación del sector logrará un mayor éxito en la medida en que esta sea el resultado de la negociación social y no de una planificación centralizada en manos de una élite política, burocrática, tecnocrática o académica, ya que los grandes cambios nunca se han realizado mediante la publicación de informes de los expertos, ni de los dictados de los dirigentes, sino gracias a la verdadera concienciación social.

#### **Bibliografía**

Abell, D. (1980). *Defining The Business: the starting point of strategic planning*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Adelantado J. y Salabert R. (1987). *Las Sociedades Anónimas Laborales en el Marco del Desarrollo Económico y Social Español*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Alcaide M. (1984). *Las nuevas formas de organización del trabajo*, Madrid, Akal.

Alomar, C.: "El papel de la Administración en la consecución de la calidad" en Anuario 96 del turismo español, IH, Madrid, 1996.

Aranzadi D. (1976). Cooperativismo Industrial como Sistema, Bilbao, Deusto.

Barzzelay, M. y O'Kean, J. M. (1989). Gestión Pública Estratégica. Concepto, Análisis y Experiencias: El caso I.P.I.A., Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

Becattini, G. (1986). "Del "sector" industrial al "districte" industrial. Algunes consideracions sobre la unitat de recerca de l'economia industrial", R.E.C., nº 1, gener-abril, 1986, pp. 4-11.

Bou J.; de Cambra J.; Navinés F. (1996). "Análisis socio-económico de la gestión turística: diagnóstico, estrategia y Plan de actuación", ponencia presentada en el II Simposium Internacional de la Costa Brava: Economía, Ecología, Cultura; estratègia de futur per un turisme sostenible, abril de 1996.

Bou, J; Navinés E; Paunero, X.; Planas, Ll.; (1996). "Desenvolupament socio-econòmic del litoral" dins Quaderns d'Ecologia Aplicada nº 13, Diputació de Barcelona, 1996

Castillo J.-J. (1988). Las nuevas formas de organización del trabajo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Costa M. T. et alia (1993). EXCEL, Cooperación entre empresas y sistemas productivos locales, IMPI, Centro de Estudios de Planificación. Madrid.

Cherns A. (1982). "Principios de diseño socio-técnico", en Sociología del trabajo, Vol 7/8.

Emery F. y Thorsrud E. (1976). Democracy at work. The report of the norwegian industrial democracy program, Leiden, Martinus Nijhoff.

Fayos-Solà E. (1995). "Política turística: una visió estiuença", R.E.C., nº 28, pp. 67-77.

Friedman, J. (1987). Planning in the Public Domain, Princeton, Princeton University Press.

Hirschman, A. O. (1981). Essays in Trespassing, New York, Cambridge University Press.

Hirschman, A. O. (1984). *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, New York, Pergamon.

Kelman, S. (1986). *Making Public Policy*, New York, Basic Books.

Lindblom, Ch. E. y Cohen, D. K. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem-Solving*, New Haven, Yale University Press.

Martin, D. (1994). *Démocratie industrielle. La participation directe dans les entreprises*, Paris, Presses Universitaires de France.

Massari R. (1977). *Teorías de la Autogestión*, Bilbao, ZYX.

Montgomery D. (1985). *El Control Obrero en los Estados Unidos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Navinés, F.(1995-a). "Agentes económicos y competitividad en el sector turístico" en Programa de Postgrado de Arquitectura y Turismo. Curso I. Turismo y territorio, Col.legi Oficial d'Arquitectes de Balears, Palma de Mallorca, 1995.

Navinés, F. (1995-b); "Turisme i territori", *Revista Económica*, n. 107/desembre 1995, Banca Catalana, Barcelona.

O.I.T. (1981). *Participación de los Trabajadores en las Decisiones de la Empresa*, Ginebra, O.I.T.

Prida, B. (1984). "El enfoque socio-técnico. Una nueva concepción para la organización del trabajo" en *Revista Internacional de Sociología*, Nº 49.

Prida, B. (1987). "Viejas y nuevas formas de organización del trabajo" en J. A. Garmendia y otros (eds.), *Sociología industrial y de la empresa*, Madrid, Aguilar.

Tezanos, J. F. (de) (1987). *La democratización del trabajo*, Madrid, Sistema.

Tomaseta, L. (1975). *Participación y Autogestión*, Buenos Aires, Amorrortu.

Wilson, F. (1991). "Democracy in the workplace: the french experience" en *Politics and Society*, Vol 19, nº 4.