

# Aplicación de los principios de la planificación estratégica al turismo. Análisis de un proceso de escala regional<sup>1</sup>

GINESA MARTÍNEZ DEL VAS<sup>2</sup> ✉

Recibido: 28/04/2016 | Aceptado: 25/09/2016

## Resumen

La planificación estratégica se convierte en una herramienta de gran valor para la gestión pública del turismo. Este trabajo plantea una metodología cualitativa y cuantitativa basada en el análisis teórico y el diseño de documentos de evaluación que analizan el grado de cumplimiento de los principios de la planificación estratégica en los Planes Estratégicos de turismo. Este análisis se lleva a cabo a escala regional para los cinco Planes que se han acometido en la Región de Murcia entre los años 1996 a 2015 otorgando información, y siempre atendiendo a la clasificación previamente efectuada, sobre su representatividad en cada uno de los hábitos analizados. Así como, su tipología, proceso de configuración y grado de cumplimiento de los principios de la planificación en cada uno de los documentos estudiados. El análisis aporta información sobre las deficiencias en el desarrollo de dichos principios y la necesidad de revisar el proceso de configuración de estos documentos.

---

Palabras clave: política turística; planificación estratégica; turismo; territorio; Región de Murcia.

---

## Summary

*Application of the principles of strategic tourism planning. Analysis of a process of scale*

Strategic planning has become a valuable tool for public tourism management. This paper uses a qualitative and quantitative methodology based on theoretical analysis and the design of evaluation documents that analyse the degree of compliance with the principles of strategic planning of Tourism Strategic planning.

This analysis is carried out on a regional scale for the five Plans that have been undertaken in the Region of Murcia between the years 1996 to 2015 providing information, and always according to the classification previously made, on their representativeness in each of the habits analyzed. As well, its typology, process of configuration and degree of fulfillment of the principles of the planning in each one of the documents studied. The analysis of these planes provides information on the deficiencies in the development of the principles of planning and the need to review the process of setting up these documents.

---

Keywords: Tourism Policy; Strategic Planning; Tourism; Territory; Region of Murcia

---

1. El presente artículo recoge algunos de los aspectos tratados en la tesis doctoral de la autora sobre “La Planificación estratégica como instrumento de la política turística. Estudio aplicado a la Región de Murcia”, defendida en el Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante, el 17 de julio de 2014

2. Universidad Católica de Murcia. gmvas@ucam.edu

## Résumé

*Application des principes de la planification stratégique au domaine du tourisme. Analyse d'un processus régional.*

La planification stratégique est devenue un outil très important pour la gestion publique du tourisme. Ce travail présente une méthode qualitative et quantitative basée sur l'analyse théorique et la création de documents d'évaluation qui analysent le degré d'accomplissement des principes de la planification stratégique des plans stratégiques du tourisme. Cette analyse est effectuée sur une base régionale pour les cinq plans qui ont été entrepris dans la Région de Murcia entre 1996 et 2015 en fournissant des informations, et suivant toujours la classification faite précédemment sur leur représentation dans chacune des habitudes analysées, ainsi que son type, le processus de configuration et le degré de respect des principes de la planification dans chacun des documents étudiés. L'analyse offrira des renseignements sur les défaillances du développement des principes de la planification ainsi comme la nécessité de réviser le processus de configuration de ces documents.

---

Mots clés: Politique touristique; planification stratégique; tourisme; territoire; Región de Murcia.

---

## 1. Introducción

La planificación estratégica aplicada al sector turístico tiene un gran valor en el desarrollo de los destinos turísticos, ya que permite una gestión racional de los recursos evitando desequilibrios y preservando la sostenibilidad (Sancho, 1996). Por ello, debe ser considerado como el instrumento de ordenación del resto de las políticas turísticas. Pero para que este hecho sea relevante el propio proceso de configuración y su aplicación debe ser eficaz. Para ello, se deben analizar dichos procesos y establecer sus debilidades con el fin de paliar sus deficiencias.

Este hecho conduce indiscutiblemente a la necesidad de desarrollar la planificación estratégica como instrumento de ordenación, pero siempre que sea implantada desde un verdadero enfoque estratégico, con ajustes relacionados con las expectativas de los mercados y una gestión más dinámica basada en el conocimiento. La esencia se encuentra en la base de su concepto estratégico, que es consenso de los agentes implicados, a la que se añade creatividad de ideas, flexibilidad, corresponsabilidad con el desarrollo económico del territorio y el uso de la gestión inteligente e innovadora de los destinos. Igualmente, y como indica Velasco (2016), la planificación pretende alcanzar el crecimiento y el desarrollo del turismo y persigue unos objetivos económicos, espaciales y sociales de gran valor que deben ser considerados. A ello se une la importancia de considerar los planes como "organismos vivos", donde constantemente se deben aportar las acciones y su prioridad, así como rendir cuentas sobre el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Sin embargo, se han establecido dudas sobre su eficiencia. Ivars (2003: 261), en este sentido, plantea inconvenientes en la formulación de este método debido a que *"corresponde más a la forma que al fondo, y el uso del adjetivo estratégico no va siempre acompañado de los criterios y métodos propios de este enfoque de la planificación"*.

Se observa, igualmente, que la planificación estratégica tiene un carácter orientado más al marketing que a contenidos territoriales (Vera *et al.*, 2011) y, por ello, puede disminuir su valor en la toma de decisiones sobre el territorio. Pero, sin duda, su carácter más flexible, como se ha indicado anteriormente, hace de los planes estratégicos la herramienta más adecuada para los

entes políticos implicados en la política turística, ya que muestran su propia visión estratégica del territorio, aunque obviamente deban contar con un imperativo jurídico para su implantación (Romero, 2008). Desde esa territorialidad, se debe reflexionar sobre la necesidad de establecer un concepto de planificación que vaya del micro-espacio al macro-espacio, del escenario local al escenario estatal, de abajo hacia arriba. Los territorios a menor escala tienen un nivel de competencia y gestión mayor y, por lo tanto, puede definir una posición más competitiva. En el caso de la planificación estratégica a escala regional, igualmente, debe configurarse siguiendo ese patrón de lo micro a lo macro, ya que solo así pueden generarse escenarios planificados.

Las novedades en este ámbito de la planificación estratégica son escasas si se tiene en cuenta el desarrollo de la propia actividad turística y los procesos de crecimiento de los destinos turísticos, por lo tanto, la estructura, métodos y contenidos no se han modificado sustancialmente, tal y como se ha podido comprobar. A pesar de ello, y como indica Ivars (2003), este proceso de planificación, ha sido muy importante, ya que ha generado documentos con un interesante conocimiento sobre la administración pública, sus procesos de gestión y acerca del propio territorio sobre el que se actúa. Pero no ha tenido el interés y la posición adecuada como instrumento, debido, principalmente, a que no han sido aplicados de manera adecuada los principios de la planificación estratégica. Por este motivo los resultados en los destinos no han sido los esperados. Pero se puede afirmar, que ha sabido posicionarse y consolidarse precisamente por su espíritu planificador del territorio y sus conexiones con los actores turísticos, así como por su relación con otras modalidades de planificación. Además, los resultados reales sobre la planificación en el territorio siguen siendo cuestionados, pero esto no ha impedido que adquiera una posición de relevancia como instrumento de gestión territorial porque permite: evaluar y cuestionar los usos y funciones del suelo, aprovechar los recursos de una manera coherente frente al valor que pueden adquirir en el mercado turístico, pretende evitar acciones espontáneas en un escenario sin regulación o sin la definición de escenarios deseados por la propia acción turística. No obstante, lo más importante es evitar el desarrollo de diseños insatisfactorios, tanto para la sociedad local, como para el mercado. La planificación estratégica, entonces, debe desarrollarse sobre un marco, donde confluyan de la misma forma la planificación territorial y la urbana, con el objetivo único de que se construyan verdaderos escenarios turísticos sostenibles.

Asimismo, es importante indicar que la cooperación entre las unidades productivas y los agentes productivos implicados debe ser interdependiente e interrelacionada para poder definir un marco de consenso. Por ello, cualquier acción de planificación debe incluir dicha cooperación, así como la aprobación de ambos de introducirse en procesos de planificación.

En cualquier caso, la ordenación del turismo es necesaria. Los documentos de ordenación territorial y urbana están demostrando su incapacidad para adaptarse a los cambios del mercado turístico y así reajustar los procesos de la toma de decisiones respondiendo a rápidas transformaciones (Vera *et al.*, 2011). Esta demanda en la gestión de la planificación del territorio es cada vez más necesaria si realmente se pretende desarrollar escenarios turísticos coherentes con las necesidades del propio territorio y su adaptación a la transformación de los mercados. La gestión de los destinos, entonces, es cada vez más importante, así como la transferencia de conocimiento dentro del propio destino con el fin de ofrecer un producto turístico coherente. La generación de una estrategia común en el desarrollo de destinos, el comportamiento del grupo y la cooperación y colaboración entre las partes interesadas adquiere interés dentro del propio proceso de planificación (Strob y Peters, 2013). A ello se debe incluir, como se ha indicado anteriormente, la gestión del conocimiento turístico como la base para la obtención de información que apoye el

propio proceso de planificación en cada una de sus fases y de forma global. Asimismo, se le deben unir procesos de gestión de innovación en torno al producto, destino y proceso, que garanticen el éxito de la planificación.

## 2. Metodología

El planteamiento expuesto anteriormente conduce a la necesidad de reflexionar sobre cómo se han desarrollado los procesos de planificación y el nivel de cumplimiento de los principios de la planificación estratégica. Este hecho es de gran relevancia ya que definirá si realmente los documentos adquieren el valor deseado.

Por ello, el objetivo principal de esta investigación es estudiar la evolución de la planificación estratégica como instrumento de referencia en la política turística y su aplicación al espacio turístico regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Analizar las estructuras, metodologías, objetivos y programas, de la planificación estratégica llevadas a cabo.

La metodología que se ha utilizado incorpora una parte de reflexión teórica, donde se analizan los principios de la planificación estratégica desde su dimensión empresarial y su aplicación al sector público. Para ello, se ha llevado a cabo un marco teórico que conduce a establecer los principios en los que se basa y definen las características, procesos y estructura básica de los documentos de planificación estratégica.

Así, obtenida esta información se ha procedido a analizar cada uno de los planes estratégicos de la Región de Murcia mediante un análisis cualitativo y cuantitativo. El análisis cualitativo se ha llevado a cabo mediante la definición de un documento en forma de cuestionario que aporta información del grado de cumplimiento de los principios de planificación estratégica de cada uno de los planes analizados. Posteriormente, los datos obtenidos son transformados en datos numéricos, que arrojan conocimiento cuantitativo sobre los documentos analizados. De este modo, se puede conocer el grado de cumplimiento de los principios de planificación estratégica en cada uno de los documentos y su relevancia en el proceso de configuración de un destino a escala regional como es el caso que nos ocupa.

Este proceso de análisis puede ser exportado a distintos ámbitos territoriales. La necesidad de este análisis determina el valor que tiene este proceso para los destinos turísticos, partiendo de que sin planificación no hay desarrollo.

## 3. Resultados

### 3.1. *Aplicación de los principios de la planificación estratégica a la política turística*

La planificación estratégica en el sector turístico surge, en primera instancia, como respuesta a los problemas de implantación masiva, que se llevan a cabo en algunos territorios, y que afectan en gran medida al medio ambiente y la propia actividad en el territorio. Así, adaptar las propuestas metodológicas de la planificación estratégica al territorio turístico<sup>3</sup> es lógico si se tiene como objetivo principal racionalizar y reorganizar el espacio turístico ante las nuevas demandas (Vera

3. Territorio turístico se compone "a partir de las interacciones humanas intencionales y no intencionales, materiales y morales que se establezcan a propósito de las visitas turísticas a un determinado lugar" (Nácher y Selma, 1993: 30).

y Marchena, 1996). De este modo, la planificación estratégica se convierte en una forma de actuación para la administración turística y, por lo tanto, un instrumento de gran importancia para la política turística. Acerenza (1985: 50) indica que la planificación estratégica del turismo establece los grandes ejes del desarrollo turístico, y puede ser definida, como: “*el proceso destinado a la determinación de los objetivos generales del desarrollo de las políticas, el uso y el ordenamiento de los recursos a ser empleados a tal fin*”

La aplicación de los principios de la planificación estratégica en la política turística responde a la necesidad de intervenir en todas las variables del hecho turístico por el valor que dicha actividad tiene sobre el territorio y, principalmente, en la construcción de productos turísticos donde se configuran fundamentalmente experiencias (Smith, 1994).

Es, entonces, un instrumento de la gestión sectorial de la propia actividad turística. La planificación tiene una vinculación con la gestión de las políticas públicas como herramienta de organización de los fines políticos y del propio proceso de toma de decisiones de los gestores públicos. Como concepto empresarial su posicionamiento en la administración pública adquiere relevancia, unido, principalmente, al concepto global de análisis sobre el que se actúa y, por lo tanto, adquiere una posición de integración e intervención del Estado en el turismo regional y local (Ivars, 2003). De esta forma, la planificación es la acción argumentada de las decisiones políticas y los recursos públicos que adquieren una posición de interés social consensuado. Existen colectivos que plantean dudas sobre la eficacia real de la planificación estratégica sobre el turismo, a pesar de ello, es evidente el valor que este instrumento tiene en la gestión del territorio, visto desde el aprovechamiento para su uso turístico de los recursos, evitando cualquier acción negativa sobre los mismos.

La planificación estratégica del turismo aporta aquello de lo que los documentos de planificación territorial y urbanística adolecen respecto del turismo, contribuyendo al carácter estratégico del escenario turístico. De esta forma, la planificación territorial, con la visión de la planificación estratégica del turismo, adquiere la forma de aplicar la acción pública del turismo en el territorio, donde son tenidos en cuenta aspectos de interés como la cooperación público y privada y el consenso en las decisiones (Vera *et al.*, 2011). Incluso y como indica Vera *et al.* (2011) ante la situación de crisis la planificación estratégica “*es un nuevo paradigma*” por su carácter flexible frente a la planificación convencional. De esta forma, la planificación estratégica se convierte en un instrumento indirecto de la política turística en la gestión del territorio, ya que observa el espacio desde un contexto turístico. Así, se conjugan aportaciones, garantizando el desarrollo de una verdadera planificación estratégica del turismo, que actúa sobre las necesidades del territorio para su desarrollo turístico.

En este marco, Velasco (2004: 89), identifica y define la planificación estratégica del turismo como “*plan general*” y lo determina como:

“el conjunto de acciones cuyo fin es intervenir en el sector turístico en su totalidad. Es el resultado de un proceso de planificación y conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento” y para que la planificación exista “si hay un documento explícitamente elaborado, publicado, y difundido como instrumento programático y si es aprobado con intención de servir de guía de acción durante un periodo concreto”.

Por lo tanto, se elaboran planes y programas, en los que su éxito depende, en gran medida, del grado de compromiso de los propios agentes o entidades implicados en su ejecución (Jiménez, 1997).

Se podría decir, entonces, que la planificación turística puede ser entendida como la gestión del espacio turístico, siendo un elemento esencial para el desarrollo de la actividad turística y siendo el plan general el que lo documenta. La planificación ayuda a garantizar la adecuada integración de dicha actividad de forma sostenible, apostando en todo momento por conseguir determinar la competitividad y que las acciones llevadas a cabo sean viables económicamente y tengan continuidad en el tiempo. Por esto, la planificación es una acción de interés en la gestión de los territorios, debido al valor de determinar el futuro deseado.

Asimismo, dentro de la planificación turística sectorial se puede diferenciar entre la planificación tradicional del turismo y la planificación estratégica del mismo. Esta diferencia se ha ido acortando, debido principalmente a las necesidades de la política turística y de la propia actividad turística. Como indica López (1999), los planes sectoriales de turismo han llevado a cabo una progresiva complementación, pasando de la planificación tradicional a una más flexible, adaptable y consensuada bajo los principios de la sostenibilidad. De este modo, el modelo de gestión de planificación estratégica ha sido trasladado al espacio turístico, estableciéndose una diferencia entre los planes territoriales con incidencia en la actividad turística y los planes sectoriales de turismo que pueden tener cierta intervención en el territorio, pero su esencia es turística (Donaire, *et al.*, 2005).

Antón y González (2005) distinguen, en esta misma línea, dos grandes tipos de planes: planificación territorial de los espacios turísticos y la planificación turística sectorial. Estos dos modelos de planificación pueden llegar a confundirse, siendo diferentes. En el caso del primero, la planificación tiene una orientación hacia el espacio territorial y el uso que se le da al suelo (planificación regional y urbanística), que, en algunos casos, por el valor que la actividad turística tenga en el territorio pueden tener un componente turístico de gran valía (Cuadro 1). La planificación turística sectorial tiene un componente eminentemente turístico, donde se ponen en revisión los elementos que componen el sistema turístico.

En cualquier caso, el objetivo de la planificación estratégica es mejorar la posición competitiva, con aportaciones como los que se veían en Porter (2010), teniendo en consideración, principalmente, las expectativas de la demanda y los mercados potenciales y para ello adquiere una perspectiva integral del territorio, no un único enfoque sectorial.

Cuadro 1. La inserción del turismo en los procesos de planificación estratégica y sus diferencias con la planificación convencional

Planificación estratégica	Planeamiento territorial convencional
Plan integral con algunos objetivos territorializables	Ordenación del espacio urbano
Prioriza proyectos pero no los localiza necesariamente en el espacio	Determina los usos del suelo en su conjunto y localiza con precisión los sistemas generales y las grandes actuaciones públicas
Basado en el consenso y la participación en todas sus fases.	Diseño responsabilidad de la administración y participación a posteriori
Plan de compromiso y acuerdos entre agentes para la acción inmediata o a corto plazo	Utilización de estudios territoriales y de medio físico

Planificación estratégica	Planeamiento territorial convencional
Es un plan de acción	Plan normativo para regular la acción privada futura y posible
	En un plan para regular la acción

Fuente. Extraído de Vera *et al.* (2011: 284)

A diferencia de lo que se ha observado en la planificación territorial, que surge inicialmente a escala local, para luego trasladarse a ámbitos subregional, regional e interregional, la planificación turística, en el caso de España, se ha llevado a cabo mediante un proceso a la inversa ya que se pone en marcha debido a la crisis del turismo de finales de los años ochenta y la década de los noventa, motivada por la configuración de una nueva era del turismo mundial (López, 1999). En este momento turístico, será el Estado el promotor de los primeros proyectos de planificación, para posteriormente trasladarse a ámbitos geográficos más pequeños.

La reflexión sobre planificación estratégica del turismo en España adquiere su posición cuando comienzan a definirse los conceptos de política turística, como política sectorial, dependiendo organizativamente de distintos departamentos. Esto sucede cuando el turismo es considerado como una industria formada por un producto turístico configurado por procesos de producción relacionados y constituidos por los cinco elementos que define Smith (1994): la planta física, servicios, hostelería, libertad de elección y de participación.

De este modo, dicha planificación estratégica intentará responder a las incertidumbres turísticas de los mercados, intentando adecuar las ofertas de productos turísticos a las realidades de los espacios (municipio, comarca o región) y a las exigencias de la demanda (Vera *et al.*, 1997). Los planes sectoriales de turismo responden a un instrumento que tiene como objetivo establecer un nivel de exigencia con respecto al futuro, por lo tanto, definen las acciones propuestas para un futuro determinado.

Esta visión de futuro debe estar decidida por los distintos agentes económicos y sociales de la ciudad, mediante la relación de los objetivos, ya mencionados, las medidas para alcanzarlos y las prioridades de los mismos. Esta planificación se encuentra en un proceso de renovación, ya que se pretende favorecer las estrategias de organización mediante la configuración de redes, cooperación y partenariados potenciando su participación y protagonismo (Farinós *et al.*, 2005). Es evidente el desarrollo de una transformación, orientada principalmente a la regulación de los procesos de cooperación, más decantados hacia formas de gobernanza, y a la renovación de las metodologías que aporten procesos para una nueva gestión. Así, la planificación estratégica se convierte en un instrumento de gran interés para la gestión de la gobernanza local aplicada al ámbito turístico. El término que se conoce como gobernanza turística ha sido objeto de atención de investigación y el método de aplicación en los territorios y en la planificación estratégica encuentra su punto de unión en la búsqueda de soluciones de forma colectiva y consensuada.

En conclusión, la planificación estratégica es un proceso de análisis que aporta unos objetivos clave, debidamente priorizados y consensuados con los agentes implicados, que permiten actuar sobre el territorio, marcando el compromiso de seguir intentando aumentar el atractivo económico del territorio mediante la acción turística; para ello ha de ser considerado el interés del mercado, las características de los recursos y la oferta, así como la propia sociedad local.

Cuadro 2. Planes económicos y planes turísticos en España

Año	Plan General
1952	Estudio para un Plan Nacional de Turismo
1962	Algunas ideas para la elaboración de las bases de un Plan Nacional de Turismo
1964-1967	I Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social
1968-1971	II Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social
1972-1975	III Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social
1974	Paquete de medidas relativas al sector turístico
1990	Libro Blanco sobre Turismo Español
1992-1995	I Plan Marco de la Competitividad del Turismo Español
1996-1999	II Plan Marco de la Competitividad del Turismo Español
2000-2006	Plan de Calidad del Turismo Español ICTE
2008	Plan Horizonte 2020
2012-2015	Plan Nacional e Integral del Turismo en España

Fuente. Elaboración propia

### 3.1.1. Consideraciones previas de la planificación estratégica a escala regional

La planificación a escala regional tiene su aplicación principalmente en las comunidades autónomas. Este nivel regional se ocupa de la planificación de estructura y política turística mediante programas regionales de accesibilidad, normativa de servicios e instalaciones. Asimismo, se encarga de formular políticas regionales de inversión y comercialización del turismo regional, así como de la formulación de acciones orientadas a la formación (Sancho, 1998).

Después de la planificación mostrada con los Planes de Desarrollo económico y social, la política turística regional en España cambia considerablemente tras la constitución española de 1978. Con el *artículo 148*, las Comunidades Autónomas (a partir de ahora CCAA) mostraban interés por adquirir las competencias en materia de turismo. El proceso de transferencia concluyó en su totalidad en el año 1985. El desequilibrio territorial del turismo pronto dibujó el trato que cada Comunidad Autónoma daba a éste en sus estructuras administrativas. Baleares creaba su propia Consejería, exclusiva en materia de turismo y otras lo desplazaban a simples Direcciones Generales. De forma paralela, se iban creando sociedades públicas que aportaban una gestión más ágil a la hora de llevar a cabo cualquier tipo de acción.

Los instrumentos normalizadores del turismo de algunas CCAA contemplan la elaboración de planes en sus leyes autonómicas de turismo. El objetivo es abarcar aspectos territoriales, directamente relacionados con los problemas de los destinos, y lo que les hace considerarse como turísticos, y aquellos que encuentran un posicionamiento estratégicamente emergente. De este modo, existen, como indica Ivars (Sáez, *et al.*: 468), tres tipos: planificación turística integrada en la territorial, planificación turística integrada parcialmente y planificación turística independiente de la territorial.

Las CCAA establecen un tipo u otro atendiendo al valor que la actividad turística tiene en su región. De este modo, la *planificación turística integrada* es un instrumento que tiene un mayor valor vinculante y una mayor capacidad para resolver más problemas. Así, la planificación turística se integra en los instrumentos de ordenación del territorio con el fin de tener bajo la misma tutela todos los aspectos que afectan al espacio turístico. La intención es consolidar una estructura or-

ganizativa, con el propósito de acordar acciones concretas, medibles y consensuadas, orientadas a conseguir objetivos predefinidos.

Por otro lado, la *planificación turística integrada parcialmente* se encuentra en CCAA donde la actividad turística tiene una vinculación con el territorio, pero no son consecuencia una de la otra. En el caso de los planes *con independencia territorial* son documentos meramente orientativos, que ayudan a definir estrategias, pero de un alcance limitado.

De este modo, la planificación adquiere relevancia como herramienta de la política turística, ya que puede marcar las competencias y acciones del resto de herramientas. De igual modo, la planificación estratégica del turismo regional ha tenido mayor desarrollo en aquellas comunidades donde la actividad turística adquiere mayor relevancia. La tipología y definición difiere de unas comunidades a otras, pero la inspiración sobre el concepto estratégico del documento no difiere demasiado de unos a otros.

### ***3.2. Principios de la planificación estratégica y su proceso de configuración en el sector turístico***

El estudio de la planificación estratégica va más orientado al desarrollo metodológico del mismo que a otros aspectos que puedan enriquecer los resultados de dicha planificación. De este modo, los conocimientos y referencias que se tienen en la actualidad adquieren peso en dichos procesos metodológicos y se considera los aspectos esenciales de la propia gestión de la planificación estratégica aplicados al turismo.

Los planteamientos metodológicos han sido analizados reiteradas veces (Bote 1990; Vera *et al.*, 1997; Jiménez, 1997; Velasco, 2004, 2016; Antón y González, 2005; Solsona 2010), así como la justificación de su necesidad para evitar desarrollos espontáneos y como herramienta integradora y sistemática de la planificación del turismo en sí misma (Vera *et al.*, 2011).

En este marco, y siguiendo el planteamiento de Jiménez (1997), se plantea una visión horizontal, estableciendo una planificación territorial, una planificación temporal y, por último, una planificación turística sectorial. La primera establece su valor en la condición del alcance que la planificación tiene sobre el territorio. Así, se hablará de planificación local y comarcal, planificación regional, planificación nacional y planificación o cooperación internacional. En este marco, indicar que la manera de entender la planificación más común por la política turística es a escala regional y, sobre todo, local (Vera *et al.*, 1997). En el ámbito local, incluso, adquiere un mayor protagonismo al contener mayor dinamismo en su ejecución, pero también puede integrar de forma prioritaria la preocupación por el adecuado encaje entre el desarrollo del entorno local o urbano y la vida cotidiana de los ciudadanos residentes (Bové y Guim, 2013).

El segundo caso conduce a establecer una relación con el horizonte temporal que comprende el propio plan. Así, se puede desarrollar una planificación a largo plazo con una previsión de no más de diez años; la planificación a medio plazo, que es la más desarrollada, hace que el plan pueda coincidir con una legislatura y, finalmente, la planificación a corto plazo, que, en este caso, se aleja del propio concepto de estrategia para definir programas y objetivos concretos e inmediatos dentro de planes de mayor duración. En tercer y último lugar, se encuentra la planificación turística sectorial, que pretende conseguir el desarrollo de determinadas tipologías de turismo e, incluso, de algunos subsectores turísticos empresariales, por lo que tiene un especial interés en este ámbito la planificación del litoral.

A partir de estas referencias conceptuales y metodologías se observa la variada y amplia tipología en el ámbito de la planificación turística. Atendiendo a esta reflexión, se enmarca dicha planificación como un proceso donde la acción está determinada por una elección pública, aunque dicha elección esté motivada, a su vez, por un deseo externo de los sectores productivos privados. Se conjuga, entonces, una acción política y social que hace esencial su entendimiento y desarrollo.

Para ello, y teniendo en cuenta la visión estratégica y la intención político-social de la planificación, se puede establecer una clara diferencia en los términos metodológicos que responden a inquietudes temporales. De hecho, la naturaleza de cómo es concebida la planificación determina su concepción dentro de la acción de la política turística y el interés que suscita como instrumento de gestión.

Determinadas las variables, que pueden ser diversas, se propone un escenario que tiene en consideración los principios básicos de la planificación en su naturaleza metodológica, pero que es determinante en su esencia temporal. Estas aportaciones se han desarrollado a partir del análisis llevado a cabo por Jiménez (1997):

*Planificación estratégica turística.* Se inscribe en un periodo de tiempo considerado “largo plazo”, en torno a 10 o 15 años. Su prioridad es la de establecer un espacio de desarrollo determinado fuera de cualquier cambio político. Sus acciones son visualizadas en un escenario territorial interregional o regional. Igualmente, puede estar asociada a la planificación sectorial de una determinada modalidad de turismo, pero debe tener un desarrollo de interés concreto, como, por ejemplo, la planificación del litoral.

*Planificación sistemática del turismo.* Casi siempre está representado por un espacio temporal de 4 o 6 años, coincidente con escenarios de legislación política, y, por lo tanto, tienen un carácter muy concreto y suelen responder a acciones y programas de gran presencia. Por lo general, pueden ser subplanes que se desarrollan en torno a la planificación estratégica, que tiene una visión más amplia. Igualmente puede ser interregional y regional.

*Planificación operacional del turismo.* Responde a propuestas de alcance temporal de no más de dos años. Por lo general, la planificación operacional responde a unos resultados más precisos y acorde con los objetivos planteados en la propia planificación estratégica. En este caso, se habla de documentos más operativos, ligados consecuentemente a un nivel de ejecución (Acerenza, 1985) de gran valor de gestión por su poder finalista y divulgativo. En este caso, la participación del sector suele ser menor, pero la divulgación de las acciones a llevar a cabo por parte de la política turística sí es efectiva. Los planes operativos son de diversa naturaleza, como el Plan de Marketing, Plan de ordenación de oferta, Plan de aprovechamiento de los recursos, etc.

*Planificación de “gabinete”.* En este caso se refiere a documentos de planificación internos de la propia gestión política y, por lo tanto, no responde a ningún propósito estratégico, sino organizativo. Aunque se alejan del concepto de planificación estratégica, son documentos de interés, debido a que son desarrollados con el propósito de organizar u ordenar la propia gestión pública del turismo, en lo referente a planes superiores que previamente han sido desarrollados. Estos documentos pueden responder, en menor medida, a los principios de planificación porque son utilizados como presentación o divulgación de una nueva incorporación política o de una redefinición de las políticas a llevar a cabo de forma urgente, debido a algún cambio de interés producido en el entorno.

Atendiendo a este marco de referencia temporal de la planificación estratégica se plantean, de igual modo, dos niveles de gestión dentro de las organizaciones: la dirección estratégica y la dirección operacional. En el caso de la dirección estratégica, su gestión y la toma de decisiones se orientan a los aspectos que hasta ahora se han visto relacionados con la propia gestión de la planificación estratégica, lo que se traduce en una reflexión sobre el camino que la organización debe seguir. Se entiende que la alta dirección o la dirección superior cuenta con un instrumento de gran valor, que es la planificación estratégica, y, por lo tanto, conduce a la propia dirección estratégica. Se debe entender que no es una suma de planes funcionales, sino que tiene como objetivo principal el de dirigir una empresa u organización a largo plazo. En el caso de la dirección operacional, se define por una planificación a corto plazo y bajo el control de una temática concentrada en un único aspecto sobre el que actuar.

Otro de los aspectos importantes a considerar es identificar a los promotores o agentes, que impulsan la elaboración de los planes estratégicos. Se puede distinguir entre los agentes públicos (gobiernos estatales, regionales, diputaciones provinciales y ayuntamientos) y los privados, donde se encuentran las asociaciones de empresarios, las cámaras de comercio y algunos consorcios turísticos sectoriales que pueden tener un carácter mixto.

Al carácter dinámico de los procesos metodológicos de la planificación del turismo se debe sumar el análisis de todos aquellos aspectos que deben ser considerados en el desarrollo de la acción planificadora del turismo. El interés y la utilidad que este instrumento tiene sobre el territorio a escala local y regional hacen que la planificación se convierta en objeto de análisis. Se ofrece un abanico de las diversas aportaciones sobre esta cuestión que son importantes de considerar para conocer aquellos criterios sobre los que se tiene que asentar la planificación estratégica. Bote (1990: 84), (OMT, 1994; citado en Ivars, 2003: 99), Jiménez (1997: 154), Vera *et al.* (1997: 391), Velasco (2004: 89).

Atendiendo estas consideraciones, se lleva a cabo un análisis de las aportaciones de la comunidad científica (Cuadro 3) para determinar aquellos aspectos que se consideran destacados para convertirse en criterios precisos en el proceso de configuración de un plan estratégico. En el siguiente cuadro se han clasificado dichos criterios, que deben ser tenidos en cuenta en el proceso de configuración de plan.

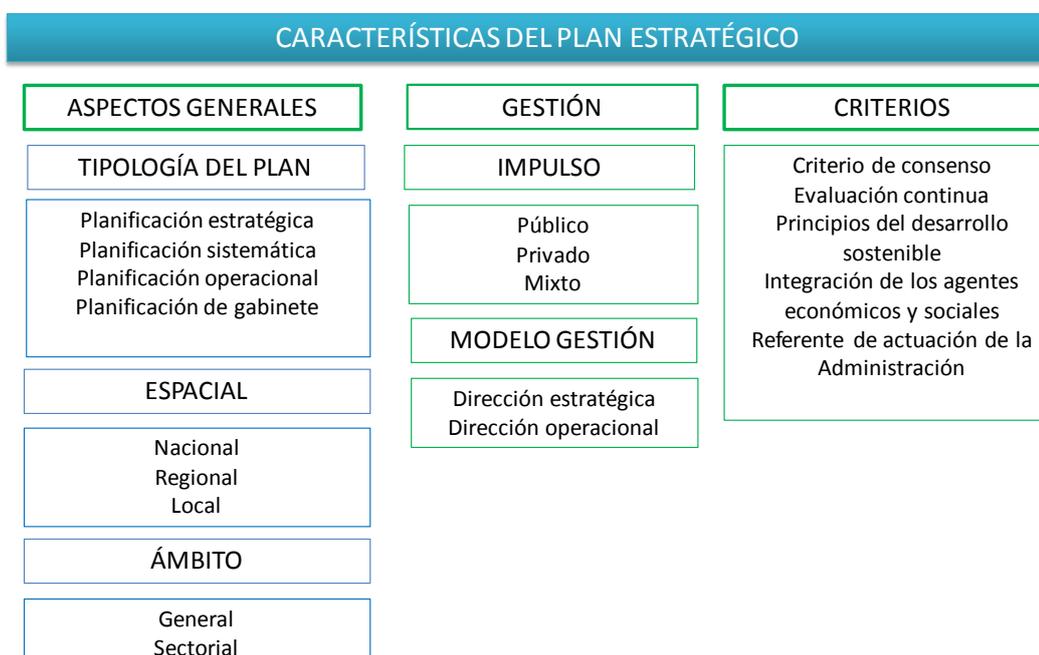
Cuadro 3. Aportaciones relevantes sobre aspectos a considerar en proceso de configuración del plan

Aspectos a considerar	Aportaciones relevantes
<i>Fundamentos</i> (Bote, 1990)	Articular un consenso extensivo a todos los involucrados y afectados por la actividad turística, que tome como punto de partida de su elaboración a los agentes públicos y privados directamente implicados
<i>Fines</i> (OMT, 1994)	Generar una evaluación continua de la gestión turística
<i>Aspectos</i> (Jiménez, 1997)	La planificación debe basarse en los principios del desarrollo sostenible, de forma que la utilización de los recursos sea compatible con su conservación
<i>Criterios</i> (Vera <i>et al.</i> , 1997)	Integración de los agentes económicos y sociales locales en el desarrollo turístico
<i>Ámbitos</i> (Velasco, 2004)	Tiene carácter programático, convirtiéndose en el referente de actuación de la Administración Turística durante el espacio temporal en que esté vigente

Fuente: Elaboración propia

Como conclusión, y analizadas las distintas aportaciones, se propone una clasificación en la que se puede deslindar el plan estratégico atendiendo a aspectos generales, tal y como se puede ver en el siguiente cuadro. Dichos aspectos serían: espacio temporal que abarca el plan, el ámbito espacial sobre el que se define (nacional, regional o local) y el carácter específico del plan, si es sectorial o de ámbito genérico. Respecto de la gestión, se identifican un impulso público, privado o mixto y respecto del modelo de gestión si se trata de gestión de la alta dirección o por el contrario si es una dirección operacional más departamental. Respecto de los criterios se identifican: el criterio de consenso, evaluación continua, principios del desarrollo sostenible, integración de los agentes económicos y sociales y, por último, los referentes de actuación de la Administración (ver escena resumen Cuadro 4).

Cuadro 4. Identificación de los aspectos generales, de gestión y criterios que debe poseer un plan



Fuente. Elaboración propia

En otro orden de cosas, se debe de indicar que la planificación estratégica se configura técnicamente mediante la materialización de la redacción de un documento que da soporte a la gestión de los aspectos que han sido evaluados anteriormente. Este documento se justifica por la necesidad de argumentar las acciones que el gobierno lleva a cabo sobre el turismo. Así, Velasco (2004: 397) indica que el plan general se convierte en el esfuerzo de los decisores públicos por desarrollar acciones en un periodo, espacio y materia concretos y, por lo tanto, es un “*discurso escrito y de manera coherente*”. En este caso, la autora hace una reflexión hacia un proceso político, indicando que el plan representa la “*esencia escrita del referente de las políticas*” y, por lo tanto, la justificación de la intervención del Estado en el campo del turismo. Para Vera *et al.* (1997) la planificación es un proyecto común de los agentes públicos y privados y la sociedad. El plan, entonces, tiene la función de coordinar esos esfuerzos, a la vez que los pone en común y consensúa.

Los planes son impulsados por actores turísticos públicos o privados de forma independiente o en coordinación. El objetivo de la iniciativa es dar respuesta a los conflictos que les hace no crecer en sus expectativas como espacio social y turístico, así como de su transformación en un foco de atracción que responda a las necesidades y satisfacciones de la demanda actual y potencial. Esta

transformación responde a la intención de localizar actividades económicas ligadas al servicio, al negocio y al ocio. Este hecho radica en explotar, como indica Vera *et al.* (1997: 391), la “*inteligencia local*”, las ventajas competitivas de sus espacios, considerando para ello las cuestiones de sostenibilidad social, cultural y medioambiental:

“Integración de los agentes económicos y sociales locales en el desarrollo turístico. Mantenimiento y fomento de los recursos naturales y culturales del espacio turístico. Aumento del bienestar de la población local por la generación de empleo y renta turística. Logro de la máxima satisfacción de los turistas que visitan el destino turístico y Conservación de las características peculiares y diferenciales de los territorios turísticos”.

La elaboración del plan estratégico responde a patrones estandarizados por su propia naturaleza estratégica. Desde esta perspectiva, son numerosas las aportaciones de la comunidad científica (Acerenza, 1985; Antón y González, 2005; Díaz, 2006; Ivars, 2003; Jiménez 1997; López Olivares, 1998; OMT, 2011; Pujol, 1991; Solsona, 2010; Vera *et al.*, 1997; Vera *et al.*, 2011), matizando sus procesos con el objetivo de obtener resultados que conduzcan a una posición competitiva del destino. Dentro de estos esquemas estandarizados se pueden observar algunas variaciones, como, por ejemplo, el propuesto por Solsona (2010), que revisa el proceso metodológico, incidiendo especialmente en la participación social. Así, a pesar de estas variaciones, el modelo reconocido puede ser interpretado desde distintos enfoques, aunque, como se verá a continuación, las propuestas metodológicas no han variado considerablemente respecto al esquema original como son el caso de Pujol (1991:21), Vera (1999) y Vera *et al.* (1997: 392). Igualmente, sucede con la forma de estructurar la planificación en “tres variables” básicas como refleja Ivars (2003: 101) y Jiménez (1997: 159).

Cuadro 5. Procesos comparados entre variables y fases representadas

VARIABLES (Vera <i>et al.</i> , 1997)	Proceso	Fases (Ivars, 2003)	Proceso	Fases (Solsona, 2010)
Institucionalización	Acuerdo entre las instancias públicas y privadas.	Fase de organización y preparación del Plan	Organización y preparación del Plan	Fase previa o preparatoria
El desarrollo del proceso metodológico	Análisis Diagnostico -DAFO	Fase de investigación y análisis	Investigación y análisis Diagnóstico	Fase de análisis Diagnostico
	Objetivos Estrategias Programas Actuaciones Mecanismos de seguimiento	Fase de formulación y propuestas	Formulación de propuestas Objetivos Estrategias genéricas y específicas Actuaciones	Definición de la estrategia de desarrollo Propuesta actuación
Consenso y compromiso	Configuración de elementos gestión y seguimiento Liderazgo institucional y asociaciones privadas	Fase de seguimiento y control	Seguimiento y control de ejecución	Propuesta actuación, control y actualización

Fuente. Extraído de Vera *et al.* (1997), Ivars (2003) y Solsona (2010).

Como conclusión, decir que en la revisión propuesta se observa claramente cómo el concepto y los procesos metodológicos están claros y difundidos. Aunque se puedan apreciar algunas diferencias, éstas no rompen de modo determinante la estructura principal sobre la que se asienta la planificación estratégica (ver Cuadro 5). Pero teniendo claramente definidos las fases y contenidos de cada una de ellas, se establece una propuesta que se presenta en el siguiente cuadro (ver Cuadro 6), que se basa en la configuración de tres fases. La primera de ellas se define por la evaluación de la situación, que llevaría integrada la fase preparatoria por concebirse como escenario metodológico en sí mismo. La segunda fase estaría constituida por el marco estratégico, donde se define el modelo de crecimiento que nace de los objetivos propuestos; las formulas de estrategias, actuaciones y planes de ejecución de los mismos, que irían integrados en la misma fase. La tercera fase estaría constituida por el seguimiento y control. Debido al valor que esta fase adquiere debe ser integrada desde el principio en el proceso de planificación estratégica, ya que es precisamente en este ámbito donde el plan puede perder su carácter competitivo. Todo el proceso debe ser consensuado e integrado por la participación de todos los entes públicos y privados que de forma directa o indirecta intervienen en el escenario turístico sobre el que se actúa (Truly y Leisen, 1999).

Cuadro 6. Planteamiento de las fases y contenido en el plan estratégico turístico



Fuente. Elaboración propia

A estos análisis se deben sumar, por su importancia, la generación y el uso de la gestión del conocimiento para poder nutrir a cada uno de los procesos. Esta cuestión es vital por lo que, tanto las organizaciones involucradas, como los propios destinos turísticos deberán aportar información que ayude a la definición de estrategias realmente competitivas. La gestión del conocimiento es un concepto que tuvo un gran auge en los años noventa, pero que tardó en adaptarse al sector turístico. Cooper (2006) manifiesta la importancia de aplicar los enfoques teóricos sobre la gestión de conocimiento para poder tratar numerosas cuestiones acerca de las investigaciones que se lleven a cabo en turismo. De esta manera, en las investigaciones académicas o en las de consultoría, como pueda ser el caso que se analiza, la gestión del conocimiento juega un papel crucial para fomentar el verdadero desarrollo en el sector turístico. Por esta circunstancia y por la

importancia en la transferencia de conocimiento, se considera primordial integrar esta cuestión e incluirla en la planificación estratégica como parámetro transversal en todo el proceso. El modelo turístico aportado por Cooper (2006) resulta de interés, ya que establece que los propósitos de gestión del conocimiento deberán ser afines a los objetivos empresariales, por lo tanto, se debe tener identificado el conocimiento que se debe adquirir para apoyar los objetivos que la organización pretende conseguir.

### 3.3. Desarrollo del método de análisis

A escala regional, las políticas sectoriales presentan una integración coherente desde la óptica del turismo y de aquellas que pueden incidir en el territorio, como se ha visto anteriormente. Es evidente que la evolución de la política regional en España pone de manifiesto el peso específico de esta actividad en los planes de desarrollo regionales (Ivars, 2003).

Al amparo de esta realidad, y a las acciones que en esta materia se han llevado a cabo tiempo atrás en algunas CCAA, la Región de Murcia manifiesta un claro interés por realizar acciones de planificación en la gestión de sus políticas turísticas. Este hecho se pone de manifiesto en la Ley de Turismo de la Región de Murcia de 1997. Sin embargo, en esta ley no se considera ni el instrumento de planificación ni su proceso de configuración, limitándose a la elaboración de planes regionales de infraestructuras turísticas, cuya regulación se remite al nivel reglamentario (Razquin, 2002).

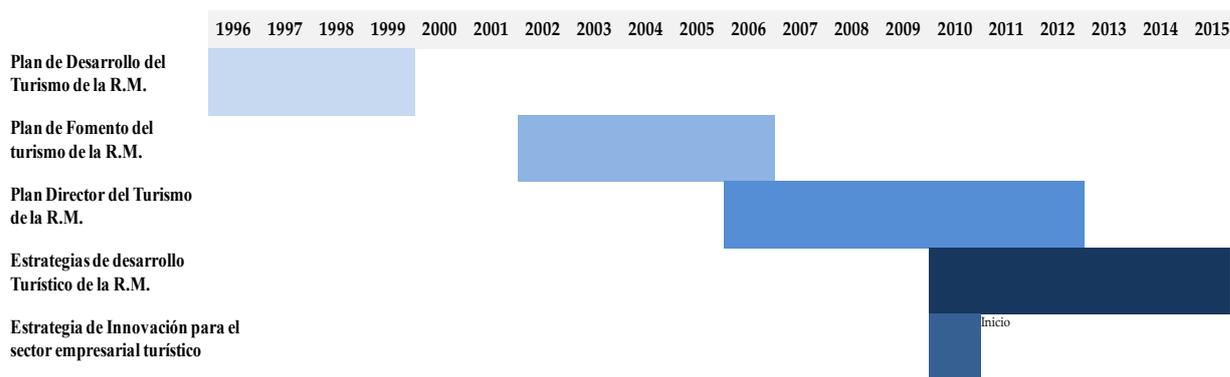
La Región de Murcia manifiesta un interés creciente por desarrollar su toma de decisiones sobre la base de la configuración de escenarios debidamente planificados. Esto se evidencia en el número de planes que se han efectuado, contabilizando un total de siete. Estos documentos presentan características muy dispares en su composición, el momento turístico en el que se definen, la estructura de configuración, el departamento responsable, etc.; diversidad que debe ser atendida. En primera instancia, se observa que todos los documentos no son igual de relevantes, ya que dos de ellos no llegaron a presentarse públicamente y existe un desconocimiento notorio de ellos. Estos documentos se configuran en fechas consecutivas: en 2001, el *Diagnóstico Turístico de la Región de Murcia* y, en el 2002, el *Documento Base para las Directrices de Desarrollo Turístico Sostenible de la Región de Murcia*. La suma de los mismos responde a las aportaciones documentales de una primera fase de diagnóstico del turismo regional y de una segunda fase, que atiende a la definición del modelo y clasificación de estrategias y propuestas. Esta composición en dos documentos elaborados por la misma empresa consultora (Consultur, Consultoría turística, S.A.) e independientes no reflejan su naturaleza como documento único. A pesar de la calidad documental de los mismos, donde se fijan objetivos de desarrollo sostenible, estrategias de acción y marca las líneas de actuación correspondientes a los planes directores de infraestructuras, accesibilidad y equipamientos turísticos (Cebrián, 2010), no son atendidos en el análisis que se efectúa, puesto que son desconocidos para el sector turístico y no fueron presentados públicamente. Además, consultados el sector público y privado más representativo de la región, que ostentaban cargos destacados en ese momento, manifiestan el desconocimiento o escasa relevancia de dichos documentos.

Los documentos sobre los que se va a desarrollar la investigación son aquellos que reúnen dos aspectos de interés: el primero de ellos, que se han configurado con la participación del sector turístico. El segundo, presentado y difundido al sector turístico (presentación pública, posición del documento en la web, etc.). De este modo, se delimitan los siguientes documentos para su análisis: Plan de Desarrollo del Turismo de la Región de Murcia 1996-1999, Plan de Fomento del

Turismo de la Región de Murcia 2002-2006, Plan Director del Turismo de la Región de Murcia 2006-2012, Estrategia de Innovación para el sector empresarial turístico 2010 y Estrategias de desarrollo Turístico de la Región de Murcia 2010-2015.

El periodo que reviste el proceso de planificación es de 1996 a 2015, pero durante este tiempo se observan, y como se ve en la siguiente cuadro (Cuadro 7), periodos de solapamiento. Principalmente, entre en los años 2010 y 2012, lo que muestra el bajo interés del primer plan y la necesidad de elaborar uno nuevo. Se aprecia, de la misma manera, que los periodos donde no ha habido documentos de planificación se limitan a dos años.

Cuadro 7. Proceso de planificación estratégico del turismo regional entre los años 1996 y 2015



Fuente. Elaboración propia

Considerando todo lo expuesto anteriormente, la investigación se basa en el análisis de los cinco planes estratégicos de turismo. Para ello se establece un método de análisis cualitativo, que determina el grado de implantación de los principios de planificación en cada uno de los planes. Definido el proceso, se continuará con el análisis individual de cada uno de los documentos, concluyendo con un análisis global. Dicho análisis global permitirá conocer el grado de cumplimiento de los principios de la planificación estratégica con una visión cuantitativa. Este análisis también permitirá conocer la naturaleza misma de los documentos y sus objetivos, estrategias y factores clave que han contribuido a la configuración de la Región de Murcia como destino turístico.

El análisis de la planificación estratégica del turismo regional se desarrollará sobre la base de dos aspectos: el primero de ellos, tiene relación con el momento turístico o fase de la política turística en la que se desarrolla el plan estratégico; el segundo de los aspectos sobre el que se apoya el análisis se extrae de la revisión de la literatura científica de la investigación. Dicha revisión aporta aspectos de interés que nos permiten realizar un análisis cualitativo de las características de cada uno de los planes sobre los se va a cometer el estudio y el grado de cumplimiento de los criterios de la planificación estratégica.

De este modo, se establecen los siguientes aspectos sobre los que se va asentar el análisis y que se pueden dividir en los siguientes rangos de evaluación:

- a) Aspectos considerados generales: i) Se analizará la tipología del plan según la temporalidad: planificación estratégica turística; Planificación sistemática; planificación operacional y planificación de gabinete. ii) Análisis espacial del plan: nacional, regional y local. iii) Análisis de ámbito: ámbito general del plan o sectorial de un producto o sector productivo.

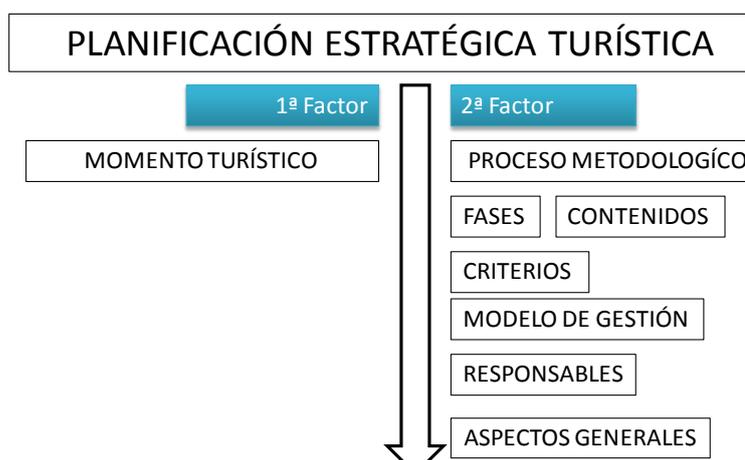
b) Aspectos relacionados con la gestión: i) Análisis sobre el impulso y responsabilidad del desarrollo del plan: público, privado o mixto. ii) Modelo de gestión del plan: dirección estratégica y dirección operacional.

c) Proceso de configuración: i) Criterios que deben ser considerados en el plan: criterio de consenso, evaluación continua, principios del desarrollo sostenible, integración de los agentes económicos y sociales, documento referente de actuación de la administración pública. ii) Se analizarán las fases en las que se constituye el plan: evaluación de la situación, marco estratégico o definición del modelo y seguimiento y control.

d) Identificación de los contenidos en cada una de las fases: *Proceso preparatorio*: del entorno de trabajo; definición de los responsables de la comisión de seguimiento y control de la ejecución del plan; definición de los objetivos del propio plan. *Marco político e institucional*: análisis del contexto actual del entorno socioeconómico y territorial. *Análisis interno*: productos/ recursos; análisis de la oferta; análisis de los mercados actuales. *Análisis de entorno*: mercados potenciales; análisis de la competencia y entorno tecnológico. *Procesos metodológicos*: entrevistas, mesas de trabajo, consultas externas, puestas en común en búsqueda de consenso, otros. *Síntesis del diagnóstico (DAFO)*. *Definición de objetivos de desarrollo*. *Definición del modelo de desarrollo turístico*: identificación de factores clave; definición de mercados y productos potenciales de desarrollo; definición de evidencias e indicadores de control sobre el cumplimiento de los objetivos. Definición de programas y acciones; cronograma de priorización. *Gestión de rendimiento*. Evaluación de evidencias e indicadores de control de grado de cumplimiento; evaluación del entorno y definición de propuestas de mejora y actualización del plan; mecanismos de consenso continuo públicos y privados.

Se presenta en el Cuadro 8, un esquema clarificador del proceso metodológico llevado cabo:

Cuadro 8. Consideraciones y procesos de evaluación de la planificación estratégica regional



Fuente. Elaboración propia

Teniendo en cuenta los aspectos expuestos anteriormente se ha diseñado, como aportación a la investigación, un cuestionario de evaluación que se puede ver en el siguiente cuadro (Cuadro 9). El diseño de este documento ayuda a tener una visión global de todos los aspectos que definen la planificación estratégica del turismo. Este análisis cualitativo adquiere relevancia, ya que permite conocer las características del proceso de configuración de cada uno de los planes y, lo más importante, el grado de cumplimiento de los principios de la planificación estratégica.

Cuadro 9. Diseño de cuestionario de evaluación del cumplimiento de los principios de la planificación estratégica

<i>Denominación:</i>				<i>Periodo de vigencia</i>
<i>TIPOLOGÍA DEL PLAN</i>				
<i>Aspectos generales</i>			<i>Gestión</i>	
Tipologías Temporales	Espacial	Ámbito	Impulso	Modelo de gestión
<input type="checkbox"/> Planificación estratégica turística	<input type="checkbox"/> Nacional	<input type="checkbox"/> General	<input type="checkbox"/> Público	<input type="checkbox"/> Dirección estratégica
<input type="checkbox"/> Planificación sistemática	<input type="checkbox"/> Regional	<input type="checkbox"/> Sectorial	<input type="checkbox"/> Privado	<input type="checkbox"/> Dirección operacional
<input type="checkbox"/> Planificación operacional	<input type="checkbox"/> Local		<input type="checkbox"/> Mixto	
<input type="checkbox"/> Planificación de gabinete				
<i>PROCESO DE CONFIGURACIÓN</i>				
<i>Criterios</i>			<i>Fases</i>	
<input type="checkbox"/> Criterio de consenso <input type="checkbox"/> Evaluación continua <input type="checkbox"/> Principios del desarrollo sostenible <input type="checkbox"/> Integración de los agentes económicos y sociales <input type="checkbox"/> Documento referente de actuación de la administración pública			<input type="checkbox"/> Evaluación de la situación <input type="checkbox"/> Marco estratégico / modelo turístico <input type="checkbox"/> Seguimiento y control	
<i>Contenidos</i>			<i>Proceso metodológico</i>	
<input type="checkbox"/> Proceso preparatorio: del entorno de trabajo; definición de los responsables de la comisión de seguimiento y control de la ejecución del plan; definición de los objetivos del propio plan. <input type="checkbox"/> Marco político e institucional: Análisis del contexto actual del entorno socioeconómico y territorial. <input type="checkbox"/> Análisis interno: productos/ recursos; análisis de la oferta; análisis de los mercados actuales. <input type="checkbox"/> Análisis de entorno: mercados potenciales; análisis de la competencia y entorno tecnológico. <input type="checkbox"/> Síntesis del diagnóstico (DAFO) <input type="checkbox"/> Definición de objetivos de desarrollo <input type="checkbox"/> Definición del modelo de desarrollo turístico; identificación de factores clave; definición de mercados y productos potenciales de desarrollo; definición de evidencias e indicadores de control sobre el cumplimiento de los objetivos. Definición de programas y acciones; cronograma de priorización. <input type="checkbox"/> Gestión de rendimiento. Evaluación de evidencias e indicadores de control de grado de cumplimiento; evaluación del entorno y definición de propuestas de mejora y actualización del plan; mecanismos de consenso continuo públicos y privados.			<input type="checkbox"/> Entrevistas internas <input type="checkbox"/> Entrevistas externas <input type="checkbox"/> Cuestionarios <input type="checkbox"/> Mesas de trabajo <input type="checkbox"/> Consultas externas <input type="checkbox"/> Reuniones de seguimiento y puesta en común/ consenso <input type="checkbox"/> Otros (especificar)	
			<i>Imagen del plan</i>	

Fuente. Elaboración propia

### 3.4. Resultado del proceso de planificación estratégica en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Para la realización de la evaluación global del proceso de planificación estratégica de la Región de Murcia, se tendrán en cuenta las consideraciones observadas en los parámetros anteriores. Este análisis pretende aportar información sobre cuáles son los planes que responden mejor a los

principios de la planificación estratégica. Para ello, se cumplimentan los cuestionarios de evaluación por cada uno de los planes y los datos obtenidos son analizados de forma cuantitativa. En el siguiente cuadro (Cuadro 10) se expone, a modo de ejemplo, uno de los cinco cuestionarios cumplimentados.

Cuadro 10: Modelo de cuestionario de evaluación cumplimentado. Evaluación del Plan Director de Turismo de la Región de Murcia 2006-2012

<i>Denominación:</i> Plan Director de Turismo de la Región de Murcia		<i>Periodo de vigencia</i> 2006-2012		
<i>TIPOLOGÍA DEL PLAN</i>				
<i>Aspectos generales</i>		<i>Gestión</i>		
Tipologías temporales	Espacial	Ámbito	Impulso	Modelo de gestión
<input type="checkbox"/> Planificación estratégica turística	<input type="checkbox"/> Nacional	<input checked="" type="checkbox"/> General	<input type="checkbox"/> Público	<input checked="" type="checkbox"/> Dirección estratégica
<input checked="" type="checkbox"/> Planificación sistemática	<input checked="" type="checkbox"/> Regional	<input type="checkbox"/> Sectorial	<input type="checkbox"/> Privado	<input type="checkbox"/> Dirección operacional
<input type="checkbox"/> Planificación operacional	<input type="checkbox"/> Local		<input checked="" type="checkbox"/> Mixto	
<input type="checkbox"/> Planificación de gabinete				
<i>PROCESO DE CONFIGURACIÓN</i>				
<i>Criterios</i>		<i>Fases</i>		
<input checked="" type="checkbox"/> Criterio de consenso <input type="checkbox"/> Evaluación continua <input checked="" type="checkbox"/> Principios del desarrollo sostenible <input checked="" type="checkbox"/> Integración de los agentes económicos y sociales <input checked="" type="checkbox"/> Documento referente de actuación de la administración pública		<input checked="" type="checkbox"/> Evaluación de la situación <input checked="" type="checkbox"/> Marco estratégico / modelo turístico <input checked="" type="checkbox"/> Seguimiento y control		
<i>Contenidos</i>		<i>Proceso metodológico</i>		
<input checked="" type="checkbox"/> Proceso preparatorio: del entorno de trabajo; definición de los responsables de la comisión de seguimiento y control de la ejecución del plan; definición de los objetivos del propio plan. <input checked="" type="checkbox"/> Marco político e institucional: análisis del contexto actual del entorno socioeconómico y territorial. <input checked="" type="checkbox"/> Análisis interno: productos/ recursos; análisis de la oferta; análisis de los mercados actuales. <input checked="" type="checkbox"/> Análisis de entorno: mercados potenciales; análisis de la competencia y entorno tecnológico. <input checked="" type="checkbox"/> Síntesis del diagnóstico (DAFO) <input checked="" type="checkbox"/> Definición de objetivos de desarrollo <input checked="" type="checkbox"/> Definición del modelo de desarrollo turístico; identificación de factores clave; definición de mercados y productos potenciales de desarrollo; definición de evidencias e indicadores de control sobre el cumplimiento de los objetivos. Definición de programas y acciones; cronograma de priorización. <input checked="" type="checkbox"/> Gestión de rendimiento. Evaluación de evidencias e indicadores de control de grado de cumplimiento; evaluación del entorno y definición de propuestas de mejora y actualización del plan; mecanismos de consenso continuo públicos y privados.		<input checked="" type="checkbox"/> Entrevistas internas <input checked="" type="checkbox"/> Entrevistas externas <input checked="" type="checkbox"/> Cuestionarios <input type="checkbox"/> Mesas de trabajo <input checked="" type="checkbox"/> Consultas externas <input checked="" type="checkbox"/> Reuniones de seguimiento y puesta en común/ consenso <input type="checkbox"/> Otros (especificar)		
		<i>Imagen del plan</i>		
				

Fuente. Elaboración propia

En el siguiente cuadro (Cuadro 11) se muestran resumidamente dos aspectos de interés para el análisis. En el primero de ellos, se analizan las características que definen la tipología del plan y, en el segundo, se evaluará el proceso de configuración global de los planes, considerando el número de ítems que cumple respecto del total en cada uno de los procesos de evaluación. Estos datos arrojarán una suma, donde el número más alto indicará el plan que manifiesta un cumplimiento mayor de dichos principios.

Respecto de la primera evaluación sobre la tipología temporal, se observa que cuatro de los planes corresponden a una planificación sistemática del turismo, con un espacio temporal de entre 4 o 6 años, a excepción de la *Estrategia de Innovación para el sector empresarial turístico*, que no contiene un espacio temporal limitado en su desarrollo. Estableciendo un contenido numérico en la evaluación, la planificación estratégica turística (10 o 15 de años) cuenta con la valoración más alta, 3 puntos; la planificación sistemática (4 o 6 años), 2, y la operacional y de gabinete, 1 punto.

Respecto del ámbito que abarca, si es general se le otorgará 2, por su carácter de actuación sobre el sistema turístico; si, por el contrario, es sectorial se le otorga 1 punto. El carácter de impulso en el proyecto también es importante a la hora de llevar a cabo la evaluación; de este modo, indicamos que si es mixto se evalúa con 3 puntos, público con 2 y privado con 1. El modelo de gestión también es un parámetro de interés, ya que determina el grado de eficiencia que pueda tener el plan; así, en el caso de que la gestión sea estratégica desde la dirección se concede 2 puntos, si por el contrario determina un grado intermedio se asigna 1 punto. El resto, como se ha indicado anteriormente, se evaluará atendiendo al número de ítems que se cumplen respecto del total evaluables.

Cuadro 11. Evaluación cuantitativa respecto del grado de cumplimiento de los principios de planificación estratégica

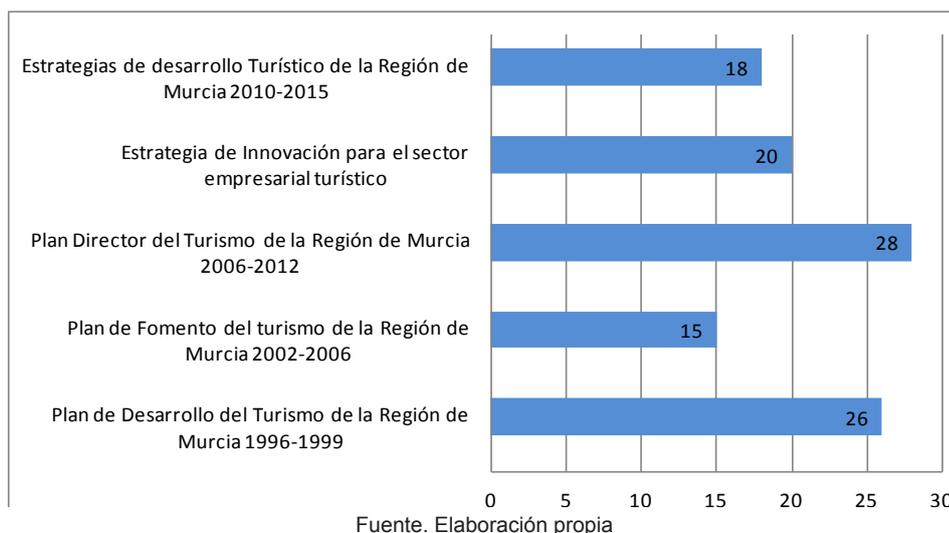
	<i>Plan de Desarrollo del Turismo de la Región de Murcia 1996-1999</i>	<i>Plan de Fomento del turismo de la Región de Murcia 2002-2006</i>	<i>Plan Director del Turismo de la Región de Murcia 2006-2012</i>	<i>Estrategia de Innovación para el sector empresarial turístico</i>	<i>Estrategias de desarrollo Turístico de la Región de Murcia 2010-2015</i>
<i>Tipología del plan</i>					
Tipologías temporales	2	2	2	1	2
Ámbito	2	1	2	1	2
Impulso	3	2	3	2	2
Modelo de gestión	2	1	2	2	2
<i>Proceso de configuración</i>					
Criterios (5 ítems)	3	2	4	3	3
Fases (3 ítems)	2	2	2	2	2
Contenidos (8 ítems)	7	4	8	5	4
Proceso metodológico (7 ítems)	5	1	5	4	1
Total	26	15	28	20	18

Fuente. Elaboración propia

En relación al análisis cuantitativo de la planificación, se puede establecer que el parámetro de medida son los planes que más se acerquen a la cifra considerada como máximo, en la valoración de 33 puntos. Así, los planes que pueden considerarse de interés, tras ser analizados desde la

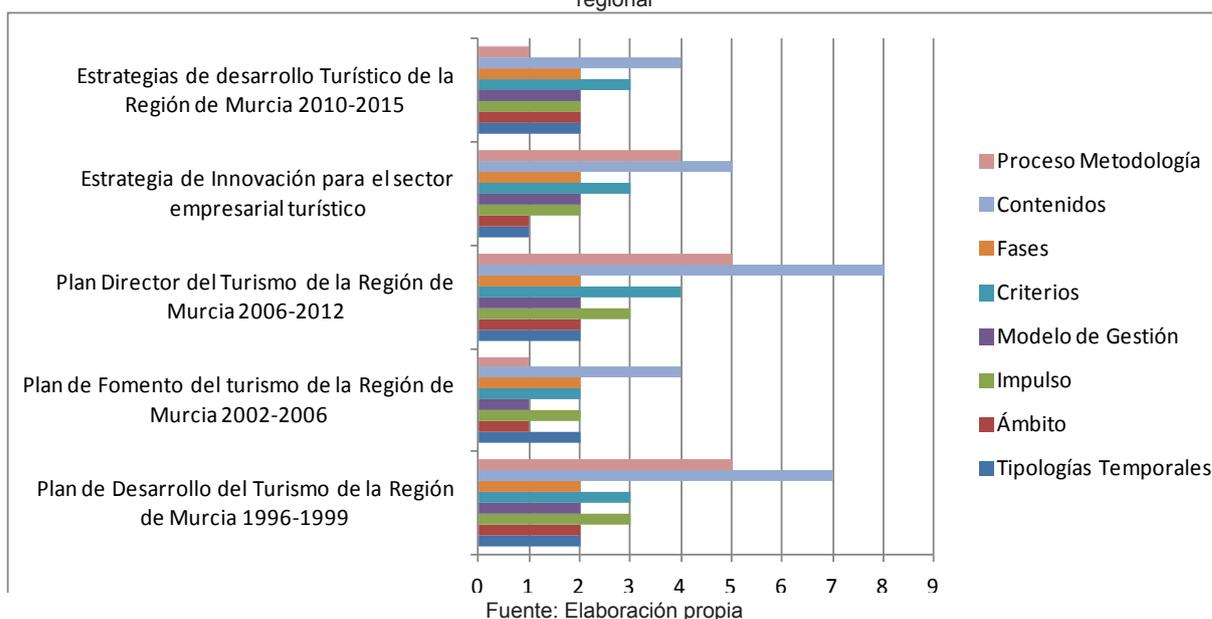
óptica del cumplimiento de los principios de la planificación estratégica son: en primer lugar, El *Plan Director del Turismo de la Región de Murcia 2006-2012*; le sigue el *Plan de Desarrollo turístico de la Región de Murcia 1996-1999*. En tercer lugar, a seis puntos de diferencia, se encuentra el documento *Estrategia de Innovación para el sector empresarial turístico*. Por el contrario, el *Plan de Fomento del Turismo de la Región de Murcia 2002-2006* manifiesta los datos más bajos (ver resumen en el Gráfico 1).

Gráfico 1. Representación de los planes y el grado de cumplimiento de los principios de la planificación estratégica regional



En la siguiente gráfica (Gráfico 2), se representan gráficamente los distintos aspectos evaluados y su grado de cumplimiento. De este modo, se observa que aquellos documentos considerados de ámbito general y que contienen contenidos sustanciales en su proceso de configuración son los que adquieren una posición más relevante.

Gráfico 2. Representación del análisis cuantitativo del grado de cumplimiento de los principios de la planificación estratégica regional



El análisis global dibuja un mapa que muestra, en primera instancia, documentos con un alto contenido de información en sus procesos de configuración, ofreciendo una alta calidad fundamentada. Este hecho puede indicar la preocupación y el interés por parte de los tutores y ejecutores de ofrecer planes que establezcan verdaderos ámbitos de planificación. La complejidad de los documentos y la fragmentación del campo organizacional sobre el que apoyan su desarrollo hacen que puedan perder cierta realidad en su ejecución. De la misma manera, los procesos metodológicos cuentan con una alta valoración, estableciendo canales de información que otorgan contenido, pero que se canalizan en estructuras estandarizadas que no terminan de configurarse correctamente al definir realidades y tendencias. Estos hechos pueden cuestionar el grado de cumplimiento estratégico de los documentos y este puede ser el motivo de su débil posición en la toma de decisiones de la política turística regional.

En la siguiente cuadro (Cuadro 12), a modo de resumen, se deja patente el proceso de configuración del escenario estratégico en la Región de Murcia, donde se puede establecer un recorrido orientado en cuatro ejes: escenarios políticos, objetivos clave (del plan), procesos desarrollados y resultados. Esta estructura responde al proceso aplicado en la Región, que visto globalmente no responde a una estructura de la gestión pública ordenada e integral, reflejada en los objetivos del plan, los propios procesos desarrollados y los resultados esperados. Los objetivos deben acometerse atendiendo a los resultados y los escenarios políticos deben estar al margen de los mismos, ya que, por su propia naturaleza, son en sí mismos un escenario estratégico sobre el que actuar. Así, será la propia revisión del documento lo que aporte la información que redefine las acciones que se habrán de acometer según los cambios que se produzcan en los escenarios políticos. Los procesos desarrollados responden más a los escenarios políticos que a los objetivos clave del plan, lo que este hecho desequilibra su estructura y su razón de ser. Este hecho puede ser el motivo por el cual los resultados obtenidos, después de un proceso de planificación tan largo, no sean los esperados por los propios planes.

Cuadro 12. Representación de análisis del proceso de configuración del escenario estratégico en la Región de Murcia



Fuente. Elaboración propia

## 4. Conclusiones

La gestión pública del turismo es una disciplina que requiere un análisis exhaustivo, debido, principalmente, a la influencia que tiene sobre los escenarios turísticos, que marcan parte de su vocación como destinos. Este hecho determina la importancia que debe dar la comunidad científica al estudio de los procesos de decisión en la política turística.

Esta afirmación conduce, como se ha visto en la investigación, a afirmar que la planificación estratégica aplicada al sector turístico es una herramienta fundamental en el proceso de configuración de los destinos, debido, principalmente, a los principios mismos, en los que se basa su desarrollo. De este modo, estos documentos se convierten en referencia por el alto contenido de información que poseen y que garantizan diversos ámbitos de reflexión y, lo más importante, provocan escenarios de consenso.

Como aportación más significativa a la investigación se encuentra el análisis sobre la tipología, proceso y configuración de la planificación estratégica. Dicho análisis se basa en un marco teórico amplio y aporta una clasificación que define las características de los planes estratégicos. Quedan determinados, en este sentido, los aspectos generales del plan (la tipología, la escala territorial y el ámbito de actuación) y la gestión donde se identifica la entidad que lo impulsa y el modelo de gestión estratégico u operacional. Asimismo, se definen los criterios sobre los que debe basarse la planificación, que, todo documento de estas características, debe tener. Igualmente, se ha llevado a cabo un análisis sobre las fases en las que debe configurarse y los aspectos que deben tratarse en cada una de ellas, con el objetivo de configurar un plan acorde a los principios mismos de planificación.

Este análisis, llevado a escala regional como escenario de estudio, ha conducido al diseño de unos cuestionarios de evaluación que, como aportación a la investigación, se han diseñado sobre la base del marco teórico expuesto anteriormente y que han aportado información cualitativa y cuantitativa de interés para conocer su proceso de planificación.

El gran esfuerzo mostrado por la administración pública en desarrollar una planificación estratégica del turismo en la Región de Murcia queda patente en el número y en la calidad de documentos de planificación elaborados bajo su tutela. Estos documentos, a excepción del Plan de Fomento del Turismo de la Región de Murcia, han mostrado valores altos en su evaluación respecto del grado de cumplimiento de los principios de la planificación estratégica.

En su análisis se observan tres aspectos que se identifican con lo esencial. El primero de estos aspectos es la falta de continuidad de los planes, de una visión global del territorio y la dispersión de las acciones. La segunda, nos remite a la inexistencia de una gestión del rendimiento del plan, que, sumado a las diversas coyunturas (cambios de los responsables del departamento de turismo, inestabilidad económica, desinterés, etc.) han generado escenarios con desequilibrios, que han limitado la eficiencia de los documentos. Parece demostrado, en el análisis llevado a cabo en el marco teórico y el caso de estudio, que la última fase de configuración de los planes, *fase de seguimiento y control*, es la que genera mayor interés, puesto que evalúa la ejecución e impacto del plan. También, en esta última fase, se hace una evaluación de la gestión de rendimiento turístico del territorio, donde es necesaria la participación los agentes públicos y privados. Pero, como se ha observado en el caso que nos ocupa, en ninguno de los planes esta fase adquiere relevancia y, aquí es, donde han definido su mayor debilidad y pérdida de credibilidad. Este hecho indica a que sin reflexión permanente no hay planificación. Igualmente, y como último punto, es importante

identificar la ausencia de un documento principal que, más a largo plazo (10 años), pueda ofrecer una visión integradora y global del propósito del desarrollo turístico de la Región de Murcia. Este documento es esencial para establecer, precisamente, ese escenario integrador al que respondan las distintas administraciones y el propio tejido productivo.

Como síntesis, de haber seguido las directrices marcadas en los planes analizados y de haber atendido a los propios procesos de configuración de la planificación estratégica del turismo, los resultados podrían haber generado un escenario turístico diferente para la Región de Murcia.

## 5. Referencias bibliográficas

- Acerenza, Miguel Ángel (1985). "Planificación estratégica del turismo: esquema metodológico". *Estudios Turísticos*, 85, 47-70
- Antón, Salvador y González, Francesc (Coords.) (2005). *Planificación territorial del turismo*. Barcelona: Editorial UOC.
- Bote, Venancio (1990). *Planificación económica del turismo. De una estrategia masiva a una artesanal*. México: Editorial Trillas.
- Bové, Miguel Ángel y Guim, Mireia (2013). *La eclosión turística de Barcelona: Política de planificación vs cooperación pública-privada. Smart Regions for a Smarter Growth strategy: new challenges of the regional policy and potentials of cities to overcome a worldwide economic crisis*. Palacio de exposiciones y congresos "Ciudad de Oviedo" 21 y 23 de noviembre 2013
- Cebrián, Aurelio (2010). "Bases del turismo de naturaleza en la Comunidad de Murcia". *Papeles de Geografía*, 51-52, 75-83
- Confederación Regional de Organizaciones Empresariales Murcianas (CROEM). Plan de Desarrollo Turístico de la Región de Murcia 1996-2000. Documento Ejecutivo. Región de Murcia
- Consejería de Turismo y Cultura. Plan de Fomento del Turismo. Región de Murcia. pp. 34. Región de Murcia
- Consejería de Turismo, Comercio y Consumo. Plan Director de Turismo de la Región de Murcia 2006-2012. pp.431. Región de Murcia.
- Consejería de Economía y Hacienda. Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos. Plan estratégico de desarrollo de la Región de Murcia 2000-2006. pp. 373. Región de Murcia.
- Cooper, Chirs. (2006). "Gestión del conocimiento y turismo". *Annals of Tourism Research*, 8(1), 50-70
- Díaz Flora, María (coord.) (2006). *Política turística: la competitividad y sostenibilidad de los destinos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Donaire, José Antonio; González, Francisco y Puertas Javier (2005). Diseño de planes turísticos del territorio. En: Antón, Salvador (Coord.): *Planificación territorial del turismo*. Barcelona: Editorial UOC.
- Farinós, Joaquín; Olcina, Jorge; Rico, Amorós; Rodríguez, Cales; Del Romero, Luis; Espejo Cayetano y Vera, José Fernando (2005). "Planes Estratégicos Territoriales de carácter supramunicipal". *Boletín de la A.G.E.*, 39, 117-149.
- Ivars, Josep Antoni (2003). *Planificación turística de los espacios regionales en España*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Jiménez, Francisco Javier (1997). *Apuntes de Introducción al turismo*. Ávila: Fundación Cultural Santa Teresa. Escuela Oficial de Turismo de Castilla y León.
- López Olivares, Diego (1998). *La ordenación y planificación integrada de los recursos territoriales turísticos*. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I.
- López Palomeque, Francisco (1999). "Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico". *Boletín de la A.G.E.*, 28, 23-38.
- Nacher, Juan y Selma, S. (1993). "Territorio turístico: conceptos, fenómenos y perspectivas de gestión". *Papers de Turismo*, 12, 27-44
- Organización Mundial del Turismo (1994). *National and Regional Tourism Planning. Methodologies and Case Studies*. Routledge, Londres.
- Organización Mundial del Turismo (2011). *Política y práctica para el Turismo Mundial*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.

- Porter, Michael (2010). *Ventaja competitiva: creatividad y sostenimiento de un desarrollo superior*. México: Pirámide.
- Pujol Marco, Lluí (1991). "Plan de Desarrollo Turístico de una Zona". *Papers de turismo*, 7, 25-38.
- Razquin, Martín María (2002). Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de la convergencia. En: Blanquer, David (Direct). *Ordenación y gestión del Territorio turístico*. Valencia: Cañada Blanch.
- Romero, Luis (2008). *Planificació y govern del territori a l'Arc Mediterrani Espanyol*. Tesis Doctoral, Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia, pp. 690
- Sáez, Antonia; Martín, Pablo y Pulido, Juan Ignacio (Coord.) (2006). *Estructura económica del Turismo*. Madrid: Síntesis.
- Sancho, Amparo (direct.) (1998). *Introducción al turismo*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- Smith, Stephen. (1994). "The tourism product". *Annals of Tourism Research*, 21(3), 582-592
- Solsona, Javier (2010). *Desarrollo turístico en Espacio Rural. Análisis de una situación prospectiva*. Estudio aplicado a la Comunitat Valenciana. Tesis Doctoral, Universitat Jaume I de Castellón.
- Strobl, Andreas y Peters, Mike (2013). "Entrepreneurial reputation in destination networks". *Annals of Tourism Research*, 40, 59-82.
- Truly-Sautter, Elise. & Leisen Birgit (1999). "Managing stakeholders a Tourism Planning Model". *Annals of Tourism Research*, 26(2), 312-328
- Velasco, María (2004). *La política turística. Gobierno y Administraciones Turísticas en España (1952-2004)*. Valencia: Fundación Cañada Blanch y Ayuntamiento de Burriana.
- Velasco, María (2016). "Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo". *Pasos*, 14(3), 577-594
- Vera, José Fernando y Marchena, Manuel (1996). *El modelo turístico Español: perspectivas económica y territorial*. En: Pedreño, A. (dir.) y Monfort Mir, V. (coord.). *Introducción a la Economía del turismo en España*. Madrid: Editorial Civitas.
- Vera, José Fernando (coord.), López Palomeque, Francisco; Marchena, Manuel José y Antón, Salvador (1997). *Análisis territorial del turismo*. Barcelona: Ariel.
- Vera, José Fernando (coord.); López Palomeque, Francisco; Marchena, Manuel José y Antón, Salvador (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

## Sobre los autores/as

### GINESA MARTÍNEZ DEL VAS

Licenciada en Geografía e Historia por la Universidad de Murcia. Doctora por la Universidad de Alicante. Programa de doctorado en Dirección y planificación del turismo, coordinado por Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante. En la actualidad profesora Contratada Doctora en el área de Ciencias Jurídicas y de la Empresa en la Universidad Católica de Murcia. Investigadora principal del grupo de investigación: Planificación y desarrollo para la competitividad turística.