

**ARTÍCULO**

**Articulación de los planes de ordenamiento físico-espacial y los planes de desarrollo turístico territoriales en Cuba**

**Articulation of physical-spatial regulation plans and tourist development territorial plans in Cuba**

Dra. C. María Elena Betancourt García<sup>1</sup>, Lourdes M. Viamontes Cardoso<sup>2</sup> y María Isabel Torrens Amador<sup>2</sup>

1 Universidad de Camagüey “Ignacio Agramonte Loynaz”.  
[elena.betancourt@reduc.edu.cu](mailto:elena.betancourt@reduc.edu.cu)

2 Oficina del Historiador de la Ciudad de Camagüey.

---

**RESUMEN**

Se propone un procedimiento para perfeccionar el proceso de planificación del turismo en Cuba, a partir de un nuevo enfoque que permita la articulación del plan físico-espacial con el plan de desarrollo de los territorios con potencialidades turísticas, mediante un proceso sistémico. Se formuló un plan de desarrollo turístico integrado con enfoque estratégico y participativo, controlado a través de una estructura líder adjunta al gobierno municipal que asesore la toma de decisiones y la búsqueda de financiamiento, para que pueda insertarse en las estrategias de desarrollo municipal. Las experiencias internacionales más importantes analizadas, donde se logra una total articulación de los planes fueron Islas Canarias en España y el caso de Venezuela. Se parte primeramente de la complejidad funcional del espacio turístico; luego se exponen las principales

características de los diferentes instrumentos de planificación y la necesidad de su integración; las experiencias de articulación entre la planificación turística y la planificación territorial y, por último, se presenta una propuesta metodológica de articulación de los planes de ordenamiento físico espacial y el plan de desarrollo turístico para la escala local en Cuba.

**Palabras clave:** articulación de planes, plan de ordenamiento físico-espacial, planificación turística a escala local, plan de desarrollo turístico integrado.

---

## **ABSTRACT**

A procedure is proposed to improve the process of tourism planning in Cuba, based on a new approach that allows the articulation of a physical-spatial plan with the development plan from those territories with tourist potential, through a systemic process that leads to the formulation of an integrated tourism development plan and can be inserted into municipal development strategies. First, it is taken into consideration the functional complexity of spaces for tourism; then, the main features of different instruments for planning are outlined, and the need for their integration; experiences of articulation between touristic planning and territorial planning and finally, it is presented a methodological proposal for articulating physical spatial regulation plans and tourism development for Cuba's localities.

**Key Words:** Articulation of plans, physical-spatial regulation plans, local touristic planning, integrated touristic development plan.

---

## **INTRODUCCIÓN**

Con independencia del sistema político administrativo existente en un país, la planificación es reconocida en la actualidad como instrumento de gestión de gran

importancia, sobre todo por las herramientas que ofrece para optimizar los recursos, aprovechar de manera adecuada usos y funciones del espacio y alcanzar los objetivos del desarrollo. En el caso de la actividad turística, se ha convertido en requisito indispensable para el éxito, debido a que en distintos países la ausencia de planificación es la causa de desequilibrios socioeconómicos, territoriales y ambientales a diferentes escalas, que pueden llegar a comprometer la viabilidad futura de la actividad.

Dentro de la amplia experiencia internacional en el desarrollo de destinos turísticos se utilizan instrumentos de planificación que abarcan la dimensión territorial o físico-espacial del turismo y la dimensión estratégica. En la mayoría de los casos, estos procesos de planificación comenzaron con la ordenación del suelo, y en la actualidad existen diversas experiencias de planificación en las que se logra plena inserción de ambos planes, la coherencia interna entre los objetivos de aprovechamiento del suelo de uso turístico y la conciliación de los objetivos del desarrollo en las distintas etapas.

La política turística en Cuba supone el desarrollo del turismo como actividad prioritaria para el progreso socioeconómico, político y cultural de la sociedad, y deja clara la importancia que alcanza el territorio (provincia-municipio-localidad) en todo el desarrollo de la actividad turística, lo que evidencia la necesidad de la estrecha e indispensable relación turismo-territorio, siempre vista desde la óptica de la sostenibilidad. Sin embargo, en la práctica sucede que a esta escala y sobre un mismo espacio, se manifiesta superposición de diferentes planes con diferentes objetivos y han faltado mecanismos de articulación para impulsar el desarrollo de los territorios con vocación turística en Cuba hacia los mismos objetivos de sostenibilidad.

Esta resulta ser una temática compleja que responde a una concepción mucho más amplia de la que hoy supone el ámbito de actuación de las empresas turísticas, porque incluye la disposición de los recursos e infraestructuras turísticas en el territorio, los impactos positivos y negativos sobre el medio ambiente, así como en la cultura local, y en el territorio geográfico en general, como muestras de la interdependencia y articulación sistémica entre territorio y turismo. De ahí que como primer acercamiento a esta problemática, el objetivo de este artículo es: presentar una propuesta de procedimiento para perfeccionar el proceso de planificación del turismo en Cuba, a

partir de un nuevo enfoque que permita la articulación del plan físico-espacial con el plan de desarrollo de los territorios con potencialidades turísticas, mediante un proceso sistémico que derive en la formulación de un plan de desarrollo turístico integrado, que pueda insertarse en las estrategias de desarrollo municipal.

El trabajo parte primeramente de la complejidad funcional del espacio turístico, luego se exponen las principales características de los diferentes instrumentos de planificación y la necesidad de su integración; las experiencias de articulación entre la planificación turística y la planificación territorial y, por último, se presenta una propuesta metodológica de articulación de los planes de ordenamiento físico espacial y el plan de desarrollo turístico para la escala local en Cuba.

## **DESARROLLO**

### **El espacio turístico y su complejidad funcional**

Un espacio turístico es aquel que hace referencia a los procesos por los que se transforman entornos territoriales fundamentalmente para producir, vender y consumir servicios y bienes que producen placer a sus visitantes, ya sean turistas, excursionistas o residentes temporales. Desde esta definición se alude entonces a un espacio construido. Vera, López, Marchena y Antón (2011) afirman con mucha razón que un espacio no es ontológicamente turístico, sino que lo es en tanto constituye objeto de interés turístico. Es la percepción del turista el factor que valida sus recursos, sus gentes, sus elementos para la práctica turística —ya sean litorales, urbanos, rurales, naturales—. Sin embargo, la potencialidad no es suficiente para definir un espacio turístico, sino que será necesaria su puesta en marcha con fines turísticos.

En la actualidad —dadas las tendencias de la demanda turística a consecuencia del desarrollo de la sociedad contemporánea— se fusionan progresivamente el tiempo de ocio y trabajo, y de igual forma el turista mezcla sus expectativas sobre los espacios que lo acogen, con lo cual aparecen nuevas oportunidades para realizar múltiples actividades turísticas, que provocan la superposición, sobre un mismo espacio, de diversas funciones y formas de utilización. Los destinos turísticos se convierten en espacios polifuncionales que responden a la temporalidad, la estacionalidad y la

nacionalidad. Surgen así sobre un mismo espacio prácticas turísticas completamente contrastadas u opuestas: las tradicionales prácticas de turismo pasivo frente a las de turismo activo, las sedentarias frente a las itinerantes, los productos turísticos sectoriales frente a los productos turísticos integrados, que demandan la participación más activa de la población residente y de las potencialidades culturales locales, lo cual exige una visión más amplia de la articulación turismo-territorio.

Otra arista de este tema de gran importancia en la escala local explica por qué se habla de complejidad funcional del espacio turístico, y es el referido a que la implantación de actividades turísticas en un territorio tendrá necesariamente que observar la existencia de otras funciones productivas no turísticas preexistentes, que en última instancia, dado su nivel de desarrollo, beneficiarán u obstaculizarán la forma y la capacidad para implementar el turismo en estos espacios, y en esa misma medida beneficiarán o no el desarrollo local.

Es evidente, por tanto—retomando nuevamente lo planteado por Vera *et al.* (2011)—, que el espacio turístico funciona como sistema cuyos engranajes, componentes y partes se comportan funcionalmente para satisfacer al cliente (turista), obtener ventajas competitivas dinámicas y mejoras constantes en la rentabilidad social, ambiental y económica, en definitiva, la sostenibilidad de los destinos turísticos y las localidades.

La complejidad funcional del espacio turístico sitúa la planificación como aspecto de cardinal importancia en la relación turismo-territorio. En el caso cubano, la intervención del sector público en todos los procesos de ordenación y planificación del espacio turístico favorece la definición de estrategias de desarrollo que se convierten en instrumentos para el diseño de los espacios turísticos.

Para llevar a vías de hechos esta planificación, en Cuba se han definido los diferentes ámbitos espaciales turísticos para así identificar las diferentes escalas y alcances de los planes, como se muestra a continuación:

La definición de mayor alcance sobre el espacio turístico la constituyen los territorios o zonas de preferente uso turístico o con vocación turística, “aquellas que por sus relevantes características naturales, culturales, o históricas, constituyan un recurso turístico de gran importancia para el país y en los cuales la actividad económica se base fundamentalmente en el desarrollo de la actividad turística... que requieran de especial

tratamiento a los efectos de su planeación, promoción, comercialización, explotación y preservación, así como aquellos que complementan su actividad desde el punto de vista operacional y funcional”(Ministerio del Turismo, 2010). De la vocación turística principal se deriva la propuesta de clasificación tipológica de los posibles productos turísticos genéricos: sol y playa; ciudad; naturaleza; entre los más importantes.

Las regiones turísticas constituyen geográficamente la unidad territorial de mayor estructuración del espacio turístico dentro del contexto nacional. Están definidas: como el territorio que comprende polos y/o centros. Los polos turísticos son considerados sistemas de prestación de servicios turísticos localizados territorialmente, caracterizados por encadenamientos productivos. Geográficamente están definidos como el territorio que a menor escala posee condiciones para el desarrollo de centros turísticos asociados a atractivos de alta significación para el turismo, que en pequeños o grandes núcleos pueden conformar urbanizaciones (Instituto de Planificación Física, 2000). De esta forma, una región turística puede estar compuesta por varios destinos, un destino puede estar compuesto por uno o varios polos turísticos y, a su vez, un polo turístico puede estar compuesto por varios centros turísticos.

En la práctica, las estructuras administrativas municipales no se corresponden en la mayoría de los casos con estas clasificaciones del espacio turístico, ya que en Cuba no existe dirección de turismo en los municipios, ni aún en Varadero que es un municipio turístico; es decir, que las direcciones de esta actividad funcionan a escala provincial, con lo cual abarcan todas las regiones turísticas en su ámbito espacial o geográfico y son estructuras sectoriales. También una región turística puede abarcar varios municipios; en este caso implicaría gran esfuerzo de coordinación y cooperación para lograr integrar los planes turísticos a las estrategias de desarrollo de estos.

Los procesos de ordenamiento y planificación turística se producen entonces sobre un mismo espacio turístico, con visión sectorial y el siguiente alcance:

- Planes de ordenamiento turístico:
  - Esquemas de desarrollo en la escala de la región turística
  - Planes de ordenamiento turístico en los polos turísticos
  - Planes parciales o especiales de ordenamiento turístico: se elaboran en escala de mayor detalle, por ejemplo, el centro histórico de una ciudad.

- Planes estratégicos de desarrollo turístico:
  - Planes estratégicos de desarrollo turístico a escala de territorio (provincia)
  - Planes estratégicos de desarrollo en destinos y polos turísticos
  - Planes estratégicos de cadenas turísticas en cada destino
  - Planes estratégicos a escala empresarial
- Planes estratégicos territoriales a escala de gobierno provincial y municipal
- Planes de desarrollo integral de los municipios

En la actualidad, una de las limitantes más importantes para la articulación de planes lo constituye no solo la gran cantidad de figuras de planificación que coinciden en las mismas escalas, sino también en muchos casos, sus diferencias en cuanto al horizonte temporal que abarcan y los actores que intervienen en su gestión.

### **Necesidad de la articulación del planeamiento físico-espacial y el plan de desarrollo turístico a escala local**

Los términos “planificación” y “planeamiento” con igual significación, en el sentido más universal, son usados indistintamente tanto en la literatura como en la práctica cotidiana en todo el mundo, por lo que es común el empleo del término planificación de manera abarcadora para referirse a ambos planes: los planes físico-espaciales y los planes de desarrollo turístico de contenido sectorial. Sin embargo, en el caso cubano generalmente el término planeamiento se ha utilizado para referirse al plan físico-espacial o de ordenamiento del uso de suelo, que elabora el Instituto de Planificación Física a diferentes instancias y escalas, y el término planificación, para el proceso de elaboración de los planes de desarrollo socio-económico-estratégicos, también a diferentes instancias y escalas en el país. En particular, en el turismo se utiliza el término “planeamiento” para referirse a los planes de ordenamiento turístico y el término “planificación” para los planes estratégicos de desarrollo turístico.

Los nuevos escenarios de cambios globales en la era de la información y la posmodernidad y el incremento de la dificultad de gobernanza en el mundo, han dado paso al pronunciamiento sobre el cambio del modelo de planificación, de manera que se han hecho necesarias nuevas formas de gestión e interrelación de los actores. Se trata

de orientar el desarrollo futuro, incorporando el entorno general (Romero, 2008, citado por Vera *et al.*, 2011) y asociado al desarrollo sostenible, que deberá enfocarse desde una perspectiva integral y no de manera sectorial. En tales circunstancias, la planificación como proceso de carácter holístico y sistémico del desarrollo, debe lograr la participación y consenso de los agentes implicados en el desarrollo turístico, con el fin de convertirse en eje articulador para la integración de sus objetivos con otras políticas de desarrollo de cada localidad o territorio.

Para esta investigación, la articulación de planes se refiere a la concatenación de los procesos de planeamiento físico-espacial, en este caso el plan de ordenamiento físico-espacial del destino, con el plan estratégico de desarrollo del turismo.

El plan de ordenamiento turístico es un instrumento para el ordenamiento físico espacial que a partir de la identificación de las potencialidades y restricciones de los territorios, debe constituir una guía realista para organizar y controlar el proceso de gestión del territorio turístico, que requiere una entidad líder para llevarse a cabo, y la conciliación de los intereses públicos y privados por el dominio y clasificación del suelo, para que se reflejen las políticas determinadas por el gobierno de cada territorio (Instituto de Planificación Física, 2000; 2014).

El Plan estratégico de desarrollo turístico en Cuba, elaborado por las delegaciones del Ministerio de Turismo (MINTUR) en las provincias, traza las estrategias en un territorio basado en el conjunto de programas, proyectos y de acciones integradas entre sí y en correspondencia con la política turística del país.

En consecuencia, la puesta en valor de un espacio turístico requiere desde esta perspectiva de un único instrumento de planificación, elaborado por un equipo multidisciplinario en un espacio de concertación institucional y ciudadano, que permita economía de acción, en el sentido de no duplicar tareas o estudios en diferentes planes, y que pueda ser implementado, controlado y conducido por una entidad líder asociada al gobierno local.

Aunque cada uno de estos planes responden por separado a objetivos determinados, existe diversidad de factores por los que se interrelacionan, lo que propicia la articulación entre ellos:

-La planificación del turismo debe implicar a todos los agentes (directos e indirectos).

-El carácter vinculante de los instrumentos, expresado por la manera de planificar el uso del suelo, las infraestructuras técnicas en general, los servicios sociales y el desarrollo del turismo, necesariamente se entremezclan como un sistema.

-Las políticas y directrices que establece el turismo representan condiciones primordiales para la conformación del ordenamiento del turismo; a partir de allí la necesidad del trabajo consensuado y la retroalimentación que debe mantenerse en todo el proceso de planificación y gestión de la actividad turística.

-Necesidad del diagnóstico integrado. Es evidente que la propia complejidad del producto turístico como conjunto de elementos que intervienen en la experiencia turística (medio ambiente, infraestructuras, servicios, alojamiento, entre otros componentes), exige la coordinación de un conjunto de políticas sectoriales que deben integrarse para la formulación de una estrategia de desarrollo del turismo en el territorio, por lo que todos estos aspectos deberán ser considerados en ambos instrumentos.

En definitiva, la articulación de estos planes permite promover la inversión de acuerdo con las etapas previstas, hacer cumplir las regulaciones desde diversas perspectivas, entre ellas la parcelación, el uso del suelo, el programa de servicios propuesto, la morfología urbana y todas las definiciones resultantes de los lineamientos y premisas de desarrollo acordados, viabiliza el proceso de permisos para la ejecución de las obras como las microlocalizaciones y licencias de construcción y, por último, aporta los indicadores para el control del proceso de desarrollo del destino desglosado en programas, proyectos y acciones.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, en esta investigación se defiende la idea de la elaboración y gestión de un *plan integral de desarrollo turístico* que englobe los dos procesos: la planificación físico-espacial y la planificación del desarrollo turístico. En el caso cubano, este plan integral de desarrollo turístico no debe confundirse con el nuevo plan de desarrollo integral que actualmente se elabora en los municipios; en todo caso será necesario lograr una correcta articulación entre ambos, de manera que se delimiten cabalmente los objetivos y alcances, se coordinen las acciones propuestas, para que puedan ser considerados parte de las estrategias de desarrollo municipales.

Al importante papel que asumen los territorios en la planificación de su propio desarrollo, se une el reto de gestionar ese desarrollo, por lo que debe convertirse en

uno de los elementos principales de la política turística del territorio. Para llevar adelante la gestión turística se hace necesario contar con una estructura administrativa que asuma el liderazgo del plan desde las instancias de los gobiernos locales y pueda impulsar la participación de todos los agentes implicados directa e indirectamente en el desarrollo turístico, lo cual incluye a la población, a través de procesos de cooperación y coordinación que permitirán articular los objetivos del desarrollo (Betancourt, 2000).

Esta visión local (horizontal) y no sectorial (vertical), generalmente asumida en los procesos de planificación del turismo, ha demostrado en varios países su viabilidad y potencialidades para alcanzar los objetivos hacia la sostenibilidad del desarrollo. En la literatura consultada destacan diversos modelos de planificación turística en los que se manifiestan diferentes niveles de inserción con la planificación territorial. A continuación se resumen los casos de España y Venezuela.

En el caso de España destacan tres modelos con diferentes grados de inserción (Razquin, 2002):

*1. Modelo de planificación turística de “plena inserción” con la planificación territorial.* Se produce absoluta o plena inserción entre ambos planes de modo que se utiliza un solo instrumento para un objetivo que se entiende común: el aprovechamiento turístico sostenible para la ordenación conjunta de la totalidad del territorio, dirigido a una realidad percibida como única.

Las Islas Canarias en España constituyen buen ejemplo de plena inserción de los planes. La Ley de Ordenación del territorio exige como contenido obligatorio de los planes insulares de ordenación, fijar objetivos de alcance turístico, con lo que unifica totalmente en un solo instrumento las regulaciones de dos normativas sectoriales, y solo a través de esta unión instrumental puede garantizarse la aplicación de ambas normativas en un mismo territorio. Los planes insulares de ordenación y sus previsiones turísticas se posicionan jerárquicamente sobre cualquier otra figura del planeamiento municipal con carácter vinculante. Establece, además, respecto al gobierno del territorio, la necesidad de la planificación una vez declarada la ordenación como función pública.

*2. Modelo de planificación turística en coordinación con la planificación territorial.* El ejemplo más notable es la comunidad autónoma del País Vasco. Esta fue la primera que aprobó una ley de turismo donde la planificación turística se instrumenta a través

de una figura de planeamiento territorial. El plan de turismo del País Vasco es de ordenación territorial, para lo cual este se inserta plenamente en la legislación territorial y es tomado como medio de ordenación turística. Este modelo tiene como limitante fundamental el hecho de que los instrumentos de planificación turística no se insertan en los propios de la ordenación territorial, sino solo se exige que haya coherencia entre ellos. En cualquier caso se busca la coherencia con la planificación territorial.

3. *Modelo de la planificación turística, independiente de la planificación territorial, de carácter estratégico y económico.* Los ejemplos más representativos son las comunidades de Castilla y León y Extremadura. En este caso el instrumento de planificación turística está más unido a la planificación económica, especialmente por las referencias a los planes de desarrollo autonómicos o por constituir una categoría de planificación sectorial independiente de otros instrumentos similares. El desarrollo del plan del turismo se realiza a través de dos vertientes: de índole local y por medio de programas ejecutivos: programas de diversificación de la oferta turística, programas de calidad de la oferta turística, programas de formación turística, etc. El caso de Castilla y León puede, no obstante, resultar buen ejemplo respecto a la legalidad que respalda el plan, pues el plan estratégico de 2009-2013 se elaboró en perfecta sintonía con la Ley de Turismo 14 / 2010 (Galán, 2013).

Caso de Venezuela (Moreno *et al.*, 2009)

Otra experiencia internacional analizada fue el “plan maestro de desarrollo turístico. Ordenamiento territorial y del destino turístico en el eje los Caracas-Chuspa”, correspondiente al estado de Vargas. Lo más importante respecto a la articulación de planes en este caso es la combinación del diseño del espacio físico ajustado a las necesidades del mercado desde la etapa de ordenamiento físico, de conjunto con la previsión de todos los elementos para conformar el destino turístico: los objetivos de comercializarse como marca, con identidad e imagen, de forma armónica e integrada con el ordenamiento de los componentes del producto.

Este tipo de planificación contribuye a la ampliación de la capacidad de gestión de gobiernos locales en un proceso participativo, y a orientar el planeamiento bajo el liderazgo de una unidad de gestión turística para el desarrollo, lo que proporciona

mayor rigor y garantías de viabilidad financiera, control del proceso y calidad del producto turístico.

En el análisis realizado sobre el estado actual de los instrumentos del planeamiento físico del turismo, de los planes estratégicos de desarrollo turístico y de los planes estratégicos territoriales, se constató que la diversidad de objetivos en estos dificulta su gestión. En cuanto al horizonte temporal se denota la desarticulación entre los intereses operativos con los estratégicos a mediano y largo plazos, lo que provoca desequilibrios económicos sociales y territoriales. Por otra parte, con relación a los niveles de aprobación, se necesita una legislación que agrupe los elementos de ordenamiento y de planificación en general del turismo, de manera tal que sean respetadas las normativas y regulaciones establecidas en el plan, dentro de marcos más amplios de planes locales o territoriales. Estos requerimientos para el buen funcionamiento y la articulación de los planes no están referidos en el Anteproyecto de Ley de Turismo de Cuba (Ministerio del Turismo, 2010).

A partir de las experiencias internacionales estudiadas y la situación actual del proceso de planificación turística en Cuba a escala local, constatada en los diferentes planes analizados (Rodríguez, 2012; Torrens, 2014; Morales, 2011; Pascual, 2008), se plantea la necesidad de fortalecer cada una de las acciones de la gestión de los territorios con vocación turística para enfrentar este proceso de articulación que tiene como principio básico la participación de los distintos actores gubernamentales, institucionales y ciudadanos desde la convocatoria del plan, así como las distintas escalas e instrumentos de planificación que se relacionan con este propósito como el plan físico-espacial, el plan estratégico de desarrollo turístico y el plan estratégico de desarrollo municipal.

En resumen, en este artículo se defiende la necesidad de un procedimiento para la elaboración del plan de desarrollo turístico integrado como único instrumento de planificación y gestión de la actividad turística en una región, territorio o destino, por lo cual deberá ser elaborado mediante un equipo multidisciplinario de especialistas, que participen de manera integrada en el proceso de planificación del desarrollo turístico, fortaleciendo el carácter participativo y el consenso de los diferentes intereses en el territorio al tiempo que se definan las líneas de acción y prioridades que garanticen la

coherencia en la toma de decisiones, el adecuado uso de los recursos y la gobernabilidad, mediante una gestión eficaz.

Los procesos de descentralización acometidos en el país constituyen un reto importante para los gobiernos locales, quienes son responsables de impulsar la coordinación de actores públicos y privados y deben aprovechar las oportunidades que representan los encadenamientos productivos, la concepción integral de los productos turísticos y la participación coordinada y cooperada en la gestión del destino, incluyendo a la población. “Esta forma de gestión del desarrollo local, reafirma la importancia de las administraciones públicas locales en el proceso para garantizar la articulación armónica de las políticas nacionales de desarrollo, con las necesidades y capacidades de los territorios, para alcanzar los objetivos o metas del desarrollo” (Betancourt, Falcón y Báez, 2015, p. 154).

### **Procedimiento para la articulación de planes para el desarrollo turístico a escala local**

La elaboración a escala local de los planes de desarrollo turístico con una concepción integradora exige observar determinadas pautas, tales como:

- El plan de desarrollo turístico integrado deberá estar conciliado, a escala local, con las estrategias del desarrollo del municipio y/o con los programas de desarrollo integrales, en aquellos casos en que estén elaborados.
- La convocatoria para la elaboración del plan se deberá realizar desde el gobierno en la localidad, de manera que se alcance la amplia y activa participación de todos los agentes implicados en la gestión turística. La instancia gubernamental debe involucrar y organizar a instituciones gubernamentales, instancias locales y población implicada en la búsqueda de la sostenibilidad del desarrollo.
- La elaboración del plan corresponderá a un equipo multidisciplinario de especialistas de las distintas instituciones y organismos implicados, quienes conformarán un equipo básico conducidos por la Dirección de Planificación Física (municipio o provincia según se corresponda) y la Delegación del MINTUR en la provincia, los que mantendrán constante retroalimentación y

realizarán un trabajo coordinado, siempre desde el cumplimiento de su actual encargo estatal; lo cual requiere de éste la participación de otros especialistas que conformarán un equipo complementario, los que se irán incorporando al equipo básico en el momento necesario.

- Se requiere la participación de los inversionistas como parte del equipo básico del plan desde el inicio del proceso de planificación, para lograr la conciliación desde todas las dimensiones y especialmente por la contribución que pueden aportar al plan físico-espacial en cuanto a la visión del desarrollo, tendencias, factibilidad económica y características del producto turístico.
- La política turística es determinante para el planeamiento y debe ser colegiada entre el sistema del turismo, las instituciones y los organismos, enfocados a elaborar una acertada política comercial y diseñar una imagen consensuada del destino, que pueda ser correctamente difundida y promovida sin detrimento de ninguna otra esfera de la sociedad.

El procedimiento propuesto comprende cinco fases (fase 0 a la fase 4), donde se expresan objetivos, contenidos y resultados, y se definen los momentos de conciliación necesarios. Dichas fases son explicadas de forma resumida a continuación:

*Fase 0. Lanzamiento de la propuesta de desarrollo turístico del territorio*

Para lograr la participación de los especialistas de diferentes disciplinas, y de todos los actores y agentes implicados en la planificación y gestión turística, la convocatoria debe ser dirigida desde el gobierno municipal o provincial. Esta fase asegura la conformación del equipo de trabajo básico o principal y del equipo complementario, así como también teje los compromisos para la participación de lo que constituye el primer momento de conciliación.

*Fase I. Diagnóstico integrado*

Se recomienda abordarlo en dos etapas: la primera de evaluación del territorio, análisis que debe ser preciso, concreto y resumido; la segunda debe contener el resultado de la integración sinérgica de las temáticas evaluadas e identificar las potencialidades y restricciones del territorio.

Su contenido se desglosaría en los siguientes aspectos (Moreno *et al.*):

- Definición del marco regional, análisis de las relaciones y compromisos del territorio, características y condiciones del medio natural, socioeconómico, de los recursos turísticos: naturales y culturales, las infraestructuras y los flujos sociales y tecnológicos que se generan en esa región y que influyen positiva o negativamente en el área de estudio.
- -Caracterización y evaluación del medio natural, medio construido, medio socioeconómico del área de estudio. Esta etapa permite la información necesaria para determinar las potencialidades y restricciones del territorio. Se incluyen además los análisis sobre mercadotecnia y producto turístico.
- Diagnóstico integrado para la aptitud del territorio. Tiene como sustento la determinación de la aptitud de uso de las unidades territoriales, por un lado, y los problemas medioambientales existentes que las aquejan o los que pudieran generarse por los nuevos usos que deberán implantarse. Se trata, además, de reconocer la eficiencia en su utilización mediante la evaluación de los conflictos de uso y la determinación de las áreas críticas.

La evaluación del territorio de estudio permitirá el análisis y comportamiento de la gestión turística. Este constituye el segundo momento de conciliación con el plan de desarrollo del turismo.

### *Fase 2. Propuesta del modelo de ordenamiento territorial y del destino turístico*

Comprende primeramente el análisis prospectivo del territorio, de manera que permita tener en cuenta: las líneas generales del desarrollo turístico, las derivadas de los principios rectores que caracterizan la política y estrategias en materia de turismo, la visión que definirá el posicionamiento del destino turístico dentro de la región o país y, además, donde se determine la visión de la comunidades existentes, su carácter participativo y el de otras actividades socio-económicas existentes en el territorio de estudio, introduce el tema del comportamiento de las tendencias actuales del mercado y el producto turístico. Esta propuesta materializaría esquemáticamente las líneas de desarrollo definidas en la fase anterior.

Sin embargo, para lograrla flexibilidad o adaptabilidad del plan ante situaciones cambiantes o demandas emergentes, se deberán proyectar como elementos incondicionalmente cambiantes en la morfología de la propuesta territorial, aquellos que

de forma común presten servicios a la actividad turística, sean de vital importancia medioambiental para el territorio o constituyan requerimientos obligatorios en la estructura morfotipológica de una propuesta urbana, como pudiera ser: las redes de infraestructura técnica, los elementos naturales que se deberán proteger (lagunas, esteros, bosque de mangles, zona costera y otros), los corredores de circulación obligatorios, localización de actividades de apoyo al turismo y de generación de desechos, entre otras.

Con ello se posibilitaría la parcelación progresiva del alojamiento y los servicios en el período de validez del plan, aun cuando durante éste tiempo sean cambiantes las ofertas y las demandas. El resultado final de esta fase será la definición de las regulaciones territoriales y urbanísticas que determinará los requisitos que deben de cumplir las transformaciones derivadas de la propuesta del modelo de ordenamiento territorial y del destino turístico.

### *Fase 3. Implementación del desarrollo integrado del ordenamiento territorial y del desarrollo del destino turístico*

Esta fase permitiría materializar el plan y debe constituir otro momento importante de articulación o conciliación territorial. Requiere la elaboración de un plan operativo que articule con los objetivos estratégicos y mediante el cual se delimiten las áreas de resultados claves, programas y actuaciones, según plan de implementación y control.

Finalmente, se elaborarían las guías para ordenar coherentemente el proceso de gestión e implementación turística, de manera que se garantice el logro de los objetivos trazados sobre la base de una lógica de intervención en el territorio. La fase de implementación es otro momento de conciliación con todos los implicados en el desarrollo del territorio, y que estaría también estrechamente vinculada con las líneas estratégicas de gestión del territorio establecidas en los planes provinciales o municipales—según la escala del plan de que se trate— lo que dotaría de complementariedad a la propuesta. Constituiría, por tanto, un proceso en constante retroalimentación, que dado su carácter participativo, multisectorial y basado en alianzas de todos los implicados, requiere liderazgo.

*Fase 4. Seguimiento y control de la gestión del plan de desarrollo turístico integrado*

Consiste en orientar el planeamiento bajo el liderazgo de una Unidad de Gestión del Plan, lo que proporcionará mayor rigor y garantías de viabilidad financiera y control en el proceso y asegurará, además, la calidad del producto turístico. Sobre la base de plantear prioridades, estrategias, planes y asignaciones de trabajos, tendría carácter permanente, y pudiera tener una estructura adjunta al Consejo de la Administración Municipal, la vicepresidencia, un integrante de la Delegación del MINTUR en la provincia y de la Dirección Provincial de Planificación Física.

Esta forma de liderazgo permitiría preparar la etapa de inversiones para el desarrollo turístico, al partir de los principios establecidos por la dirección integrada de proyectos y con apoyo en un sistema de indicadores que permitan el control del proceso.

**CONCLUSIONES**

La importancia de la articulación de planes referida en este artículo a la concatenación de los procesos de planeamiento físico-espacial —en este caso el plan de ordenamiento físico-espacial del destino—, con el plan estratégico de desarrollo del turismo, se explica por la necesidad de contar con un único instrumento de planificación para la puesta en valor de un espacio turístico en el que participe un equipo multidisciplinario en un espacio de concertación institucional y ciudadano, que permita economía de acción y que pueda ser implementado, controlado y conducido por una entidad líder, preferentemente el gobierno en la escala provincial o municipal según corresponda.

En las experiencias internacionales más importantes analizadas, donde se logra la total articulación de los planes (Islas Canarias en España y el caso de Venezuela), se elabora un único plan de desarrollo turístico, con respaldo legal y que viabiliza su implementación y posterior seguimiento y control.

El procedimiento de articulación de planes propuesto se plantea como objetivo crear un instrumento único: el plan de desarrollo turístico integrado con enfoque estratégico y participativo, factible de ser controlado a través de una estructura líder adjunta al

gobierno municipal, que asesore en la toma de decisiones y en la búsqueda de financiamiento a partir de su conciliación con las estrategias municipales.

## REFERENCIAS

- BETANCOURT, M. (2000). *Esquema para la planificación y gestión Integral del turismo desde los territorios: El caso de Camagüey*. Disertación doctoral no publicada, Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Camagüey, Cuba.
- BETANCOURT, M. E., FALCÓN, M. C. Y BÁEZ, L. (2015) “Jardines del Rey”: An Integrated a Sustainable Management of a Cuban Touristic Destiny. En A. Panosso y L. Gonzaga (Eds), *Tourism in Latin America* (pp. 143-157). Recuperado el 14 de julio de 2015, de <http://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-05735-4>
- GALÁN, A. D. (2013). La planificación turística en Castilla y León: del plan del territorio al plan de producto. En F. J. Melgosa, M. E. Alén, C. M. Alonso, N. Araujo, A. D. Galán, P. M. Figuerola. *Turismos de interior. Planificación, comercialización y experiencias*. Madrid, España: Ed. Pirámide.
- INSTITUTO de PLANIFICACIÓN FÍSICA. (2000). *Guía para la elaboración del Plan general de ordenamiento territorial y urbanismo del municipio. Instrucción complementaria de Regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo*. La Habana: Departamento de Planeamiento Municipal del Instituto de Planificación Física.
- INSTITUTO de PLANIFICACIÓN FÍSICA. (2014). *Actualización de la metodología para la realización del Esquema Provincial de Ordenamiento Territorial*. La Habana: Autor.
- MINISTERIO DEL TURISMO. (2010). *Anteproyecto del Decreto Ley del Turismo*. La Habana: Autor.
- MORALES, Y. (2011). *Plan de ordenamiento turístico del polo Playa Santa Lucía. Actualidad y gestión para su implementación*. La Habana: Instituto de Planificación Física (IPF).
- MORENO, M.L., MENA, A. J., ZÚÑIGA, L. M., TORRENS, M. I., DURAN, C. G., DE ARMAS, C. N. (2009). *Plan Maestro de Desarrollo Turístico. Eje Los Caracas-Chuspa. Plan de implementación y control del proceso del Plan Maestro. Estado de Vargas, Venezuela*. Cuba: Instituto de Planificación Física.

PASCUAL, T. (2008). *Plan de manejo de la zona priorizada del centro histórico de la ciudad de Camagüey*. Tesis de maestría en Conservación de Centros Históricos y Rehabilitación del Patrimonio Edificado no publicada, Universidad de Camagüey *Ignacio AgramonteLoynaz*, Camagüey, Cuba.

RAZQUIN, M (2002). Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia. En D. Blanquer, J. M. Alegre, A. Blasco, G. Roger, T. R. Fernández, A. M. Fuertes, *Ordenación y gestión del territorio turístico* (pp. 111-145). Valencia, España: Ed. Tirant lo Blanch.

RODRÍGUEZ, B. A. (2012). *Sistema de instrumentos para la elaboración e implementación del Plan Estratégico 2012-2016 del Turismo en Camagüey*. Tesis de maestría en Gestión Turística no publicada, Centro de Estudios Multidisciplinarios de Turismo, Universidad de Camagüey *Ignacio AgramonteLoynaz*, Camagüey, Cuba.

TORRENS, M. I. (2014). *La experiencia del planeamiento y gestión del turismo en la ciudad de Camagüey (2005-2008)*. Camagüey, Cuba: Dirección Provincial de Planificación Física.

VERA, J. F., LÓPEZ, F., MARCHENA, M. J. Y ANTÓN, S. (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia, España: Ed. Tirant lo Blanch.

Recibido: 20/04/2015

Aprobado: 19/10/2015

*María Elena Betancourt García*. Universidad de Camagüey “Ignacio AgramonteLoynaz”.  
[elena.betancourt@reduc.edu.cu](mailto:elena.betancourt@reduc.edu.cu)