

# **TURISMO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: EL ESTUDIO E INFORME ESTRATÉGICO DEL TURISMO URBANO Y TERRITORIAL**

BELÉN GÓMEZ MARTÍN\*, FRANCISCO LÓPEZ PALOMEQUE\*\* Y MARTÍ CORS  
IGLÉSIAS\*\*\*

Recibido: 15-2-04. Aceptado: 5-4-04. BIBLID [0210-5462 (2004-1); 34: 95-109].

**PALABRAS CLAVE:** tren de alta velocidad, planificación estratégica, turismo,  
Lleida.

**KEY WORDS:** high speed train, strategic planning, tourism, Lleida.

**MOTS-CLEFS:** Train Grand Vitesse (TGV), aménagement stratégique, tourisme,  
Lleida.

## RESUMEN

En este artículo se presenta, como estudio de caso, la experiencia de un trabajo sobre planificación estratégica del turismo: el «Estudio e Informe Estratégico del Turismo Urbano y Territorial», que constituye una parte del *Plan de Dinamización de la Alta Velocidad de Lleida*. Se explica la metodología utilizada para la elaboración del «Estudio e Informe Estratégico» (se ha optado por la planificación estratégica); se resume el contenido básico de la diagnosis estratégica y del plan de acciones; se describen las consideraciones finales del estudio y, finalmente, se concluye con una breve caracterización de los documentos elaborados, en términos comparados con los planes estratégicos de las ciudades y regiones de España, y con unas reflexiones sobre la situación en que se encuentra el *Plan* y el Estudio un año después de su redacción.

## ABSTRACT

In this paper what is presented, as a case study, is the experience of a work about tourism strategic planning: «Strategic Study and Report of the Urban and Territorial Tourism», which constitutes one part of the *Dynamization Plan of High Speed of Lleida*. It is explained the methodology used for the elaboration of the «Strategic Study and Report» (we have been opted for the strategic planning); what is summarized is the basic contents of the strategic diagnosis and the actions plan; the final reflections of the study are described; and, finally, it is concluded with a short characterization of the elaborated documents, compared with the strategic plans of the cities and regions of Spain, and with some reflections about the situation of the Plan and the Study one year after of the editing.

\* Dep. de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, Universidad de Barcelona. E-mail: bgomez@ub.edu

\*\* Dep. de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, Universidad de Barcelona. E-mail: lopez.palomeque@ub.edu

\*\*\* Dep. de Ciències de la Terra, Universitat de les Illes Balears. E-mail: vdtmci0@clust.uib.es

## RÉSUMÉ

Dans cet article on présente, comme sujet d'analyse, l'expérience d'un travail sur l'aménagement stratégique du tourisme: «Étude et Rapport Stratégique du Tourisme Urbain et Territorial», lequel représente une partie du *Plan de Dynamisation du TGV à Lleida*. Il s'expose la méthodologie qu'on a souvi pour l'élaboration du «Étude et Rapport Stratégique» (on a opté pour l'aménagement stratégique); une synthèse sur le contenu principal de la diagnostique stratégique et le plan d'actions; on décrit les considérations finales du étude et, finalement, on conclue avec une brève caractérisation des documents élaborés, en comparaisant avec des plans stratégiques d'autres villes espagnoles, et avec des réflexions sur la situation actuel du *Plan et Rapport*, un an après de son élaboration.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se observa un despliegue de nuevas propuestas en la planificación y gestión del territorio. A pesar de las dudas sobre su eficacia y del balance desigual de sus resultados se aboga por incorporar la planificación como instrumento de gestión territorial con el fin, entre otros, de optimizar los usos y funciones del espacio, aprovechar los recursos de manera responsable y evitar los efectos no deseados del mercado, frente a los procesos espontáneos y los efectos inducidos por lógica de las oportunidades en un escenario sin regulación.

Para hacer frente a los procesos de desarrollo local y regional se recurre a una política local y a una gestión de los espacios turísticos que comprende distintas modalidades de planificación, según los problemas a resolver, los objetivos y los agentes participantes, entre otros factores condicionantes (IVARS BAIDAL, 2003a). En este contexto, la planificación estratégica se ha consolidado, pese a sus limitaciones como modalidad de planificación para la gestión territorial, gracias a sus conexiones con otras modalidades de planificación con incidencia territorial (PUJADAS y FONT, 1999). Con este instrumento de gestión se pretende diseñar y decidir un conjunto de acciones para optimizar el sistema económico y territorial existente. Tal como se ha puesto en evidencia en un estudio reciente ([www.ebropolis.es](http://www.ebropolis.es)), la planificación estratégica ha demostrado en los últimos años su importancia como herramienta de trabajo para propiciar el desarrollo equilibrado de las ciudades. Su evidente utilidad provoca que, año tras año, crezca el número de poblaciones que apuestan por su utilización en España: actualmente, después de una década de experiencia, son ya un centenar los planes estratégicos extendidos por todo el país.

Cabe destacar, asimismo, que en los procesos de planificación del desarrollo económico y territorial se observa como se incorpora el turismo por su papel estratégico y por ser considerado factor de desarrollo. En realidad, esto sucede bajo una doble aproximación: por un lado, se formulan estrategias para el desarrollo de las actividades turísticas y, por otro, el turismo se instrumentaliza como estrategia de desarrollo urbano y territorial (LÓPEZ PALOMEQUE, 2001).

La planificación estratégica territorial ha constituido uno de los instrumentos más utilizados por los responsables de las administraciones públicas para responder de

manera eficaz los retos que representan las profundas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales que están teniendo lugar en el cambio de milenio, e incluso hoy día la planificación estratégica está adquiriendo mayor prioridad y más relevancia que la planificación tradicional

Existen muchas definiciones de lo que es planificación estratégica, pero la más aceptada es la que considera que consiste en concebir un futuro deseable y establecer los medios reales para llegar al mismo. Lo que diferencia la planificación estratégica de otros tipos de planificación es que se trata de un proceso orientado a la acción: la planificación tradicional dibuja expectativas, mientras que la planificación estratégica combina acciones. Además, cabe añadir en un periodo como el actual la planificación estratégica adquiere la forma de un proyecto *integral, global y participativo*, que cuenta con una visión del futuro deseable y unos objetivos concretos. La planificación estratégica ha de concebirse como proyecto integral porque es común a todas las entidades, empresas e instituciones con más capacidad de influir en el municipio y ha de fundamentarse en el desarrollo de la cooperación entre sectores públicos y privado; ha de concebirse como proyecto global porque ha de considerar de manera unitaria e interdependiente el conjunto de aspectos y de factores que determinan el desarrollo económico y la calidad de vida en el territorio. Finalmente, esta planificación ha de ser participativa porque la participación es un aspecto básico de un plan estratégico, y clave para conseguir el consenso social y una amplia cultura estratégica, para obtener la implicación de todos (FORN y PASCUAL, 1995).

El propósito de este artículo es presentar como estudio de caso la experiencia de un trabajo sobre planificación estratégica del turismo, cuyo contenido permitirá ratificar las premisas descritas en el punto anterior. En concreto, se pretende exponer y valorar el contenido del «Estudio e Informe Estratégico del Turismo Urbano y Territorial», que ha constituido uno de los estudios del *Plan de Dinamización de la Alta Velocidad de Lleida* (2001). En consecuencia, el escrito pretende:

- 1) Informar brevemente del marco en el que se integra dicho Estudio, es decir del *Plan de Dinamización de la Alta Velocidad de Lleida*. El contenido de este plan ya ha sido difundido a través de varias comunicaciones en el XVII Congreso de Geógrafos Españoles (Oviedo, 2001), hecho al que se hará mención más adelante.
- 2) Explicar la metodología utilizada, el contenido básico de la diagnosis estratégica y el plan de acciones del «Estudio e Informe Estratégico del Turismo Urbano y Territorial»; y, finalmente,
- 3) Valorar la situación en la que se encuentran el Plan y el Estudio y reflexionar, a partir del caso presentado, sobre los límites de la planificación estratégica y sobre el significado de los planes estratégicos como instrumentos de gestión territorial. Este artículo se ha elaborado con posterioridad a la redacción del plan y ello permite contrastar lo que fue planeado con lo que ha podido ser realizado.

La comunicación de Vilagrasa (2001) presentada al XVII Congreso de Geógrafos Españoles y titulada «El tren de alta velocidad en Lleida. Estrategias de optimización

de su impacto», fue redactada en la fase inicial del Plan, a diferencia de la presente que se ha elaborado en la fase posterior a su finalización y trata solamente de uno de sus estudios, el de turismo. En su comunicación Vilagrasa explicó las fases iniciales de un plan de dinamización que se realizó para la ciudad y la región de Lleida con motivo de la llegada del tren de alta velocidad a la ciudad, la metodología utilizada (el planeamiento estratégico) y los ámbitos principales del desarrollo del plan.

Entre los argumentos y premisas del plan en dicha comunicación se señala que la llegada del tren de alta velocidad (TAV) a Lleida (prevista para el año 2002 y su continuidad hasta Barcelona y la frontera francesa en los años subsiguientes) crea expectativas razonables entre los agentes económicos de la ciudad y la región. Se afirma, asimismo, que la existencia del TAV no es una condición suficiente para que las localidades por las que pasa experimenten mejoras sustanciales en la estructura económica y territorial y que el TAV propicia ventajas comparativas importantes respecto a aquellos lugares que no cuentan con esta infraestructura. En consecuencia, sin ser una condición de crecimiento y de creación de bienestar, la llegada del TAV a Lleida puede dinamizar aspectos muy substanciales de la sociedad local.

En el contexto, tres instituciones leridanas, la Cámara de Comercio e Industria (de quién partió la iniciativa), el Ayuntamiento de Lleida y la Diputación acordaron a principios de 2001 el impulso de un *Plan de Dinamización de la Alta Velocidad de Lleida*. Este plan fue encargado al Departamento de Geografía y Sociología de la Universidad de Lleida, y Joan Vilagrasa fue nombrado director de estudios y secretario técnico del Plan. Para el diseño del plan se tuvo en cuenta que la llegada del TAV supondría cambios de escenario relevantes en tres aspectos concretos, los cuales necesitarían estudios y planificación: la movilidad en el territorio y, concretamente, la intermodalidad de las formas de transporte; la reestructuración urbana impulsada por la estación del TAV y la reestructuración económica fruto de una mayor potencialidad de algunas áreas económicas debido al incremento de la movilidad. Estas áreas definían tres líneas estratégicas del Plan, a las cuales se le sumaba una cuarta línea dedicada a la creación de nueva imagen urbana y territorial (Vilagrasa, 2001: 502). En la línea estratégica «reestructuración económica» se contemplaron diversos estudios, siendo uno de ellos el «Estudio e Informe Estratégico sobre el turismo urbano y territorial». Es este el objeto de este artículo, en los términos planteados en los puntos anteriores.

## 2. EL ESTUDIO E INFORME ESTRATÉGICO DEL TURISMO URBANO Y TERRITORIAL DE LLEIDA

### 2.1. *El Estudio, una parte del Plan de Dinamización*

La diagnosis estratégica sobre el turismo urbano y territorial de Lleida no es, tal como se ha informado, un proyecto autónomo e independiente, sino que forma parte de un trabajo más amplio y de enfoque global. Constituye una pieza de la diagnosis estratégica del *Plan de Dinamización de la Alta Velocidad en Lleida*. La identificación

de los hechos clave de este estudio ya están implícitos en la voluntad de realizar el *Plan de Dinamización* y en su objetivo general: establecer los criterios de aprovechamiento óptimo de las oportunidades que ha de propiciar el TAV a su paso por Lleida. Este objetivo general se desglosa en otros de carácter parcial:

- 1) Tener un conocimiento lo más profundo y realista posible sobre las oportunidades creadas.
- 2) Determinar las principales iniciativas y acciones con el fin de crear sinergias positivas de aprovechamiento de las oportunidades.
- 3) Crear conciencia entre los agentes económicos locales y entre la sociedad en general de los cambios socioeconómicos y territoriales que pueden ocurrir.

Evidentemente, estos objetivos generales y específicos se proyectan sobre el sector turístico y ello comporta la necesidad de:

- a) Conocer los rasgos básicos del sistema turístico y las disfunciones o temas críticos.
- b) Determinar la influencia y los efectos de la llegada del TAV en el sistema turístico.
- c) Definir las respuestas más idóneas de los agentes del sistema turístico con el fin de aprovechar las oportunidades de negocio que puede generar la llegada del TAV.

El contenido de las páginas que siguen corresponden a los resultados del estudio e informe que se ha realizado para responder a estos objetivos. Los resultados se exponen de manera sintetizada, con una secuencia lógica en tres puntos:

- 1) El turismo en las Terres de Lleida: componentes básicos;
- 2) La Diagnósis Estratégica y, finalmente,
- 3) El Plan de Acciones.

El planteamiento del Plan de Dinamización marca los objetivos de este *Estudio e Informe Estratégico del Turismo*, tal como ya se ha señalado, pero también marca la metodología empleada para llevar a cabo el estudio. Para hacer frente a la Diagnósis Estratégica se ha realizado un análisis o reconocimiento del perfil básico del sector turístico, a partir de la recogida y tratamiento de información objetiva y de la consulta de expertos conocedores de la realidad del sector, mediante la técnica de la entrevista en profundidad o entrevista cualificada. Estas tareas han conducido a la identificación de unos factores externos y unos factores internos del sistema turístico de la ciudad y de las comarcas de Lleida y a la formulación de la matriz DAFO.

Para formular el Plan de Acciones se ha tenido en cuenta, en primer lugar, las líneas estratégicas y objetivos deducidos de la matriz DAFO y, además, las técnicas de previsión fundamentadas en información subjetiva (opinión), tanto el registro de información a partir de la entrevista individual con diversos agentes del sector como el

registro de información a partir de mesas de trabajo, en tres sesiones, que han permitido la interacción del equipo redactor y de los expertos.

## 2.2. *El TAV y el turismo en las Terres de Lleida*

La llegada del TAV a las Terres de Lleida, en concreto a la ciudad de Lleida, constituye un nuevo factor externo que, como tal, supondrá un cambio en el sistema de transportes e incidirá sobre la accesibilidad territorial. La incorporación de una nueva infraestructura viaria, de un nuevo modo de transporte en el marco regional, modificará las condiciones de conexión de las Terres de Lleida con el espacio económico regional y suprarregional. La llegada del TAV a la ciudad la acercará a los núcleos urbanos y regiones más importantes; reducirá el tiempo de desplazamiento, sin olvidar la incidencia en la percepción del «mapa», que derivará en una nueva aprehensión de lejanía o proximidad. En este caso, de mayor proximidad y conexión con la red, de estar en la red. Sin duda, la llegada del TAV contribuirá a la conformación de una imagen «positiva» de Lleida asociada al hecho de tener TAV (idea de modernidad, de mayor accesibilidad, de integración, de ciudad o territorio importante...).

La llegada del TAV a las Terres de Lleida también tendrá para las comarcas pirenaicas los mismos efectos que los señalados para el caso de Lleida. Sin embargo, es necesario tener presente un hecho diferencial: el TAV no llega a la montaña. En realidad, el TAV permitirá reducir la distancia/tiempo en el primer tramo para ir al Pirineo vía Lleida. Faltará el segundo tramo: de Lleida a las comarcas de montaña, que mantendrá *a priori* las mismas características.

El cambio en la accesibilidad a las Terres de Lleida afectará al sector turístico y configurará un marco de oportunidades para los agentes que intervienen en el mismo. Es por ello que la llegada del TAV y la situación creada a su alrededor constituye un pretexto y una oportunidad para iniciar un proceso de conocimiento y ordenación del sistema turístico, aprovechando las inercias generadas por la movilización de los recursos institucionales, sociales y financieros. La movilización que ha generado este acontecimiento debe ser aprovechada para mejorar el sistema turístico, todos sus componentes, tengan o no que ver con las oportunidades del TAV.

Las Terres de Lleida tienen un papel moderado como destino turístico a escala regional, si bien algunos de sus productos más emblemáticos han conseguido una posición líder en el mercado (es el caso del turismo de nieve y de deportes de aventura desarrollados en el Pirineo). Globalmente, el sistema turístico de las Terres de Lleida está consolidado: la superación de la fase de mercado de demanda ha dado paso a la fase actual de mercado de oferta. Este sistema turístico ya no es un sistema incipiente o improvisado, es una realidad que mueve un volumen importante de recursos humanos y financieros, y que ha implicado a una buena parte de la sociedad leridana.

De todos modos, las diversas comarcas de Lleida han vivido un desarrollo desigual del turismo por lo que se observan muchos contrastes en el nivel de aprovechamiento de los recursos, en la frecuentación turística y en el papel del turismo en la economía de cada comarca o municipio. La aproximación y las referencias turísticas

sobre el conjunto de la provincia pueden presentar, en consecuencia, un cierto grado de abstracción. Es por ello que la realidad aconseja centrar el análisis de mercado en ámbitos homogéneos, por lo que se tratará no sólo el conjunto de las Terres de Lleida sino también, separadamente, el turismo en la ciudad de Lleida y el turismo de nieve y de montaña (este último, máximo exponente del turismo en las comarcas pirenaicas y prepirenaicas).

### 2.3. *La Diagnósis Estratégica*

El análisis de los rasgos básicos del sistema turístico de las Terres de Lleida ha puesto en evidencia *oportunidades* y *amenazas* en relación con el marco turístico regional y *fortalezas* y *debilidades* en relación con sus propias características internas. De este modo, el *análisis externo* ha destacado unas oportunidades basadas en unas circunstancias positivas del marco general. Cabe señalar, en primer lugar, el crecimiento general del turismo en términos cuantitativos, gracias a un contexto regional favorable, así como la disponibilidad de recursos y productos potenciales que coinciden con las nuevas tendencias de la demanda: las Terres de Lleida se ven favorecidas, pues, por las nuevas pautas de consumo turístico. También supone una oportunidad para el desarrollo del sistema turístico la generalización de un estado de opinión favorable a los nuevos procesos de desarrollo del turismo que favorecerá el fomento del turismo leridano. Este desarrollo va acompañado de un nuevo planteamiento en la gestión del turismo, con procesos participativos, que contempla también un renovado papel de los agentes del sector público y del sector privado. Por otra parte, la implantación de nuevas iniciativas turísticas serán, asimismo, favorecidas por la incorporación definitiva de la función turística en las Terres de Lleida, en el marco de una tendencia de turistificación del territorio o territorialización del turismo. El resultado de este proceso es que todo el territorio se convierte en escenario turístico.

El análisis de externo ha permitido detectar diversas *amenazas* fundamentadas en algunos de los rasgos del marco económico y territorial. Así, el carácter cada vez más competitivo del mercado turístico, en el que se observa una proliferación de iniciativas y de nuevos productos y destinos turísticos, supone una clara amenaza, igual que el hecho de que la llegada del TAV a las Terres de Lleida es en buena medida ajena al sistema turístico y, por tanto, su aprovechamiento estará supeditado principalmente a otros usos y funciones. Además, se prevé que el aprovechamiento estratégico del TAV por parte de otros centros y espacios turísticos regionales restará protagonismo y eficacia a las acciones de Lleida y las Terres de Lleida en relación con las oportunidades deseadas. Por último, otra amenaza la constituye la escasa cultura de viaje en tren para desplazarse por motivaciones turísticas, a pesar de los esfuerzos que se están realizando para romper esa realidad.

El *análisis interno* recoge las fortalezas y debilidades del sistema turístico en su conjunto y también para los productos más destacados de la unidad de estudio: el turismo de nieve, el turismo de montaña y el turismo urbano de la ciudad de Lleida (véanse cuadros 1 y 2).

En relación con el conjunto del sistema turístico, el análisis interno ha detectado diversas fortalezas. Así, tanto la potencialidad de recursos turísticos de las Terres de Lleida, y su posibilidad de explotación comercial, como la amplia gama de productos —entendida como factor de competitividad turística— o el buen posicionamiento y estabilidad en el mercado de los diversos productos existentes son puntos fuertes indiscutibles. Entre dichos productos destacan el turismo de nieve, el turismo de naturaleza, el turismo de deportes de aventura y el turismo cultural, además del turismo de reuniones, negocios y congresos en Lleida. Sin duda, esta identificación de productos permite corroborar el elevado nivel de adecuación de los productos con las motivaciones de la demanda.

Otro argumento que ha sido valorado como fortaleza es el hecho de que aún existe un margen de crecimiento de las actividades turísticas en las Terres de Lleida, que se debe en buena medida a la buena distribución territorial de los recursos turísticos, que dará paso al predominio de un turismo difuso el cual permitirá dinamizar el sistema con la consolidación de pequeñas y medianas empresas que generaran sinergias con los negocios de las llamadas actividades complementarias. También se han identificado como puntos fuertes el hecho de disponer de una imagen conocida, tanto del conjunto de las Terres de Lleida como de los productos más emblemáticos, y una percepción positiva del escenario turístico; la disponibilidad de una excelente renta de posición en relación con los mercados de demanda (área metropolitana de Barcelona y otras regiones urbanas cercanas); la propia llegada del TAV, que puede actuar como factor de consolidación y dinamización del sistema, facilitando la captación de nuevos segmentos de demanda y, finalmente, la existencia de instituciones formativas en turismo pueden permitir una mejora en la cualificación de los recursos humanos y la gestión del conjunto del sistema turístico.

Las *debilidades* del conjunto del sistema turístico deducidas del análisis interno han sido asimismo diversas, si bien poco jerarquizadas, y tienen que ver con todos los componentes del sistema. En relación con la oferta, hay que considerar la débil articulación turística de algunos espacios intermedios con escasa potencialidad de recursos en relación con las comarcas de mayor desarrollo turístico, la limitada oferta de equipamientos y servicios turísticos adecuados a las exigencias de la demanda, la estacionalidad turística en algunas comarcas de las Terres de Lleida en función de la especificidad de sus productos o el carácter atomizado de una buena parte de la estructura empresarial turística y actitud conformista hacia el nuevo escenario de oportunidades.

Las debilidades también se han identificado en torno a la naturaleza y comportamiento de los agentes. Por ejemplo, se han valorado como puntos débiles la diversidad de intereses de los diferentes agentes del sector, con la consiguiente formulación de estrategias contrapuestas que dificulta la toma de decisiones hacia los proyectos comunes en el nuevo escenario y, por otro lado, la falta de coordinación y cooperación entre los diferentes agentes que intervienen en la gestión pública del turismo. Esta falta de comunicación y coordinación también se detecta entre los diferentes agentes que intervienen en la gestión del territorio (carreteras, alojamientos, empresas eléctricas, estaciones de esquí, medio natural, industria), que tienen la obligación de dialogar

Cuadro 1. Fortalezas del turismo urbano y del turismo de nieve y montaña

<i>Turismo urbano</i>	<i>Turismo de nieve y de montaña</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencialidad del patrimonio cultural y la posibilidad de una explotación turística innovadora.</li> <li>• Vitalidad socioeconómica e institucional de la ciudad. La región de Lleida genera la presencia de visitantes y, consecuentemente, la necesidad de ofertar una gran diversidad de servicios para el consumo de los viajeros.</li> <li>• Situación y conectividad de la ciudad, que le confieren una estimable renta de situación, y que puede ser reforzada con la conexión a la red del TAV. Este hecho puede fortalecer su función turística al acercarla a los principales centros emisores.</li> <li>• Integración en la red de ciudades conectadas por el TAV, un símbolo de modernidad y progreso, que puede incentivar la puesta en marcha de estrategias conjuntas de desarrollo turístico.</li> <li>• Sensibilidad y disposición de la administración pública para la gestión del turismo urbano desde una doble óptica: el diseño de estrategias para el fomento del turismo urbano y el papel del turismo como estrategia de desarrollo de la ciudad.</li> <li>• Existencia de la Escuela Universitaria de Turismo Terres de Lleida, que posibilitará hacer frente a las demandas de formación especializada implícitas en el crecimiento del turismo de la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevada potencialidad turística de los recursos naturales y culturales de las comarcas de montaña, acentuada por su singularidad y favorecida por su carácter poco hostil.</li> <li>• Existencia de una política de montaña que contempla las posibilidades de explotación turística como estrategia de desarrollo de las comarcas pirenaicas y contempla, del mismo modo, la necesidad de ayuda para financiar las iniciativas.</li> <li>• Percepción positiva hacia el fenómeno turístico por parte de la población local, al ser entendido como una actividad de desarrollo económico.</li> <li>• Posición líder del turismo de nieve y el papel destacado del Pirineo de Lleida como escenario de ocio.</li> <li>• Potencialidad derivada de las nuevas modalidades turísticas relacionadas con la nieve, además del esquí tradicional, y las posibilidades derivadas de la integración con otras formas de turismo de montaña.</li> <li>• Margen de crecimiento de la demanda interna, que todavía no ha tocado techo, y la capacidad de captación de algunos segmentos de demanda internacional.</li> <li>• Buena prensa e imagen que tiene y suscita el turismo de nieve (alta valoración e imitación de roles sociales).</li> <li>• Protección de espacios naturales y reconocimiento internacional del patrimonio cultural, que ha generado una valoración social positiva y ha conferido a las comarcas de montaña una mayor capacidad de atracción y frecuentación turística.</li> <li>• Carácter casi exclusivo de las comarcas de montaña lleridanias como escenario privilegiado para la práctica de los deportes de aventura, que tienen el valor añadido de ser lugar de celebración de campeonatos internacionales.</li> <li>• Despliegue de estrategias de intermodalidad, un punto fuerte desde la perspectiva de las posibilidades de creación de nuevos negocios turísticos. Se contempla la conexión montaña-lleida gracias al surgimiento de nuevas formas de desplazamiento.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Debilidades del turismo urbano y del turismo de nieve y montaña

<i>Turismo urbano</i>	<i>Turismo de nieve y de montaña</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carácter «vertical» del producto turismo urbano de Lleida, que limita la capacidad de atracción.</li> <li>• Falta de recursos turísticos de primer orden en el ámbito del turismo cultural, capaces de generar por sí mismos flujos de escala nacional e internacional.</li> <li>• Falta de una oferta de alojamiento de categoría alta y servicios complementarios especializados que puedan atraer y fijar una demanda de calidad.</li> <li>• Dispersión de las competencias y acciones institucionales en materia de patrimonio cultural y en relación a su uso turístico. Actualmente las competencias son dispersas en diversos organismos (Diputación, Ayuntamiento, Obispado...) que tienen percepciones, objetivos y propuestas no siempre coincidentes, por ejemplo en el caso de los museos.</li> <li>• El handicap de las condiciones climáticas extremas (verano/invierno) que obliga a considerar este factor en el momento de diseñar los productos específicos para conseguir el máximo confort posible, satisfaciendo así a la demanda.</li> <li>• Inseguridad ciudadana en los sitios turísticos más emblemáticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desequilibrios en la distribución espacial de la oferta y de los servicios complementarios especializados, y desequilibrios en la composición y categoría de los establecimientos y los servicios.</li> <li>• Disfunciones en la complementariedad temporal de la oferta de los diversos productos turísticos, que se manifiesta de manera desigual según las comarcas.</li> <li>• Dificultades de acceso y la lejanía de las comarcas de montaña, que restan competitividad a la oferta turística.</li> <li>• Limitaciones de las comunicaciones internas entre y dentro de cada comarca.</li> <li>• Complejidad organizativa y funcional de la intermodalidad, que puede limitar el nuevo modelo de desplazamiento (quitar atractivo y eficacia).</li> <li>• Comportamiento y motivaciones de la demanda de turismo de montaña, que prima o está acostumbrada a la organización independiente y al uso del vehículo privado (comodidad, capacidad operativa), frente al papel del transporte público/transporte privado.</li> <li>• Progresiva identificación del turismo de montaña con turismo masivo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

y llegar a entendimientos para mantener en buen estado el principal activo de estas tierras (el territorio como escenario turístico), por lo que esta debilidad acentúa las limitaciones del sistema turístico.

Otras debilidades hacen referencia a la articulación de TAV en el sistema turístico y de éste en las estructuras económicas y territoriales preexistentes. En este sentido, destaca la reducción de los canales de financiación y ayuda al desarrollo local que se observa en los nuevos criterios de política regional; la existencia de déficits y disfunciones en el sistema de transportes de las Terres de Lleida (infraestructuras y medios) que afectan a la movilidad, en particular la conexión montaña-llano y también entre las dos vertientes del Pirineo (conexión con Francia); el hecho de que la atracción del TAV puede ocultar y no considerar otros proyectos y posibilidades para la mejora del sistema de transportes que afecten a la movilidad dentro de la demarcación y la comunicación en el marco regional y, finalmente, la disfunción entre las oportunidades y expectativas generadas por la llegada del TAV y la limitada capacidad de respuesta de los equipamientos y servicios turísticos actuales. Por último, en el ámbito de la comunicación se han valorado como puntos débiles tanto los indicios de agotamiento de la marca «Ara Lleida» y la necesidad de tomar decisiones para aclarar su nivel de eficacia, como la falta de conocimiento por parte de la sociedad y algunas instituciones leridanas de las posibles oportunidades generadas por la llegada del TAV.

#### 2.4. *El Plan de Acciones*

Cuadro 3. *Principales Líneas Estratégicas*

Línea Estratégica 1.	Difusión del proyecto TAV, de las actuaciones de las administraciones y del contenido del Plan de Dinamización.
Línea Estratégica 2.	Organización territorial y sectorial del sistema turístico, con especial énfasis en los mecanismos de articulación de los elementos y toma de decisiones por parte de los agentes del sector.
Línea Estratégica 3.	Conocimiento del mercado turístico, particularmente de la demanda actual que visita las Terres de Lleida y la ciudad de Lleida, así como de la demanda potencial.
Línea Estratégica 4.	Mejora y ampliación de la oferta turística, considerando tanto la construcción de nuevos alojamientos hoteleros como la creación de equipamientos y servicios turísticos.
Línea Estratégica 5.	Consolidación de productos mediante la articulación horizontal en redes de ámbito regional.
Línea Estratégica 6.	Mejora del escenario turístico a escala local y regional.
Línea Estratégica 7.	Definición de estrategias de comunicación (imagen de marca y promoción) más efectivas para la ciudad y para el conjunto de las Terres de Lleida.
Línea Estratégica 8.	Introducción y consolidación de nuevas formas de comercialización turística.
Línea Estratégica 9.	Formación turística y recursos humanos del sector turístico.
Línea Estratégica 10.	Organización intermodal de la movilidad turística y optimización de la llegada del TAV.

La valoración de los componentes básicos de la diagnosis y el propósito de trasladarla al campo operativo, para aprovechar las oportunidades mediante la explotación de las fortalezas y la anulación de las debilidades y amenazas, ha permitido identificar diversas estrategias que han sido sintetizadas en un total de 10 líneas estratégicas (véase cuadro 3). Éstas estructuran el Plan de Acciones que comprende la identificación de los objetivos específicos de cada línea estratégica y la descripción de las propuestas de acción y recomendaciones (en total, 27 propuestas de actuación y 14 recomendaciones), asignando de manera genérica el agente o agentes responsables en cada caso.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

Las conclusiones últimas en una diagnosis estratégica son, por un lado, las propuestas de actuación, que en este caso quedan recogidas en el Plan de Acciones y, por otro, la ineludible referencia a los mecanismos y al ente responsable de la implementación y seguimiento del Plan. No obstante, en esta ocasión se creyó oportuno cerrar el Estudio con unas consideraciones finales sobre el proceso de elaboración y de valoración sobre la planificación estratégica como instrumento de gestión:

1. La singularidad del fenómeno turístico y la dificultad de delimitarlo. El turismo es un fenómeno de carácter horizontal e intersectorial. De los diversos rasgos distintivos del turismo, desde la perspectiva económica y territorial, cabe tener presente:
  - a) el carácter diverso y difuso del tejido productivo;
  - b) el carácter difuso de los beneficios económicos y de los impactos generados por el turismo;
  - c) el carácter difuso de las repercusiones de factores externos;
  - d) la influencia de su carácter difuso en la concepción y percepción del hecho turístico. Estas singularidades dificultan la delimitación del universo empresarial turístico y del territorio donde se despliegan estos negocios y ello supone un *handicap* en el momento de acotar el alcance y la intensidad de la influencia de la llegada del TAV en el sistema turístico de Lleida. Estos argumentos determinan que cualquier diagnosis turística tenga que ser flexible y abierta.
2. La gestión turística y la importancia de la administración pública. En el nuevo escenario turístico aparecen nuevos argumentos que avalan e incluso refuerzan el protagonismo de la administración pública. De todos modos, su papel en la gestión pública del turismo requiere la actuación conjunta y coordinada con el sector privado y voluntariado para poder alcanzar competitividad a través de la calidad y de la eficiencia.
3. La llegada del TAV, un factor más en el desarrollo del turismo. La llegada del TAV a Lleida afectará, sin duda, al sistema turístico de la ciudad y de las comarcas de Lleida, y ésta ha sido la premisa que ha guiado la realización de

este estudio. Ahora bien, como punto de partida también se han de tener presente dos evidencias que, asimismo, se han constatado en la realización del Estudio: a) que existen otros factores que intervienen en el despliegue territorial y económico del turismo y que tendrán mayor protagonismo que la llegada del TAV en el futuro desarrollo del turismo de la ciudad y de las comarcas de Lleida; b) que existen negocios, actividades turísticas y territorios no sometidos a la influencia directa del efecto TAV.

4. El *Estudio e Informe Estratégico sobre Turismo*: un componente del Plan de Dinamización. Tal como se ha dicho en la Introducción, este estudio específico se integra en el *Plan de Dinamización de la Alta Velocidad de Lleida*. Las coordenadas del *Plan* son las que dan sentido a la formulación de objetivos específicos y a la metodología empleada en la realización del Estudio sobre turismo urbano y territorial.

Para cumplir con los objetivos de este artículo y tras haber informado del *Plan de Dinamización*, haber explicado la metodología utilizada, el contenido básico de la diagnosis estratégica y el plan de acciones del «Estudio e Informe Estratégico del Turismo Urbano y Territorial»; y tras haber descrito las consideraciones finales del Estudio, corresponde finalizar con una breve caracterización del Plan y del Estudio, en términos comparados con la planificación estratégica de ciudades y regiones de España, así como con una reflexión sobre la situación en que se encuentra el Plan y el Estudio:

- a) El ámbito territorial del Plan de Dinamización es doble: «urbano» y «regional». Por una parte, se focaliza en la ciudad de Lleida y, por otra parte, se contempla toda la región de Lleida como área funcional afectada y escenario de la influencia del TAV. El origen o causa inicial que motiva la elaboración del plan es en este caso un «hecho singular», equivalente a un evento: la llegada del TAV a Lleida y las posibilidades positivas para la estructura socioeconómica y territorial, tanto para la ciudad como para la región. En la mayoría de los planes estratégicos de ciudades y regiones españolas la causa inicial de los mismos ha sido, por orden de importancia, la necesidad de superar situaciones de crisis con medidas de revitalización; la voluntad de mejorar la situación existente o la necesidad de formalizar la colaboración pública-privada, entre otras causas. El liderazgo en el proceso de propuesta, elaboración y ejecución del *Plan de Dinamización* y, en particular, de su Estudio e Informe Estratégico sobre Turismo ha correspondido al sector público. Un liderazgo público con tres actores principales, a los que también se les responsabiliza de la buena parte de las acciones estratégicas en materia de turismo: la Cámara de Comercio e Industria, el Ayuntamiento de Lleida y la Diputación provincial.
- b) La redacción del plan finalizó en el año 2002, aprobándose el documento definitivo en el mes de junio. En consecuencia, en la actualidad el Plan de Dinamización —con su correspondiente plan de acciones en el ámbito del

turismo— está formalmente en fase de implantación y ejecución. No obstante, tal como se sabe (y ello ha sido recogido profusamente y de manera reiterada por los medios de comunicación), una de las premisas estructurales del *Plan de Dinamización* no se ha cumplido: la llegada del TAV a Lleida en el 2002. El conjunto del proyecto ha sufrido un retraso en su ejecución. Esta falta de funcionalidad operativa perjudica sin duda la realización del plan, por cuanto se ha demorado la condición previa para el despliegue de las acciones, diseñadas para optimizar las oportunidades inducidas por la llegada del TAV. En consecuencia, a la pregunta ¿en qué fase se encuentra el plan y cuál es el grado de ejecución?, hay que contestar que el grado de ejecución es bajo en algunos ámbitos, puesto que su implantación se ha visto aplazada, al menos en lo referente a la mayor parte de las acciones en materia de turismo, debido a la circunstancia señalada. De hecho, el sistema turístico leridano prácticamente no se ha podido beneficiar en el año 2003 de las oportunidades derivadas de la mayor accesibilidad a Lleida. Se han tenido que modificar algunas campañas publicitarias que inicialmente incorporaban la disponibilidad funcional del TAV e incluso se habla de los efectos negativos derivados del retraso, tanto en el comportamiento de esta temporada turística como en la imagen negativa que ello ha supuesto.

- c) El *Plan de Dinamización* contempla estructuralmente cuatro visiones estratégicas: la intermodalidad, la reestructuración urbana, la económica y la creación de una nueva imagen urbana y territorial. En una de estas visiones, la reestructuración económica, se sitúa el Estudio e Informe Estratégico del Turismo. En consecuencia, se puede afirmar que el turismo ha sido considerado como fundamento de una de las visiones estratégicas del *Plan de Dinamización de la Alta Velocidad de Lleida*. De hecho, en los planes estratégicos de las ciudades y regiones españolas se identifican como objetivos más deseados (que luego conforman las visiones estratégicas) la modernización y adecuación de las infraestructuras, así como la mejora de la calidad de vida. A otro nivel, pero como visiones estratégicas destacadas, figuran como más citadas la cultura, el medio ambiente, el turismo y la actividad industrial. El turismo aparece, pues, como uno de los componentes clave y prioritarios de los planes estratégicos de ciudades y regiones españolas, tal como sucede en el caso de Lleida.

## 5. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS ELECTRÓNICOS

- BELLET SANFELIU, C. (ed.) (2000): *Les oportunitats del tren d'alta velocitat a Lleida*. Lleida, Pagès editors.
- FORN, M. y PACUAL, J. M. (1995): *La planificació estratègica territorial. Aplicació als municipis*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- GANAU CASAS, J. (2001): «City marketing, planificación estratégica y alta velocidad: el ejemplo de Lleida». En AGE: *Actas del XVII Congreso de Geógrafos españoles*. Oviedo, Universidad de Oviedo, CeCodet y GEA, págs. 325-328.

- IVARS BAIDAL, J. A. (2003a): «Política local y gestión de los espacios turísticos», en X. Santos (ed.), *La Geografía y la gestión del turismo*, Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, págs. 17-55.
- , (2003b): *Planificación turística de los espacios regionales de España*, Editorial Síntesis, Madrid.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2001): «El turismo en el desarrollo local y regional: aportaciones conceptuales», en J. L. LUZÓN y N. DANTASLÉ, *Desarrollo Regional*, Barcelona, Xarxa Temàtica Medamèrica; págs. 109-140.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F.; GÓMEZ MARTÍN, B. y CORS IGLÉSÍAS, M. (2002): «Estudi i Informe Estratègic sobre el turisme urbà i territorial», en VILAGRASA, J. (dir.): *Pla de dinamització de l'Alta Velocitat a Lleida*. Lleida, Documento inédito (véase también [www.lleidatav.org](http://www.lleidatav.org)).
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, Ed. Síntesis
- VILAGRASA IBARZ, J. (2001): «El tren de alta velocidad en Lleida. Estrategias de optimización de su impacto», en AGE: *Actas del XVII Congreso de Geógrafos españoles*. Oviedo, Universidad de Oviedo, CeCodet y GEA, págs. 501-504.

#### DIRECCIONES DE INTERNET

- [www.lleidatav.org](http://www.lleidatav.org):
- [www.ebropolis.es](http://www.ebropolis.es):

#### AGRADECIMIENTOS

Este artículo se inscribe en el proyecto de investigación BSO2002-02427, titulado *Gestión turística del patrimonio natural y cultural en el desarrollo local de los espacios de interior de Cataluña*, financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y en el marco del Grup de Recerca d'Anàlisi Territorial i Desenvolupament Regional, 2001SGR 00016, que cuenta con un Ajut de Suport a la Recerca del III Pla de Recerca de Catalunya, Generalitat de Catalunya.

