

La gestión municipal del turismo: oportunidades y retos

Ciclo de talleres

«El Gobierno Local a debate»

Clemente J. Navarro (coord.)

Universidad Pablo de Olavide

Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab



La gestión municipal del turismo: oportunidades y retos

Ciclo de talleres

«El Gobierno Local a debate»

La gestión municipal del turismo: oportunidades y retos

Ciclo de talleres

«El Gobierno Local a debate»

Clemente J. Navarro (coord.)

Universidad Pablo de Olavide

Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab



Centro de Estudios Andaluces
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR**

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior,
Junta de Andalucía

© Del texto: los autores, 2019

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces

Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, julio de 2019

ISBN: 978-84-949569-9-7

1.	LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL TURISMO: OPORTUNIDADES Y RETOS.....	9
	<i>María Velasco González</i>	
1.1.	El fenómeno turístico hoy	9
1.2.	El turismo en la agenda local	11
1.3.	Cambio de perspectiva	14
1.4.	Bibliografía.....	22
2.	PRINCIPALES IDEAS DEL DEBATE: HACIA UNA POLÍTICA DE TURISMO EN LOS MUNICIPIOS.....	23
2.1.	El turismo como estrategia de desarrollo local: si, pero... ¿cuánto?, ¿cómo?	23
2.2.	La planificación de la política turística: integrar, diversificar, ampliar, analizar	25
2.3.	El reto de la colaboración: la diversidad de actores y los retos de acción conjunta	27

El Observatorio del Gobierno Local en Andalucía (OGLA) viene celebrando ininterrumpidamente desde 2012 el Ciclo de Talleres ‘Gobierno Local a Debate’. Con estos encuentros el Centro de Estudios Andaluces pretende generar un núcleo de reflexión, análisis, diagnóstico y propuestas a partir de las contribuciones de expertos del mundo académico, de los actores políticos y responsables públicos, así como del personal técnico de este sector. Con ello se pretende la generación de una masa crítica de intercambio de conocimientos y experiencias que permitan la elaboración de propuestas de actuación para el mundo local.

El Comité Asesor del OGLA, en el que participan diversos especialistas de las universidades andaluzas, así como representantes institucionales del mundo local, elabora la agenda de actuaciones anuales. En ella se estructuran los diversos talleres que abordan asuntos de interés público y claves para los gobiernos y administraciones locales.

Para alcanzar esta finalidad, desde el año 2014, la metodología de trabajo en los talleres es eminentemente práctica. En primer lugar, una persona especialista —propuesta por el Comité Asesor del OGLA— presenta un breve diagnóstico sobre el tema que se aborda, y expone algunas estrategias y/o experiencias desarrolladas al respecto en municipios, a modo de ejemplo. A continuación, se abre un turno de debate, moderado por la Dirección Científica del OGLA, en el que intervienen todas las personas participantes, que provienen tanto del ámbito académico como de la administración pública. Sus aportaciones son sistematizadas y resumidas como producto del trabajo realizado, además de la aportación de la persona especialista invitada.

Este documento recoge el trabajo desarrollado en el marco del taller «La gestión municipal del turismo: oportunidades y retos», celebrado el pasado 12 de noviembre de 2018 en la Sala de Juntas de la Delegación del Gobierno en Granada. En esta ocasión los ponentes fueron una especialista del mundo académico, representantes públicos y técnicos directamente involucrados en la gestión de la política de turismo, contando entre los asistentes con investigadores y técnicos de la política de turismo de diversos ayuntamientos. En concreto, intervinieron:

- María Velasco González, profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Universidad Complutense de Madrid.
- Raquel Ruz, Concejala de Movilidad y Protección Ciudadana, Turismo y Comercio del Ayuntamiento de Granada.
- María del Mar López Valverde, Técnica de Planificación y Desarrollo del Patronato Provincial de Turismo de Granada.
- Pablo Caballero, Asesor-colaborador del Ayuntamiento de Cenes de la Vega (Granada).
- Mariano García Castillo, Alcalde del Ayuntamiento de Puebla de Don Fabrique (Granada).
- Francisco Galiano Martínez, Representante de Turismo de la Mancomunidad del Marquesado del Zenete; Teniente Alcalde y Concejale de Turismo de Aldeire (Granada).
- Francisca Blanco, Alcaldesa del Ayuntamiento de Valderrubio (Granada).

1. La gestión municipal del turismo: oportunidades y retos

María Velasco González

Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid

El objetivo básico de la intervención es consensuar los términos del debate sobre la capacidad del turismo para generar desarrollo local y sus límites, en un proceso en el que los gobiernos locales tengan un papel protagonista.

Con esta intención reflexionaremos sobre los dos elementos básicos del planteamiento: el turismo y la acción pública local en este ámbito. Sobre el turismo, situaremos brevemente las dinámicas que lo definen hoy, observando algunos aspectos que lo condicionan y algunas dificultades que enfrenta la actividad en diferentes contextos. También, observaremos la posición del turismo en la agenda local, las estrategias que se han implantado a nivel municipal, sus limitaciones y fortalezas. Desde estos elementos podremos discutir los mecanismos que podrían ayudarnos a potenciar algunas de las oportunidades que existen y a enfrentar las dificultades que se encaran.

1.1. El fenómeno turístico hoy

Antes de reflexionar sobre qué posición ocupa el turismo en la agenda de los gobiernos locales y cuáles son los principales retos que deben enfrentar los decisores municipales, es necesario considerar algunas de las características actuales del fenómeno que condicionan cualquier debate sobre el tema.

En primer lugar, es ineludible recordar, cuando hablamos de turismo, que estamos hablando de un fenómeno nuevo. Un fenómeno que surge, de manera minoritaria,

a principios del siglo XX y que se extiende, a un ritmo muy acelerado, a partir de la década de los 60 del mismo. Desde esos años hasta ahora, hemos observado cómo la actividad ha ido evolucionando desde una práctica relacionada con la idea de ocio, mayoritariamente concentrada en un periodo largo de vacaciones y ligada al producto del sol y playa, a una actividad que se produce durante todo el año, en diversos momentos y con motivaciones profundamente entrelazadas. Igual de joven es el campo de estudio e investigación que lo analiza, incluso más. Además, como el fenómeno cambia y evoluciona según lo observamos, nuestro conocimiento es aún muy limitado.

En segundo término, la extensión del turismo está intrínsecamente ligada a la extensión de los Estados del Bienestar. Es el reconocimiento del derecho a las vacaciones remuneradas, que tiene lugar de manera generalizada a partir de la década de los años 50 del siglo XX, lo que permite que un número creciente de la ciudadanía pueda acceder a la actividad. Eso coincide en el tiempo con otros factores, como la incorporación de la mujer en los mercados de trabajo o el avance y mejora de los medios de transporte (Velasco, 2004). Aspectos todos ellos que se desarrollan e intensifican en los países occidentales tras la Segunda Guerra Mundial. Aún ahora, es el desarrollo y mejora de la dimensión social de los estados y la consecuente mejora del nivel de vida de la ciudadanía lo que permite que nuevos países se incorporen, como países emisores, al turismo global.

En tercer lugar, el fenómeno es una de las caras más visibles de la importancia creciente de la movilidad, una dimensión básica de las nuevas sociedades del presente siglo. Si nos alejamos un poco de la idea tradicional del turista, lo que observamos es un aumento sostenido de «movimientos sistemáticos de la gente para trabajar y por motivos familiares, por ocio y por placer, o por política y protesta» (Sheller y Urry, 2006). El concepto de movilidad puede relacionarse con las personas y las pautas por las que se mueven (turismo, migración, trabajo, estudios...), con las ideas y los mecanismos que explican cómo estas se mueven (difusión, circulación de modelos...) y con los objetos y cómo se mueven (transportes, logística...) y con el impacto de todo esto en las sociedades (Urry, 2007). Lo que hoy observamos es un planeta lleno de ideas, personas y cosas en movimiento, y esta dimensión global también es central para comprender el contexto del turismo.

Además, el turismo es un fenómeno situado espacialmente. Una idea de espacio que también ha cambiado en direcciones diversas: ahora discutimos sobre los «no lugares», concepto ya clásico de Augé (1993), que identifica espacios cuya identidad se relaciona con lo global y no con el entorno en donde están ubicados; o sobre la paradoja que viven los lugares «únicos» que, a pesar de su valiosa pecu-

liaridad, están sometidos a una tensión profunda de cambio y de reconfiguración para mantener el interés que despiertan en la ciudadanía (Thrift, 1996). La continua reinvencción de ciudades como Copenhague o Barcelona son un buen ejemplo de esta paradoja.

Por último, el turismo es una actividad muy vinculada al desarrollo y evolución de las redes sociales y los fenómenos derivados. La tecnología de la información está permitiendo una reconfiguración de los modos de vida social, y el turismo ocupa un lugar privilegiado en este eje, especialmente en lo relativo al rol que juega en la construcción de la identidad personal en el ámbito colectivo (Requena, 2008).

1.2. El turismo en la agenda local

Dejando al margen otras aproximaciones a la idea de turismo que destacan la estructura empresarial que lo sustenta, al ser menos útiles a la hora de pensar el papel de los actores públicos que intervienen en la gestión de los destinos, podemos decir que el turismo sigue vinculado a la experimentación individual de la ruptura con la rutina o del disfrute del tiempo de ocio, entendido en un sentido amplio. Las personas quieren experimentar, en diferentes momentos del año y de distinta manera, un «cambio de ambiente» (Smith, 1992). Esto enfoca nuestra atención a la necesaria existencia de actividades a realizar en un destino. Algunas meramente contemplativas y otras más elaboradas. Todas suelen requerir la participación de actores variados que utilizan, para su diseño e implantación, recursos de naturaleza pública y privada. Y, por tanto, es un ámbito en el que, por esta misma naturaleza transversal, acaban participando los gobiernos locales.

Y si, como expusimos, el turismo es un fenómeno nuevo, también es reciente la incorporación en la agenda local de acciones que se diseñan e implantan en relación con el mismo. Desde la década de los años sesenta del siglo XX el Gobierno central ha ido desarrollando distintos tipos de programas e instrumentos y, en algunos ámbitos territoriales concretos, la política turística alcanza un grado de sofisticación notable (Velasco, 2004). Pero, siendo un fenómeno territorialmente situado, en la gran mayoría de las agendas locales el turismo aparece en una posición débil y suele sufrir diversos problemas que, en las investigaciones con agentes locales, se mencionan de manera recurrente (González *et al.*, 2018):

- El turismo tiene una baja importancia política y, en consecuencia, un bajo presupuesto público asociado en los gobiernos locales.

- En relación con el desarrollo turístico es difícil encajar las perspectivas del corto, medio y largo plazo.
- Falta conciencia sobre la importancia de la actividad en otros sectores locales.
- No está clara la relación entre turismo y desarrollo.
- Faltan inventarios sobre recursos turísticos.
- Existe una excesiva rigidez legal y administrativa y, como consecuencia, la intervención que realizan los agentes públicos es, muchas veces, meramente burocrática.
- Existen muchos problemas relacionados con la titularidad de los bienes y recursos que podrían activarse a nivel local.
- Existen problemas derivados de la accesibilidad y usabilidad de los bienes.
- Faltan acciones de marketing y difusión de las actividades y ofertas turísticas.
- Hay muchos problemas relacionados con la estacionalidad y sobrecarga de los recursos.
- No existen mecanismos para medir la satisfacción de la experiencia turística.
- Enfrentamos un difícil equilibrio entre el turismo, el desarrollo y el Patrimonio. ¿Amenaza de banalización para el Patrimonio?

Los actores que trabajan en los gobiernos locales tienen poca capacidad de incidencia sobre algunos de estos problemas, aunque sobre otros podrían tener una capacidad potencial de acción mucho mayor.

Si observamos las estrategias que en las últimas décadas se han implantado desde gobiernos locales orientadas a la gestión municipal de destinos, nos encontramos mayoritariamente con los siguientes tipos de objetivos (Velasco, 2011):

1.2.1. Impulsar el crecimiento y mejora de la actividad

Estas estrategias persiguen el aumento y desarrollo del turismo. Para ello se diseñan acciones relacionadas con el crecimiento de la demanda, básicamente los programas y acciones de promoción o con el impulso de la oferta, con acciones vinculadas a la idea de mejora del producto o del fomento de la oferta privada, convenciendo a emprendedores del interés de la actividad y apoyando la comercialización del producto.

Estas estrategias no desaparecen en los municipios turísticos ya consolidados, aunque adoptan formas más sofisticadas, adaptadas al grado de desarrollo del destino.

1.2.2. Planificación territorial de la actividad

Los gobiernos locales también diseñan estrategias que les ayuden a generar las condiciones adecuadas para que la actividad turística pueda crecer de manera integrada y que su desarrollo genere los menores conflictos posibles. Son ejemplos de este objetivo las siguientes acciones:

- a. Formular las estrategias de desarrollo, tanto del turismo en su conjunto, como de algún subsector concreto, a través de diferentes modelos de planes estratégicos, de ordenación turística...
- b. Otra vía es la construcción de infraestructuras, generales y turísticas. Pueden permitir un mejor acceso o mejor movilidad y, por tanto, facilitar el diseño y redirección de los flujos turísticos en el territorio. O contribuir al desarrollo de una tipología concreta, como un palacio de congresos para el turismo MICE (Meetings, Incentives, Conventions and Exhibitions).
- c. Además, la dotación de funcionalidad turística y difusión de recursos públicos de patrimonio cultural y natural mejora la oferta de turismo cultural o de naturaleza en los destinos.

1.2.3. Garantizar el buen funcionamiento y la calidad de la experiencia

También han sido comunes estrategias cuyo fin ha sido mejorar la calidad de la experiencia del producto turístico. El primero de estos programas en España fue el de «Municipio Turístico Sostenible», cuyo objetivo era definir e implantar un sistema de gestión medioambiental para municipios turísticos (FEMP, 1997). Pero este tipo de acciones, bajo diferentes formatos ligados a la propuesta de estándares, sigue encontrándose en muchas agendas turísticas locales.

1.2.4. Coordinación entre actores y niveles de gobierno

El turismo es un ámbito transversal que necesita el trabajo de sectores de actividad diferente. Incluso, internamente, está conformado por distintos subsectores que no siempre tienen un objetivo común. Un objetivo repetido por los gobiernos locales, dada su posición, es tratar de coordinar la participación de actores de diversa procedencia y de subsectores diferentes. Son ejemplos de este objetivo las siguientes acciones:

- a. El impulso de órganos de coordinación de actores públicos de diversos ámbitos: cultura, medio ambiente, infraestructuras...
- b. La promoción de plataformas de gestión público-privadas de destinos en las que participen todos los subsectores.
- c. El impulso de «clubes de producto» o «clusters turísticos».

1.3. Cambio de perspectiva

El turismo es una de las actividades que mejor caracteriza a las sociedades del siglo XXI. Una actividad profundamente conectada a muchas de las dimensiones de estas. Por lo que es difícil distinguir claramente las fronteras del turismo respecto de otras muchas dimensiones sociales con las que interactúa. Es una actividad que, aunque responda a dinámicas, mecanismos y mercados globales, tiene lugar en espacios concretos, en los que provoca efectos positivos o negativos, incluso cuando impulsan iniciativas similares.

No es un fenómeno unívoco y su misma naturaleza contradice la idea de que existiera un modelo común de destino turístico, o una guía de acción que fuera de utilidad a cualquier espacio local. Aunque sí hemos aprendido algunas cuestiones sobre cómo trabajar desde los gobiernos locales en relación con el turismo y estas cuestiones deberían ser la base sobre la que construir las acciones actuales.

1.3.1. De la planificación a la política turística

Hemos aprendido que hay distintas maneras de enfocar lo que debe ser la acción pública en materia de turismo (Velasco, 2017). Por un lado, observamos un enfoque racional que acentúa una dimensión técnica y cuyos principales conceptos son la planificación turística y la gestión pública del turismo. La planificación turística pivota sobre

distintas metodologías que tratan de responder a la pregunta de qué sabemos sobre el turismo en nuestro territorio y de cómo podríamos articular acciones para orientar el futuro. La gestión pública, por su parte, tiene como elemento central la reflexión sobre las organizaciones públicas dedicadas al ámbito del turismo y su objetivo sería cómo mejorar los procesos que se diseñen e implanten por estas.

Tabla 1. Enfoques sobre acción pública en turismo

Enfoque	Dimensión	Concepto	Elemento central	Preguntas clave
Racional	Técnica	Planificación turística	Metodologías	¿Qué sabemos? ¿Cómo articular acciones para modificar el futuro?
		Gestión pública del turismo	Organizaciones públicas y procesos	¿Cómo mejorar el rendimiento de las organizaciones?
Relacional	Política	Gobierno del turismo	Actor	¿Qué poder tiene? ¿Quién gana y quien pierde con sus decisiones?
		Política turística	Objetivos e instrumentos	¿Qué objetivos, dada la situación actual? ¿Con qué instrumentos?

Fuente: Velasco, 2016.

Por otro lado, observamos un enfoque relacional. En este caso la dinámica básica que interesa es la política, entendido el término en su acepción más amplia, como el intento de encontrar mecanismos que permitan la convivencia y la toma de decisiones en sociedades compuestas por individuos con ideas y objetivos diversos y enfrentados. Los dos principales conceptos relacionados con esta dimensión política serían el gobierno del turismo y la política turística.

Las reflexiones sobre el gobierno del turismo tienen como elemento central al actor político y las preguntas claves están relacionadas con la idea de quién tiene el poder en relación con el turismo y quién gana y quién pierde con las decisiones que se toman. Las cuestiones sobre política turística están orientadas a cuáles son los objetivos que se persiguen y qué instrumentos pueden diseñar los gobiernos en materia de turismo para conseguir implantarlos.

Después de varias décadas de trabajo de diferentes actores gubernamentales podemos afirmar que hay un avance significativo en la elaboración de documentos de planificación sustentados en distintas metodologías. De hecho, la sofisticación y el alto nivel de calidad de algunas propuestas, cuya intención es apoyarse en la elaboración de un documento de planificación turística, será difícilmente superable. Podemos usar

como ejemplo, aunque hay otros, el documento «Directrices de Gestión Turística de Municipios», elaborado por la Federación Argentina de Municipios y por la Secretaría de Turismo de Argentina en el año 2009. El documento plantea un conjunto de herramientas muy detallado que permitiría a un gobierno local abordar la planificación de los siguientes ejes (2009, p. 15):

1. Directrices referidas al liderazgo del organismo local de turismo en el destino
 - 1.1. Gobierno organizacional
 - 1.2. Planificación
 - 1.3. Normativa turística y fomento de inversiones
 - 1.4. Gestión de conflictos, riesgos y crisis
2. Directrices referidas a las relaciones del organismo local de turismo
 - 2.1. Gestión de las relaciones con los actores públicos
 - 2.2. Gestión de las relaciones con los actores clave del sector
 - 2.3. Participación ciudadana
3. Directrices referidas a la comunicación del destino
 - 3.1. Información de la oferta turística
 - 3.2. Posicionamiento del destino turístico
 - 3.3. Portal turístico del municipio
 - 3.4. Centro de información turística
4. Directrices referidas a la gestión ambiental
 - 4.1. Gestión ambiental interna del organismo local de turismo
 - 4.2. Gestión ambiental en el destino
5. Directrices referidas a la gestión de la calidad
 - 5.1. Gestión de la calidad interna del organismo local de turismo
 - 5.2. Gestión de la calidad en el destino
6. Directrices referidas a la gestión de los recursos humanos
 - 6.1. Recursos humanos del organismo local de turismo
 - 6.2. Recursos humanos locales para el turismo
7. Directrices referidas a la gestión del conocimiento del destino
 - 7.1. Sistema de indicadores turísticos
 - 7.2. Producción de conocimiento
8. Directrices referidas a la tecnología de soporte a la gestión
 - 8.1. Plataforma de soporte
 - 8.2. Redes de comunicación e información

Sin embargo, se ha avanzado menos en el desarrollo de propuestas más orientadas a un enfoque relacional, aunque la realidad a la que se enfrentan los gobiernos locales y las personas que trabajan en ellos es una realidad política en la que la construcción de consensos y la comprensión de los mecanismos de poder ocupa el lugar más relevante.

Sin dejar de trabajar en los temas de planificación turística y de gestión pública del turismo, es necesario mejorar la comprensión del gobierno del turismo y el conocimiento que tenemos del diseño de políticas turísticas. Es necesario abordar la discusión de los objetivos que se persiguen, abriendo los procesos a más agentes interesados.

1.3.2. De una idea a todas las ideas

En relación con la gestión municipal del turismo hemos ido viendo aparecer, en las últimas décadas, distintos conceptos que pretendían orientar la acción pública que se diseñaba e implantaba. En los años 90 del siglo pasado llegó con fuerza el término competitividad turística; con el cambio de siglo apareció la idea de calidad e, inmediatamente, el concepto de sostenibilidad y su manera de recogerlo en el ámbito del turismo (Velasco, 2010). A estos conceptos se les sumó el de accesibilidad y turismo para todos. En los últimos años hablamos cada vez más de participación del uso del *big data* como herramienta de planificación de destinos turísticos inteligentes.

Hemos aprendido que, cada cierto tiempo, aparece una idea fuerza que conlleva replantearse algunas de las acciones que se estaban llevando a cabo y agregar otras nuevas. Y también hemos aprendido que ninguna de las ideas anteriores desaparece, sino que se mantienen, incorporándose a un mundo de referentes más complejo y rico.

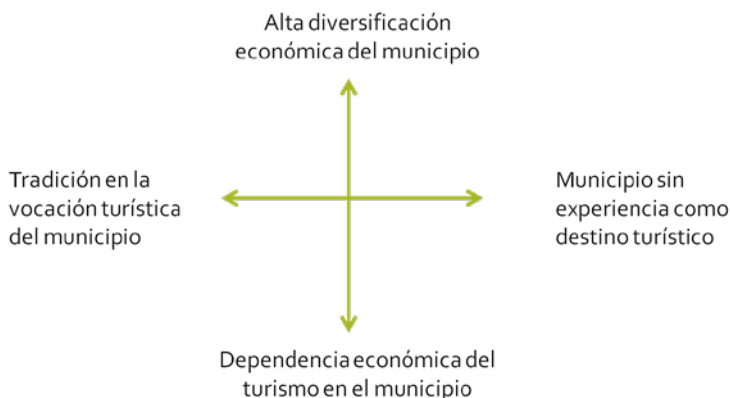
El turismo ha de ser hoy una actividad competitiva; sostenible cultural, social y medioambientalmente; de calidad; integradora y accesible a todos y todas; participada e inteligente.

1.3.3. De la oportunidad a la dependencia

No es lo mismo hablar de turismo en espacios locales que tienen estructuras socio-productivas diversificadas, que hablar de turismo en municipios cuya actividad económica principal sea la turística o en los que el turismo represente un porcentaje muy significativo de la misma. Y tampoco es igual cuando observamos destinos que tienen una larga tradición turística o cuando miramos a otros que están comenzando este recorrido.

Podríamos considerar que, al menos, estos dos ejes, dependencia económica de la actividad y tradición previa como destino turístico, deberían condicionar el tipo de actuaciones que podrían diseñarse (ver Figura 1). Las agendas locales deben tener en cuenta la realidad turística de su contexto específico. Y las posibilidades que conlleva.

Figura 1. Dependencia turística local



Fuente: elaboración propia.

1.3.4. De la réplica al desarrollo contextual

Una de las cuestiones que demuestra sistemáticamente la investigación es que, por razones profundamente inherentes al propio fenómeno turístico, sólo algunos lugares y/o actividades consiguen ser identificados socialmente como puntos de interés y convertirse, por tanto, en atractivos turísticos.

Este proceso está muy ligado a los mecanismos de construcción social simbólica (McCanell, 2003). Los mecanismos de diferenciación son diversos y pueden provenir del valor intrínseco de un bien, construido por la voz experta o científica; del valor de uso, construido por los agentes empresariales o responsables de la gestión del destino; o del valor social atribuido por mecanismos personales o por otros agentes sociales.

Esto significa que no resulta plausible que sea posible replicar una actividad turística ligada a un determinado bien, a otra actividad que se desarrolla en otro contexto. Es decir, será difícil conseguir que la puesta en marcha de un mercado medieval, que funciona en un determinado espacio, pueda implantarse con el mismo éxito en otro.

Sin embargo, la intensidad del fenómeno turístico y la insaciabilidad de la mirada turística permiten considerar que existen oportunidades infinitas para llamar la atención de diferentes visitantes. Es especialmente interesante pensar en visitantes de día de espacios cercanos, que siguen siendo un porcentaje muy significativo del conjunto.

1.3.5. De lo común al hallazgo individual

Si uno revisa de manera sistemática los planes que en materia de turismo redactan diversos gobiernos locales, un primer rasgo que llama la atención es su homogeneidad. Muchos trabajan de manera similar realidades muy distintas.

Un fenómeno cuya lógica es también global plantea preguntas parecidas a decisores de todo el planeta. Las siguientes preguntas están en el plan que redacta la ciudad de Darebin (Melbourne, Australia) y, sin embargo, son de utilidad para cualquier destino:

- ¿Cómo podemos mejorar las experiencias que existen y crear nuevas que enganchen a visitantes?
- ¿Cómo podemos potenciar y dar soporte al tejido innovador y a los creadores de nuestras localidades para incrementar el número de visitas?
- ¿Deberíamos crear un evento que nos diera más visibilidad e identificación de nuestros ciudadanos?
- ¿Cómo podríamos mejorar nuestra conexión con las estrategias digitales?
- ¿Cómo podríamos dar soporte a nuestros empresarios para ser capaces de ofrecer la mejor experiencia posible a los visitantes?

Lo que otros gobiernos hacen puede ser una fuente de inspiración para el mío. De hecho este mecanismo de difusión o transferencia se analiza hace tiempo en distintos países y fue la base de lo que se llamó «*policy-lesson*» o en nuestro entorno «buenas prácticas». Sin embargo, nos parece que sería necesario cambiar el acento: que lo que se observa sea qué se preguntan y cómo lo hacen. No sólo qué han decidido hacer.

Si volvemos a las preguntas anteriores, todas son relevantes. Todas son preguntas que deberían hacerse las personas responsables de diseñar una agenda de turismo local. Y, de hecho, son preguntas muy innovadoras, si comparamos con los objetivos más clásicos que hemos visto en el punto anterior.

Están destacando conceptos que deberían ser parte de las nuevas reflexiones: la idea de experiencia; la relación entre lo que hacen los gobiernos y el tejido empresarial innovador y los creadores de sus localidades; la constatación de que un evento puede contribuir a la construcción de la marca; la relación de la identidad del lugar con la identidad de los ciudadanos y la identidad turística o las estrategias digitales.

En general, las propuestas más innovadoras que observamos en la gestión de destinos tienen todas una orientación muy clara hacia su contexto específico y hacia mejorar el conocimiento de la realidad turística específica. En este sentido es especialmente interesante el desarrollo de las herramientas para la mejora de la gestión municipal de turismo que se hace en Irlanda. A través del apoyo de la institución dedicada al turismo del Gobierno central se conoce en profundidad al tipo de visitante que frecuenta distintos espacios. Por ejemplo, a la ciudad de Cork se acercan tres grandes tipos de turistas (Visit Cork, 2015):

- Los «curiosos culturales»: buscan auténticas experiencias, quieren profundizar y sentirse inmersos en historias locales y en producciones artesanales.
- Los «energéticos sociales»: les gusta viajar en grupos o en parejas, buscan experiencias en algún lugar nuevo y vibrante, les gustan las vacaciones «empaquetadas».
- Los «grandes escapadas»: normalmente parejas, habitualmente con niños o bebés, su objetivo fundamental es tener espacio para disfrutar un tiempo de calidad juntos.

Estas tres categorías, más allá de su etiquetado, denotan un conocimiento preciso, no tanto de las características socioeconómicas de los turistas, sino sobre sus orientaciones básicas y permite trabajar desde una base sólida las acciones posteriores.

La propuesta, también sobre la base de la herramienta que pone en marcha la organización dedicada al turismo en Irlanda, Fáilte Ireland, combina alguna de las cuestiones que sabemos sobre la evolución del fenómeno, en este caso la experiencia del sujeto como un factor clave para entender la actividad, con una perspectiva innovadora que se ha encontrado desde una búsqueda propia: la necesidad de construir una narración compartida sobre el destino que permita elaborar una historia significativa que se convierta en la base de las actividades y la acción local.

Para concluir podemos retomar las que podrían ser las ideas sustantivas sobre las que deberíamos discutir: algunas de las características del turismo son globales y, por tanto

Figura 2. 'La rueda de la experiencia': componentes de una experiencia turística memorable



Fuente: Fáilte Ireland, 2015, p. 11.

compartidas, pero la actividad siempre está situada en un contexto específico, que determina las opciones de contexto que han de considerarse para abordar la gestión municipal del turismo. Podemos compartir las preguntas, pero no las respuestas que otros territorios dan a sus retos.

El turismo va a seguir creciendo y, con él, las oportunidades de muchos territorios, pero no es posible seguir trabajando pensando que las herramientas y las técnicas son el camino. Es necesario cambiar el modo de trabajar con el fenómeno, permitiendo procesos más innovadores basados en las sociedades que habitan nuestros destinos.

1.4. Bibliografía

AUGÉ, Marc (1993): *Los no-lugares. Espacios de anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Editorial Gedisa.

DAREBIN (2016): *Draft Tourism Strategy 2016-21*. Consultado en: <http://www.darebin.vic.gov.au/Building-and-Business/Business-in-Darebin/Business-Events-and-Support?a=F2ABF5FF4BA64FFAA47A4857EDF64ED1#Tourism-Strategy-for-Darebin>

FÁILTE IRELAND (2015): *Experiences explained*. Consultado en: http://www.failteireland.ie/FailteIreland/media/WebsiteStructure/Documents/4_Corporate/Documents/Strategy_Operations_Plans/Experiences-Explained.pdf?ext=.pdf

MACCANNELL, D. (2003): *El turista: una nueva teoría de la clase ociosa*. Barcelona: Melusina.

PETERS, B. G. (2015): *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.

REQUENA SANTOS, Félix (2008): *Redes sociales y sociedad civil*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

SHELLER, Mimi y URRY, John (2006): «The new mobilities paradigm», *Environment and Planning A*, 38 (2), pp. 207-226.

SMITH, V. (ed.) (1992): *Anfitriones e invitados*. Madrid: Endymion.

THRIFT, N (1996): *Spatial Formations*. Londres: Sage.

URRY, J. (2007): *Mobilities*. Cambridge: Polity.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004): *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2010): «La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística», *Revista de Análisis Turístico*, n.º 10, 2.º semestre 2010, pp. 35-44.

VELASCO, M. (2011): «La política turística: una arena de acción autónoma», *Cuadernos de Turismo*, 27.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2016): «Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo», *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 3, pp. 577-594.

VISIT CORK (2015): *Growing tourism in Cork. A collective strategy*. Consultado en: <https://www.corkairport.com/docs/default-source/default-document-library/growing-tourism-in-cork--a-collective-strategy.pdf?sfvrsn=0>

2. Principales ideas del debate: hacia una política de turismo en los municipios

Todas las personas participantes en el taller¹ consideran que la actividad turística es un elemento muy relevante para el planteamiento de estrategias de desarrollo local. Pero, al mismo tiempo, se señalan diferentes retos que enfrenta este ámbito desde la perspectiva de su gestión como política pública, no como una mera actividad económica existente en los municipios que no deba planificarse, gestionarse y evaluarse.

2.1. El turismo como estrategia de desarrollo local: si, pero... ¿cuánto?, ¿cómo?

2.1.1. Un fenómeno multi-dimensionalidad

Más que un sector de actividad específico, el turismo debe considerarse como una actividad de índole multi-dimensional que afecta a diversos aspectos del desarrollo local, y con ello, a diferentes ámbitos de intervención pública, pudiendo tener, además, tanto efectos deseados, como menos deseados. Aunque tradicionalmente se trataba de una actividad ligada al ‘desarrollo económico’ deben considerarse también sus impac-

¹ En este apartado se reflejan las intervenciones realizadas durante la discusión posterior a las intervenciones de los ponentes. Han sido agrupadas en atención a su similitud temática. Asimismo se recogen aportaciones hechas por los asistentes, respetando el anonimato de sus intervenciones, salvo aquellos que hacen referencia explícita a iniciativas o proyectos de carácter público.

tos en otros aspectos de la comunidad y en la gestión de otras políticas locales, como el planeamiento urbanístico, la provisión de servicios básicos urbanos, servicios de bienestar, así como sus efectos sobre la cohesión social y la convivencia entre vecinos.

2.1.2. Un fenómeno muy cambiante

Existe un cambio progresivo en la concepción de la actividad turística desde el lado de la demanda, desde la idea tradicional de la ‘visita’ a un destino turístico a la idea de ‘experiencia de un lugar’. Esto implica la necesaria coordinación entre diferentes actores y productos existentes en un mismo destino. Este hecho se pone claramente de manifiesto en la actual transición del ‘modelo analógico al digital’: la ‘demanda’ se informa y organiza su experiencia usando los nuevos medios que ofrece la *web*, y por tanto, ha de pensarse la manera de destino/producto turístico a través de esta vía, que permita un acceso integrado a todos los recursos y posibilidades que ofrece.

Se trata de construir una historia de la que la gente quiera participar, basada en la calidad del diseño y su gestión.

2.1.3. «Si, pero... ¿con cuánta intensidad?»

En relación con lo anterior, las personas participantes señalan que en la implementación de una estrategia local de desarrollo debe considerarse no sólo la importancia del turismo y su relación con otros aspectos, sino también la dimensión y su importancia en el conjunto de la estrategia que se pretenda desarrollar. O más resumidamente: «*si, ¿pero cuánto turismo?*». No existe un ‘nivel óptimo’ para todos los municipios, sino que este debe diseñarse en atención a la estrategia general de desarrollo, las dimensiones municipales o el nivel de desarrollo del destino. Esta reflexión se hace necesaria para evitar impactos no deseados o, incluso, la percepción de que en muchas ocasiones el turismo rural ha fracasado porque se ha pretendido que sea una actividad primaria, sin considerar la posibilidad de que sea, realmente, una actividad más de la economía local.

En el Ayuntamiento de Granada se han creado espacios participativos entre los vecinos para discutir el papel del turismo en la ciudad, al entender que se trata de una actividad más en el diseño de su ‘modelo de ciudad’, que debe considerar su importancia en éste, así como sus beneficios y/o prevenir posibles efectos no deseados sobre los residentes. Esta iniciativa se integra en el LabIN Granada: Laboratorio de Innovación Ciudadana de Granada, en colaboración con la Universidad de Granada (<https://labin-granada.org/>).

2.1.4. La heterogeneidad de la 'realidad municipal'

Ligado a lo anterior se pone de manifiesto las grandes diferencias existentes entre municipios, que, en parte, pueden dar cuenta de la intensidad y la forma de la actividad turística como estrategia de desarrollo. Primero, como es sabido, existe una clara diferencia entre la lógica del turismo rural, cultural y el de 'sol y playa' que viene condicionado por los recursos existentes en cada municipio. Segundo, porque las dimensiones de los municipios condicionan sus capacidades y posibles estrategias a seguir. Por ejemplo, desde los 'municipios pequeños' que se localizan en un área metropolitana se ve como una oportunidad la posibilidad de establecer sinergias con el municipio que es 'núcleo central' de las mismas y los otros municipios que la integran. O algunos municipios de interior se plantean dinamizar la oferta cultural, no sólo desde el patrimonio material, sino considerando tanto todo tipo de patrimonio (gastronómico, paisajístico, costumbres...), como otros posibles recursos (vivienda vacía, espacios públicos...), aunque encuentran dificultades para contar con las infraestructuras y los medios técnicos necesarios para atender determinados eventos estacionales y esporádicos, que generan dificultades para prestar servicios básicos con garantías mínimas de calidad y de seguridad.

Muchos municipios pequeños de zonas de sierra tienen muchas dificultades para llegar a los estándares que piden para el reconocimiento como 'municipio turístico'. No es que no apuesten por ello, pero quizás esté pensado para municipios más grandes.

2.2. La planificación de la política turística: integrar, diversificar, ampliar, analizar

2.2.1. Desde un enfoque sectorial a una perspectiva integral

Todo lo anterior pone de manifiesto la necesidad de considerar la 'política turística' desde una perspectiva integral. Por un lado, su papel en la estrategia de desarrollo local, y por otro, considerar que su desarrollo e impactos se relacionan estrechamente con otros ámbitos de actuación pública, con otras políticas y servicios municipales. Se considera que frente a otros ámbitos, el turismo es una política que intrínsecamente necesita de una perspectiva integral.

2.2.2. Diversificación, escala y calidad

En el debate se señala que la política turística municipal debería tender a los siguientes aspectos. Por un lado, no especializarse en un 'producto', sino diversificar la oferta. Por otro lado, que el turismo ya no tiene una escala estrictamente local, sino que la 'visita' tiende a organizarse para experimentar diferentes 'destinos locales'. Y por último, la tarea pendiente no se encuentra tanto en lograr que vengan muchos visitantes, sino sobre todo, en lograr que vuelvan de forma continuada, para lo que es necesario trabajar sobre la idea de la 'calidad de la experiencia'.

Hoy en día, nuestros visitantes no sólo vienen a disfrutar del sol y la playa, incluyen entre sus actividades la visita a espacios rurales o ciudades cercanas. Aunque los municipios nos veamos muy lejos unos de otros, para los visitantes las distancias son insignificantes. Al planificar tenemos que pensar como los visitantes, no considerando sólo nuestro municipio'.

En vez de pensar en un destino en cada municipio, se debe pensar en el diseño y gestión de un 'destino único', porque el producto turístico no se encuentra en un solo municipio.

El éxito turístico no es que venga mucha gente, eso en los años ochenta, ahora es que vuelvan hablando bien.

2.2.3. De la 'recepción' de turistas al análisis de la política turística

En el mejor de los casos, actualmente algunos municipios pueden llegar a conocer el volumen de visitantes, pero los asistentes señalan que no existen procesos que permitan analizar el fenómeno desde una perspectiva más detallada que favorezca el proceso de planificación y/o permita la evaluación de las actividades y proyectos realizados.

2.3. El reto de la colaboración: la diversidad de actores y los retos de acción conjunta

2.3.1. Actores múltiples y muy diferentes

El conjunto de actores interesados y/o participantes en la actividad turística se caracterizan por presentar un alto grado de heterogeneidad, tanto en sus intereses, como en sus capacidades. Esto implica dificultades a la hora de coordinar esfuerzos y actuar conjuntamente, y por tanto, la necesidad de planificar considerando esa diversidad, no pensando sólo en ‘sectores’, pues en éstos hay también grandes diferencias (entre el hotel y la casa rural, entre los nuevos restaurantes y los bares de ‘toda la vida’...).

2.3.2. La colaboración desde el municipio: como agente ‘facilitador’ y ‘coordinador’

Los municipios, y el sector público en general, debe ir cambiando su papel de ‘promotor’ a ‘facilitador’ de la actividad turística, orientándose, sobre todo, a propiciar la actividad privada y su coordinación en el marco de la estrategia de desarrollo local diseñada y el papel asignado al turismo en la misma. Por ejemplo: entendiendo que el turismo puede ser, fundamentalmente, una actividad privada que debe incentivarse y, especialmente, coordinarse desde el sector público; la colaboración público-privada puede centrarse cada vez más en facilitar análisis de la viabilidad de iniciativas privadas, más que en el apoyo financiero a su desarrollo; o en facilitar el acceso a la oferta del destino de una forma estructurada a través de las nuevas tecnologías.

El proyecto ‘Tu casa de pueblo’, en la Mancomunidad del Marquesado del Zenete, pretende que la oferta existente de ‘casas rurales’ se integre en una red que articule el ayuntamiento, teniendo que cumplir con ciertos criterios de calidad. El ayuntamiento se encargaría la promoción de la oferta en conexión con otros recursos y productos de la zona, porque se trata que la visita haga posible la experiencia de ‘vivir el pueblo’. No se deben tratar como turistas, sino como ‘alguien que nos visita’.

Asimismo se señala la necesidad de ofrecer formación a los agentes privados sobre la viabilidad de sus iniciativas o sobre comercialización, porque existen y/o se ponen en marcha iniciativas, pero sin haber estudiado previamente estos aspectos, a pesar de conocerse las dificultades que enfrenta el ‘pequeño empresario’ para la puesta en marcha y viabilidad de sus negocios.

2.3.3. La colaboración entre municipios: hacia estrategias conjuntas intermunicipales

Se señala la importancia y necesidad de la coordinación y la cooperación intermunicipal para el desarrollo de políticas turísticas. Por un lado, existen ‘productos turísticos’ que trascienden la escala municipal y existen beneficios mutuos si el destino considera la escala en al que se da el producto, no cada municipio por separado. Esto es pertinente tanto para municipios pequeños, como para los que se integran en una misma área metropolitana. Por otro lado, porque esto puede favorecer la posibilidad de cierta ‘especialización funcional’ de cara a la necesaria diversificación de la oferta turística, sin que un solo municipio deba conseguirlo en solitario. Y por último, porque lo anterior puede favorecer economías de escalas que superen limitaciones que encuentran los municipios cuando desarrollan iniciativas sin basarse en la cooperación con otros municipios.

Varias grandes ciudades andaluzas han creado una ‘alianza’ para colaborar en la promoción turística a nivel internacional. Por ejemplo, se coordinan para asistir a ferias y eventos promocionando la ciudad que asiste también a las otras.

Entre los asistentes también se señala que, evidentemente, existen ‘diferentes velocidades’ entre los municipios, y que, por tanto, ‘al final algún pueblo tiene que liderar’, pero que ello no debe ser obstáculo para la colaboración si se establecen objetivos y beneficios comunes.

El proyecto ‘Universo Lorca’, en el que participan distintas administraciones, integra a distintos municipios en los que se encuentran algunos de los cuarenta espacios catalogados como lorquianos, mediante tres rutas (la Vega, Granada Capital, y lugares vinculados a su memoria). Se trata de un proyecto conjunto que promocionará y ofrecerá servicios de una forma conjunta. Se prevé la finalización del proyecto en 2020.

2.3.4. La colaboración entre administraciones: la articulación de la estrategia

Se señala la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos entre distintas administraciones para unificar los productos turísticos y ofertarlos en un proyecto común; porque además, la comercialización de los productos turísticos ha de trascender al territorio de lo local para hacerlos más atractivos para el visitante. Se considera que las administraciones supra-municipales pueden jugar un papel relevante, no sólo mediante su apoyo a través de diferentes líneas de ayuda, sino trabajando con los municipios para articular una estrategia conjunta respecto a sus políticas turísticas.

Desde el Patronato Provincial de Turismo de Granada se señalan algunas estrategias que se vienen señalando desde 2005; por ejemplo: articulación de ‘destinos’ conjuntos para varios municipios, su promoción nacional e internacional, ayudas para el diagnóstico y la planificación de programas propios de ayuntamientos y mancomunidades, buscando ‘concertaciones’ entre distintos municipios. Actualmente existen seis programas impulsados de esta forma, además de iniciativas y proyectos propios, como el Observatorio de Turismo, la Escuela Internacional de Turismo, el Geo-Parque o el diagnóstico/estudio de espacios para auto-caravanas en municipios.

Desde las entidades locales apuestan por aumentar las redes de colaboración interadministrativa, pero también la implicación de otras consejerías que actúan sobre temáticas relacionadas con el turismo, como el medio ambiente o el transporte.

Se destaca la importancia de la colaboración y la ayuda de otras administraciones en el caso de pequeños pueblos, que aun contando con recursos patrimoniales, necesitan de ello para poder desarrollar iniciativas.

Un ejemplo es la restauración de la casa Francisquita Alba, situada en Valderrubio, un municipio de dos mil habitantes. Se trata del espacio en el que se inspiró Federico García Lorca para su obra la ‘Casa de Bernarda Alba’. El eje central de su puesta en valor es mostrar la forma de vida de la mujer a inicios del siglo XX, en el siglo XIX, para, a partir de ahí, generar un espacio en torno a la igualdad entre hombres y mujeres.



Centro de Estudios Andaluces
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR**