



VOLUME 14 | NUMBER 3 – SPECIAL ISSUE | JUNE 2016 | ISSN: 1695-7121

PASOS

Revista de Turismo
y Patrimonio Cultural

PUBLIC ACTION AND TOURISM POLICY

www.pasosonline.org

COMITÉ EDITORIAL

Director: Agustín Santana Talavera

I.U. Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de La Laguna (España)
E-mail: asantana@ull.es

Adjunto a dirección: Eduardo C. Cordeiro Gonçalves

ISMAI (Portugal)
E-mail: egoncalves@docentes.ismai.pt

Adjunto a dirección: Eduardo Parra López

I.U. Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de La Laguna (España)
E-mail: eparra@ull.es

EDITORES TEMÁTICOS

Luisa Andreu Simó (Univ. de Valencia), España
Juan Aguirre (Univ. Latina-Heredia), Costa Rica
M^a Esther Chávez Álvarez (Univ. de La Laguna), España
Margarita Barretto (Univ. Federal de Santa Catarina), Brasil
Enrique Bigne (Univ. de Valencia), España
Pablo Díaz Rodríguez (Univ. Complutense de Madrid), España
Heredina Fernández Betancort (Univ. de Las Palmas de Gran Canaria), España
Esther Fernández de Paz (Univ. de Sevilla), España
José Antonio Fraiz (Univ. de Vigo), España
Nuria Gali (Univ. de Girona), España
Antonio García Sánchez (Univ. Politécnica de Cartagena), España
Antonio Guevara Plaza (Univ. de Málaga), España
Margaret Hart Robinson (Univ. de Las Palmas de Gran Canaria), España
Raúl Hernández Martín (Univ. de La Laguna), España
Sergio Moreno Gil (Univ. de Las Palmas de Gran Canaria), España
Maribel Osorio García (Univ. Autónoma del Estado de México), México
José J. Pascual Fernández (Univ. de La Laguna), España
Xerardo Pereiro Pérez (Univ. Trás-os-Montes e Alto Douro), Portugal
Roque Pinto (Univ. Estadual de Santa Cruz), Brasil
Llorens Prats (Univ. de Barcelona), España
Emilio Romero Macías (Univ. de Huelva), España
José María Valcuende del Río (Univ. Pablo de Olavide), España
Fernando Vera Rebollo (Univ. de Alicante), España
Desiderio Gutiérrez Taño (Univ. de La Laguna), España
Gustavo Marín Guardado (CIESAS), México
Moisés Simancas Cruz (Univ. La Laguna), España
Carlos Alberto Steil (Univ. Federal do Rio Grande do Sul), Brasil
Raffaele Scuderi (Univ. de Bolzano), Italia
Rossana Bonadei (Univ. Of Bergamo), Italia
Carlos Fernandes (Inst. Polit. do Viana do Castelo), Portugal
Jordi Gascón (Inst. Altos Estudios Nacionales), Ecuador
Laurentina Vareiro (Inst. Polit. do Cavado e do Ave), Portugal

J. Cadima Ribeiro (Univ. Of Minho), Portugal
Rogelio Martínez (Univ. Guadalajara), México
Elena Pérez (Univ. Europea de Canarias), España

Secretaría: Alberto Jonay Rodríguez Darias

I.U. Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de La Laguna (España)
E-mail: jonayalberto@gmail.com

CONSEJO CIENTÍFICO ASESOR

Alessandro Simonicca (Univ. "La Sapienza" di Roma), Italia
Álvaro López Gallero (Univ. de la República), Uruguay
Anya Diekmann (Univ. Libre de Bruxelles), Bélgica
Artur Cristovao (UTAD), Portugal
Aurora Pedro Bueno (UV), España
Juan Gabriel Brida (Univ. de Bolzano), Italia
Cebaldo de León Smith (UTAD), Portugal
Christou Evangelos (Aegen Univ.), Grecia
Dallen J. Timothy (Brigham Young Univ.), USA
Daniel Hiernaux (UAM), México
Davis Gruber Sansolo (Univ.), Brasil
Dimitrios Buhalis (Univ. of Bournemouth.), Reino Unido
Eduardo Fayos Sola (Ulysses Foundation. UV.), España
Elisabeth Kastenholz (Univ. de Aveiro), Portugal
Elizabeth Tamanini (Uniplac/SC), Brasil
Gemma McGrath (Univ. of the Arts London.), Reino Unido
Jafar Jafari (Univ. of Wisconsin at Stout, Menomonie), USA
Juan Agudo Torrico (US), España
Juan Ramón Oreja Rodríguez (ULL), España
Julia Fraga (CINVESTAV), México
Julia Sanmartín Sáez (UV), España
Julio Grande (Sepinum), España
Marcelino Sanchez (UCLM), España
María D. Álvarez (Bogazici University), Turquía
Marianna Sigalas (Aegen Univ.), Grecia
Michael Riley (Univ. of Surrey), Reino Unido
Noemí Rabassa (URV España), España
Raoul Bianchi (Univ. of East London), Reino Unido
Regina Schlüter (CIET), Argentina
Ratana Chuenpagdee (Memorial University of Newfoundland), Canada
René Baretje-Keller (CIRET), Francia
Ricardo Diaz Armas (ULL), España
Richard W. Butler (Univ. of Strathclyde), Escocia
Rosana Guevara Ramos (UAM), México
Svein Jentoft (University of Tromsø), Norway
Thomas George Baum (Univ. of Strathclyde), Escocia
Vicente Monfort Mir (UJ), España

Edición digital: Varadero Informática

PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural
PASOS. Journal of Tourism and Cultural Heritage
(An external peer review and open access journal)

Bases de datos / Databases:

La revista se encuentra indexada en In-Recs y MIAR, e incluida, entre otras, en las bases de datos: Redalyc (repositorio completo y descarga directa. Impacto 2005-2009 0,170); DOAJ (repositorio completo y descarga directa); Latindex; CAB Abstracts; E-Revistas; Dialnet; COPAC; SUDOC; ISOC; DICE; CIRET; Altis Intute: social sciences; EBSCO Publishing. Para su inclusión ha sido necesario cumplir con los requisitos de evaluación de cada uno de ellas. Incluida en WEB OF SCIENCE (WOS). Incluida en Emerging Sources Citation Index (ESCI), Tomson Reuters.



Edita / Publisher:

Instituto Universitário de Ciências Políticas y Sociales
Universidade de La Laguna (Tenerife, España)

Centro de Estudos de Desenvolvimento Turístico
Instituto Universitário da Maia – ISMAI (Maia, Portugal)

Periodicidad / Publication:

Trimestral / Four times annually

Imprimir / Print:

Clásica

Número de ejemplares / Copies: 100

ISSN 1695-7121

D. L. TF 2059-2002

Junio 2016. Volumen 14 – Número 3 – Número Especial
June 2016. Volume 14 – Number 3 – Special Issue

Correo electrónico / E-mail:
info@pasosonline.org

Correo Postal / Address:
P.O. Box 33
38360 El Sauzal (Tenerife)
España

PASOS. REVISTA DE TURISMO Y PATRIMONIO CULTURAL

GUÍA DE ESTILO PARA AUTORES

Revista indexada en: DOAJ; Latindex; ISOC; Redalyc; DICE; E-Revistas; CAB-Abstract;
Incluida en Web of Science (WOS)

PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural es una publicación en web que se especializa en el análisis académico y empresarial de los distintos procesos que se desarrollan en el sistema turístico, con especial interés a los usos de la cultura, la naturaleza y el territorio, la gente, los pueblos y sus espacios, el patrimonio integral. Desde una perspectiva inter y transdisciplinar solicita y alienta escritos venidos desde las ciencias y la práctica administrativo-empresarial. Su objetivo es cumplir con el papel de foro de exposición y discusión de metodologías y teorías, además de la divulgación de estudios y experiencias. Pretende contribuir a otros esfuerzos encaminados a entender el turismo y progresar en las diversas formas de prevención de efectos no deseados, pero también perfeccionar la manera en que el turismo sirva de complemento a la mejora y desarrollo de la calidad de vida de los residentes en las áreas de destino.

PERIODICIDAD (números de carácter ordinario): ENERO; ABRIL; JUNIO; OCTUBRE

Para simplificar el proceso de revisión y publicación se pide a los colaboradores que se ajusten estrictamente a las normas editoriales que a continuación se indican.

Entrega de originales: Los trabajos deberán ser incorporados a la plataforma de gestión de la revista, previo registro del autor principal, en www.pasosonline.org/ojs

Metadatos: Deben incorporarse todos los metadatos solicitados en el registro del trabajo incorporado, incluyendo los datos referentes a los autores y en el apartado Resumen el realizado en el idioma original y, seguido, en inglés.

TEXTO A INCORPORAR

Formato de archivo: El archivo a incorporar deberá estar en formato MSWord (*.doc; *.docx) o OpenOffice Writer (*.odt)

Idioma: Los trabajos serán publicados en el idioma en el que sean entregados (español, portugués, inglés o francés).

Márgenes: Tres centímetros en todos los lados de la página.

Tipografía: Se utilizará en el texto la letra Times New Roman o Arial, tamaño 10, o similar. En las notas se utilizará el mismo tipo de letra a tamaño 9. No utilizar diversidad de fuentes ni de tamaños. Si se desea destacar alguna palabra o párrafo dentro del texto utilizar la misma fuente en cursiva.

Notas: Siempre serán situadas al final, utilizando el mismo tipo de letra que en el texto (Times New Roman o Arial) a tamaño 9

Título: El trabajo debe ir encabezado por su título en minúsculas y negrita. Bajo él se insertará el título en inglés. Es aconsejable que el título no supere en ningún caso los 100 caracteres (incluyendo espacios).

Resumen: Se debe insertar un resumen del artículo (120 – 150 palabras) en el idioma en que está escrito y su traducción al inglés. Para los artículos escritos en inglés se aportará su traducción al español.

Palabras clave: Se indicarán 5 – 7 palabras clave sobre el tema principal y su correspondiente traducción a inglés.

Texto: El texto debe ser escrito a 1,5 de espaciado y con una extensión de 5.000 a 9.000 palabras para artículos y de 3.000 a 5.000 tanto para opiniones y ensayos como para notas de investigación, incluyendo Título (y su traducción a inglés), Resumen (y su traducción a inglés), Palabras clave (y su

traducción a inglés), Introducción, los apartados que se estimen oportunos, Conclusión, Agradecimientos (si fuera pertinente) y Bibliografía.

Cuadros, Gráficos e Imágenes: Los artículos pueden incluir cualquier grafismo que se estime necesario. Deberán estar referidos en el textos y/o situados convenientemente y acompañados por un pie que los identifique. Pueden utilizarse colores, pero ha de tenerse en consideración la posibilidad de una publicación en soporte papel en blanco y negro.

Abreviaturas y acrónimos: Deberán ser bien deletreados y claramente definidos en su primer uso en el texto.

Citas y Bibliografía: En el texto las referencias bibliográficas harán referencia al autor y el año de publicación de la obra citada. Por ejemplo: (Smith, 2001) o (Nash, 1990; Smith, 2001). Cuando se considere necesaria una cita más precisa se indicará el número de página (Smith, 2001: 34). La lista bibliográfica al final del texto seguirá el orden alfabético de autores, siguiendo el formato:

Smith, Valene L. y Brent, Maryann

2001 "Introduction to Hosts and guests revisited: Tourism issues of the 21st century". En Smith, Valene L. y Brent, Maryann (Eds.), *Hosts and guests revisited: Tourism issues of the 21st century* (pp. 1-14). New York: Cognizant Communication. Smith, Valene L.

1998 "War and tourism. An American Ethnography". *Annals of Tourism Research*, 25(1): 202-227.

Urry, J.

1990 *The tourist gaze. Leisure and travel in contemporary societies*. London: Sage.

Para otro tipo de publicaciones se hará constar siempre autor, año, título y lugar de celebración o publicación y un estándar para documentos electrónicos, indicando dirección y fecha de acceso.

Originalidad: Se requiere el compromiso de los autores tanto de la originalidad de su trabajo como de no remitir su texto simultáneamente a otros medios para su publicación.

Derechos de autor y Responsabilidad: Es importante leer la sección "Declaración Ética" en el sitio web de la revista. Los autores serán los únicos responsables de las afirmaciones y declaraciones realizadas en su texto. El equipo editorial de PASOS se reserva el derecho de utilizar en ediciones compilatorias sucesivas los artículos editados. Los textos son publicados bajo licencia Creative Commons, por lo que podrán ser reproducidos como archivo pdf sin alteraciones, íntegramente y citando la fuente PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural (www.pasosonline.org). La integración en publicaciones que impliquen la alteración del archivo original requerirán de permiso expreso del autor o autores y del Comité Editorial de PASOS.

Una vez comunicada la ACEPTACIÓN del texto para su publicación, los autores deben cumplimentar el formulario disponible en la sección "Declaración de derechos" y remitirlo al correo electrónico de la revista.

Proceso de revisión: Es importante leer la sección "Proceso de revisión" en el sitio web de la revista. Todos los trabajos serán sometidos a evaluación por pares anónimos externos a la revista. Se notificará a los autores el resultado de la revisión realizada mediante correo electrónico con una ficha resumen del arbitrio.

© PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. D.L. TF-2059/2002 ISSN 1695-7121

Revista trimestral gratuita de distribución en web
<http://www.pasosonline.org> E-mail: info@pasosonline.org

PASOS. REVISTA DE TURISMO Y PATRIMONIO CULTURAL

GUÍA DE ESTILO PARA AUTORES

Revista indexada en: DOAJ; Latindex; ISOC; Redalyc; DICE; E-Revistas; CAB-Abstract;
Incluida na Web of Science (WOS)

PASOS. Revista de Turismo e Património Cultural é uma publicação web especializada na análise académica e empresarial dos distintos processos que se desenvolvem no sistema turístico, com especial incidência nos usos da cultura, da natureza e do território, nas gentes, nos povos e nos seus espaços, no património integral. A partir de uma perspectiva inter e transdisciplinar solicita e encoraja escritos provenientes desde as ciências sociais à prática administrativa empresarial. Tem como escopo cumprir o papel de foro de exposição e discussão de metodologias e teorias, além da divulgação de estudos e experiências. Pretende ainda contribuir para a compreensão do turismo e o progresso das diversas formas de prevenção de impactos não desejados, mas também contribuir para que o turismo sirva de complemento à melhoria e desenvolvimento da qualidade de vida dos residentes nas áreas de destino.

Periodicidade de números ordinários: Janeiro; Abril; Junho; Outubro

Para simplificar o processo e revisão de publicação pede-se aos colaboradores que se ajustem estritamente às normas editoriais que a seguir se indicam.

Metadados: Devem ser indicados todos os metadados solicitados no registo do trabalho incorporado, incluindo os dados referentes aos autores e, em separado, o resumo no idioma original seguido de uma versão em inglês.

TEXTO A INCORPORAR

Formato do arquivo: O arquivo a incorporar deverá estar em formato MSWord (*.doc; *.docx) ou OpenOffice Writer (*.odt)

Idioma: Os trabalhos serão publicados no idioma em que sejam entregues (espanhol, português, inglês ou francês).

Margens: Três centímetros em todos os lados da página.

Grafia: Deverá utilizar no texto a letra Times New Roman ou *Arial*, tamanho 10, ou similar. Nas notas utiliza-se o mesmo tipo de letra em tamanho 9. Não utilizar diversidade de fontes nem de tamanhos. Se desejar destacar alguma palavra ou parágrafo dentro do texto deve utilizar a mesma fonte em cursiva.

Notas: Serão sempre colocadas no final, utilizando o mesmo tipo de letra do texto (Time New Roman ou *Arial*) tamanho 9.

Título: O trabalho deve ser encabeçado pelo seu título em minúsculas e bold.

Não devem incluir-se no documento dados do autor. Por baixo deve ser inscrito o título em inglês. É aconselhável que o título não ultrapasse os 100 caracteres (incluindo espaços)

Resumo: Deve constar um resumo do artigo (120 a 150 palavras) no idioma em que está escrito e a sua tradução em inglês. Para os artigos escritos em inglês deve incluir-se a sua tradução em espanhol.

Palavras-chave: Incluem-se 5-7 palavras-chave sobre o tema principal e a sua correspondente tradução para inglês.

Texto: Este deve apresentar o espaçamento de 1,5 ter uma extensão de cerca de 5 000 a 9 000 palavras para artigos e 3 000 a 5 000, tanto para opiniões e ensaios como para notas de investigação, incluindo título (e a sua correspondente tradução para inglês), Palavras-chave (e a sua correspondente tradução para inglês), Introdução, as notas que se entendam oportunas, Conclusão, Agradecimentos (se se justificarem) e Bibliografia.

Quadros, gráficos e imagens: Os artigos podem incluir qualquer grafismo que se ache necessário. Deverão estar referenciados com o número correspondente no texto e acompanhados por um título que os identifique. Podem utilizar-se cores; porém, a considerar-se a possibilidade de uma publicação em suporte de papel serão usadas apenas a preto e branco.

Abreviaturas e acrónimos: Deverão ser bem definidos na primeira vez que forem usados no texto.

Citações e bibliografia: No texto as referências bibliográficas terão que reportar o autor e o ano da publicação da obra citada. Por exemplo: (Smith, 2001) ou (Nash, 1990; Smith, 2001). Quando se considere necessário uma referência mais precisa deve incluir-se o número da página (Smith, 2001: 34). O aparato bibliográfico do final do texto surge consoante a ordem alfabética dos autores, respeitando o seguinte formato:

Smith, Valene L. y Brent, Maryann

2001 "Introduction to Host and guest revisited: Tourism issues of the 21st century". En Smith, Valene L. y Brent, Maryann (Eds.), Host and guest revisited: Tourism issues of the 21st century (pp.-14). New York: Cognizant Communication.

Smith, Valene L.

1998 "War and tourism. An American Ethnography". *Annals of Tourism Research*, 25(1): 2002-227.

Urry, J.

1990 *The tourist gaze. Leisure and travel in contemporary societies*. London: Sage.

Para outro tipo de publicação terá que ser sempre referenciado o autor, ano, título e lugar do evento ou publicação e um standard para documentos electrónicos, indicando endereço e data de acesso.

Originalidade: Requiere-se o compromisso, tanto da originalidade do trabalho, como o de o texto não ter sido remetido simultaneamente para outros suportes para publicação.

Direitos e Responsabilidade: É importante ler a secção "Declaração Ética" no sítio da web da revista. Os autores serão os únicos responsáveis pelas afirmações e declarações proferidas no seu texto. À equipa editorial da PASOS reserva-se o direito de utilizar em edições compilatórias sucessivas os artigos editados. Os textos são publicado ao abrigo da licença Creative Commons, pelo que poderão ser reproduzidos como arquivo pdf sem alterações, integralmente e citando a fonte PASOS Revista de Turismo e Património Cultural (www.pasonline.org). A integração em publicações que implique a alteração do arquivo original requererão a autorização expressa do autor e da Comissão Editorial PASOS.

Uma vez comunicada a ACEITAÇÃO do texto para publicação, os autores devem completar o formulário disponível na secção "Declaração de direitos" e remetê-lo pelo correio electrónico da revista.

Processo de revisão: É importante ler a secção "Processo de revisão" no sítio web da revista. Todos os trabalhos serão submetidos e avaliados por pares anónimos externos à revista. Os autores serão notificados dos resultados da revisão realizada mediante uma ficha- resumo da arbitragem.

Índice

	Editorial	573
María Velasco González Raquel Santos-Lacueva	La relación entre acción pública y turismo desde diversas perspectivas: ideas, actores e instituciones	
María Velasco	Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo	577
Beatriz Adriana De la Rosa Flores Graciela Cruz Jiménez Francisco Porras	Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico	595
Raquel Santos-Lacueva Óscar Saladié	Acción pública en materia de turismo y cambio climático: las percepciones de los stakeholders en la Riviera Maya (México)	611
Albert Arias Sans	La regulación del acceso al Park Güell. Un análisis de la controversia desde el giro relacional híbrido	631
Fábia Trentin	Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS	645
Diana Gómez Ana Muñoz M ^a Carmen Lafuente	La rendición de cuentas como elemento clave en la gobernanza de los destinos turísticos	659
Rodrigo Figueroa-Sterquel Eduardo Chia Luis Tapia Yáncá José Andrade Triviño	Efectos de la certificación turística en la gobernanza territorial: el caso del Sello "Biosfera", Olmué (Chile)	675
Manuel de la Calle Vaquero María García Hernández	Políticas locales de turismo en ciudades históricas españolas. Génesis, evolución y situación actual	691
Daniel Barrera-Fernández Marco Hernández-Escampa	El impacto de la política urbanística en la gestión de la ciudad histórico-turística: un estudio comparativo	705
Claudio Quintana	Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010)	725
Magnus Luiz Emmendoerfer Érica Beranger Silva Soares Joaquim Filipe Esteves Ferraz de Araújo Júlio da Costa Mendes Nina Rosa da Silveira Cunha	Destinos Indutores e Desenvolvimento Turístico Regional: Um Problema de Intergovernabilidade?	737

Nicolás Alejandro Guillén Navarro
Tatiana Iñiguez Berrozpe

Acción pública y consumo colaborativo.
Regulación de las viviendas de uso turístico en el
contexto p2p

751

Reseña de Publicaciones

Raquel Santos-Lacueva

The argumentative turn revised: Public policy as
communicative practice

769

Editorial

La relación entre acción pública y turismo desde diversas perspectivas: ideas, actores e instituciones

María Velasco González*

Universidad Complutense de Madrid (España)

Raquel Santos-Lacueva**

Universidad Rovira i Virgili (España)

El turismo es un fenómeno situado y su desenvolvimiento genera dinámicas sociales, culturales, medioambientales y económicas con efectos positivos y negativos. Por esto es indudable la importancia del papel de los agentes públicos, de los actores implicados en la gestión de lo colectivo, de la política turística o dicho de otro modo, de lo que ocurre en el espacio público. En el presente número todos los trabajos reflexionan sobre distintas dimensiones de la relación entre acción pública y turismo.

Usamos el término acción pública aun siendo conscientes de su elasticidad. Entendemos por acción pública las iniciativas de los gobiernos legítimos que, en contextos democráticos, tienen la responsabilidad de tomar decisiones para mejorar el espacio de lo colectivo, por supuesto según los principios y valores de su ideología, puesto que estamos en el mundo de la política. Pero queremos centrarnos expresamente en el análisis. Hablamos de acción o de acciones. Por eso los trabajos se orientan al ámbito de las políticas y/o programas diseñados e implantados por gobiernos a distintos niveles.

Los diferentes trabajos muestran que éste es un campo de análisis amplísimo que permite preguntas muy diversas que pueden ser contestadas desde una pluralidad de enfoques disciplinares y analíticos. De hecho existe literatura abundante sobre este tema y, cada vez con mayor claridad, se asume que el turismo genera conflictos que han de ser enfrentados por los gobiernos, superándose la resistencia a ligar las ideas de turismo y conflicto.

La gran mayoría de los trabajos del presente número fueron presentados en una primera versión al Congreso de GIGAPP celebrado en Madrid en octubre 2015, a un Grupo de Trabajo coordinado por las autoras de esta editorial con el título "Políticas turísticas: propuestas metodológicas, casos y análisis comparados". Su variedad y riqueza es representativa del interés creciente sobre este asunto.

De la lectura de los diversos artículos puede afirmarse que la variedad es el rasgo más significativo, sin embargo hay cuestiones que atraviesan todas las reflexiones del presente monográfico. En primer lugar que la problemática que afecta al gobierno de los destinos, o a la acción pública materia de turismo, es compleja, transversal y supone la intervención de actores con lógicas y miradas muy diferentes. En segundo término, que es cada vez más necesario mejorar el análisis de campo sobre la acción pública en materia de turismo y el gobierno de los destinos, y que en este sentido es imprescindible incorporar nuevas perspectivas más cualitativas y nuevas metodologías generadas en diversas ciencias sociales, con el objetivo de complementar los estudios predominantes cuantitativos y sus limitaciones. Por

* Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, de la Facultad de Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid); E-mail: maria.velasco@cps.ucm.es

** Grupo de Investigación en Análisis Territorial y Estudios Turísticos (GRATET), Departamento de Geografía (URV); E-mail: raquel.santos@urv.cat

último, también una idea presente en todos es la necesidad de buscar complementariedades con teorías y modelos que provienen de otros campos científicos.

1. La relación entre acción pública y turismo desde la perspectiva de la interacción entre ideas

En “*Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo*”, María Velasco presenta un trabajo teórico con el que invita a reflexionar sobre las diferencias entre cuatro conceptos: gobierno del turismo, política turística, gestión pública del turismo y planificación. Todos ellos están relacionados con la idea de gobierno y la singular capacidad de coacción e imposición de acciones que éstos tienen. Y, por supuesto, con la importancia que sus acciones acaban teniendo para el devenir del turismo. El artículo propone considerar diferencias entre ellos significativas, con la intención de abrir un debate sobre cuáles son sus fronteras, debate imprescindible para poder avanzar en el estudio de la acción pública en la materia. La autora propone la existencia de dos enfoques que, partiendo de la dicotomía clásica de poder y saber, podrían explicar la posición de partida de muchos de los textos de nuestra disciplina.

En el artículo “*Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico*”, Beatriz De la Rosa, Graciela Cruz y Francisco Porras plantean completar el ya aplicado análisis de redes para el estudio de la gobernanza que del programa Pueblos Mágicos de México, pero completándolo con la perspectiva del estudio de las élites. Esta introducción de la nueva perspectiva teórica construye un marco más coherente que permite entender dinámicas reales, como el clientelismo, la corrupción o el favorecimiento de intereses particulares, que quedaban fuera de muchos de los análisis sobre el conocido programa.

2. La relación entre acción pública y turismo desde la perspectiva de la interacción entre actores

En el trabajo “*Acción pública en materia de turismo y cambio climático: las percepciones de los stakeholders en la Riviera Maya (México)*”, Raquel Santos-Lacueva y Óscar Saladié, analizan la relación entre la opinión de los agentes interesados y la construcción de la agenda de los gobiernos de destinos. Tomando como ejemplo la Riviera Maya, un destino clave en México, investigan la percepción de vulnerabilidad que tienen actores públicos y privados. Es un caso relevante por dos cuestiones: la primera porque el impacto del cambio climático en dicho destino, según diferentes indicadores, es alto, lo que exige un esfuerzo a la comunidad científica, y, en segundo lugar, porque, en el mismo, son los actores privados, a través de sus asociaciones, los que lideran el discurso y los que están tratando de incorporar dicho tema en la agenda política. Las conclusiones apuntan a que la opinión de otros actores importa, pero no determinan la decisión sobre incorporar nuevos temas en la agenda política turística. La solución apunta, como en muchos de otros análisis, por mejorar la coordinación entre actores públicos y privados, potenciar estrategias de gobierno multinivel y mejorar coordinación entre sector turístico y otros, como el medioambiental.

En “*La regulación del acceso al Park Güell. Un análisis de la controversia desde el giro relacional híbrido*”, Albert Arias utiliza un nuevo marco de análisis generado en el ámbito de los estudios críticos del turismo para observar un conflicto concreto en la ciudad de Barcelona. Partiendo de la teoría del Actor Red y del concepto de controversia, se trata de analizar los distintos discursos, posiciones y liderazgos que se observan. El autor exige al lector un esfuerzo previo para familiarizarse con los conceptos, pero es recompensado por suponer una forma de análisis rigurosa e innovadora sobre objetos de investigación comunes. El artículo expone el conflicto, construye la narración de cómo se desarrolló el debate, cuál fue el rol de los diferentes expertos y qué mecanismos permitieron que acabaran imponiéndose unas ideas frente a otras. El texto se sitúa en una interesante corriente científica que acentúa que son los procesos de negociación, y no el consenso final, lo que permite ir construyendo escenarios y soluciones a los conflictos. Se reconoce claramente el interés de esa perspectiva, no sólo para describir las dinámicas de lo político en relación con el turismo, sino también para poner en cuestión algunos de nuestros límites analíticos más persistentes.

En el artículo “*La rendición de cuentas como elemento clave en la gobernanza de los destinos turísticos*”, Diana Gómez Bruna, Ana Muñoz y Carmen Lafuente, trabajan sobre la percepción que los actores tienen de la acción pública y su impacto en la confianza y, por tanto, en la gobernanza de

los destinos, a través de una dimensión concreta. El trabajo se centra en el concepto de rendición de cuentas, definido como la obligación que tiene una de las partes de explicar decisiones y acciones así como los resultados y efectos de las mismas. Las autoras analizan la rendición de cuentas en destinos turísticos tomando como indicador el informe de sostenibilidad y realizando una valiosa encuesta en la que consiguen un altísimo número de respuestas. Las conclusiones apuntan la importancia que los esfuerzos para mejorar los procesos que mejoren la confianza de todos los actores como único modo de fortalecer acciones de gobernanza en los destinos.

En "*Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS*", Fábria Trentín se plantea como objetivo central analizar el papel de los gobiernos en la mejora de la coordinación horizontal y vertical de los distintos actores sociales que intervienen en el turismo. En Brasil, desde el primer gobierno del Presidente Lula, aparecen en los documentos de política turística las "instituciones de gobernanza", espacios que pretendieron convertirse en plataformas institucionales que mejoraran la acción pública conjunta en materia de turismo en el nivel de gobierno local. La autora analiza tres instituciones de gobernanza de tres destinos turísticos brasileños concluyendo que existen diferencias especialmente en tres dimensiones claves de las redes que suelen no estar presentes en otros análisis: su capacidad para la coordinación de conflictos, la institucionalización de la cooperación o la incorporación de todas las voces presentes en el fenómeno turístico, o sólo de algunas de ellas.

Por su parte, en el artículo "*Efectos de la certificación turística en la gobernanza territorial: el caso del Sello "Biosfera", Olmué (Chile)*", Rodrigo Figueroa-Sterquel, Eduardo Chia, Luis Tapia y José Andrade observan cómo el uso de un instrumento ligado a un programa de certificación ambiental se convierte, o no, en un incentivo para fortalecer procesos de gobernanza. Observan un destino concreto, Olmué, en donde un conjunto de actores comienzan a trabajar como estructura conjunta o clúster, estableciendo estrategias de colaboración con la intención de conseguir la certificación. Las conclusiones concuerdan con investigaciones anteriores en el sentido de que la confianza, como sustrato básico de las dinámicas de gobernanza, exige procesos complejos que implican superar el estadio del trabajo coordinado y depende de un liderazgo positivo y sostenido.

3. La relación entre acción pública y turismo desde la perspectiva institucional

Los profesores Manuel de la Calle y María García abordan una reflexión, en el artículo "*Políticas locales de turismo en ciudades históricas españolas. Génesis, evolución y situación actual*" sobre la evolución de la acción pública en materia de turismo en gobiernos locales españoles, con especial referencia a ciudades históricas. Los autores destacan la importancia creciente del fenómeno turístico en las políticas urbanas de ciudades históricas en España. La evolución muestra como este tema, que estaba fuera de la agenda política local, va aumentando en importancia a partir de los años noventa del siglo XX de la mano de dos incentivos: los planes de destino y la oportunidad financiera que suponía la orientación de fondos públicos de otros niveles de gobierno a la mejora de la oferta liderada por el propio sector público. El artículo resalta, como principales temas abordados por la política turística local, las intervenciones en clave patrimonial, las acciones relacionadas con información recogida el visitante, la promoción y marketing y el desarrollo de productos complementarios. Esta situación de evolución y desarrollo queda truncada por la crisis y las políticas de austeridad que se imponen con especial dureza a los gobiernos locales a partir de 2008.

Este otro artículo puede considerarse complementario, puesto que también trabaja sobre los gobiernos locales de ciudades históricas. En este caso los profesores Daniel Barreda y Marco Hernández en el trabajo "*El impacto de la política urbanística en la gestión de la ciudad histórico-turística: un estudio comparativo*" se plantean una comparación entre Málaga y Murcia y Guanajuato analizando, en lugar de la política turística, cinco aspectos de la política urbanística que inciden el uso turístico. Estas cinco dimensiones serían la reflexión sobre cómo gestionar flujos de concentración excesiva de visitantes en la ciudad, las estrategias para la creación de espacios funcionales turísticos, la gestión de la demanda de instalaciones cada vez más grandes y complejas, los accesos a la ciudad histórica y la movilidad dentro de ella y, finalmente, la sobreexplotación de algunos bienes patrimoniales junto con el abandono del resto. El cambio de perspectiva, de la política turística a la política urbanística con efectos en el turismo, permite generar conclusiones interesantes. La primera es que también los objetivos de las políticas urbanísticas en las tres ciudades fracasan, lo que pone de manifiesto la incapacidad de las herramientas tradicionales para resolver problemas complejos. La segunda es que cada ciudad experimenta con soluciones distintas

a los mismos problemas. Y por último que las divergencias en los modelos de política urbanística (muy participadas en Reino Unido; completamente institucionalizadas y jerarquizadas en México y con un modelo intermedio en España) explican parcialmente los avances. Los autores terminan generando un pequeño catálogo de buenas prácticas extraídas de un estudio comparativo.

En "*Política pública de turismo en Uruguay (1986- 2010)*", Claudio Quintana construye, usando un rango de tiempo largo, un relato de las principales fases por las que ha transcurrido la política de turismo en Uruguay. Así reflexiona sobre el principio o valor que se convierte en la idea central de cada fase y los principales ámbitos en los que se trabaja. Quintana propone una primera fase cuyo objetivo principal es la estabilización tras la llegada de la democracia y la construcción de una nueva institucionalidad política para el país y, por tanto, para el turismo en esta etapa los instrumentos y los objetivos básicos están ligados a mejorar la organización y construir una planificación indicativa. La siguiente etapa, coherente con el conjunto de la región, está más vinculada a la expresión de las ideas neoliberales y se concreta en un cambio de idea básica hacia el gestión o gerenciamiento en este caso instrumentos básicos de la legislación estímulo y promoción. La última etapa que comienza en el año 2005 incorpora valores opuestos a la anterior siendo la idea del desarrollo y de la agenda social su motor básico. En esta nueva etapa los temas de coordinación y planificación, turismo social y garantía del interés público son las acciones más importantes. Este tipo de estudios tienen, además, el interés de demostrar que en política turística cabe la posición ideológica.

En el artículo "*Destinos Inductores e Desenvolvimento Turístico Regional: Um Problema de Intergovernabilidade?*", los investigadores Magnus Emmendoerfer, Érica B. S. Soares, Joaquim Filipe F. E. de Araújo, Julio da Costa Mendes y Nina Rosa da Silveira Cunha, exponen un caso en donde las dinámicas derivadas de sistemas políticos multinivel acaban interfiriendo en la marcha de acciones que funcionan. Lo que se plantea no es sólo cómo desarrollar técnicas de coordinación, sino formas de trabajo que permitan la toma de decisiones entre diferentes actores implicados. En este sentido el artículo estudia un caso en el que en una etapa de política turística concreta, dominada por la idea de la regionalización, en el Estado de Minas Gerais se consolida un proyecto que involucra a muchos municipios con la idea de generar una región turística. A pesar del buen funcionamiento del programa éste se ve impactado por el cambio de la política nacional y la llegada de la idea de destinos inductores. El artículo señala cómo distintos programas, liderados por distintos niveles de gobierno, pueden acabar convirtiéndose en la mayor interferencia para una acción pública de éxito, lo que señala una interesante cuestión: la capacidad real de autonomía para el diseño de planes y acciones de los distintos niveles de gobierno frente a la capacidad simbólica de otros.

Nicolás Guillén y Tatiana Iñiguez observan, en su artículo "*Acción pública y consumo colaborativo. Regulación de las viviendas de uso turístico en el contexto p2p*", un punto de vista de la acción pública en materia de turismo totalmente diferente: la inacción por el desconcierto o las acciones prueba-error. Los autores plantean la pregunta de qué deben hacer los gobiernos ante un nuevo fenómeno que impacta, y podría modificar profundamente, las estructuras empresariales tradicionales de alojamiento. Estamos hablando del turismo colaborativo, que engloba cuestiones muy diversas, y su concreción en las viviendas de uso turístico en el contexto p2p. Aunque sobre el tema hay poca bibliografía, en cambio hay un número sustantivo de informes generados por la propia industria turística y por algunos gobiernos. El debate tiene muchas dimensiones, aunque los autores se concentran en las posibilidades de los mecanismos jurídicos para establecer algún tipo de instrumento. El crecimiento imparable del fenómeno lo ha convertido en un tema que está en las agendas de todos los gobiernos del planeta, tanto nacionales como regionales y locales. Los autores distinguen entre el modelo de turismo colaborativo puro y un nuevo modelo de intermediación comercial y revisan los distintos intentos de regulación que han hecho diferentes Comunidades Autónomas, lo que sirven, principalmente, para observar los problemas que se han generado y las dificultades de los sistemas de control por parte de las administraciones públicas.

Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo

María Velasco*

Universidad Complutense de Madrid (España)

Resumen: Desde las primeras investigaciones sobre turismo diversos autores han prestado atención a la acción de los poderes públicos orientada al fenómeno. Sin embargo existe una notable imprecisión en el uso de cuatro conceptos que designan realidades diferentes: gobierno del turismo, política turística, planificación o gestión pública. El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre estos conceptos tratando de comprender cómo se relacionan y delimitando su uso a fenómenos concretos de la acción pública en materia de turismo. Nuestra propuesta es agruparlos en un enfoque relacional o un enfoque racional, cada uno con preguntas propias y con presupuestos determinados, aunque con preocupaciones y propuestas de trabajo muy relacionadas. Mejorar la comprensión de estos conceptos y enfoques nos permitirá desarrollar una agenda de investigación más sólida sobre la acción pública en turismo.

Palabras Clave: Gobierno del turismo; Política turística; Planificación turística; Gestión pública.

Between power and rationality: tourism governance, tourism policy, tourism public management and tourism planning.

Abstract: The study of tourism public actions has been a common topic field since tourism became a research object of Social Sciences. However, we need to acquire further knowledge about conceptual boundaries between some close concepts: tourism governance, tourism policy, tourism public management and tourism planning. The aim of this paper is to reflect on these concepts and how they relate to each other. Our proposal is to group them in a relational approach or a rational approach, each with their own questions and theories, albeit with concerns and instruments closely related. Improving our understanding of these concepts and approaches would allow us to develop a stronger research agenda on public action in tourism.

Keywords: Tourism government; tourism policy; tourism planning; Public Management.

1. Introducción

Cuando se trabaja sobre qué hacen los gobiernos en relación con el turismo se usan los términos de gobierno del turismo, política turística, gestión pública y planificación del turismo. Aunque una cuestión es reflexionar sobre lo que los gobiernos pueden y/o deciden hacer ante el turismo en términos políticos (que se correspondería al término *polity*, en inglés); otra son los objetivos e instrumentos que, en el contexto de una política pública, persiguen e implantan en relación con el turismo (*policy*); una tercera son los principios y técnicas de gestión que usan las organizaciones encargadas de la implantación de estas acciones públicas (*public management*) y, finalmente, una cuarta cuestión son las prácticas y procesos de planificación de la actividad que son impulsados por los actores públicos (*planning*)¹.

Este artículo discute cómo estas ideas se utilizan de manera diversa por distintos investigadores e investigadoras sin explicitar los marcos teóricos y epistemológicos de los que se parte, especialmente

* Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, de la Facultad de Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid). E-mail: mvelasco@ucm.es

en la literatura de nuestro país y latinoamericana, lo que provoca muchas dificultades para avanzar en debates multidisciplinares.

Nuestra intención es reflexionar sobre los límites de los conceptos y los niveles de análisis asociados a los mismos. No se trata de establecer de manera unívoca, para todas las áreas de investigación y con carácter universal, una definición de cada uno, sino de discutir algunas fronteras conceptuales que nos permitan ser más rigurosos y ampliar la coherencia de los debates teóricos. Y hacerlo sin olvidar que los fenómenos a los que hacemos referencia están siempre entrelazados y sería imposible buscar en la realidad estas dimensiones en estado puro.

Sólo si mejoramos su delimitación en el plano teórico, podremos avanzar en la investigación de los distintos fenómenos que pretendemos observar. Para ello la investigación de la interacción entre la acción de los gobiernos y el turismo ha de ahondar en la denotación de los términos que empleamos, profundizando en su capacidad de designar realidades distintas, aunque perdamos parte de su elasticidad para ser utilizados en otros contextos (Sartori, 1984).

Con esta intención el trabajo tiene un primer epígrafe en el que se reflexiona sobre estas nociones y se realiza una propuesta de delimitación. En un segundo apartado se plantea la existencia de dos enfoques que podrían articular los conceptos anteriores, uno más vinculado a la idea de poder y otro a la idea de racionalidad y, por último, en un tercer epígrafe se proponen unas conclusiones ligadas a una posible agenda de investigación para ser discutida con otros y otras investigadoras.

2. Límites conceptuales: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo.

2.1. Gobierno del turismo: funciones jurídicas y capacidades políticas para la gestión de lo común

No es muy frecuente leer en la literatura turística el término gobierno del turismo. Sin embargo, es muy habitual encontrar en numerosos textos referencias a las funciones o capacidades de los gobiernos ligadas a la idea de política turística (OMT, 1983; Hall, 2004). En principio, cuando usamos el término gobierno parece que nos referimos al poder ejecutivo y a las funciones y capacidades que el ejecutivo, de cualquier nivel territorial, puede desplegar en relación al fenómeno. Este concepto gobierno del turismo se ha llenado de contenido desde la literatura jurídica, precisamente partiendo de la noción de competencias.

Desde esta dimensión jurídica, en nuestro sistema político, al poder ejecutivo le corresponde asumir las funciones de tomar la iniciativa política principal en el ámbito de su territorio; ejercer la dirección, coordinación y supervisión de las administraciones públicas que dependen de él; gestionar las crisis; desempeñar el liderazgo social y asumir la representación simbólica (Pérez Royo, 2014).

Consideremos algunos ejemplos de cada una de estas cinco funciones en relación con el turismo. Respecto de la primera, asume la iniciativa política principal en su territorio cuando toma la decisión de desarrollar un modelo turístico comprometido con la sostenibilidad medioambiental y decide elaborar e implantar un plan. En cuanto a la segunda, dirige, coordina y supervisa las estructuras administrativas y los demás órganos autónomos dedicados al turismo cuando nombra o cesa a los altos cargos, crea o suprime una unidad concreta o evalúa la eficacia en la prestación de un servicio turístico. Hemos señalado, como tercera función, que el gobierno es responsable de tomar decisiones en momentos de crisis, reaccionando ante hechos imprevistos como, por ejemplo, un problema de salud pública que se extiende con rapidez en una zona turística. En cuarto lugar, los gobiernos pueden una función de liderazgo cuando incorporan nuevos valores, como la calidad o nuevas formas de trabajo. Finalmente, su función de representación simbólica supone que los gobiernos representan y comprometen a sus territorios en reuniones con otros actores o en firmas de convenios internacionales. Estas son funciones que nos explican qué competencias tiene el gobierno, según el ordenamiento jurídico (Arcarons, 1999).

Pero cuando hablamos del gobierno del turismo es imprescindible observar una segunda dimensión que considere qué capacidades políticas despliegan, o no, los gobiernos para intervenir en la materia conforme a sus principios y valores, dentro de un contexto democrático. En este sentido, los gobiernos desarrollan con mayor o menor intensidad cinco capacidades, distintas a las funciones anteriores: escogen entre demandas diversas que recaen sobre ellos y han de ser capaces de mantener las prioridades decididas; deciden cómo y para qué se utilizan recursos escasos y limitados; tienen que coordinar objetivos, que son siempre conflictivos, en un todo coherente; han de ser capaces de imponer límites o, en su caso, pérdidas a los grupos poderosos si de ello deriva un modelo más equilibrado y justo y, por último, han de representar los intereses difusos y no organizados ya que, por lo general, los intereses

concentrados y bien organizados tienen bien establecidos los cauces para que su voz esté representada en las decisiones políticas (basado en Weaver y Rockman, 1993:6).

Veamos que significan estas capacidades relacionadas con el gobierno del turismo con un poco más de detalle. Hemos afirmado que, como primera capacidad política, los gobiernos han de escoger y mantener prioridades frente a demandas diversas y encontradas. No existe ningún ámbito social en el que sea posible alcanzar un acuerdo total sobre cómo actuar, quién debe hacerlo y cuándo (Weber, 1984). Nunca se define la realidad de una única manera, ni existe unanimidad sobre cuáles son los problemas, ni sobre su prioridad o sobre qué acciones deberían impulsarse para que se modifiquen. En todos los ámbitos o sectores existen demandas enfrentadas, actores o grupos de actores que esperan que los gobiernos actúen de una determinada manera y otros actores o grupos de actores que exigen lo opuesto (Rancière, 1996). En relación con el turismo esto es evidente. Las demandas de la industria, del pequeño empresario y de la ciudadanía local no tienen porqué coincidir. De hecho, entre los mismos empresarios suele haber grandes diferencias de criterio sobre las prioridades del sector, según el tamaño de su organización o según pertenezcan a uno u otro subsector; o, entre los ciudadanos, existen visiones enfrentadas sobre las ventajas y problemas que genera el turismo. Una de las funciones básicas de los gobiernos es, desde la legitimidad que supone el hecho de haber sido elegido mediante un procedimiento democrático, decidir qué cuestiones serán prioritarias dentro del ámbito específico y cuáles no serán atendidas. Los gobiernos saben que haciendo esto tendrán el desacuerdo político y la contestación social de aquellos actores que vean postergadas sus demandas e ignoradas sus prioridades, pero esto forma parte de la dinámica de toma de decisiones colectivas (Franzé et al., 2014).

Una segunda capacidad de los gobiernos es decidir cómo se utilizan los recursos. Frente a infinitos problemas y múltiples soluciones, los recursos siempre son limitados. Por eso la decisión sobre qué recursos se invertirán en cada prioridad del gobierno es un elemento básico para comprender cuáles son los objetivos que realmente se persiguen. No basta con incorporar principios o defender ideas, es necesario dotar de recursos a cada uno de las acciones y programas, lo que también supone minorar los recursos dedicados a otras cuestiones. De esta manera, los gobiernos escogen cuántos recursos dedican, en términos de presupuesto, pero también de recursos humanos o tecnológicos, al turismo. Y, dentro de este ámbito, cuánto dedican a promoción, cuanto a diversificación de producto, cuanto a mejora de infraestructura turística de los destinos...

En tercer lugar, hemos afirmado que es necesario coordinar los objetivos enfrentados en un todo coherente. Incluso siendo capaz, un gobierno dado, de determinar cuáles serán las prioridades que guiarán sus acciones, todos los gobiernos enfrentan la disfunción de que el conjunto de acciones que se impulsan desde las organizaciones públicas pueden acabar teniendo resultados disonantes (Peters, 2015). Y es la responsabilidad de los decisores tratar de coordinar acciones para evitar estas contradicciones.

La cuarta capacidad política descrita es la de imponer límites o, en su caso, pérdidas a los grupos poderosos, si de ello deriva un modelo más equilibrado y justo. La sociedad no es un espacio de iguales, ni el mercado un lugar en donde compiten, en igualdad de condiciones, la totalidad de los agentes (Laswell, 1936). El poder está desigualmente repartido y, aunque las teorías pluralistas insisten en otra imagen, la investigación y la realidad muestran que existen algunos, pocos, agentes que concentran una cuota muy alta de poder, especialmente en los ámbitos sociales relacionados con la economía o el sistema económico (Lindblom, 2001) y el peso en la economía del sector turístico es alto. Esto explica la posición privilegiada que mantiene parte del empresariado turístico en el desarrollo turístico de los destinos. Hay grupos con intereses concretos que pueden imponer modelos turísticos desequilibrados o modelos que genera grandes costes para un grupo concreto de la población. El sistema político democrático sitúa a los gobiernos en una posición social que les permite imponer límites, lo que suele suponer pérdidas o menores ganancias para algunos grupos, también para los grupos poderosos.

La última de las capacidades políticas es representar a los intereses difusos y no organizados, además de dar voz a los intereses concentrados y bien organizados. Como acabamos de afirmar, no todos los sujetos ni todos los actores tienen la misma capacidad de generar estructuras de interlocución con los gobiernos coordinadas y bien organizadas. La estructuración de intereses conlleva un coste alto, en términos de recursos económicos y personales, por lo que resulta más asumible para aquellos actores que tengan más recursos de partida. En el caso del turismo es evidente que los intereses concentrados y bien organizados son los de la industria turística, en general, dado que hablamos de un fenómeno situado, los intereses de la industria geográficamente vinculada al territorio concreto, la hotelera. Es el subsector de alojamientos del más fuerte y mejor organizado a la hora de situarse como un actor con voz y criterio en el diseño de acciones públicas para el turismo. También el subsector de la intermediación está bien estructurado a través de asociaciones articuladas y con representación. El resto de actores tienen intereses más difusos y poca capacidad de organización (Jamal y Getz, 1999).

Tabla 1: Capacidades de los gobiernos y su reflejo en acciones

Escoger y mantener prioridades frente a demandas diversas y encontradas.	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar estrategias de conservación del entorno natural y urbano, compatibilizándolos con la actividad turística - Apoyar nuevos modelos de desarrollo turístico basados en la economía social
Decidir cómo se utilizan los recursos	<ul style="list-style-type: none"> Invertir distintas cantidades en: <ul style="list-style-type: none"> - Infraestructuras turísticas - Recuperan patrimonio cultural tangible e intangible. - Subvenciones a empresas para que generen nuevo producto turístico o lleven a cabo planes de modernización - Planes de formación para trabajadores del sector privado - Promoción destino
Coordinar los objetivos enfrentados en un todo coherente.	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un modelo de desarrollo turístico integrando distintos objetivos - Redactar planes estratégicos - Coordinar objetivos de distintos subsectores (alojamiento, intermediación, transportes y receptivo).
Ser capaces de imponer pérdidas (o limitar ganancias) a los grupos poderosos.	<ul style="list-style-type: none"> - Limitación del crecimiento - Eliminar negocios que provocan impactos negativos - Moratoria hotelera
Representar intereses difusos y no organizados, además de los concentrados y bien organizados.	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar nuevas redes de actores - Creación de órganos mixtos de gestión turística - Información a la sociedad - Incorporación a los espacios de discusión y decisión de actores de la comunidad no representados

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Política turística: objetivos e instrumentos para alcanzarlos

Una vez tomada la decisión de hacer, comenzaría el proceso de diseño, elaboración e implantación de una política pública turística. En la vida real los procesos no son tan claros, sucesivos y ordenados, pero en un plano analítico podemos hacer uso de esa imagen con intención de determinar las fronteras conceptuales (Araral et alí, 2012).

La política turística sería el conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan actores gubernamentales —en ocasiones en colaboración con otros actores— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con el turismo (Velasco, 2011). La política turística es por lo tanto un fenómeno político que es posible aislar y estudiar, concentrándose en las acciones y procesos que son efectivamente impulsados por los gobiernos, lo que ha sido objeto de análisis de varios investigadores (Baum, 1994; Deegan y Dineen, 1997; Diaz Pérez, 2006; Dredge y Jenkins, 2007, 2011; Garther, 1996; Hall, 1994; Hall y Jenkins, 1995; Johnson y Thomas, 1993). En ocasiones los investigadores consideran la política turística un capítulo derivado de la política económica (Aguiló y Vich, 1996; Fayos-Solá, 1996; Figuerola, 1990; Monfort, 2000), aunque nuestra opinión, defendida en otros trabajos, es que ceñir la reflexión sobre la acción pública a esta dimensión supone ignorar importantes dimensiones del fenómeno social (Velasco, 2011; argumento también en Burns y Novelli, 2007 o Mounfakkir, 2012).

Para analizar el conjunto de acciones que se diseñan e implantan para conseguir determinados objetivos en una situación determinada, debemos considerar dos dimensiones: los objetivos propuestos y los instrumentos que los gobiernos utilizan para lograrlos.

En las políticas turísticas se combinan, de manera variable, cinco grandes objetivos, todos muy relacionados con la propia naturaleza del fenómeno y con cómo esto es percibido. Por supuesto existen diferencias de intensidad y matiz según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y el grado de desarrollo turístico del país o nivel de gobierno considerado, pero todos ellos aparecen en la práctica totalidad de las propuestas políticas.

El primer objetivo, clásico, es perseguir el crecimiento de la actividad o su reconversión para no perder competitividad, en el caso de destinos maduros. Hasta la fecha, han sido los impactos positivos los que han llamado la atención de decisores públicos y por ello, la imagen de un fenómeno netamente beneficioso, prima.

En el caso de destinos en fase de desarrollo el fin es crecer hasta convertirse en un destino turístico consolidado (Velasco, 2011). Se trata de aumentar el ingreso de divisas, la actividad económica y el empleo. Pero también de apoyar el derecho a viajar libremente y la idea del turismo como instrumento para la paz. Para ello se promociona el destino, se trata de mejorar la oferta convenciendo a los empresarios de que el turismo es una actividad económica de interés, incluso convirtiéndose los gobiernos en empresarios turísticos (Pellejero, 2000) y creando administraciones especializadas y los organismos que, desde el gobierno, prestarán servicios al sector turístico.

En destinos consolidados el fin y los objetivos se adaptan. En este caso se trataría de mantener el nivel de competitividad del destino a través de la promoción y, en su caso, con acciones que permitan su reconversión, junto con acciones que incorporen la preocupación por la sostenibilidad social y medioambiental del modelo.

La innegable naturaleza de fenómeno territorial situado del turismo explica que un segundo grupo de objetivos esté ligado a la idea de planificación. En este sentido se trata de crear las condiciones adecuadas para que la actividad turística pueda desarrollarse generando los menores conflictos posibles con otros usos del territorio. Algunas de las metas más recurrentes son:

- 1) Formular una estrategia de desarrollo del turismo en su conjunto o de algún subsector concreto a través de diversos instrumentos (Planes estratégicos, de ordenación turística, etc.)
- 2) Construir infraestructuras de movilidad (instrumento básico para el diseño de los flujos turísticos en el destino), de dotación de servicios públicos básicos en destino o infraestructuras turísticas específicas (marinas o parques de ocio, por ejemplo).
- 3) Desarrollar recursos públicos para su utilización turística como los cotos de caza y pesca, la habilitación de zonas de costa, o recuperación de patrimonio cultural y natural.

El turismo también supone una experiencia vivida o un servicio consumido por personas, así que también son frecuentes objetivos relacionados con la protección del turista y con garantizar el buen resultado de su experiencia. Son metas comunes:

- 1) Proteger de manera más eficaz al consumidor-turista
- 2) Mejorar la regulación de la acción del sector empresarial, a través de la aprobación de normativa que regule los diferentes subsectores o productos: alojamientos, agencias de viajes, turismo activo, etc.
- 3) Impulsar acciones que mejoren la calidad del producto turístico y la atención del cliente, normalmente acciones de formación de los trabajadores.

Otra de las características del fenómeno es su carácter transversal, lo que exige el trabajo conjunto de varios actores. Esto implica que en las políticas turísticas aparezcan con frecuencia, como objetivos:

- 1) Coordinar actores de diversa procedencia y de subsectores diferentes a través de la creación de órganos de coordinación de decisores con competencia en otros ámbitos (cultura, medio ambiente, infraestructuras, entre otros).
- 2) La promoción de plataformas de gestión de destinos en las que participen todos los subsectores
- 3) Impulsar plataformas de trabajo conjunto de los subsectores empresariales (como los clubes de producto o los clusters turísticos).

Por último, el turismo es un fenómeno joven que está en un proceso de cambio constante. Para poder actuar en el mercado turístico con una visión estratégica es necesario tener información actualizada y contar con conocimiento experto que pueda ser aplicado por actores diversos. El sector turístico está compuesto, en su mayoría, por pequeñas y medianas empresas. Por lo general, estas estructuras empresariales no pueden asumir el coste de investigar y producir conocimiento, aunque sean ellas las que tienen el contacto cotidiano con la realidad de la actividad. La propia juventud y dinámica del fenómeno también hace difícil la toma de decisiones públicas o la comprensión del mismo para la ciudadanía. Por todo ello uno de los objetivos clásicos en las políticas turísticas es invertir en investigación y producción de conocimiento, así como ayudar a que se difundan ideas y herramientas que permitan la innovación y mejora. Este tipo de objetivos se concreta en:

- 1) Crear institutos o entidades de investigación y análisis, para tener un conocimiento más preciso del fenómeno turístico y sus cambios
- 2) Generar conocimiento que ayude a la toma de decisiones empresarial (nuevas herramientas de gestión, nuevos nichos de mercado)

- 3) Difundir información que ayude a la toma de decisiones empresarial (datos de coyuntura de países emisores)
- 4) Apoyar los procesos de innovación del sector

Estos objetivos se articulan a través de distintos instrumentos (Howlett, 2011). El concepto aplicado a política turística se expone en trabajos anteriores (Velasco, 2004, 2011), aquí nos limitamos a describir brevemente la idea y los tipos básicos. Cualquiera de los objetivos anteriores pueden alcanzarse haciendo uso de algunos de los instrumentos que los gobiernos tienen para intervenir en la realidad. No son muchos, pero superan el recurso a la norma, tan habitual cuando se piensa en acción pública. Con intención de lograr modificar una situación actual, enfrentar un problema o aprovechar una oportunidad los gobiernos hacen uso de:

- Instrumentos organizativos. Para el desarrollo de cualquier política, programa o acción, necesitan personas que implanten y gestionen las propuestas y las personas, al menos en el ámbito de la acción pública, trabajan en organizaciones. El entramado institucional es un elemento clave en cualquier política y, en política turística, encontramos tres tipos básicos: las estructuras políticas administrativas tradicionales, las estructuras ejecutivas dependientes, tanto orgánica, como funcional o financieramente, de las anteriores y las estructuras de cooperación público – privada.
- Instrumentos normativos o de ordenación. Son las normas de carácter vinculante y de aplicación directa que generan derechos y/o obligaciones en materia turística.
- Instrumentos de fomento. Instrumentos que tratan de estimular que otros actores se sumen a los objetivos que persigue nuestra política, generalmente mediante estímulos económicos que se articulan a través de subvenciones, créditos blandos, ayudas no reembolsables, por ejemplo.
- Instrumentos de mejora del conocimiento. Relacionado con la necesidad de generar datos relevantes sobre el turismo, la importancia de que se realicen investigaciones en este campo y la voluntad de ayudar a conocimiento turístico. Valgan como ejemplo los planes o programas que tratan de potenciar la I+D+i en turismo o de generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones.
- Instrumentos de comunicación. Se trata de aprovechar su posición de liderazgo social para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores. En el caso de turismo el instrumento de comunicación básico no tiene ese fin, sino la promoción de los destinos.

2.3. La gestión pública del turismo

Una vez determinados los grandes objetivos políticos, diseñadas e implantadas acciones que denominamos políticas o programas, o aprobado un instrumento concreto de planificación turística, toca el turno a su implantación. La puesta en marcha de las acciones públicas destinadas al turismo se realiza por las distintas organizaciones que, con naturaleza diversa pero compartiendo su dependencia más o menos directa de sector público, trabajan para ello.

La gestión pública es un área de conocimiento que recoge reflexiones que provienen de disciplinas muy diversas y que tienen como fin proponer mejoras en los diseños organizativos, las estructuras, los procesos o las técnicas de gestión en dichas organizaciones (Brugué y Subirats, 1996). Agrupa, por tanto, aportaciones que desde la economía, la planificación, la teoría de las organizaciones, la gestión financiera, la gestión de recursos humanos, las políticas públicas, etc. se realizan para mejorar el desempeño del sector público democrático (Brugué, 1996).

En relación con el turismo se trataría de observar, investigar y proponer mejoras de gestión para las distintas organizaciones que, desde diferentes niveles de gobierno, trabajan por el turismo.

Las reflexiones sobre la gestión pública también afrontan desde la década de los años ochenta del pasado siglo un momento de crisis de paradigma profundo (Metcalfe y Richards, 1989). Desde entonces el objetivo central de las propuestas de gestión pública se orienta a mejorar la capacidad de administrar de los gestores públicos y mejorar la productividad y la eficiencia de las organizaciones públicas. Se propone reemplazar el sistema burocrático racional-legal por un sistema basado en competencias e incentivos, con metas y resultados transparentes, sustituyendo la idea de administrar por la de gestionar.

Las organizaciones públicas han cambiado significativamente en los últimos años. Se han incorporado ideas de eficacia y eficiencia al tiempo que se trata de implantar acciones más cercanas a los ciudadanos, aunque uno de los mayores aprendizajes ha sido el que no es posible aplicar al sector público filosofías y métodos de gestión surgidas y desarrolladas en el sector privado. Las estrategias que dan buenos resultados en las organizaciones privadas no pueden ser trasladadas e implantadas en las organizaciones públicas, es necesario realizar un esfuerzo de comprensión de contexto público y

no una trasposición directa desde el sector privado. Así que, a pesar de los avances, es difícil la gestión de las organizaciones públicas.

Sobre gestión pública de organizaciones dedicadas a turismo hay pocos trabajos y dispersos (Elliot, 1997; Miralbell Izard, 2010; OMT, 1999). Hay investigación que va más allá de la descripción de las organizaciones turísticas y reflexiona sobre nuevos modelos organizativos para el sector, especialmente los modelos mixtos de organizaciones de destino (FEMP, 2008), pero muy poco o nada aún sobre otras opciones, como la coproducción. Respecto a las lógicas organizativas, poco o nada hay sobre gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas turísticas, sobre sistemas de motivación en contextos de función pública o de herramientas de control vinculadas a responsabilidades. Hay algunas propuestas, desde lo jurídico, sobre racionalización normativa, pero aún hay pocos trabajos sobre nuevas lógicas, como transparencia o rendición de cuentas aplicados al sector. En la tabla 3 se proponen asuntos que sería necesario abordar.

Tabla 3: Posibles ámbitos de trabajo en la gestión pública turística

Estructuras administrativas	Reducciones o modificaciones de las estructuras dedicadas a turismo	Privatizaciones, externalización o diseño de nuevas fórmulas
Racionalización normativa	Racionalización de la normativa y los procesos administrativos turísticos	Simplificación y coordinación
Recursos humanos	Sistemas de motivación y de control de responsabilidades para el personal que trabaja en organizaciones públicas o mixtas	Desarrollo de políticas de personal
Transparencia	Transparencia y rendición de cuentas	Comunicación, acciones de transparencia real

Fuente: basado en García Sánchez, I., 2007.

2.4. La planificación turística

Planificar y gestionar son dos de los términos más elásticos de las ciencias sociales. El concepto de planificación y/o planeamiento está presente en muchas áreas de conocimiento. Es un concepto básico en arquitectura, ingeniería, geografía o administración de empresas o gestión de organizaciones. En general, planificar supone desplegar diversas estrategias, saberes y métodos con intención de influir en el futuro, partiendo siempre de un principio más o menos cercano a la lógica de la racionalidad. Usando una definición concreta es el *“conjunto de prácticas de reflexión y estudios prospectivos o de prefiguración del futuro para la definición de medios y cursos de acción que se desarrollarán en pos de la cumplimiento de determinados objetivos con el propósito de intervenir en cierta realidad”* (Kuper et al., 2010).

El concepto de planificación y el perfil profesional ligado al mismo surgen antes que la idea de políticas públicas. Siempre pretendió desarrollar un espacio de intervención en la gestión de lo colectivo y en la toma de decisiones públicas alejado de la idea de la política y más cercano a la idea del saber experto. En nuestra opinión, ese enfoque se mantiene hasta la fecha, aunque convive con dos aportes importantes. A partir de los años ochenta se distingue entre el plan tradicional y los procesos de planificación estratégica, más cercanos a rebatir la posibilidad de objetividad, racionalidad y asepsia respecto de la órbita de lo político. Frente a planes lineales y exhaustivos que articulaban una amplia batería de acciones a ser aplicadas, se proponen estrategias más flexibles que trabajan con problemas concretos en fases sucesivas, sobre las que se vuelve, siendo el propio proceso, en el que participan distintos agentes, lo que le da valor (Borja y Castells, 1997). Y, más recientemente se extiende un interesante enfoque crítico que pretende, precisamente, incorporar realidades políticas y deliberativas en los procesos de planificación (Healy, P. 1997; Graham y Healey, 1999).

La planificación es un concepto clásico en los estudios de turismo. Para algunos autores sería un proceso racional y ordenado para alcanzar crecimiento o desarrollo turístico (Godfrey y Clarke, 2000: 3), relacionado con objetivos económicos (incremento de entrada de divisas, de circulación de flujos de capitales, trabajo relacionado con el sector o el desarrollo regional); o con objetivos espaciales (lograr una adecuada distribución espacial de las actividades turísticas y del uso de recursos) o incluso sociales (lograr que la población residente también participe de los beneficios de la actividad).

Ha sido objeto de múltiples investigaciones desde un ámbito propio (Getz, 1986; Gunn, 1993; Inskip, 1990; Vera et alí 2011) o más cercano a la ordenación del territorio (Antón Clavé, 2005; Barrado, 2001; Blanquer Criado, 2002; Fernández Tabales, 2004; Solá Treysiere, 2007; Valenzuela, 1986; Vera y Palomeque, 1999 o Villar Rojas, 2003).

La planificación y sus instrumentos se relacionan con el gobierno del turismo y la política turística, que dotan del marco en donde ha de desarrollarse, así como los referentes y los objetivos que han de incorporarse. Se relacionan, pero no son equivalentes. En la planificación o el planeamiento se acentúa el papel de los saberes y metodologías que permiten tomar decisiones sobre el desarrollo futuro de la actividad desde un punto de vista científico, técnico o analítico (Ivars, 2006). Por supuesto que se incorporan valores o principios distintos según el contexto ideológico del gobierno y la política que determine el marco, pero se siempre desde un argumentario cuyo idea central es el conocimiento, no la negociación y consenso político.

Centrándonos en la planificación específicamente turística, la literatura distingue entre diversos planes turístico según su carácter, su escala espacial su enfoque o su objeto (Ivars, 2006).

Según su carácter los planes pueden ser orientativos o vinculantes. Esta primera diferenciación es clave en nuestra reflexión. Un plan vinculante se acerca mucho a la idea de instrumento normativo, ya que genera derechos y obligaciones e impone pérdidas y ganancias desde la norma. En cambio, un plan orientativo se convierte en un espacio de discusión, debate y análisis cuya función está más cerca de estructurar un discurso entre actores, que de establecer directrices que condicionen la gestión de lo común. Ambos instrumentos conviven, siendo herramientas complementarias².

Según la escala que abarquen se distingue entre planes internacionales, nacionales, regionales o locales. Cada escala tendrá ventajas e inconvenientes y en términos de acción pública es de especial interés observar si existen o no mecanismos de coordinación entre ellas.

Según su enfoque, podemos distinguir entre planes que afectan al turismo, pero cuyo objeto supera esta actividad, como los planes de desarrollo rural que, desde una mirada más económica y territorial incorporan el turismo como una herramienta más y planes específicamente turísticos.

Por último, según el espacio concreto que consideren distinguimos entre instrumentos de planificación urbana y/o metropolitana (Ashworth, 1992; Bote y Marchena, 1995), centros históricos (Calle, 2002; Troitiño Torralba, 2012; Troitiño Vinuesa, 2002) o, en otra escala, conjuntos de bienes culturales (García, 2003; Minguez, 2012); instrumentos de planificación de espacios litorales (Ezquiaga, 2010; Socías, 2001), de espacios naturales (Eagles, 2002) o montaña y de espacio rural (Bote, 1989; Pulido, 2008; Solsona, 1999). Cada uno de ellos tiene un corpus teórico y normativo complejo y amplio, lo que ha permitido la construcción de comunidades de expertos que son un elemento básico en estos procesos de orientación científico-técnica.

Tabla 2: Instrumentos de planificación turística

Carácter	Escala espacial	Enfoque	Objeto
Orientativo	Internacional	General	Espacio urbano o metropolitano
	Nacional		Espacios litorales
Vinculante	Regional	Específico	Espacios naturales o montaña
	local		Espacio rural

Fuente: basado en Ivars, 2006.

3. Miradas divergentes y ángulos muertos

Si volvemos sobre los cuatro términos, consideramos que el análisis de la acción pública en materia de turismo se aborda desde dos enfoques diferenciados³. Cada uno se correspondería un campo semántico que identifica, siguiendo a otros autores, la tensión entre racionalidad - lo técnico, científico o neutral - y el poder - lo orientado a valores, a determinar objetivos o relacionado con actores - (Flyvbjerg, 1998).

Como señalamos en la tabla 4, y exponemos seguidamente, el enfoque relacional y el enfoque racional diferirían en la dimensión básica que observan, para unos política, para otros técnica; en el concepto teórico de partida; en el elemento central que consideran y en las preguntas que pretender contestar.

Tabla 4: Conceptos y enfoques: elemento central y preguntas clave

Enfoque	Dimensión	Concepto	Elemento central	Preguntas clave
RELACIONAL	POLÍTICA	GOBIERNO DEL TURISMO	ACTOR	¿Qué poder tiene? ¿Quién gana y quien pierde con sus decisiones?
		POLÍTICA TURÍSTICA	OBJETIVOS E INSTRUMENTOS	¿Qué hacer dada la situación actual? ¿Con qué instrumentos?
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?

Fuente: elaboración propia.

3.1. Enfoque relacional: determinar perdedores y ganadores

El enfoque relacional, por su parte, tiene como principal objeto de indagación el proceso legítimo que faculta a algunos actores a tomar decisiones colectivas e imponerlas al resto. Es decir, lo político, la gestión de lo colectivo o la distribución del poder, son sus preocupaciones básicas. Las preguntas que se plantean son: quién tiene el poder en materia de turismo, quienes soportan pérdidas y ganancias con los distintos modelos de desarrollo turístico, cuáles son los objetivos de las acciones que se diseñan e implantan desde lo público o cuáles son los instrumentos que los actores públicos prefieren para alcanzarlos. A este enfoque pertenecen los conceptos y las reflexiones sobre el gobierno de turismo y la política turística.

Tabla 5: Enfoque relacional

Quién	Quién decide, quién gana, quién soporta impactos negativos
Cómo	Imposición Negociación Resistencia
Qué	Poder

Fuente: elaboración propia.

Los temas que se abordan son variados, pero podemos agruparlos en tres categorías: ideas, instituciones o actores. Así, una parte muy interesante de los estudios más críticos se centran en analizar hasta qué punto la acción pública en materia de turismo afronta conflictos entre valores sociales y/o promueve modelos que incorporen las ideas de equidad, justicia social o lucha contra la pobreza o igualdad de género. O no (Blackford, M. 2001; Feighery, 2010). O, al menos, cómo se relaciona la acción pública con el conjunto de impactos que el fenómeno despliega (desde perspectivas distintas, Brandis y del Rio, 2014; Mason, 2003 o Picornell, 1993).

Respecto del análisis del funcionamiento de las instituciones los estudios sobre las diferentes competencias que realmente despliegan los gobiernos, los estudios sobre gobierno multinivel en turismo o las relaciones intergubernamentales (Beason y Selin, 1991); serían todos objetos perfectos, pero no se abordan.

La relación entre actores, es el ámbito más desarrollado. Hay un cuerpo notable de investigaciones sobre los intereses y responsabilidades de los actores, el poder de la industria turística o las redes de actores en destino. El desarrollo del análisis de redes ha impulsado mucho este tipo de estudios que se centran en las ideas de colaboración (Bramwell y Lane, 2000; Bramwell y Sherman, 1999; Bramwell, 2004; Beritelli, 2011; Dredge y Jenkins, 2006; Jamal y Getz, 1999; Jamal y Stronza, 2009; Lane, 2000; OMT, 1996) o más específicamente en gobernanza turística (Beaumont y Dredge, 2010; Bramwell y Lane, 2010; D'Ángela et al., 2011; Hall 2011a, 2011b).

3.2. Enfoque racional: articular saberes para determinar objetivos

El enfoque racional tendría como objeto central el mejorar los procesos que implican aplicar inteligencia para abordar problemas y buscar soluciones. Es decir, el conocimiento científico, la capacidad técnica y la posibilidad de influir en el desarrollo futuro de un espacio, organización o sector son sus preocupaciones esenciales. Las preguntas que se plantean son cuál es el marco en que se planifica, quién tiene la competencia, quién podría colaborar en el proceso, quién soportaría impactos positivos o negativos, qué conocimientos técnicos previos se precisan; cuál es la mejor metodología para trabajar o cómo medir resultados.

También son varios los temas que se desarrollan en este enfoque. En este caso proponemos agruparlos en trabajos que se encuadran mejor en una dimensión normativa prescriptiva o estratégica.

En una dimensión normativa encontramos propuestas vinculadas a la idea de procesos de planeamiento ideal o guías normativas (Burns, 2004, Schulte, 2003).

En una dimensión prescriptiva, trabajos que tratan de generar herramientas que ayuden a la toma de decisiones y al propio proceso de planificación (Morales, 1998; Fernández tabales, 2004; OMT, 2015a, 2015b), como los análisis de costo-beneficio o las cuentas satélites (Figuerola, 1990). Pero también modelos que tratan de ayudar a maximizar el funcionamiento del sistema turístico, como la reflexión sobre indicadores de sostenibilidad (KO, 2005; Miller y Twining-Ward, 2005; Ministerio de Medio Ambiente, 2003; Navarro et al., 2013; Vera e Ivars, 2003; OMT, 2004), o los modelos de capacidad de carga en bienes de patrimonio cultural (García, 2003).

En la dimensión estratégica, encontramos reflexiones ligadas a formas de planificación más flexibles, que consideran el contexto cambiante como el escenario básico y los procesos abiertos a la participación de actores como mecanismos irrenunciables (Simpson, 2001, Moutinho, 2000).

Tabla 6: Enfoque racional

Quién	Quién tiene la competencia, quién participa, quién soporta impactos positivos/negativos
Cómo	Metodologías y herramientas
Qué	Conocimiento

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones: miradas comunes, espacios a indagar y desafíos para la investigación

Tanto si se aborda el análisis de la acción pública en turismo desde un enfoque relacional, como si se hace desde un enfoque racional hay cuestiones compartidas: el interés por la naturaleza de los

escenarios de negociación, la orientación a la acción, la preocupación por la escala, el concepto de destino o los problemas de coordinación.

En relación con la convergencia de miradas, ambos enfoques comparten una visión de los escenarios de negociación con procesos decisorios muy alejados del modelo de racionalidad que se extendió en los años cincuenta del siglo pasado (Simon, 1977). Esto es claro cuando se analiza el gobierno o sus políticas, aunque está igualmente presente en las reflexiones sobre planificación y/o gestión pública. Un aprendizaje común en todas las ciencias sociales es que la racionalidad, como principio de toma de decisiones, no se da en la realidad (Dente y Subirats, 2014). Todas las evidencias apuntan a que se carece de capacidad y tiempo para reunir y analizar exhaustivamente toda la información sobre un problema; a que no es posible diseñar alternativas conociendo con exactitud las implicaciones de cada una y separando nuestros propios objetivos de su priorización y que, por tanto, tendemos a limitar nuestras opciones a aquellas que conocemos y que concuerdan con nuestros valores (Lindblom, 1979). Es más, se afirma que, dado que todas las decisiones se toman en espacios organizativos, la tendencia será a mantener las mismas acciones que funcionaban relativamente y sólo concentrar esfuerzos de innovación ante dilemas nuevos. Tanto en la dimensión política, como en la técnica, hemos pasado de un escenario de decisión racional a un escenario de negociación, entre actores, ideas, grupos, expertos... Aunque el escenario de negociación sea dominado por la argumentación y el consenso o, en su caso, el análisis técnico y el conocimiento (Fisher y Forester, 1993, Majone, 1997 y Dredge y Jamal, 2015).

En ambas enfoques, también, la indefinición de los conceptos y el enfrentamiento de valores forma parte consustancial de la realidad observada. Para conseguir avanzar en espacios de negociación es frecuente recurrir a ideas y conceptos cuya indefinición permite que sean aceptados por sujetos diversos tanto en la construcción de acuerdos, como en procesos de planificación (Majone, 1997).

Además, ambas perspectivas están familiarizadas con el enfrentamiento de valores que son difíciles de priorizar: eficiencia contra equidad; innovación frente a tradición; desarrollo, desigualdad, empoderamiento, eficacia... El enfrentamiento de controversias, aunque no ha aparecido expresamente en el campo hasta recientemente (Jóhanennesson, 2015), ha sido observado por investigadores de ambos enfoques, intentando comprender cómo se construyen los propios límites de los discursos entre agentes.

También en ambos casos encontramos una preocupación básica porque las investigaciones y trabajos no pierdan su orientación hacia la acción. Se trata de reflexionar sobre la resolución de problemas que sufre o causa el turismo, pero sin perder de vista que las conclusiones deben poder ser transferidas al mundo de la acción pública. Y, en ambos casos, hay sensibilidad hacia la escala de lo observado y su relación con la propuesta de modelos o procedimientos, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 7: Escala del análisis

	Enfoque relacional	Enfoque racional
Macro	Gobierno o gobernanza	Proceso de planeamiento ideal
Meso	Políticas	Gestión estratégica
Micro	Instrumentos de políticas o sistemas de gestión pública	Guías de intervención

Fuente: elaboración propia.

Un concepto que se beneficiaría de estudios que combinaran ambos enfoques es el de destino. Desde ambas perspectivas la principal limitación del mismo es la falta de relación entre las fronteras jurídico-administrativas de los territorios y la realidad de los destinos (Ejarque, 2005; Ávila y Barrado, 2005; Barrado, 2004; Dredge, 1999; Hernández y Santana, 2010). Y, siempre ligado a éste, el concepto de coordinación. Múltiples análisis sobre política y planificación turística acaban concluyendo sobre la necesidad de mejorar los sistemas de coordinación, pero es necesario avanzar en el contenidos de este manido término (Peters, 2015).

Para concluir, creemos que un mejor deslinde entre los conceptos que se analizan permitiría mejorar la investigación en el área, superando la imagen de aportaciones parciales, poco relacionadas entre ellas. Pero para ello también sería necesario avanzar en las siguientes direcciones:

- 1) Es necesario mejorar nuestras teorías y modelos para hacer posible el intercambio y el diálogo. Hemos de superar las investigaciones basadas en lógicas descriptivas y avanzar hacia investigaciones que

- confirman o refuten planteamientos teóricos o modelos, que sí pueden viajar de un caso a otro. La literatura sobre acción pública en materia de turismo ha generado poca reflexión que sea de utilidad para otros casos u otros contextos, es demasiado descriptiva y esto entorpece la conversación mutua.
- 2) Es necesario, una vez que los conceptos se han trasladado con rigor desde las disciplinas en las que nacieron a la reflexión sobre el turismo, abordar la propuesta de conceptos nuevos, ligados con las especificidades del área. Esto nos permitirá superar la fragmentación disciplinar mediante la investigación conjunta de nuevos ámbitos.
 - 3) También deberíamos superar las investigaciones basadas en lógicas disciplinares y avanzar hacia investigaciones que trabajen conceptos que pueden construirse entre comunidades científicas (como los señaladas de destino o escala u otros como las ideas de resiliencia).
 - 4) Por último es necesario que planteemos preguntas importantes que generen respuestas relevantes. Es preciso superar las investigaciones que solo respondan a una única mirada: incorporemos la complejidad del sector en la complejidad de los diseños de investigación y demos importancia a la posibilidad de que nuestro conocimiento enfrente retos y dé soluciones para que seamos capaces de gestionar los destinos de manera coordinada, integral y justa.

Estos podrían ser los puntos de partida para una discusión sobre una posible agenda conjunta de investigación cuyos resultados mejorarían nuestro conocimiento del fenómeno y nuestra capacidad de proponer acciones más contextualizadas a los decisores públicos.

Agradecimientos

Este artículo ha sido parcialmente financiado por el proyecto: “Los conjuntos patrimoniales como activos turísticos de la Comunidad de Madrid”. PTR-TUR-CM S 2015 /HUM 3317.

Agradecemos los aportes de los evaluadores/as anónimos. Sus precisiones nos han ayudado a mejorar mucho el texto.

Bibliografía

- Airey, y Ruhanen, L.
2014. “Tourism Policy-Making in Australia: A National and State Perspective”. *Tourism Planning & Development*, 11(2): 149–162.
- Araral, E. Fritzen, S.; Howlett, M.; Ramesh, M.; Wu, X.
2012. *Routledge Handbook of Public Policy*. London. Routledge.
- Ávila, R. y Barrado, D. A.
2005. “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”. *Cuadernos de Turismo*, 8(15), 27-43.
- Antón Clave, S.
2005. *Planificación Territorial del Turismo*. Barcelona, Editorial UOC.
- Aguiló, E. y Vich I Martorell, G.A.
1996. “La investigación en el ámbito de la política turística.” *Estudios Turísticos* 129: 23-35.
- Arcarons, R.
1999. *Manual de Derecho Administrativo Turístico*. Madrid, Ed. Síntesis.
- Ashworth, G.
1992. “Tourism Policy and Planning for Urban Quality”. En: *Tourism and the Environment, Economic and Policy Issues*. H. Briassoulis and J. Staaten. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Baum, T.
1994. “The development and implementation of national tourism policies.”. *Tourism Management* 15, n°3: 185-192.
- Barrado, D.
2001. “Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías”. *Estudios turísticos*, 149, pp. 3-22.
2004. “El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial”. *Estudios turísticos*, 160, pp. 45-68.

- Beaumont, y Dredge, D
2010. Local tourism governance: a comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*, 18 (1), pp. 7–28.
- Beritelli, P.
2011. “Cooperation among prominent actors in a tourist destination”. *Annals of Tourism Research*. 38, 2, 607–629.
- Blanquer, D. (Ed.)
2002. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia. Editorial Tirant Lo Blanch.
- Beason, K. y Selin, S.
1991. “Interorganisational relations in tourism.” *Annals of Tourism Research* 18, 4: 639-652.
- Blackford, M.
2001. *Fragile Paradise: The Impact of Tourism on Maui, 1959-2000*, University Press of Kansas.
- Bote, V.
1989. *Turismo en espacio rural. Rehabilitación del Patrimonio sociocultural y de la economía local*. Madrid, Ed. Popular.
- Bote, V. and M. Marchena
1995. “Turismo metropolitano en Europa”. *Estudios Turísticos*. 126. Número Monográfico.
- Bramwell, B.
2004. Partnerships, Participation, and Social Science Research in Tourism Planning, en *A Companion to Tourism*, Lew, A. A.; Hall, C. M.; Williams, A. M. (EDs) Oxford : Blackwell, pp. 541-554
- Bramwell, B. y Lane, B.
2000. *Tourism collaboration and partnerships: Politics, practice and sustainability* Channel View Publications, Clevedon, UK.
- Bramwell, B. y Lane, B.
2011. *Critical perspectives on governance and sustainability*. Routledge, London.
- Bramwell, B. y Sharman, L.
1999. “Collaboration in local tourism policymaking.” *Annals of Tourism Research* 26, 2.
- Brugué, Q.
1996. “La dimensión democrática de la nueva gestión pública.” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 5-6, pp.45-57.
- Brugué, Q. and J. Subirats
1996. *Lecturas de gestión pública*. Madrid, INAP/BOE.
- Burns, P.
2004. “Tourism planning: a third way?”. *Annals of Tourism Research*, 31 (1), pp. 24–43.
- Burns, P. y Novelli, M.
2007. *Tourism and Politics: Global frameworks and local realities*. Elsevier, Oxford.
- Calle Vaquero, M.
2002. *La ciudad histórica como destino turístico*. Barcelona. Ariel Turismo.
- Costa, C.
2001. An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. *Int. J. Tourism Res.* 3:425–441.
- Dallen, T. and G. Wall
2000. *Tourism and Political Boundaries*. London, Routledge.
- Deegan, J. and D. Dineen
1997. *Tourism Policy & Performance: The Irish Experience*. London: International Thomson Business Press.
- Dente, B. y Subirats, J.
2014. *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Díaz Pérez, F. (Coord.)
2006. *Política Turística: La competitividad y sostenibilidad de los destinos*. Valencia. Ed. Tirant lo Blanch.
- Dredge, D.
1999. Destination Place Planning and Design. *Annals of Tourism Research*, Vol. 26, nº 4, pp.772-791.
2006. Policy networks and the local organisation of tourism. *Tourism Management*, 27 (2) pp. 269–280
- Dredge, D. y Jenkins, J.
2011. *Stories of Practice: tourism planning and policy*. Ashgate, Surrey
2007. *Tourism planning and policy*. Milton, Australia: John Wiley & Sons.

- Dredge, D. y Jamal, T.
2015. Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production. *Tourism Management*, Volume 51, Pp. 285-297
- D'Angella, F.; De Carlo, M.; Sainaghi, R.
2010. Archetypes of destination governance: a comparison of international destinations. *Tourism Review*. 65, 4, 61-73.
- Eagles, P.
2002. *Tourism in national parks and protected area: planning and management*. Wallingford. CABI Pub.
- Ejarque, J.
2005. *Destinos turísticos de éxito: diseño, creación, gestión y marketing*. Ediciones Pirámide, Madrid
- Elliott, J.
1997. *Tourism Politics and Public Sector Management*. New York, Routledge.
- Ezquiaga, J.M.
2010. Otro entendimiento del espacio litoral y turístico: el plan insular de Menorca (2003), en *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Vinuesa Angulo y Galiana Martín (Ed) Pp 277-300
- Fayos-Solá, E. y Álvarez, M.D.
2014. "Tourism policy and governance for development", en Fayos-Solá, E. y Álvarez, M.D. (EDS) *Tourism as an instrument for development*. London: Emerald Group Publishing.
- Feighery, W.
2010. Consulting ethics. *Annals of Tourism Research*, 38 (3), pp. 1031-1050
- FEMP
2008. *Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas*. [Elaborado por ROS Development & Planning, S.L.]. Madrid. FEMP / Secretaría General de Turismo
- Fernández Tabales, A.
2004a. "Turismo y ordenación del territorio". *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*. 2ª época. Vol. 7, May.- Ag.
- 2004b. *Manual de Gestión Local del Turismo*. Ed. Turismo de la Provincia de Sevilla, Diputación de Sevilla.
- Figuerola, M.
1990. *Teoría Económica del Turismo*. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- Fisher, F. and J. Forester
1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, Duke University Press/UCL Press.
- Flyvbjerg, B
1998. *Rationality and Power: Democracy in Practice*, Chicago: University of Chicago Press.
- Forrester, J.
1993. *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice: Towards a Critical Pragmatism*. Albany, State of New York Press.
- Franzé, J., López de Lizaga, J.L, Benedicto; R., Herrero, M. y Lesgart, C.
2014. *Agonismo y deliberación: diferencias conceptuales entre dos perspectivas sobre política y conflicto*. Andamios. Revista de Investigación Social. Volumen 11, número 24, enero-abril, p. 59-82. [http://portal.uacm.edu.mx/LinkClick.aspx?fileticket=qAvxeiHDJJ0%3d&tabid=1906]
- García Hernández, M.
2003. *Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- García Sánchez, I.
2007. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64
- Gartner, W.
1996. *Tourism Development: Principles, Processes and Policies*. New York, Van Nostrand Reinhold.
- Getz, D.
1986. Models in tourism planning: towards integration of theory and practice *Tourism Management*, 7 (1), pp. 21-32
- Graham, S. y Healey, P.
1999. Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice, *European Planning Studies*, 7:5, 623-646
- Gunn, C. A.
1993. *Tourism Planning: Basics, Concepts and Cases*. Washington: Francis and Taylor.

- Hall, C. M.
 1994. *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. London, Belhaven Press.
 2004. *Tourism and Transition: Governance, Transformation, and Development*. Cambridge. CABI Publications
 2008. *Tourism policy: planning, process and relationship*. Pearson. Essex.
 2011a. "Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first-and second-order to third-order change?", *Journal of Sustainable Tourism*, 19: 649-671.
 2011b. "Typology of governance and its implications for tourism policy analysis". *Journal of Sustainable Tourism* (19. 4-5): 437-457.
- Hall, C. M. and J. M. Jenkins (1995). *Tourism and Public Policy*. London, Routledge
 Healey, P.
 1997. *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London, MacMillan.
 Hernández, R y Santana, A.
 2010. *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna.
 Howlett, M.
 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon, Routledge.
- Inskip, E.
 1990. *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Approach*. New York, Van Nostrand Reinhold. IUOTO
 1974. "The role of the State in Tourism." *Annals of Tourism Research* 1,3: 66-72.
- Ivars, J.A.
 2003. *La Planificación turística de los espacios regionales en España*. Alicante: Universidad de Alicante, Instituto Universitario de Geografía.
- Jamal, T. and D. Getz
 1999. "Community roundtables for tourism-related conflicts: the dialectics of consensus and process structures". *Journal of Sustainable Tourism*, 7 (4/4), pp. 290-313
- Jamal, T. and A. Stronza
 2009. "Collaboration theory and tourism practices in protected areas: stakeholders, structuring and sustainability". *Journal of Sustainable Tourism*, 17 (2), pp. 169-190
- Jeffries, D.
 2001. *Governments and Tourism*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
 Jóhannesson, G.T.; Ren,C.; Duim van der, R.
 2015. *Tourism Encounters and Controversies: Ontological Politics of Tourism Development*. Ashgate. London.
- Johnson and Thomas
 1993. *Perspectives on Tourism Policy*. London, Continuum International Publishing Group.
- Ko, T.G.
 2005. «Development of a tourism sustainability assessment procedure: a conceptual approach», *Tourism Management*, 26, pp. 431-445.
- Kuper, D.; Ramírez, L. y Troncoso, C.
 2010. Política turística y planificación: ¿de las estrategias centralizadas a las estrategias participativas?. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIV, nº 331 (41). [<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-41.htm>]
- Lane, B., Ed.
 2000. *Tourism Collaboration and Partnership: Politics, Practice and Sustainability*. Clevedon, Channel View Publications.
- Lasswell, H. D.
 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Whittlesey House.
 1970. "The emerging conception of the policy sciences." *Policy Sciences* 1: 3-14.
- Lindblom, C. E.
 1979. "Still muddling, not yet through". *Public Administration Review* (37).
 2001. *The market system: what it is, how it works, and what to make of it*, Yale University Press.
- López Olivares, D.
 1998. *La ordenación y la planificación integrada de los recursos territoriales turísticos*. Castellón, Publicacions de la Universitat Jaume I.

- Majone, G.
1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- March, J. and P. Olsen
1989. *Rediscovering Institutions*. Boston, Free Press.
- Marchena, M.
1989. "El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio." *Boletín Económico de ICE* N° 2197: 3399-3405.
- Marsch, D. y Stoker, G.
1997. *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid, Alianza Editorial
- Mason, P.
2003. *Tourism Impacts, Planning and Management*. Butterworth Heinemann.
- Metcalfe, L.
1991. "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible." *Documentación Administrativa* 224-225.
- Metcalfe, L. y Richard, S.
1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mínguez, M.C.
2012. "The Management of Cultural Resources in the Spanish Tourist Destinations". *European Journal of Geography*, vol. 3. Pp. 68-82. ISSN: 1792-1341
- Miralbell Izard, O. (coord.)
2010. *Gestión Pública del Turismo*. Barcelona. Ed. UOC.
- Miller, G. y Twining-Ward, L.
2005. *Monitoring for a sustainable tourism transition. The Challenge of developing and using indicators*, Wallingdorf, CABI Publishing.
- Ministerio de Medio Ambiente
2003. *Sistema español de indicadores ambientales de turismo*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente
- Monfort Mir, V.
2000. "La política turística: una aproximación". *Cuadernos de Turismo*, n° 6 (Julio – Diciembre).
- Moufakkir, A. (Ed).
2012. *Controversies in Tourism*. Wallingford. CABI Publishing
- Morales, J.
1998. *Guía práctica para la interpretación del patrimonio*. Sevilla: Junta de Andalucía
- Navarro Jurado, E.; Damian, M. and Fernández-Morales, A.
2013. "Carrying capacity model applied in coastal destinations". *Annals of Tourism Research* 43, Pp. 1-19. O.M.T.
1983. *El marco de responsabilidad del Estado en la gestión del turismo*. Madrid, O.M.T
1996. *Towards New Forms of Public-Private Partnership. The Changing role, Structure and Activities of the National Tourism Administrations*. Madrid, O.M.T.
1999. *The Future of National Tourism Administrations*. Madrid, O.M.T.
2000. *Presupuestos de las administraciones nacionales de turismo*. Madrid, O.M.T.
2004. *Indicators of sustainable development for tourism destinations: a guidebook*. Madrid. O.M.T.
2015. *Manual práctico de gestión integral de la calidad de los destinos turísticos - Conceptos, implementación y herramientas para autoridades, instituciones y gestores de destinos*. Madrid, O.M.T
- Prentice, R.
1993. *Tourism and Heritage Attractions*. London, Routledge.
- Pearce, D. G.
1996. "Regional tourist organizations in Spain: emergence, policies and consequences." *Tourism Economics* 2 (2): 119-136.
1997. "Tourism and the autonomous communities in Spain." *Annals of Tourism Research* 24 (1): 156-177.
- Pérez Royo, J.
2014. *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid.
- Peters, G.
2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. University of Kansas Press. Lawrence, KS
- Picornell, C.
1993. "Los impactos del turismo". *Papers de Turisme*, N° 11. Pp 65-92.

- Pulido, J.I.
2008. (Coord.) *El turismo rural. Estructuración económica y configuración territorial en España*, Ed. Síntesis, Madrid.
- Ranciere, J.
1996. *El desacuerdo*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sartori, G
1984. *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, México, FCE.
- Schulte, S.
2003. *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*. CEPAL.
- Simon, H.
1979. *Models of Thought*. New Haven, Yale University Press.
- Simpson, K.
2001. "Strategic Planning and Community Involvement as Contributors to Sustainable Tourism Development". *Current Issues in Tourism* 4(1), pp. 3-41.
- Sociás, J.
2001. *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Madrid, Instituto Pascual Madoz / Boletín Oficial del Estado.
- Sola, J.
2007. *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Solsona, J.
1999. *El turismo rural en la Comunitat Valenciana: análisis y planificación*, Ed. Sociedad Castellonense de Cultura, Serie Estudios Económicos nº 12, Castellón.
- Troitiño Torralba, L.
2012. "Las ciudades patrimonio de la humanidad de la región turística de Madrid: niveles medios de funcionalidad y adecuación turística del patrimonio cultural" *Papers de Turisme*, nº 51. Pp. 109-132.
- Troitiño Vinuesa, M.A.
2009. *Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Patrimonio, Turismo y Recuperación Urbana*. Ed. Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla.
- Pellejero, C.
2000. *La intervención del Estado en el sector turístico: de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo*, Sevilla, Junta de Andalucía.
- Valenzuela, M.
1986. "Turismo y territorio. Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo". *Estudios turísticos*, 90, pp. 47-57.
- Velasco González, M.
2004. *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
2008. "Evolución de los problemas del turismo español. La Administración General del Estado como analista y los Planes públicos como indicadores (1952-2006)". *Papers de Turisme* 43.
2011. "La política turística. Una arena de acción autónoma". *Cuadernos de Turismo*.
- Vera Rebollo, F. (Coord.), López, F., Marchena, M. y Antón, S.
2011. Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Vera Rebollo, F. y Marchena, M.
1990. "Turismo y desarrollo: un planteamiento actual." *Papers de Turisme* 3: 59-84.
- Vera Rebollo, F., López Palomeque, et Al.
1999. *Análisis territorial del turismo*. Barcelona. Ariel.
- Vera Rebollo, F. y Ivars, J.A.
2003. «Measuring Sustainability in a Mass Tourist Destination: Pressures, Perceptions and Policy Responses in Torrevieja, Spain», *Journal of Sustainable Tourism*, 11, 2&3, 181-203.
- Villar Rojas, F. J.
2003. "La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias", en *Actualidad administrativa*, nº 24, pp. 579-616.
- White V., Mccrum G., Blackstock K.L., Scott A.
2006. *Indicators and sustainable tourism literature review*. The Macaulay Institute. Craigiebuckler, Aberdeen.

Weber

1984 “Los juicios de valor en la ciencia social”, en S. Giner y JF Yvars (eds.), *La acción social: ensayos metodológicos*, Barcelona: Península.

Notas

- ¹ Son muchas otras las relaciones que se generan entre turismo y política, resultaría inviable analizarlas en un artículo. En el presente trabajo nos centraremos exclusivamente en las relacionadas con la existencia de un gobierno con competencia y voluntad de intervenir en la materia, dejando fuera del mismo otras cuestiones como la lucha por el poder o la contienda política, que constituirían la tercera dimensión de la política (politics), junto a lo político – polity- y las políticas – policy-expuestas (Valles, 2004).
- ² Los procesos de discusión ciudadana y participación están presentes en muchos de estos planes, pero no estamos analizando el proceso de elaboración sino la naturaleza de su resultado. En un caso se impone, como herramienta normativa, y en otro ha de ganarse una legitimidad social a través de otros mecanismos.
- ³ Tomamos el término enfoque en el sentido que proponen Marsh y Stoker (1997), un enfoque es un punto de partida que orienta al investigador, el enfoque determina qué presupuestos teóricos subyacen, cuál es el objeto central que ha de investigarse, cuáles son las preguntas básicas y qué método de investigación es el más adecuado. Todo ello acaba determinando la investigación.

Recibido: 06/12/2015
Reenviado: 29/03/2016
Aceptado: 29/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos

Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico

Beatriz Adriana De la Rosa Flores* Graciela Cruz Jiménez**

Universidad Autónoma del Estado de México (México)

Francisco Porras***

Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora (México)

Resumen: El propósito de este artículo es contribuir a la discusión teórica en torno a los supuestos de las redes de política pública, la teoría de élites y la gobernanza, que en conjunto apoyan el acercamiento empírico a un caso de estudio: el Programa Pueblos Mágicos en México. Se pretende alentar la reflexión respecto a si es posible que se generen dinámicas de gobernanza aún bajo ciertas condiciones (clientelismo, corrupción, favorecimiento de intereses particulares) entre los actores vinculados al turismo y al manejo del programa, que se relacionan en una red de política pública.

Palabras Clave: Turismo; Redes de política pública; Teoría de élites; Gobernanza; Programa Pueblos Mágicos.

Policy networks, elites and governance. A conceptual framework for a case study in tourism

Abstract: This paper contributes to the theoretical discussion related to the assumptions of public policy networks, the elites theory and governance. Together they support an empirical approach to a case study: the Magical Towns Program in Mexico. This dissertation challenges the argument that governance dynamics maybe generated even under certain conditions (nepotism, corruption, favoring private interests) among actors linked to tourism and this federal program, which relate a policy network.

Keywords: Tourism; Policy networks, Elites Theory; Governance; Magical Towns Program.

1. Introducción¹

En México el turismo ha sido conceptualizado como una actividad que apoya el desarrollo de sus destinos. Recientemente han surgido nuevas políticas orientadas al aprovechamiento de los atributos culturales y simbólicos de nuevos destinos, como una oferta diferenciada que permita captar otros mercados. En tal sentido, la Secretaría de Turismo (Sectur) instituyó el Programa Pueblos Mágicos, bajo la premisa de proteger y conservar las manifestaciones culturales; de generar beneficios económicos para la comunidad local y revalorar el papel de los actores locales.

La creación del Programa como parte de las políticas turísticas adoptadas durante el sexenio 2000-2006, supuso la intervención de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales con intereses comunes, pero en ocasiones divergentes respecto al turismo, tales vínculos y otros atributos le dan un carácter de red. Analizar la dinámica de esa red permite conocer el papel que juegan los actores en el establecimiento de dinámicas cooperativas y cómo ello favorece la integración de estructuras horizontales

* Doctorante en Estudios Turísticos; Centro de Investigación y Estudios Turísticos - Facultad de Turismo y Gastronomía, UAEM; E-mail: beatriz_drf@hotmail.com

** Profesora -investigadora, Universidad Autónoma del Estado de México - Facultad de Turismo y Gastronomía; E-mail: gracicj@hotmail.com

*** Doctorado en Politics and International Studies, University of Warwick (U.K.); E-mail: fporras@institutomora.edu.mx

de gobernanza, así como su compromiso en la conservación del patrimonio material e inmaterial en una localidad integrada al Programa Pueblos Mágicos.

De acuerdo con tales planteamientos, el primer apartado de este artículo expone algunos supuestos teóricos y conceptuales de la gobernanza, definida como una nueva forma de conducción que posibilita tanto la participación de actores gubernamentales como la redefinición de sus vínculos con aquellos no gubernamentales. En este apartado se destaca la importancia sobre la reflexión, discusión y debate en torno a su utilidad en diversas disciplinas, específicamente en el turismo.

La segunda parte está centrada en las redes de política pública, que forman parte del suministro teórico de la investigación que da soporte a este documento; se expone además una discusión en torno a su pertinencia en el análisis de casos concretos de la realidad donde se presentan redes condicionadas por las dinámicas, acuerdos y recursos de los que disponen los actores, así como del papel que desempeñan en la consolidación de la gobernanza.

El tercer apartado se orienta al reconocimiento e intervención de las élites en las redes de política pública, representadas las primeras por grupos de poder económico o vinculados con el gobierno; así como de su papel, recursos e influencia en el establecimiento de relaciones y acuerdos comunes con otros actores, presentando así condiciones que favorezcan su acceso, mantenimiento y control de la red.

En la cuarta parte se enlazan los supuestos de las redes de política pública, la teoría de élites y la gobernanza, para integrar un modelo teórico del que se resalta su utilidad para abordar/analizar casos concretos de la realidad, como el aquí presentado.

En el quinto apartado el contexto bajo el cual fue constituido el Programa Pueblos Mágicos, como parte de la política turística adoptada en el país, orientada a promover y a consolidar destinos caracterizados por sus atributos culturales e históricos, que responden a una imagen basada en la identidad nacional. En este sentido, se realiza una revisión del marco bajo el cual fue concebido el Programa, así como de las críticas de las cuales ha sido objeto, enfatizando aquellas que cuestionan el favorecimiento de intereses privados. La última parte contiene una reflexión final en donde se sugiere la utilidad de este marco en el análisis de otros destinos.

2. Principios centrales de la gobernanza

La gobernanza exhibe una amplitud de definiciones, significados y concepciones, dependiendo el contexto en que se le aborde. De acuerdo con Porras (2012), tal situación puede obedecer a cuestiones de lenguaje, en que ésta es identificada como gobernación o gobernanza (Vicher, 2014) o a cuestiones derivadas de su integración, interpretación y manejo en estudios interdisciplinarios (Porras, 2007). En la literatura se observa que es común el uso y manejo indistinto de los términos gobernanza y gobernabilidad; sin embargo, conllevan diferencias conceptuales y estructurales de fondo.

Diversos autores (Rhodes, 1996; Graña, 2005; Aguilar, 2006 y 2008; Peters, 2007; Alcántara, 2012; Alcántara y Marín, 2013; Fukuyama, 2013 y Porras, 2012 entre otros) coinciden en que la gobernanza se caracteriza por el reconocimiento de la incapacidad del gobierno para solucionar los problemas por sí mismo y por la necesidad de considerar y otorgar mayor importancia a su participación en la toma de decisiones de actores no gubernamentales y a las relaciones que pueden gestarse entre ellos.

Es así que, en varias investigaciones, principalmente vinculadas con la administración pública, con la ciencia política y con las ciencias sociales, la gobernanza ha sido concebida como aquellos procesos que permiten la mejora en la dirección y gestión pública (Alcántara, 2012:166); también como la dirección de un proceso que permite la coordinación entre actores mediante la conformación de redes (Torres y Ramos, 2012:105; Pierre en Sánchez, 2012:228). Se alude a la gobernanza al hacer referencia a la intervención del estado de forma eficiente (Alcántara, 2012:165), además que se le identifica como un nuevo proceso de gobierno o una nueva forma de gobernar (Aguilar, 2006; Alcántara, 2012:165).

Dicha incorporación de actores no gubernamentales en asuntos públicos responde principalmente a la necesidad de resolver problemas públicos que el estado no puede resolver por sí solo, a lo que se le denomina la "insuficiencia directiva del gobierno" (Sánchez, 2012:221); ello debido a que otros actores poseen los recursos necesarios para atender tales asuntos públicos. Si bien se reconoce que los personajes relevantes ostentan intereses comunes en torno a un sector en específico, debe tomarse en cuenta la existencia de intereses divergentes que pueden suscitar el favorecimiento de intereses privados sobre los intereses públicos, y cambios constantes como consecuencia de distintas circunstancias. Entre éstas figuran las interacciones resultantes entre los integrantes de la red, la existencia de conflictos,

la incompatibilidad de intereses y la dependencia que presentan entre sí respecto al funcionamiento de un programa en particular.

En tal contexto, la transición del Estado como actor central y único respecto a un problema en común y la intervención de actores no gubernamentales, repercuten en la generación de “nuevos esquemas de interacción entre el gobierno y actores no públicos” (Cruz, Serrano y Zizumbo, 2013: 113); tal circunstancia puede generar la participación de grupos poderosos que orienten una política o una actividad sectorial hacia la atención de sus intereses. Esto contrastaría con los supuestos de la gobernanza definida normativamente por Guarneros Meza (2007) y Castillo (2013). Sin embargo, el hecho de que las redes no atienden a los distintos postulados teóricos, no implica que no se generen nuevas formas de gobernanza.

Más allá de las discusiones en torno a la utilización del término, autores como Guarneros Meza (2007); Cruz (2008, 2010, 2011 y 2013), Guerrero *et al.* (2010); Brenner (2010); Brenner y San German (2012.); Santos (2012); Caldera (2014) y Esquivel (2011, 2014, 2014a) han vuelto la mirada al análisis y a la discusión sobre la caracterización de la gobernanza en casos reales. Las investigaciones de Rosique (2012:82), Torres y Ramos (2012:101) evidencian que es posible hacer referencia a ella aun cuando las relaciones que se generan entre los actores no presentan entre sí los mismos niveles de autonomía, de legitimidad ni de jerarquía.

Sobre el particular coincide Rosique (2012:77-78) al establecer que incluso tal situación puede darse en un contexto de paternalismo entre el sector privado y el público; en un sentido similar, Guarneros Meza (2007) establece que en casos concretos de la realidad, la gobernanza se consolida mediante la participación y relaciones de grupos de poder económico con los gobiernos locales. Pese a estos argumentos, es necesario tener presente que tales condiciones pueden generar esquemas limitados de participación, de clausura o captura de la red y, el favorecimiento de intereses específicos que devienen de los objetivos indicados como parte del programa Pueblos Mágicos. Como Montambeault (2011) ha argumentado, las nuevas formas de gobernanza aceptan diversos grados de transparencia, democratización y participación ciudadana; sin embargo, todas se verían beneficiadas con un aumento significativo en la autonomía de las redes respecto de las instituciones y de los actores que mantienen las relaciones de poder tradicionales. Una mayor autonomía es lo único que puede desestimar la repetición de esquemas de clientelismo o corporativismo local en las redes de política pública. Abordar estos elementos en un caso particular, supone un reto teórico y metodológico.

3. El análisis de redes de política pública en turismo

Las redes de política pública han sido abordadas principalmente desde la Ciencia Política y la Administración Pública; asimismo diversos autores (Rhodes, 1997; Klijn, 1998; Porras, 2007; Zurbriggen, 2011) coinciden en su importancia para comprender los vínculos, relaciones y patrones de interacción entre los grupos que las conforman y su incidencia en las políticas públicas en distintos ámbitos; al respecto, se debe reconocer que en cada ámbito adquieren un carácter particular.

La existencia de estas redes representa para algunos investigadores la transición del modelo en el que el Estado es el actor central y único respecto a un problema en común, hacia otro donde es indispensable la intervención de actores no gubernamentales; ello da como resultado “nuevos esquemas de interacción entre el gobierno y actores no públicos” (Cadena *et al.*, 2012; Cruz *et al.*, 2013: 113). Son precisamente los cambios en las relaciones entre gobierno y actores no gubernamentales los que permiten la intervención de estos últimos en la formulación de políticas públicas orientadas a solucionar un problema específico; entre éstos destacan las élites, que utilizan a las redes como un instrumento estratégico para ejercer su poder, lograr sus objetivos, además de su consolidación social y económica (Albareda, 2009:51).

Reconocer la participación de diversos actores en la formulación de políticas turísticas y de destinos concebidos como productos turísticos, ha llevado a la comunidad académica a reflexionar sobre su papel e influencia, así como la forma en que interactúan y se relacionan con la finalidad de alcanzar objetivos comunes, pero también individuales. Vinculado a lo anterior, en los últimos años se ha observado en estudios multidisciplinarios la influencia y uso del término “gobernanza”; para efectos de este artículo se retoma la producción teórica que la relaciona con las redes de política pública y con el turismo.

Los trabajos académicos que vinculan el enfoque de redes de política pública con la gobernanza y el turismo son recientes (Hall, 1999; Dredge, 2003, 2006; Baggio, 2008; Dredge y Pfforr, 2008; Baggio *et al.*, 2011; Beaumont y Dredge, 2010; Beritelli, 2011, 2011a; Bramwell, 2013; Velasco, 2014). Para el caso de México han abordado este binomio Esquivel *et al.* (2011, 2014, 2014a); Cruz (2008) Cruz *et al.*

(2010 y 2013); Madrid (2014), Vázquez (2011 y 2014). En términos generales, todos ellos identifican las estructuras que se conforman como resultado de los cambios en un destino cuando transitan de actividades económicas tradicionales al turismo como rubro predominante.

El área donde se observa una menor producción es la que asocia a la redes de política con la política turística; más aún en lo que concierne específicamente al programa Pueblos Mágicos. En este último rubro, es necesario desarrollar una visión crítica que reconozca al programa como generador de dinámicas que constituyen formas de gobernanza que, por otro lado, no cumplen necesariamente con todos los supuestos normativos de la gobernanza cuya concepción normativa considera la existencia de relaciones horizontales y equilibradas entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. De igual forma establece que la gobernanza implica un replanteamiento del papel del Estado como intermediario y no como único director de la política en donde intervienen una diversidad de instituciones, actores y recursos.

En tal contexto, Klijn y Börzel (1998) definen una red de política pública como “un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política”. A su vez, Benson (en Evans1998:243) las define como “un grupo complejo de organizaciones conectadas unas con otras por las dependencias de recursos y que se distinguen de otros grupos o complejos por rupturas en la estructura de la dependencia de los recursos”. Una red de este tipo se integra por actores vinculados a élites económicas y / o políticas con intereses sectoriales compartidos respecto a la elaboración determinadas políticas públicas, así como el ambiente en el que se conforman. Según Marsh y Rhodes (1992), Evans (1998) y Zurbriggen (2011) esto influye en la forma en la que se estructura la red, así como en la adaptación o modificación que ésta puede presentar ante los cambios generados por factores tanto endógenos como exógenos en un tiempo determinado.

Autores como Marsh y Rhodes (1992), Hecló y Wildavsky en Evans (1998), Evans (1998), Aguilar (2007), Porras (2007), Cariman (2010), Cadena *et al.* (2012) y Cruz *et al.* (2013) coinciden en caracterizar esta redes como estructuras asimétricas, de múltiples niveles o jerárquicas, complejas, abiertas o cerradas, integradas por grupos con diversos grados de homogeneidad, o por élites privilegiadas que disponen de recursos diversos, lo cual influye no sólo en la posición de los integrantes dentro de la red misma, sino también en el control de las reglas de juego que permitan generar negociaciones favorables al cumplimiento de objetivos individuales. Aunado a lo anterior, el acceso a dichas redes es limitado, pues usualmente excluyen a la población en general y a otros actores clave (Montambeault, 2011). Esta serie de aspectos permite discutir si la manera en que funcionan tales redes favorece intereses privados y con ello presentan problemas de transparencia y rendición de cuentas.

En este marco, el enfoque de redes de política pública tiene amplias posibilidades como herramienta para el análisis de las relaciones que se configuran entre los actores que forman parte de ellas, porque favorecen la identificación de los nexos, relaciones, alianzas, acuerdos e interacciones que establecen entre sí; a esto se suman las condiciones que lo anterior supone para avanzar hacia la gobernanza.

4. Intervención de las élites en las redes de política pública

Los cambios generados en las relaciones entre el gobierno y actores no gubernamentales permiten la participación de éstos en la formulación de políticas públicas. En el caso de la política turística nacional, se comprueba el argumento de Albareda (2009:51) respecto a la participación de grupos empresariales cuyo propósito es entablar relaciones con el gobierno mediante estrategias en las que utilizan a las redes como un instrumento para ejercer su poder, lograr sus objetivos y su consolidación tanto social como económica.

Esta investigación retoma los trabajos de Ramírez (2007), Beritelli (2011^a:13) y Higley (s.f:25), para definir una élite como “individuos que ostentan recursos determinados y que forman parte de grupos específicos que interaccionan en redes, lo que les posibilita influir en los resultados de políticas de forma sustancial”. Se reconoce también el argumento de Beritelli (2011^a) respecto a integración de las élites partiendo de los vínculos y relaciones que ostenta cada uno de los actores de la red, evidenciando que no obedece a un carácter causal o al azar (Beritelli, 2011^a).

Es así que, al hacer referencia a élites en esta investigación, se les asocia con determinados actores no gubernamentales y las relaciones que establecieron con actores gubernamentales a partir de la incorporación del sector privado en actividades que anteriormente se consideraban exclusivas del gobierno federal, destacando en este caso el turismo y su manejo a nivel local mediante el control de

recursos como: información, relaciones, conocimiento, capital, así como el aprovechamiento del patrimonio cultural como atractivo turístico. Para efectos de este artículo, se considera élités al conjunto de actores que participan en la red, dada su influencia en la toma de decisiones sobre políticas públicas con aplicabilidad a nivel local.

En tal contexto, aunque los supuestos teóricos de la gobernanza admiten la incorporación de actores varios, la existencia y el control de una minoría que se organiza para lograr el cumplimiento de objetivos individuales como parte de un objetivo común e incluso como parte de un problema público, en la práctica se propicia la existencia de jerarquías o estructuras estratificadas al interior de la red, partiendo del papel individual de cada integrante y de su relación con el resto de integrantes de ella. Al respecto, es importante destacar que en una amplia producción académica sobre gobernanza parece presuponer cierta homogeneidad y horizontalidad entre los integrantes de las redes de política pública; no obstante, es muy común la existencia de “jerarquías horizontales” donde un integrante, poseedor de un recurso indispensable, como dinero, crédito, información o legitimidad, subordina a los demás a pesar de su posición teóricamente equitativa (Zarembeg, 2012).

En el mismo sentido, son diversas las investigaciones que permiten observar mediante estudios de caso, el predominio en la red de élités empresariales, políticas e incluso académicas. Son estos grupos los que pueden generar dinámicas al interior de la red que permiten el favorecimiento de sus intereses sobre los intereses públicos (Easmark, 2003; Wright Mills en Blanca, 2005; Porras, 2007). En este orden de ideas, Guarneros Meza (2007, 2008 y 2012) argumenta que las redes de política pública donde la iniciativa privada invierte recursos para mejorar la ciudad, introducen dinámicas que son *contraintuitivas* se comparan con los presupuestos normativos de la gobernanza. En un sentido similar, Bassols (2011) corrobora que en efecto, algunas veces los instrumentos de participación, consulta o inversión por redes terminan reproduciendo y / o reforzando las relaciones de poder existentes, incluyendo las de carácter económico. Es relevante establecer que una red donde las principales interacciones, negociaciones y recursos estén en manos del gobierno y de los empresarios, puede generar por una parte nuevas oportunidades de negocios, desarrollo de infraestructura y, en el caso del Programa Pueblos Mágicos, el mejoramiento de la imagen del primer cuadro y la obtención de recursos públicos para estas mejoras. Sin embargo, las relaciones también pueden ser utilizadas para orientar una política al favorecimiento de intereses empresariales y a la obtención de beneficios como ventajas fiscales, concesiones, protecciones especiales, asignación de contratos y permisos oficiales (Tirado, 2012:328, 338, 242,243,245). Este tipo de acciones favorece así mismo la clausura o captura de la red, así como prácticas de clientelismo, favoritismo o paternalismo (Rosique, 2012:76); ello beneficia intereses privados y no los intereses o problemas públicos que llevaron a la constitución de cierta política (Ramos, 2012; Alcántara, 2012; Sánchez, 2012:252; Kleiman, 2012:200).

La clausura de las redes bajo estas condiciones, así como la presencia de actores empresariales con puestos clave como funcionarios públicos y recursos de distinto tipo, pueden estimular que el referido Programa sea implementado bajo la óptica de mercado. Esto ocasiona que recursos federales y estatales sean destinados a dotar a la localidad de infraestructura que no necesariamente requiere. En este sentido, la clausura o captura de la red por parte de actores con determinados recursos puede incidir en el establecimiento de las reglas de juego e influir en la toma de decisiones respecto al programa, así como en las interacciones que se gesten al interior de la red. A partir de tales recursos se pueden controlar ciertos cargos o funciones públicas, incluida la pertenencia o vínculo con determinados partidos políticos (Tirado, 2012:331). A la vez se pueden controlar factores de producción (Prats en Pérez, 2012:410), información técnica, social, económica o política, así

como las condiciones para la generación del consenso (Cruz, 2008; Cruz, 2010; ARSChile, 2010; Zubriggen, 2011). La principal crítica respecto a la clausura de la red es la inequitativa distribución de recursos, generada por la exclusión de ciertos actores (Ramos, 2012:104).

Es así que en su conjunto, las instituciones, los recursos, la cultura, el ambiente, el comportamiento y el discurso influyen en la conformación de la red de política pública. El predominio de algunos actores en la red puede permitirles controlarla en su afán por cumplir sus objetivos y así propiciar la consolidación de un grupo o coalición dominante que decida quién y cómo participa, e incluso controle la información que se abordará al interior de la red (Evans, 1998).

En este orden de ideas resulta pertinente el argumento de Sánchez (2012:252), para quien la captura de la red por parte de las élités locales representadas por personajes con recursos económicos, vinculados al sector turístico y al gobierno local, puede propiciar el aprovechamiento del Programa Pueblos Mágicos para su propio beneficio al desviar los recursos destinados originalmente para su funcionamiento. Asimismo, las personas con los recursos más importantes pueden agruparse y orientar la política al

cumplimiento de sus intereses por sobre los de otros actores, incluida la comunidad Receptora. En el caso de estudio se observa una intervención de personajes predominantemente empresariales que ocupan u ocuparon puestos clave como funcionarios públicos, o que participaron en la integración del expediente técnico de Pueblos Mágicos enviado a la Sectur; además se da el caso de que estos formaron o forman parte activa en el Comité Pueblos Mágicos o que aun cuando no son parte de él intervienen en el funcionamiento del programa. Este y otros elementos ya expuestos, tienen un estrecho vínculo con la gobernanza.

5. Marco teórico para el estudio de un caso turístico

En lo que concierne concretamente a la gobernanza y a su vínculo con el turismo, se ha observado una escasa producción científica en general y particularmente en México. La mayoría de autores coincide en plantear a la gobernanza como una forma de contribuir al desarrollo local y económico de un destino turístico, resaltando el papel de las dinámicas participativas y colaborativas entre el estado, actores públicos y privados vinculados al desarrollo del destino; incluso se le concibe como un mecanismo que permite una mejor toma de decisiones en ese rubro. Los trabajos académicos que vinculan el enfoque de redes de política pública con la gobernanza y el turismo son igualmente recientes en el país. En términos generales, todos ellos identifican las estructuras que se conforman como resultado de los cambios en un destino cuando transitan de actividades económicas tradicionales al turismo como rubro predominante.

El área donde se observa una incipiente producción es la que asocia a la redes de política con la política turística; más aún en lo que concierne específicamente al programa Pueblos Mágicos. En este último rubro, es necesario desarrollar una visión crítica que reconozca al programa como generador de dinámicas que constituyen formas de gobernanza que, por otro lado, no cumplen necesariamente con todos los supuestos normativos de la gobernanza cuya concepción considera la existencia de relaciones horizontales y equilibradas entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales; de igual forma establece que la gobernanza implica un replanteamiento del papel del Estado como intermediario y no como único director de la política en donde intervienen una diversidad de instituciones, actores y recursos.

El enfoque de redes de política pública, aporta variables que facilitan identificar no sólo a los actores vinculados al funcionamiento de ese programa a nivel local; también apoya a explorar las alianzas y acuerdos que dan sentido a la dinámica de una red conformada en torno a la consolidación de una localidad como destino turístico.

De igual forma, la teoría de élites provee elementos para identificar a los grupos predominantes en la toma de decisiones respecto al manejo de ese programa bajo circunstancias condicionadas por sus recursos y, por las reglas de juego que establecen; contribuye además a vislumbrar el papel individual de los integrantes de la red y su influencia en el funcionamiento de ésta.

Por tanto, los supuestos teóricos correspondientes a las redes de política pública, a las élites y a la gobernanza establecen de manera muy clara que el presupuesto causal que vincula la apertura de nuevos mercados turísticos con el bienestar local no siempre se cumple. Esto se explica en varios sentidos: por las dinámicas propias de las redes, que tienden a favorecer intereses sectoriales sobre los públicos; por la manera en que se generan y mantienen las élites locales, lo cual implica procesos de exclusión de otros actores e instituciones y, por la gobernanza que establece redes que en algunas ocasiones son capaces de subordinar a todas las demás. Esta interacción entre personajes se visualiza en el hecho de que el Programa, concebido en el discurso como una política turística orientada a contribuir al desarrollo y bienestar social, exige las según sus propias Reglas de Operación, integrar un comité que represente a la comunidad local frente a los diferentes actores gubernamentales (municipales, estatales y federales) y aquellos no gubernamentales (prestadores de servicios) vinculados al turismo.

En consecuencia, este análisis posibilita mediante el caso de estudio, abordar la realidad en los siguientes temas: la identificación de los actores locales vinculados con el proceso decisorio en torno a la incorporación de la localidad a dicho Programa; las relaciones que gestan entre ellos, los

recursos que intercambian, las alianzas que forman y el papel que juegan para contribuir al logro de los objetivos del programa y su incidencia en los resultados del mismo como parte de la política turística adoptada a nivel nacional. Lo anterior representa una importante oportunidad para contrastar los referidos supuestos teóricos con casos concretos de la realidad. Es así que la propuesta teórica de este trabajo puede ser útil para el análisis de otros destinos con la finalidad de identificar las acciones ejercidas por actores gubernamentales y no gubernamentales bajo la premisa de enfrentar dilemas

presentes en pequeñas localidades proyectadas como destinos turísticos. De forma complementaria, el modelo propuesto permite evidenciar a) los actores que conforman una red, y los recursos que poseen b) la incidencia de actores locales como parte las redes de política locales en políticas turísticas c) las dinámicas y formas de participación e interrelación que los actores establecen al interior de la red permitiendo probar que a) determinadas redes de política buscan reproducir relaciones de poder mediante los actores que la conforman, a pesar del discurso que busca otorgar legitimidad al programa Pueblos Mágicos, b) que, de acuerdo con Porras (2012), la gobernanza como red vista desde una concepción no normativa permite visualizar problemas de transparencia y democracia en un contexto real.

Al término de la investigación empírica, estas variables serán representadas mediante el programa informático UCINET, que facilita visualizar los elementos de la red (nodos o actores, vínculos y flujos), así como los atributos de la red; es decir, los vínculos, la frecuencia de las relaciones así como los actores con mayor poder, mayor influencia en la red y mejor posicionamiento en ella, derivado de las relaciones que establecen entre sus integrantes.

6. Una crítica al Programa Pueblos Mágicos como política turística

El turismo como actividad que sustenta fuertemente la economía del país, precedida por la actividad petrolera, las remesas, la industria minera y la automotriz (Bancomext, 2013), ha sido considerada una de las principales fuentes de ingreso de divisas (Sectur, 2015). En consecuencia, el Estado ha centrado su atención en el desarrollo del turismo y promovido una política turística con orientación económica. No obstante, desde finales del siglo XX y principios del actual, ha reconocido la importancia en esta actividad en pequeñas localidades caracterizadas por su patrimonio cultural; por tanto, es pertinente estudiarla política turística en este tipo de ámbitos territoriales. Dicho Programa ha sido cuestionado (García y Guerrero, 2014; Alvarado, 2015; Barrera y Guillén, 2015 y Rodríguez y Pérez, 2015) en el sentido de que las acciones del gobierno federal se encaminan a utilizar el patrimonio de esos espacios únicamente como atractivo turístico, dejando de lado aquellos elementos que transforman y reconfiguran no sólo los lugares, también las relaciones entre quienes toman parte de esta actividad. Ello alienta el interés por analizar la política turística a partir de los

programas que la sustentan y en donde participan un conjunto de actores que inciden en la construcción y alcance de dicha política (Castillo, 2008; Cruz, Serrano y Zizumbo, 2010; Velasco, 2011; Araújo et al., 2013; Vargas y Rodríguez, 2013; Velázquez, 2013; Esquivel et al., 2014^a, Vázquez, 2014; Pérez y Antolín, 2016).

En este sentido se destaca que la reorientación de la política turística nacional obedece al cumplimiento de tendencias internacionales. Por tal motivo y de acuerdo con Huizar (2010), es necesario analizar la forma en que ésta se presenta en documentos normativos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Turismo (PST), así como otros programas y acuerdos que condicionan su aplicación. En el mismo tenor, Jiménez (2007) y Brenner (2007) han cuestionado la política turística nacional por su orientación centrada en beneficios económicos, dejando de lado otros aspectos importantes como el social. Asimismo se ha criticado que busca atender los intereses de ciertos actores o que responde a nuevas formas de interacción entre el gobierno y actores no gubernamentales, pero en particular de aquellos empresariales (Benseny, 2007; Figueroa y López, 2015).

Sobre este punto se destaca que la política turística tiene un carácter más instrumental, mientras la política pública tiene un sentido más amplio. Esta última implica la distribución equitativa de los recursos generados y la atención de intereses públicos; es decir, de quienes forman parte de la comunidad o sector al que se pretende atender (Torres y Ramos, 2012:115; Tirado, 2012:336). A este respecto, se propone que la construcción de la política turística siga el mismo esquema.

En el caso mexicano, el turismo fue establecido como prioridad nacional en los sexenios federales 2007-2012 y 2013-2018, tal hecho influyó en su posicionamiento en la agenda pública bajo un esquema de fomento, desarrollo e inversión basado en relaciones con el sector privado empresarial, destacando las asociaciones, cámaras y prestadores de servicios (PND, 2007-2012; 2013-2018). A su vez, el Programa Pueblos Mágicos, creado en 2001 por el gobierno federal bajo la dirección de la Secretaría de Turismo (Sectur), surgió como parte de la política turística adoptada durante ese periodo de gobierno (2001-2006) con la finalidad de aprovechar su uso como una marca distintiva en localidades caracterizadas por sus atributos culturales.

El nombramiento de una localidad como Pueblo Mágico tiende a generarle beneficios en los rubros de equipamiento, promoción e infraestructura (Sectur, 2008:24; DOF, 2014). De igual manera y, como

parte del discurso de esa Secretaría, se pretende que contribuya al mejoramiento de la economía local y regional por medio de la generación de empleos y de oportunidades para que los residentes creen sus negocios. Sin embargo, diversas investigaciones evidencian severos contrastes entre la praxis y los supuestos del programa y resaltan la incongruencia respecto a sus objetivos y los resultados en distintos municipios del país.

Si bien existen posturas favorables hacia el Programa, que argumentan la necesidad de generar destinos diferenciados que atiendan el objetivo de competitividad planteado por el gobierno federal en conjunto con dependencias federales vinculadas con el sector, lo cierto es que son mayores las críticas formuladas desde diferentes aproximaciones teóricas y metodológicas, entre las que destacan el desarrollo regional que implica el nombramiento de una localidad Díaz (2006), los cambios físicos y sociales generados por el programa (Hoyos y Hernández, 2008; Hernández, 2009; Covarrubias, Vargas y Rodríguez, 2010; Alvarado, 2015 y Barrera y Guillén, 2015); la falta de beneficios y atención de necesidades de la comunidad (Hoyos y Hernández, 2008; Hernández, 2009 y García y Guerrero, 2014), así como la apropiación, mercantilización, simulación y fabricación del patrimonio y de la misma localidad generada por el nombramiento (Tovar y Alvarado, 2010; Velázquez, 2010; López y Fernández, 2012; Loredo, 2012; Méndez y Baños, 2012; Velázquez, 2012; Barrera y Guillén, 2015; Flores, 2015; Vargas y Enríquez, 2015 y Rodríguez, Rojo y Castañeda, 2015).

Otro de los aspectos que ha generado mayor discusión y crítica es la privatización del patrimonio como respuesta a intereses particulares de un determinado grupo (Hoyos y Castillo, 2008; Figueroa y López, 2015; Velázquez, 2012). Se resalta que tales actores poseen recursos de diferente índole que les permiten relacionarse con la finalidad de lograr objetivos comunes, lo cual responde a una lógica de mercado que se observa en la política turística nacional alineada al proyecto neoliberal (Jiménez, 1992; Castillo y Vargas, 2007; Hoyos y Hernández, 2008; Figueroa, Valverde y López, 2015) en donde se prioriza atender las necesidades de este colectivo sobre otros problemas sociales.

En términos generales los autores que cuestionan dicho programa advierten que, bajo ciertas condiciones, éste puede tener diversas implicaciones de carácter social o ambiental, entre ellas: incremento de la densidad poblacional, transformación de la identidad cultural, creación e invención de espacios diferenciados para los turistas; comercialización desmedida del patrimonio cultural, segregación de pobladores, favorecimiento de intereses empresariales y desigual distribución de ingresos generados por el turismo. Otras implicaciones son la generación de empleos poco especializados y mal pagados para los residentes vinculados principalmente con la construcción y con puestos operativos en establecimientos de alimentos y bebidas; aceleración de cambios sociales, transición de actividades tradicionales, pérdida de identidad y aislamiento de los habitantes tradicionales, aunado a la falta de incorporación de la comunidad local en la toma de decisiones.

En lo referente a las consecuencias de orden ambiental, destacan contaminación, aumento de basura, problemas viales, pérdida de cosechas, crecimiento urbano desequilibrado, fallas en el suministro de agua y recolección de basura; falta de vigilancia, del mantenimiento de calles o de alumbrado público.

Los elementos que ayudan a explicar el manejo del Programa Pueblos Mágicos en las diferentes localidades son los siguientes a) la focalización de los recursos municipales en el programa, que se vuelve “programa insignia” para establecer diferencias políticas-partidistas entre diferentes administraciones, que hace que se descuiden otros sectores de política pública (el caso del tandeo del agua para favorecer hoteles es un caso típico); b) la segregación territorial que es producto de esta focalización, incluyendo la que se genera con la incorporación de la inmigración de personal especializado en servicios turísticos; y c) se sugiere que existe un favorecimiento de las élites integrantes de las redes de política pública que promueven el programa. Al ser de carácter económico, muchas de estas redes pueden adquirir el carácter de regímenes urbanos. Todo esto sugiere que, a diferencia del discurso oficial, el diseño del programa Pueblos Mágicos favorece la incorporación de criterios de diseño y operación en los que las élites juegan un papel importante. O dicho de otra manera, la “participación ciudadana” que espera el programa es de tipo elitista.

Los investigadores a que se ha venido haciendo referencia coinciden en que los principales retos que enfrenta el Programa Pueblos Mágicos se relacionan con la minimización del impacto generado sobre el patrimonio urbano, cultural o natural, para lo cual es necesario alentar la cooperación de los actores gubernamentales en conjunto con los actores vinculados con el turismo y los mismos turistas. Consideran también que un elemento clave es lograr el empoderamiento de la comunidad local mediante su inclusión en la protección del patrimonio y su participación formal en los comités respectivos. Además ponen en debate la concepción del programa como una política turística que permita la revalorización y empoderamiento de la sociedad civil mediante dinámicas cooperativas que favorezcan la integración

de estructuras formales de gobernanza, o por el contrario; que persiga la representación de intereses privados como parte de un problema público. De acuerdo con Velázquez (2014), es necesario generar o identificar programas paralelos que permitan reforzar éste.

A partir del contenido de dichos estudios se concluye que falta mayor análisis sobre los actores y los grupos dominantes que toman parte de ese programa; también respecto a sus negociaciones y acuerdos que les permiten posicionarse en la red que se forma a partir de sus vínculos. Otro aspecto ausente se refiere a las nuevas estructuras y dinámicas colaborativas que conllevan al favorecimiento de los intereses de actores, predominantemente gubernamentales y empresariales que persiguen beneficiarse de la actividad turística. Este artículo pretende abonar a tal acercamiento.

7. Reflexión final

En suma, el enfoque de redes de política pública, así como los supuestos de la gobernanza y de la teoría de élites ayudan en su conjunto a explorar, entender y, explicar de manera más integral la contribución de los actores en la construcción de la gobernanza. Si bien es cierto que en la literatura se ha argumentado que ésta no siempre se representa por un equilibrio de los actores, por la construcción de estructuras horizontales o por la solución de un problema público, en cambio sí propicia acuerdos colaborativos que les posibilita formar parte activa en el desarrollo del turismo, así como de los beneficios que éste genera.

Aun cuando se reconoce que el programa Pueblos Mágicos se sustenta como parte de la política orientada a diversificar la oferta turística en México, cabría cuestionar cuál es la validez de esta acción constituida con la finalidad de responder a los intereses gubernamentales y no gubernamentales respecto a la instauración de nuevos espacios turísticos. Éstos poseen atractivos culturales, tradiciones e historia que si bien alientan la diversificación y captación de nuevos mercados, no asegura la generación de mejores condiciones de vida entre los residentes de las localidades que ostentan tal nombramiento.

Se asume que las diferentes acciones alentadas desde el sector público en este ramo, estén orientadas a procurar mejores condiciones de vida a los habitantes de las comunidades receptoras, pues si bien según los términos de la gobernanza cada vez es más cambiante el rol del Estado en la sociedad y se hace acompañar de actores no gubernamentales en la dirección de diferentes políticas, éstas deberían conservar su carácter público en tanto acciones abiertas, transparentes e incluyentes entre otros atributos.

En este marco es pertinente reconocer no sólo la importancia de los actores que intervienen en su manejo y sus formas de agruparse para incidir en el desarrollo de los destinos turísticos, sino también de las desigualdades económicas y sociales que representa esta acción, propiciando la reflexión en torno a la valoración del impacto del programa Pueblos Mágicos en el gobierno, el mercado y la sociedad civil de una localidad.

Bibliografía

- Aguilar, L.
2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, ISBN 978-968-16-8133-3
- Aguilar, L.
1997. *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.
- Aguilar, L.
2008. *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática. ESADE, Barcelona.
- Alcántara, A.
2012. *Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior*. en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.
- Alcántara, A. y Marín, V.
2013. *Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación Superior, vol. IV, núm. 10, junio-septiembre, 2013, pp. 93-112 Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. México.

- Albareda, L.
2009. *La contribución de las autoridades locales a la gobernanza local: las élites empresariales en las iniciativas de responsabilidad social de la empresa*. Tesis (Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea). Belaterra, España, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona. Pp.-1-571.
- Alvarado R., C.
2015. *Conservación del patrimonio cultural en el Pueblo Mágico de Tepoztlán, Morelos (2001-2012)*. Territorios, 32, 15-33.
- Araújo-Santana et al.
2013. *Políticas turísticas, actores sociales y ecoturismo en la península de Yucatán*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. XIII, núm. 43, septiembre-diciembre, pp. 641-674 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.
- Babini, A y Hernández, J.
2013. *Taxco de Alarcón. Magia y realidad*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Barbini, B. et al. *Gobernanza turística y desarrollo local. Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes*. Nulán, Universidad Nacional de Mar del Plata. http://nulán.mdp.edu.ar/1784/1/JDiffInvEcon_2013_1_34-37.pdf Fecha de consulta: 04 de febrero de 2014.
- Barrera, J. y Guillén, M.
2015. *Los efectos de una política pública de turismo (a través del Programa Pueblos Mágicos) en el desarrollo urbano de las localidades donde éstas se implementa: una propuesta de investigación*. Topofilia <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/barrerayguillen.pdf>.
- Baggio, R.
2008. *Network analysis of a tourism destination*. Tesis (Doctor of philosophy) School of tourism. The University of Queensland. Queensland, Australia. Pp. 1-299.
- Baggio, R. et al.
2011. *Design of Tourism Governance Networks*. Tourist Destination Governance: Practice, Theory and Issues. CABI International.
- Bassols, M.
2011. *Gobernanza: una mirada desde el poder*, en M. Bassols y C. Mendoza (coords.) *Gobernanza: teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Anthropos – UAM Iztapalapa, pp. 7-35.
- Balslev, H. y Velázquez, M.A. (2010). *La posición social y espacial en una ciudad turística. Las luchas simbólicas de Álamos, Sonora*. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural Vol. 8 No°1., 47-59.
- Beaumont, N. y Dredge, D.
2010. *Local tourism governance: a comparison of three network approaches*. Journal of Sustainable Tourism, vol. 18, no. 1, pp. 7-28.
- Benseny, G.
2007. *El turismo en México. Apreciaciones sobre el turismo en espacio litoral*. Aportes y Transferencias, Vol. 11, Núm. 2, pp. 13-34 Universidad Nacional de Mar del Plata Argentina
- Beritelli, P.
2011. *Cooperation among prominent actors in a tourist destination*. Annals of Tourism Research Volume 38, Issue 2, April 2011, Pages 607–629.
- Beritelli, P.
2011a. *Tourist destination governance through local elites – Looking beyond the stakeholder level*. Cumulative postdoctoral tesis. University of St. Gallen Institute for Systemic Management and Public Governance Center for Tourism and Transport. Pp. 1-37
- Börzel, T.
1998. *Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks*. Public Administration Volume 76, Issue 2, pages 253–273, Summer 1998.
- Bramwell, B. y Lane, B.
2011. *Critical research on the governance of tourism and sustainability*. Journal of Sustainable Tourism Volume 19, Issue 4-5, 2011. Special Issue: Tourism governance: Critical perspectives on governance and sustainability, Co-editors: Bill Bramwell and Bernard Lane.
- Brenner, L.
2007. *La política turística mexicana y su impacto en el desarrollo nacional y regional*. Urbanización y Turismo, pp. 13-24, ed. Bonnie L. Campos, Barcelona: Ediciones Palomares.

- Brenner, L. y Vargas, D.
2010. *Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la biósfera de Sian Ka'an*. POLIS, vol. 6, núm.2. pp. 115-154.
- Brenner, L.
2010. *Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas*. Revista Mexicana de Sociología, vol. 72, núm. 2, abril-junio, 2010, pp. 283-310 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.
- Brenner, L. y San German, S.
2012. *Gobernanza local para el "ecoturismo" en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México*. Alteridades, vol. 22, núm. 44, 2012, pp. 131-146 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México.
- Cadena et al.
2012. *Agua potable y redes de política pública. Entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca* en Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
- Caldera, A.
2014. *Redes de política y diseño de estrategias para superar la crisis del agua. Los casos de los acuíferos del Valle de León, Guanajuato, y del Valle de Aguascalientes (México)*. Agua y Territorio, Núm. 2, Pp. 56-66, Julio-Diciembre 2013, Universidad De Jaén, Jaén, España.
- Carimán, B.
2010. *Gobernanza, Redes y Políticas Públicas*. Políticas públicas. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/viewFile/1073/1011> Fecha de consulta:: 21 de junio 2014.
- Castillo, M. y Vargas, E.
2007. *Breve recuento de la modernización de la política turística mexicana*. Teoría y Praxis vol. 3. Pp. 9-34. Covarrubias, R.
2012. *El turismo como herramienta del desarrollo municipal: el caso de Comala-Colima*. Investigación Turística. Hallazgos y aportaciones. México, UAEM.
- Castillo, M.
2013. *Un Acercamiento Crítico-Conceptual a la modernización de la Política Turística*. Revista Rosa dos ventos - Turismo e Hospitalidade; Vol. 5, No 1 (2013).
- Cruz, G.
2008. *¿Políticas públicas o acciones de gobierno turísticas en Ixtapan de la Sal? El caso del Cocdetur*. El Periplo Sustentable, núm. 13, enero, 2008, pp. 5-32 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
- Cruz, G. et al.
2010. *Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya. ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local?* Estudios y Perspectivas en Turismo, vol. 19, núm. 5, septiembre-octubre, 2010, pp. 792-811 Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos Buenos Aires, Argentina.
- Cruz, G. y C. Cadena
2012. *Siete décadas de turismo en Ixtapan de la Sal. La influencia de la red de política pública en su dinámica*, en Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
- Cruz, G.; Serrano, R. y Zizumbo, L.
2013. *Red de política pública. Estructura y funcionamiento en un proceso de sensibilización. San Miguel Almaya, México*. Revista de Antropología Experimental. n° 13, 2013. Texto 9: 113-127. Universidad de Jaén (España).
- Chávez, R. y Espinoza, R.
2013. *Turismo y desarrollo sustentable: Contribución de Hispanoamérica*. Teoría y Praxis. Pp. 9-33.
- Dan, S.; Wall, G. y Eagles, P.
2007. *Emerging Governance Approaches for Tourism in the Protected Areas of China*. Environmental Management June 2007, Volume 39, Issue 6, pp 749-759.
- Díaz, S.
2006. *Los pueblos mágicos fomentan el desarrollo regional*. Con-ciencia Política. Vol.3, num.3, Noviembre 2006, p.45.

- Dredge, D.
2003. *Networks, Local Governance and Tourism Policy: Local tourism associations under the microscope*. AUTHE Conference Braithwaite, Robyn, L (editor): Braithwaite, Richard W (Editor). CAUTHE 2003: Riding the Wave of Tourism and Hospitality Research. Lismore, N.S.W.: Southern Cross University, 2003:359-374.
- Dredge, D.
2006. *Policy networks and the local organisation of tourism*. Tourism Management Volume 27, Issue 2, April 2006, Pages 269–280.
- Dredge, D. & Pforr, C.
2008. *Policy networks and tourism governance* in N Scott, R Baggio & C Cooper (eds), Network analysis and tourism: from theory to practice, Channel View Publications, Clevedon, UK. pp. 58-78.
- Eagles, P.
2009. *Governance Criteria in Parks and Protected Areas*. Journal of Sustainable Tourism 17(1): 1-18.
- Enríquez, J y Vargas, R.
2015. *Configuración del imaginario turístico en Álamos Sonora a partir de la imagen turística y el mensaje publicitario*. Topofilia <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/enriquez-vargas.pdf>
- Erkus-Öztürk, H. y Eraydin, A.
2010. *Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organization building in the Antalya tourism región*. Tourism Management Volume 31, Issue 1, February 2010, Pages 113–124.
- Easmark, A.
2003. *Network governance between publics and elites*. Working paper series. Roskilde University, Dinamarca. http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/4142/1/Working_Paper_2003_2.pdf
- Esquivel et al.
2011. *Turismo rural, política ambiental y redes de política pública en la reserva de la biosfera de la mariposa monarca*. Rosa dos ventos. Turismo e hospitalidade, vol. 3 num. 2.
- Esquivel et al.
2014. *El turismo como instrumento de política ambiental en el Santuario de la Mariposa Monarca El Rosario*. Economía, Sociedad y Territorio. Vol. 14 no. 44. Toluca, ene./abr. 2014.
- Esquivel et al.
2014a. *Gobernanza para el turismo en espacios rurales. Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca*. Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas. Pub. Esp. Núm. 9 28 septiembre-11 noviembre. Pp. 1631-1643.
- Evans, M.
1998. *Análisis de redes de políticas públicas*. Gestión y Política Pública, vol. VII, núm., 2, segundo semestre de 1998.
- Fernández, A.
2013. *Huasca de Campo: visitar, habitar, sentir, opinar*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Figueroa, M.
2013. *Tlayacapan entre la tradición y la modernidad: El futuro de un Pueblo Mágico*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Figueroa, M.
2013a. *Imaginario del futuro en los Pueblos Mágicos*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Figueroa, M. y López, L. (2015). *Zacatlán, Pueblo Mágico: estrategias de marketing territorial*. Topofilia http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/marielenalilianazacatlan_III-y-mefd.pdf
- Figueroa, M; Valverde, C. y López, L.
2015. *El programa Pueblos Mágicos en tiempos de emprendimiento*. Topofilia <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/mefd-cvv-III-emprendedores-en-pueblos-ma-gicos.pdf>
- Flores, G.
2015. *La magia de un Pueblo Mágico: pileris, pirekuas y discriminación en Pátzcuaro, Michoacán*. Ponencia del Sexto Coloquio Internacional Ciudades del Turismo Gestionar, viajar y otras formas de apropiación patrimonial 10, 11 y 12 de junio de 2015.
- Fukuyama, F.
2013. *What is governance?* CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
- García, A.
1992. *La planificación de Centros Turísticos de México*. México, Limusa, p. 130.

- García, D. y Guerrero, H.
2014. *EL Programa "Pueblos Mágicos": un análisis de los resultados de una consulta ocal ciudadana. El caso de Cuitzeo, Michoacán, México*. Economía y Sociedad, vol. XVIII, núm. 31, julio-diciembre, 2014, pp. 71-94 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México
- Guarneros Meza, V.
2007. *Urban Governance and Participation in Central Mexico*. Development. Volumen 50, número 1, marzo 2007, pp. 104-109.
- GuarnerosMeza, V.
2008. *Local Governance in Mexico: The Cases of Two Historic-centre Partnerships*. Urban Studies, 45, pp. 10-11.
- Guerrero, A. et al.
2010. *Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Aultán de Navarro, Jalisco, México*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. X, núm. 33, mayo-agosto, 2010, pp. 541-567 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.
- Guillén, M; Valenzuela, B y Jaime, M.
2013. *Efectos del programa Pueblos Mágicos en El Fuerte, Sinaloa.: imaginarios locales y fuentes de colisión simbólica*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Graña, François
2005. *Todos contra el Estado: Usos y abusos de la "gobernanza"* Espacio Abierto, vol. 14, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 501 - 529 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.
- Hall, M.
1999. *Rethinking Collaboration and Partnership: A Public Policy Perspective*. Journal of sustainable tourism. Vol. 7 No. 3 y 4. Pp. 274-289.
- Hall, M.
2011. *A typology of governance and its implications for tourism policy analysis*. Journal of Sustainable Tourism Volume 19, Issue 4-5, 2011. Special Issue: Tourism governance: Critical perspectives on governance and sustainability, Co-editors: Bill Bramwell and Bernard Lane
- Hernández, J.
2009. *Tequila: Centro mágico, pueblo tradicional. Patrimonialización o privatización*. Andamios. Volumen 6 número 12, diciembre 2009, pp. 41-67.
- Hernández, S. et al.
2009. *Movilidad regional en Chiapas, información básica de la planeación del transporte*. SCT/IMT. Publicación técnica no.330
- Higley, J. (s.f.). *Elite Theory in Political Sociology*. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_4036.pdf
- Hoyos, G. y Hernández, O.
2008. *Localidades con recursos turísticos y el programa pueblos mágicos en medio del proceso de la nueva ruralidad. Los casos de Tepotzotlán y Valle de Bravo en el Estado de México*. Quivera. Vol. 10, núm., 2, julio-diciembre 2008, pp. 111-130.
- Jiménez, A.
1992. *Turismo, estructura y desarrollo. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de México. Desarrollo histórico 1945-1990*. México. Mc Graw Hill.
- Jiménez, A.
2007. *La legislación mexicana en torno a la actividad turística*. Teoría y Praxis vol. 4 pp. 99-111.
- Kleiman, A.
2012. *Acercamientos empíricos al fenómeno de la gobernabilidad* en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.
- Klijn, E.
1998. 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- López, L.
2013. *Huamantla: De la ciudad heroica al pueblo mágico*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Madrid, F.
2014. *Gobernanza Turística=Destinos exitosos. El caso de los pueblos mágicos de México*. México. Universidad Anahuac.

Madrid, F.

2014a. *A Tourism Governance Proposal in Mexico. The Magic Towns Program* in Eduardo Fayos-Solà, María D. Alvarez, Chris Cooper (ed.) *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study (Bridging Tourism Theory and Practice, Volume 5)* Emerald Group Publishing Limited, pp.195 – 209. Martínez, C. (2013). *Reconfiguración socio territorial e imaginarios en un pueblo mágico. El caso de Álamos, Sonora*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre.

Medina, M; Jaime, M. y Romero, R.

2013. *El significado social de los lugares emblemáticos en Pueblos Mágicos, a partir de la imagen, desde la perspectiva de los pobladores locales: un estudio de caso en el Fuerte, Sinaloa*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.

Montambeault, F.

2011. *Overcoming Clientelism through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation?* Latin American Politics and Society, volúmen53, número 1, febrero 2011, pp- 91-124.

Mordue, T.

2007. *Tourism, Urban Governance and Public Space*. Leisure Studies Volume 26 Issue 4, 2007.

Peters, G.

2008. *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas. G

Porras, F.

2007. *Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities*. European Review of Latin American and Caribbean Studies 83, October 2007, 43-59.

Porras, F.

2012. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Gobernanza y redes de política pública en México en Francisco Porras (coord.), México, Instituto Mora, 2012, pp. 9-25.

Pulido Fernández, M. y Pulido Fernández, J.

2014. *¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos*. PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural Vol. 12 no. 4 pp. 685-705.

Quintero, S.; Llanes, R.

2009. *Patrimonio y turismo: el caso del Programa Pueblos Mágicos*. Topofilia volumen I, Número 3, abril de 2009

Rhodes, R.A.W. Y Marsh, D.

1992. *New directions in the study of policy networks*. European Journal of Political Research Volume 21, Issue 1-2, pages 181–205, February 1992.

Rhodes, R.A.W.

1996. *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies. Volume 44, Issue 4, pages 652–667, September 1996.

Rodríguez, I.

2013. *Desafío y dilema en la política pública del “pueblo mágico” mexicano*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.

Rodríguez, S. y Vargas, R.

2013. *Sistema turístico de pueblos mexicanos: Oferta turística a través del programa pueblos mágicos*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.

Rodríguez, C. y Pérez, E.

2015. *Turismo Cultural y Políticas públicas en México, El programa Pueblos Mágicos entre el desarrollo económico y la explotación del patrimonio tangible e intangible*. Topofilia <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/extenso6coloquio-de-turismo-unam-2015.pdf>

Rodríguez, S.; Rojo, S. y Castañeda, M. *La puesta en valor del patrimonio arquitectónico en los pueblos mágicos sinaloenses*. Topofilia [http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/sylviaservandoelizabeth\(1\).pdf](http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/sylviaservandoelizabeth(1).pdf)

Rosique, R. A.

2012. *¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?: el estudio de dos casos en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Salas, I. y Guillén, M.

2013. *Pueblos mágicos: estudios de la identidad cultural e imaginarios sociales de los habitantes de El Fuerte, Sinaloa y Los Álamos, Sonora*. Reflexión conceptual para un objeto de estudio. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013

Santos, J.

2012. *Logros, pendientes y consecuencias institucionales de la gobernanza local urbana. El caso del municipio de San Luis Potosí* en F. Porras (coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora.

Secretaría de Turismo (s/f). *Programa Pueblos Mágicos de México. Reglas de operación*. México, Sectur, pp. 1-20. http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/99fbd793-a344-4b98-9633-78607f33cb8f/Reglas_de_operacion.pdf. Revisión: 03 de abril 2013.

Sánchez, J.

2012. *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)*. en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Tirado, R.

2012. *El nuevo espacio político de los empresarios* en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Torres y Ramos

2012. *Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios empresarios* en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Velasco, M.

2011. *La Política Turística. Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo no. 27, pp. 953-969.

Velasco, M.

2014. *Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?* Cuaderno Virtual de Turismo, vol. 14, núm. 1, noviembre, 2014, pp. 9-22 Universidade Federal do Rio de Janeiro Río de Janeiro, Brasil.

Velázquez, M.A.

2013. *La formulación de las políticas públicas de turismo en México. El caso del programa federal "Pueblos Mágicos" 2001-2012*. Diálogos Latinoamericanos, núm. 21, diciembre, 2013, pp. 89-110 Aarhus Universitet Aarhus, Dinamarca.

Vicher, D.

2014. *El laberinto de "governance". La gobenancia de los antiguos y la de los modernos*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México.

Yüksel, F.; Bramwell, B. y Yüksel, A.

2005. *Centralized and decentralized tourism governance in Turkey*. Annals of Tourism Research, Vol. 32, No. 4, pp. 859-886, 2005.

Zahra, A.

2011. *Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity*. Journal of Sustainable Tourism, 19(4-5), 535-552.

Zaremborg, G.

2012. Ni Dowding ni Marsh-Smith: aportes para avanzar en la explicación del cambio en redes de política, en F. Porras (coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora.

Zurbriggen, C.

2011. *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. Perfiles Latinoamericanos, núm. 38, julio-diciembre, 2011, pp. 39-64 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México

Notas

¹ Este artículo corresponde a la construcción teórica de la investigación "El Programa Pueblos Mágicos, una política turística y su contribución a la gobernanza: Chiapa de Corzo Chiapas", correspondiente al Programa de Doctorado en Estudios Turísticos, de la Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 04/01/2016

Reenviado: 07/05/2016

Aceptado: 26/05/2016

Sometido a evaluación por pares anónimos



Etnografía bajo un espacio turístico:

Sus procesos de configuración.

Antonio Miguel Nogués Pedregal

PASOS

Revista de Turismo y Patrimonio Cultural

Colección PASOS edita, nº 13

Acción pública en materia de turismo y cambio climático: las percepciones de los stakeholders en la Riviera Maya (México)

Raquel Santos-Lacueva*

Òscar Saladié**

Universitat Rovira i Virgili (España)

Resumen: La pertinencia de las políticas, planes y estrategias adoptadas en respuesta al cambio climático, condicionan la capacidad de los destinos turísticos para adaptarse a los nuevos escenarios y para mitigar los impactos negativos de la actividad turística. Los stakeholders influyen en la toma de decisiones sobre dichas políticas, planes y estrategias, y por tanto determinan la vulnerabilidad y la sostenibilidad futura de los destinos turísticos. El análisis de sus percepciones contribuye a mejorar la gestión de los destinos ante el cambio climático. Mediante entrevistas a los stakeholders se pone de manifiesto la elevada influencia que el cambio climático ejerce sobre la actividad turística en la Riviera Maya, que de forma urgente debe hacer frente al aumento del nivel del mar, los fenómenos meteorológicos extremos y el blanqueamiento de los corales. Para lograr el éxito de las estrategias, es crucial identificar los actores clave del proceso y superar las limitaciones económicas, la falta de concienciación y la coordinación deficiente entre actores e instituciones.

Palabras Clave: Turismo; Cambio climático; Vulnerabilidad; Stakeholders; Riviera Maya.

Public action on tourism and climate change: the perceptions of stakeholders in the Riviera Maya (Mexico)

Abstract: The appropriateness of policies, plans and strategies to deal with climate change, condition mitigation and adaptation capacities of destinations. Stakeholders influence decision-making about aforementioned policies, plans and strategies at destinations, thus, they determine its vulnerability and future sustainability. Then, it is important to analyze stakeholders' perceptions to improve tourism management coping with new scenarios of climate change. Through interviews we observe the high influence of climate change on tourism in Riviera Maya, where urgently authorities have to cope with sea level rise, extreme meteorological events and reef bleaching. To deal with this successfully we need to identify key stakeholders and to solve economic obstacles, poor awareness and to improve coordination between private and public authorities.

Keywords: Tourism, Climate change, Vulnerability, Stakeholders, Riviera Maya.

1. Introducción

El turismo es un sector estratégico para la economía de muchas regiones. México se sitúa en el décimo puesto a escala mundial y en el primero de América Latina, con más de 29 millones de visitantes en 2014 (OMT 2015). Uno de sus principales productos es el turismo de sol y playa. Este producto generalmente se caracteriza por una alta dependencia de los recursos naturales (playas, paisajes, clima, etc.), que se ven afectados por otros factores como la alta estacionalidad, la masificación de la demanda o los procesos de litoralización y urbanización, también asociados al desarrollo turístico costero.

Los destinos turísticos también sufren la incidencia de dinámicas de cambio global, tales como el cambio climático, con implicaciones en la planificación, la distribución de la demanda o la gestión

* Grupo de Investigación en Análisis Territorial y Estudios Turísticos (GRATET), Departamento de Geografía (URV); E-mail: raquel.santos@urv.cat

** Departamento de Geografía, Universidad Rovira i Virgili; E-mail: oscar.saladie@urv.cat

hotelera. La cada vez mayor concentración de gases de efecto invernadero de origen antrópico en la atmósfera está alterando el balance de radiación terrestre y provocando el aumento de la temperatura en el conjunto del planeta, tal y como han demostrado los diferentes informes del Grupo de Trabajo I del *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2013). Tanto los ecosistemas naturales como las diferentes actividades socioeconómicas son sensibles, en mayor o menor medida, al calentamiento global y a los procesos que de este calentamiento se derivan (Saladié, 2013). Al mismo tiempo, la actividad turística contribuye a la intensificación del cambio climático, principalmente debido a las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al transporte (OMT 2007). Por tanto, la sostenibilidad de los destinos costeros queda en entre dicho, no sólo por las características propias del producto de sol y playa, sino también por la incidencia de dinámicas de carácter global.

Esta influencia mutua entre turismo y cambio climático obliga a actuar en una doble dirección: 1) mitigar la influencia de la actividad turística sobre el cambio climático, para así disminuir la intensidad del mismo; y 2) adaptar el sector turístico a los nuevos escenarios de cambio global para garantizar su sostenibilidad futura. Así, la vulnerabilidad de los destinos costeros ante el cambio climático no depende sólo de las características físicas del territorio o de la intensidad de los impactos del cambio climático, sino que también está condicionada por factores socioeconómicos y políticos. La capacidad de adaptación y de mitigación está estrechamente ligada a la toma de decisiones y a la pertinencia de las políticas y estrategias implementadas. La vulnerabilidad y, en consecuencia, la sostenibilidad del destino turístico dependerán de la mayor o menor adecuación de dichas estrategias (Santos-Lacueva y Saladié, 2014).

Por otro lado, la multidimensionalidad del turismo y su interrelación con numerosos sectores y niveles de decisión, hace que la intervención pública vaya más allá de la gestión propiamente turística o de criterios económicos. Diferentes autores han puesto de manifiesto la estrecha vinculación entre el éxito o la importancia de la industria turística en un país y la relevancia del papel del sector público (p.e. Elliott, 1997; Kerr, 2003; Page y Connell, 2006), que además de garantizar ciertos servicios e infraestructuras (Page, 2009), debe mitigar los impactos negativos del turismo que se escapan del interés privado. Además, este trabajo reconoce la importancia de la gestión pública del turismo para garantizar el desarrollo y la sostenibilidad de los destinos turísticos, que hoy día deben enfrentarse a numerosos retos complejos, transversales y globales, como el cambio climático, para los cuales se requieren enfoques y acciones innovadoras.

En este sentido, resulta relevante el estudio de las percepciones de los *stakeholders* que ejercen influencia en un destino, ya que permitirá recabar información sobre su grado de concienciación, percepción de riesgo y rol que ejercen en el diseño e implementación de estas políticas. Se entiende por *stakeholders influyentes* aquellos actores que tienen capacidad para ejercer presión bien en la formulación de la Agenda o bien en la toma de decisiones. El objetivo es contribuir a la comprensión de la acción y no-acción, ante una determinada cuestión, que aunque en el ámbito científico-académico existe cierto consenso sobre sus potenciales impactos sobre el sector turístico, esta visión no tiene por qué coincidir con las percepciones de los agentes que influyen en la toma de decisiones públicas. Las percepciones, la concienciación y las opiniones de los *stakeholders* condicionan que este asunto llegue a alcanzar, o no, el grado de problema, y que además entre a formar parte, o no, de la Agenda de los poderes públicos (Subirats, 1994). Así mismo, la influencia en el desarrollo de la política por parte de los *stakeholders* en general (Bijlsma, Bots, Wolters y Hoekstra, 2011), y de los grupos de presión y de las organizaciones de movimientos sociales en particular (Burstein y Linton, 2002), ha sido reconocida por diferentes autores.

Los resultados de este análisis pueden ayudar a orientar la toma de decisiones y a mejorar la gestión de destinos turísticos cuya sostenibilidad futura queda en cuestión debido al cambio climático. Se contribuye al conocimiento en torno al turismo y al cambio climático desde el punto de vista de las políticas públicas e involucrando a los *stakeholders*, ambas cuestiones prioritarias junto con el área de estudio seleccionada (región del Caribe), tal y como apuntan Scott y Becken (2010).

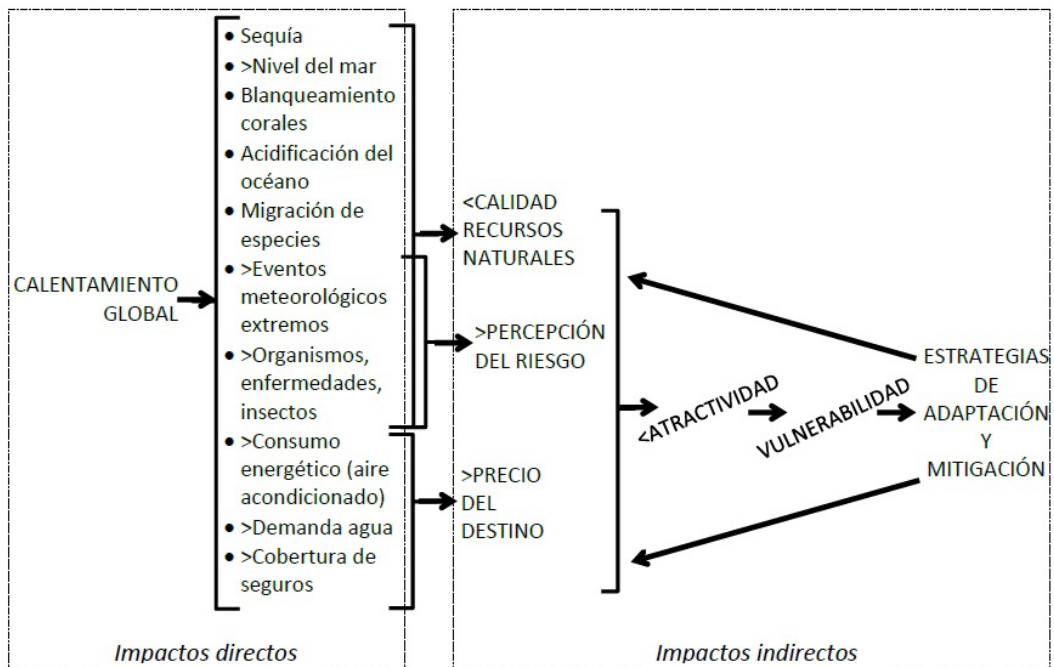
Para ello, tras este apartado de introducción se describen las principales implicaciones entre el cambio climático y el turismo de sol y playa. Después, se caracteriza el área de estudio: la Riviera Maya, uno de los principales destinos turísticos costeros en México y relevante a nivel internacional. A continuación se explica la metodología utilizada, para comprender por qué y cómo se actúa (o no se actúa) en un determinado destino turístico ante el cambio climático, cuestiones que se explican en el apartado posterior de resultados. El artículo finaliza con un apartado de conclusiones.

2. Vulnerabilidad de los destinos costeros ante el cambio climático

La actividad turística contribuye a la intensificación del cambio climático (OMT, 2007) y no es ajena a sus potenciales impactos (Becken y Hay 2007; Bigano et al. 2008; Hein et al. 2009; Moreno 2010, Amelung y Moreno 2012). Concretamente en el caso del turismo de sol y playa, el clima es un recurso clave para su desarrollo y para la atracción de la demanda (Berrittella, Bigano, Roson, y Tol, 2006; Gómez Martín, 2005). Tal y como se observa en la Figura 1, Santos-Lacueva et al. (2015) diferencian tres tipos de impactos negativos del cambio climático en los destinos costeros:

- 1) Impactos negativos directos del calentamiento global: sequía, aumento del nivel del mar, blanqueamiento de los corales, acidificación del océano, migración de especies, mayor intensidad y frecuencia de eventos meteorológicos extremos y proliferación de organismos, insectos o enfermedades. Además, las altas temperaturas o los periodos de sequía podrían suponer el aumento del consumo energético (p.e para aire acondicionado) y de agua. También sería necesario ampliar la cobertura de los seguros ante fenómenos meteorológicos extremos o ante la proliferación de ciertas enfermedades.
- 2) Impactos negativos indirectos derivados de:
 - a) el calentamiento global: disminución de la calidad de los recursos naturales (p.e playas o zonas de buceo), aumento de la percepción de riesgo por parte del turista e incremento de precios en el destino.
 - b) la necesaria implementación de medidas de adaptación o mitigación (p.e. el aumento de precios del alojamiento por la necesidad de un mayor consumo energético para paliar las altas temperaturas, el aumento del coste del viaje por la aplicación de tasas para reducir emisiones o la reducción del atractivo de las playas por su artificialización para hacer frente al aumento del nivel del mar).
- c) Intensificación de otros efectos negativos derivados de ciertas dinámicas socioeconómicas que también condicionan la vulnerabilidad de los destinos (p.e. urbanización, litoralización o degradación medioambiental).

Figura 1: Vulnerabilidad de los destinos costeros ante el cambio climático



Así pues, se observa que el cambio climático puede conllevar el aumento de precios en el destino, una mayor percepción del riesgo de los posibles visitantes y una disminución de la calidad de los recursos naturales. Como resultado, la atractividad del destino se ve reducida poniendo en cuestión la competitividad y la sostenibilidad futura de la actividad turística en un determinado territorio. Para reducir la vulnerabilidad del destino ante estas nuevas condiciones climáticas, se hace necesaria la implementación de medidas de adaptación y de mitigación, que como ya se ha apuntado, pueden generar tanto efectos positivos como negativos en el destino (Becken y Hay, 2012). Por tanto, la atractividad del destino disminuirá con el aumento de los precios, el aumento de la percepción del riesgo por parte de potenciales turistas o con la disminución de la calidad de los recursos naturales. Esta menor atractividad, combinada con los resultados (positivos y negativos) de las estrategias de adaptación y de mitigación, determinará el nivel de vulnerabilidad del destino.

3. Área de estudio

La Riviera Maya se ubica en el Caribe mexicano y pertenece al Estado de Quintana Roo, que junto con los Estados de Yucatán y Campeche, conforman la península de Yucatán. El Estado de Quintana Roo se decretó como libre y soberano en 1974 y, desde entonces, ha ido modificando la distribución de sus municipios. Actualmente se compone de diez entidades municipales que a su vez están formadas por diversas localidades. La Riviera Maya está integrada por los municipios de Solidaridad y de Tulum, cuyas cabeceras municipales son Playa del Carmen y Tulum, respectivamente. Coinciden con los dos centros turísticos principales de este destino. Solidaridad se creó en 1993 y Tulum en 2008, por lo que cuentan con estructuras administrativas de corta trayectoria en comparación con los poderes estatales.

El desarrollo turístico de la Riviera Maya surge como consecuencia del estancamiento de Cancún, que empezó a construirse en 1970 como el primero de los centros turísticos integralmente planeados. El objetivo de esta política federal era crear enclaves turísticos en la costa para corregir desequilibrios territoriales y de la balanza de pagos (Espinosa-Coria, 2013; Murray, 2007). El éxito del modelo de Cancún condujo a la urbanización y ampliación de infraestructuras turísticas a lo largo de toda la costa quintanarroense, cuyo desarrollo y densidades disminuyen gradualmente desde Cancún hacia la costa sur del Estado (Dachary, 2008). El inicialmente conocido como corredor Cancún-Tulum, se planteaba como una alternativa a la masificación y estancamiento de Cancún, ofreciendo naturaleza, aventura, ocio y exclusividad. Empezó a gestionarse de forma integrada a partir de la creación del Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya en 1997.

En pocos años la Riviera Maya se ha convertido en un famoso destino costero y en una fuente principal de ingresos para el Estado. El paso de 1.470 habitaciones en 1990 a 42.011 en 2014 (Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya 2015) ejemplifican el rápido desarrollo del destino. El acelerado ritmo del crecimiento poblacional y del mercado inmobiliario dificultan la planeación y el abastecimiento de servicios y suministros. La alta dependencia del éxito de la actividad turística para la prosperidad del Estado hace que existan fuertes desequilibrios socioeconómicos entre los núcleos turísticos y el resto del Estado, donde predominan los asentamientos y comunidades rurales de origen Maya (Torres y Momsen 2005, Lozano Cortés y Ramírez Loría 2007). Esta dualidad se repite dentro de las propias áreas urbanas donde se observan notables diferencias entre la reducida área turística y el resto de la ciudad.

Prueba de la magnitud de la Riviera Maya como destino turístico son los 4.400.000 millones de turistas que atrajo en 2014 (43,4% de Quintana Roo), procedentes en su mayoría de Estados Unidos (35,2%) y Canadá (22,3%). El 80,0% de habitaciones se encuentran en establecimientos hoteleros de 5 estrellas, categoría especial o gran turismo, el 75,4% se ofertan en la modalidad de Todo Incluido y el 83,0% se localizan en grandes hoteles de más de 100 habitaciones. Playa del Carmen reúne el 43,1% de los 394 hoteles de la Riviera Maya, mientras que Tulum concentra el 24,1%, aunque en número de habitaciones de estos núcleos sólo representan el 18,2% y el 4,9% respectivamente. El resto de alojamientos se distribuyen a lo largo de los más de 120km de costa y, en conjunto, representan el 42,3% de hoteles y el 47,6% de habitaciones en Quintana Roo (Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya 2015).

Además de los restos arqueológicos y el interés cultural del pueblo Maya, los valiosos recursos naturales captan demanda de todo el mundo: las playas de arena blanca, el Arrecife Mesoamericano (segundo más grande del mundo), la gran extensión de manglares y selva, y las áreas naturales protegidas, como el Parque Nacional de Tulum o la reserva de la biosfera de Sian Ka'an. Además, Quintana Roo se caracteriza por un

particular sistema hidrológico de corrientes subterráneas que, aunque dificulta la gestión de residuos y de agua potable por su alta capacidad de filtración, da lugar a grutas y cenotes que son un gran atractivo turístico. En este destino se ofertan actividades como el buceo, el *snorkel*, eco-tours o el avistamiento de aves o tortugas. Todas ellas están estrechamente ligadas a la conservación de estos recursos naturales, que podrían verse afectados por el calentamiento global (p.e aumento del nivel del mar, blanqueamiento de corales, migración de especies o proliferación de especies incómodas para el turista como el alga del sargazo).

Otro gran atractivo de la Riviera Maya es el clima. Tal y como se lee en la página web oficial de promoción turística: “A lo largo del año, el fabuloso clima de la Riviera Maya es tropical, húmedo y con días soleados”. Sin embargo, en la planificación del destino debe tenerse en cuenta que, aunque esporádicamente, también está expuesto a fenómenos meteorológicos extremos como huracanes y tormentas tropicales, durante la temporada de lluvias que se alarga de junio a octubre.

Estas especificidades geográficas y físicas, pese a que son un gran atractivo turístico, también intensifican su fragilidad y exposición ante el cambio climático. En la Riviera Maya se prevé el aumento de la intensidad y de la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos (INECC, 2012). Además, como se ya ha estudiado en el caso de Cancún, la ocupación turística del territorio, implica una cada vez mayor exposición al riesgo y una mayor vulnerabilidad de estos espacios (Babinger, 2012). De hecho, ya se ha recuperado de cuatro huracanes: Gilbert (1988), Roxanne (1995), Emily (2005) y Wilma (2005). Este último fue el más grave, causando daños valorados en más de 18 millones de pesos, principalmente debido a las pérdidas de la industria turística (Sánchez-Sesma, 2009).

También se espera que la temperatura incremente de 1 a 1,1°C en 2020, de 1,9 a 2°C en 2050 y de 2,9 a 3,3°C en 2080 y que se produzca una disminución general de las lluvias (Carranza, et al., 2013a, 2013b). Así mismo está previsto el aumento del nivel del mar 3,1cm anuales, que ya ha tenido efectos en la erosión costera de aproximadamente 1,22m al año desde 2004 a 2012 (Carranza, et al., 2013a, 2013b).

Por tanto, para garantizar la sostenibilidad futura de la actividad turística en la Riviera Maya es imprescindible profundizar en el conocimiento y promover acciones para hacer frente a esta situación, tal y como ya han reconocido diversas organizaciones tanto mexicanas como internacionales (Carranza, et al., 2013a, 2013b; Garibaldi, 2006). De hecho, la Riviera Maya ha sido reconocida como un destino comprometido con la sostenibilidad, entendiendo que es uno de los criterios establecidos en su planificación turística. En 2014 fue distinguida por el *Global Sustainable Tourism Council* (GSTC) como una de las catorce *Early Adopter destination* en el mundo, de acuerdo al cumplimiento de los estándares de sostenibilidad establecidos por esta organización y aceptados internacionalmente.

4. Metodología

Las características de un destino turístico y su contexto territorial y socioeconómico condicionan su vulnerabilidad. En los destinos turísticos confluyen e interactúan múltiples actores, recursos, instituciones, ideas, información, etc., en un momento y situación concretos (Santos-Lacueva et al., 2015). Este mismo contexto condiciona la toma de decisiones, que resultarán en políticas, planes y estrategias (Sidney, 2007) y, en consecuencia, determinan la vulnerabilidad del destino turístico y, por tanto, su sostenibilidad futura.

Como se ve en la Figura 2, resulta especialmente relevante analizar las percepciones de los *stakeholders* influyentes en la toma de decisiones en relación a estas cuestiones. El estudio cualitativo a través de entrevistas permite obtener información relevante para mejorar la gestión local de los destinos turísticos ante cuestiones complejas y de carácter global como el cambio climático. Un mayor conocimiento de las percepciones y los constructos sociales que interrelacionan el turismo y el cambio climático, puede mejorar la eficacia de las estrategias de adaptación y de mitigación (Gómez Martín y Armesto López, 2014).

Figura 2: Influencia de las percepciones de los *stakeholders* en la vulnerabilidad de un destino.



Se llevaron a cabo dieciséis entrevistas a *stakeholders* del ámbito turístico y medioambiental de la Riviera Maya. Las entrevistas incluían un primer apartado de preguntas filtro sobre el perfil del participante y cuatro bloques de información: (1) Turismo y cambio climático; (2) Obstáculos para la correcta adaptación o mitigación; (3) El rol de las administraciones y otros organismos en la adaptación y mitigación del cambio climático; y (4) Coordinación de las áreas turística y medioambiental en la toma de decisiones públicas.

Los cuestionarios se diseñaron para obtener información que respondiera a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el grado de preocupación de los *stakeholders* y los tomadores de decisiones públicas sobre turismo y cambio climático en la Riviera Maya? ¿Cuál es la percepción del riesgo y las perspectivas futuras de los *stakeholders* sobre la influencia del cambio climático en este destino? ¿Cuáles son los principales obstáculos para la correcta adaptación y mitigación? ¿Cuál es el rol de las diferentes administraciones y organismos para la adaptación y mitigación en relación al cambio climático en el sector turístico? ¿Están coordinadas las áreas turística y medioambiental en la toma de decisiones?

Dada la complejidad del tema de estudio, se combinaron tanto preguntas abiertas, necesarias para obtener información relevante y profundizar en determinados aspectos, como cerradas, para facilitar la estandarización y sistematización de la información (Gutiérrez Brito, 2013). Las preguntas cerradas eran de diferentes tipos (dicotómicas, categorizadas, de selección múltiple y de ordenación) y en la mayoría de casos se incluía una opción abierta para que el participante pudiera incluir respuestas no contempladas, aunque esta opción a penas se seleccionó.

La duración de las entrevistas, aunque con variaciones entre los participantes, fue de entre una y dos horas. Todas ellas se realizaron de forma presencial entre noviembre de 2014 y enero de 2015, con traslados desde el centro de trabajo ubicado en Playa del Carmen, núcleo principal de la Riviera Maya, hasta el lugar donde se encontraba el participante (Cancún, a 68 km; Tulum, a 63 km; y Chetumal, a 314 km).

La necesidad de desplazarse a diferentes puntos del Estado de Quintana Roo, en algunos casos fuera del área de estudio, se debe a varios motivos. La Riviera Maya como destino turístico se compone de dos Municipios -Solidaridad y Tulum-, cuyas cabeceras administrativas son Playa del Carmen y Tulum, respectivamente. Cancún, es la ciudad más poblada de Quintana Roo, es el destino turístico con mayor trayectoria y con una afluencia de visitantes similar a la Riviera Maya, por lo que ambos están estrechamente relacionados. Numerosas organizaciones e instituciones con sede en Cancún trabajan en ambos destinos indistintamente. Chetumal es la capital administrativa del Estado y, por tanto, es el emplazamiento de los principales representantes gubernamentales a nivel estatal.

Para seleccionar a los participantes se tuvieron en cuenta diferentes criterios. El primero y más importante, fue la relevancia del participante, justificada por su rol en la Riviera Maya, de acuerdo a su cargo y su afiliación. Atendiendo a estos criterios los participantes fueron:

- Director Planeación y Desarrollo Turístico (Secretaría de Turismo, Gobierno del Estado de Quintana Roo)
- Jefe Departamento de Riesgo Ambiental (Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental, Gobierno del Estado de Quintana Roo)
- Director Cambio Climático y Gestión Ambiental (Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, Gobierno del Estado de Quintana Roo)
- Directora General de Turismo (Municipio de Solidaridad)
- Director General de Desarrollo Económico y Atracción de Inversiones (Municipio de Solidaridad)
- Director General de Ordenamiento Ambiental y Urbano (Municipio de Solidaridad)
- Director Zona Federal Marítimo Terrestre (Municipio Solidaridad)
- Director Turismo (Municipio Tulum)
- Director General de Desarrollo Urbano y Ecología (Municipio Tulum)
- Director General (Fideicomiso de promoción turística de la Riviera Maya)
- Fundadora y Directora (Riviera Maya Sostenible)
- Director (Amigos de Sian Kaan)
- Subdirectora del programa de Cambio Climático (Amigos de Sian Kaan)
- Director Ejecutivo (Asociación de Hoteles de la Riviera Maya)
- Gerente General de operaciones de hotelería sustentable MARTI (Asociación de Hoteles de la Riviera Maya)
- Profesora Departamento de Turismo Sustentable (Universidad del Caribe)

Además, y aunque supeditados al anterior criterio, se trató de lograr la proporcionalidad de acuerdo a: el área política (turismo o medioambiente), el nivel administrativo (Estado de Quintana Roo, destino Riviera Maya, municipio de Solidaridad o municipio de Tulum), el perfil de los *stakeholders* (político o *lobby*) y la igualdad de género. Como recoge la Tabla 1, los representantes del municipio de Solidaridad son el doble que los de Tulum. Esto se debe a que Solidaridad tiene mucho más peso dentro del destino turístico de la Riviera Maya, teniendo en cuenta cuestiones como la extensión territorial, la población o la oferta de alojamiento. El último criterio tampoco ha alcanzado la proporcionalidad deseada, debido a la desigualdad de género existente en ciertas esferas y categorías laborales.

Tabla 1: Criterios para la selección de participantes.

Criterio	Categoría	Nº entrevistados/total	%
Área política	Turismo	9/16	56,2%
	Medioambiente	7/16	43,7%
Nivel Administrativo	Estado de Quintana Roo	6/16	37,5%
	Destino Riviera Maya	4/16	25,0%
	Municipio Solidaridad	4/16	25,0%
	Municipio Tulum	2/16	12,5%
Perfil	Lobby	7/16	43,7%
	Político	9/16	56,2%
Género	Femenino	5/16	31,2%
	Masculino	11/16	68,7%

5. Resultados

Como ya se ha explicado, la Riviera Maya es un destino turístico con unos ecosistemas naturales y un entorno socioeconómico muy frágiles ante el cambio climático. Esto hace necesario implementar medidas en pro de la sostenibilidad futura de la actividad turística en el territorio. Sin embargo, aunque la mayor parte de las acciones que se llevan a cabo en la Riviera Maya favorecen indirectamente la mitigación y la adaptación al cambio climático, sólo unas pocas se han diseñado expresamente con este objetivo. Este hecho puede atribuirse a varios motivos. Uno de ellos es la percepción del problema por parte de los *stakeholders*, en tanto que condicionan la toma de decisiones y, en consecuencia, las políticas, planes y estrategias relacionadas con el turismo y el cambio climático. Concretamente, lo que este trabajo pone de manifiesto son las percepciones, opiniones, preocupaciones y roles de los *stakeholders*, con objeto de comprender no sólo qué se está haciendo (y qué no se está haciendo) en la Riviera Maya, sino el por qué se está haciendo, para así poder orientar líneas de mejora.

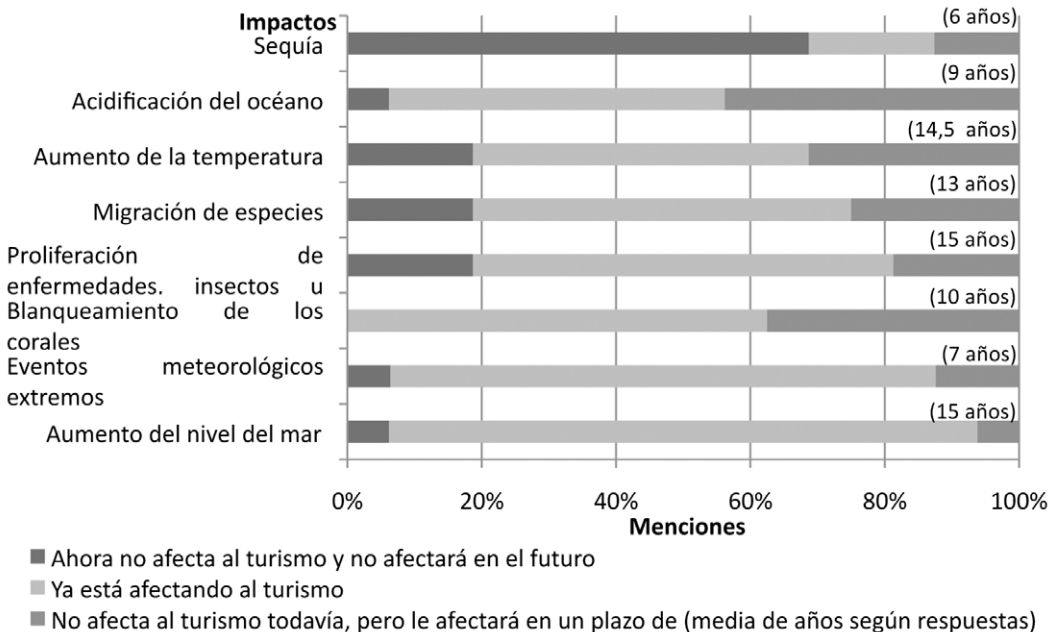
Primero, para entender la toma de decisiones y no-decisiones debe esclarecerse cuál es el grado de preocupación de los *stakeholders* ante este problema, qué cuestiones consideran prioritarias y cuál es su percepción de riesgo futuro. Se les preguntó sobre qué grado de influencia creían que tenía el cambio climático sobre el turismo en la Riviera Maya. Siendo 0 el mínimo y 5 el máximo, se obtuvo un valor promedio de 4,13, es decir, entienden que la influencia es muy alta. De hecho, el 60% de los participantes escogieron el valor máximo (5). Concretamente, como se observa en la Tabla 2, los impactos que más les preocupan son, el aumento del nivel del mar, los eventos meteorológicos extremos y el blanqueamiento de los corales.

Tabla 2: Respuestas a la pregunta ¿Cuáles considera que son los peores impactos del cambio climático para el turismo en Riviera Maya? (Seleccionar 3, siendo el 1° el peor)

Impacto	Menciones			
	1°	2°	3°	Total
Aumento del nivel del mar	6	3	5	14
Eventos meteorológicos extremos (olas de calor, tormentas, huracanes...)	6	4	3	13
Blanqueamiento de los corales	2	5	3	10
Aumento de la temperatura	1	4	1	6
Migración de especies	0	0	3	3
Acidificación del océano	1	0	1	2
Proliferación de enfermedades, insectos u otros organismos	0	0	0	0
Sequía	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0

Respecto a la percepción del riesgo, se les pidió opinión sobre cada uno de los impactos listados en la Tabla 2. En la Figura 3 se aprecia como la mayoría afirman que estos impactos ya están generando efectos negativos sobre la actividad turística.

Figura 3: Percepción de la afectación del cambio climático en la Riviera Maya.



En relación a los impactos negativos del cambio climático en la Riviera Maya, tanto directos (consecuencia directa del cambio climático), como indirectos (resultado de la necesidad de implementar medidas de adaptación y de mitigación), se les preguntó sobre posibles impactos negativos en la destinación turística. Según los entrevistados, los impactos más graves son: la pérdida de calidad de las playas, principalmente debido al aumento del nivel del mar, y el aumento de la percepción del riesgo de los turistas interesados en viajar a la Riviera Maya, tanto por el aumento de la frecuencia como de la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos. La Tabla 3 muestra el porcentaje de respuestas para cada opción.

Además, de todas las respuestas seleccionadas, debían elegir la que consideraran más grave para la Riviera Maya. Entre los que opinaron que existirán efectos negativos para el turismo en la Riviera Maya, el 53,8% cree que el peor impacto será la pérdida de calidad de las playas y el 30,8% piensa que lo más grave será la mayor percepción del riesgo de los turistas debido a la mayor frecuencia e intensidad de eventos meteorológicos extremos.

Tabla 3: Respuestas a la pregunta de selección múltiple: La implementación de estas medidas de adaptación y mitigación o los impactos del cambio climático, ¿afectarán negativamente al atractivo de la Riviera Maya?

Respuesta	%
No	18,7%
Si, el precio del destino incrementará porque...	43,7%
...el alojamiento será más caro.	25,0%
...el viaje será más caro.	25,0%
...los seguros serán más caros.	18,7%
...otros	0,0%
Si, la calidad de los recursos naturales disminuirá porque...	75,0%
...el clima será menos confortable para los turistas.	31,2%
...las playas perderán calidad.	75,0%
...el destino será menos interesante para practicar buceo o actividades similares.	68,7%
...otros	6,2%
Si, los turistas tendrán una mayor percepción de riesgo debido a...	62,5%
...la mayor frecuencia e intensidad de eventos meteorológicos extremos (p.e olas de calor, tormentas, huracanes...).	62,5%
...el aumento de enfermedades, insectos u otros organismos.	12,5%
...otros	0,0%

Sin embargo, estas preocupaciones no siempre resultan en decisiones o acciones. Así pues, se les preguntó sobre los obstáculos que encontraban para lograr el éxito de las medidas de adaptación y mitigación. Excepto un entrevistado, todos consideran que existen muchas dificultades, habiendo un consenso general sobre los problemas relacionados con la escasez de recursos económicos, la falta de concienciación o la coordinación limitada entre administraciones públicas y el sector privado. Tampoco hay acuerdo sobre la falta de apoyo del sector privado, lo que pone de manifiesto la importancia de este sector como impulsor e implementador de estrategias de mitigación, adaptación y, en general, como promotor de una mayor sostenibilidad de la actividad turística. A continuación se muestran las opciones de selección múltiple en caso de respuesta afirmativa a la pregunta ¿cree que existen obstáculos para la correcta mitigación de los impactos de la actividad turística y adaptación del turismo al cambio climático?

Tabla 4: Obstáculos para la correcta mitigación de los impactos de la actividad turística y adaptación del turismo en la Riviera Maya según la percepción de los stakeholders.

Obstáculo	% Respuesta afirmativa
Los recursos económicos son limitados	75,0
No hay suficiente concienciación sobre el tema	68,7
Existe una falta de coordinación entre los tomadores de decisiones públicas y el sector privado	62,5
Las técnicas y conocimiento sobre el tema son limitados	56,2
Los recursos humanos son limitados	50
Los datos y la información disponible son escasos	50
Existen incertidumbres sobre las proyecciones de posibles futuros impactos	43,7
La capacidad del sector público al respecto es limitada	43,7
Existe una falta de coordinación entre las diferentes administraciones públicas	43,7
No hay suficiente apoyo por parte del sector privado	25
Otros	31,2

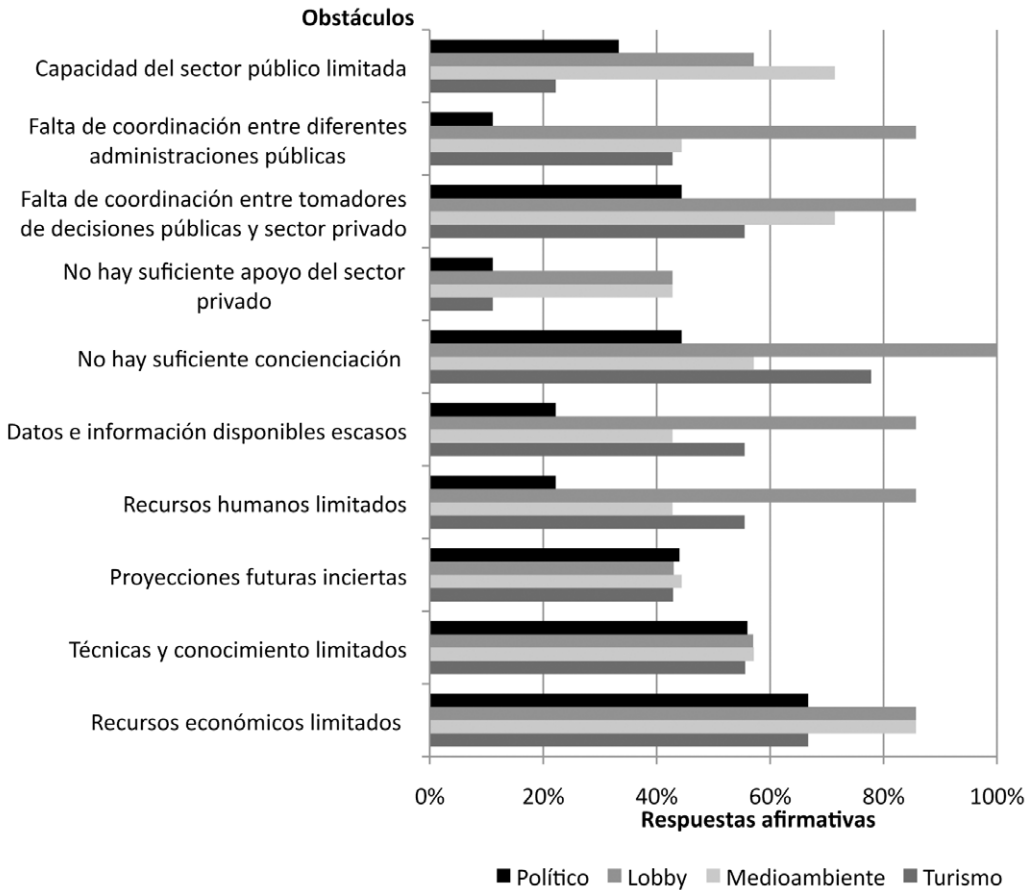
En algunos casos se observan diferencias en las respuestas atendiendo al perfil del participante –lobby o político- y a su área de trabajo –medioambiente o turismo- (Figura 4). Por ejemplo, los participantes no gubernamentales creen más grave la escasez de recursos económicos que los agentes políticos. La diferencia es todavía más acusada cuando opinan sobre las limitaciones de recursos humanos. También destaca el total acuerdo de los lobbies a cerca de los problemas de concienciación sobre el tema, frente a la visión en la esfera política que es mayoritariamente opuesta. La falta de coordinación entre las propias administraciones públicas o entre estas y el sector privado, la falta de apoyo del sector privado o los límites de intervención del sector público, también se perciben más negativamente desde el área no política. Por otro lado, el sector medioambiental entiende peores las circunstancias relativas a recursos económicos, apoyo por parte del sector privado, capacidad del sector público y coordinación entre administración pública y empresas. Mientras, el sector turístico percibe una menor concienciación sobre el tema.

Para contribuir a mejorar el éxito de las estrategias de adaptación y mitigación en el destino, también es importante conocer el papel de los diferentes actores implicados. Quién lidera la toma de decisiones y la implementación de las medidas. De este modo se les preguntó sobre las tres organizaciones (siendo la primera la más importante) que consideraran más implicadas en los procesos de adaptación y, por otro lado, en los procesos de mitigación. Analizando de forma conjunta las respuestas abiertas de los participantes y las organizaciones mencionadas en estas preguntas, pueden obtenerse diferentes conclusiones. Las organizaciones más mencionadas, por orden de relevancia, fueron: Amigos de Sian Kaan, Asociación de Hoteles de la Riviera Maya (AHRM), Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Gobierno de Quintana Roo (SEMA) y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del Gobierno de México.

Hay que destacar el papel que juegan las organizaciones no gubernamentales en la Riviera Maya. En muchas ocasiones toman la iniciativa para promover acciones significativas que más tarde, y sólo en ocasiones, serán institucionalizadas por parte de los poderes públicos. Un ejemplo es la Guía de Planeación, Diseño y Construcción Sustentable en el Caribe Mexicano (MARTI 2011), impulsada por Amigos de Sian Kaan y Meso American Reef Tourism Initiative (MARTI), lanzada en 2012 en alianza con la Secretaría de Turismo de Quintana Roo (SEDETUR 2012) y posteriormente materializada en la norma mexicana *Requisitos y especificaciones de sustentabilidad para la selección del sitio, diseño, construcción, operación y abandono del sitio de desarrollos inmobiliarios turísticos en la zona costera de la Península de Yucatán*.

Otra muestra de la relevancia de la ONG Amigos de Sian Kaan a nivel estatal, fue su contribución en el Plan de Acción ante el Cambio Climático de Quintana Roo (2013), coordinado desde la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente (SEMA) del Estado y con participación de la Universidad de Quintana

Figura 4: Respuestas afirmativas según perfil o área política del participante.



Roo. Desarrolló las medidas de mitigación y adaptación específicas para el sector turístico, siendo este el primer Estado mexicano en incorporar un capítulo específico de medidas para la actividad turística.

También es relevante el papel que juega la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya (AHRM), como miembro y promotor de la iniciativa MARTI de Hotelería Sustentable. Este programa se puso en funcionamiento en 2007 con objeto de asesorar e incentivar las buenas prácticas ambientales en la gestión hotelera, incluyendo cuestiones como el ahorro energético o la gestión de residuos. La AHRM es uno de los actores con mayor trayectoria en la gestión del destino, se constituyó en 1992, siendo incluso previa a las formaciones municipales de Solidaridad y Tulum y al Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya. Esto pone de manifiesto la fortaleza del sector privado como *lobby* desde los inicios de este proyecto turístico que impulsó el gobierno del Estado de Quintana Roo.

La función del Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya es clave para la difusión de las acciones que fortalecen la sostenibilidad de la Riviera Maya. Esta entidad se conforma por miembros políticos y del sector privado. Los *stakeholders* del destino son conscientes de la importancia de dar a conocer el enclave como un lugar de turismo sostenible y trabajan conjuntamente para lograrlo. Destaca el papel de la ONG Riviera Maya Sostenible como organismo vinculador entre empresas, gobierno, sociedad, ONGs y Academia. Esta organización está estrechamente ligada a GSTC. De hecho, a partir de un taller realizado en diciembre de 2014 sobre los criterios globales de turismo sostenible de GSTC, se dio impulso a la constitución de un consejo para la sostenibilidad de la Riviera Maya, que cuenta con más de cincuenta entidades representadas, tanto del ámbito de la administración pública, como empresa, Academia, ONGs y sociedad. Se reúne mensualmente.

A escala federal, hay que recalcar la implicación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de la Secretaría de Turismo (SECTUR). Esta última institución ha realizado recientemente trabajos relevantes que ponen de manifiesto el reconocimiento del problema. Un ejemplo es el *Estudio de vulnerabilidad al cambio climático en el sector turístico* (SECTUR 2014), aplicado a diez destinos estratégicos del país, siendo uno de ellos la Riviera Maya. Sin embargo, los *stakeholders* locales entrevistados no perciben esta institución como un actor clave en la cuestión que aquí se trata. Esto puede deberse a una posible implicación o colaboración limitada o a una mayor relación directa con las instituciones del gobierno quintanarroense que con las del gobierno federal.

Las Tablas 5 y 6, resumen la información anterior atendiendo al tipo de organización implicada en la adaptación o mitigación, respectivamente, y a la escala de competencia o influencia que se le atribuye. Los resultados son similares tanto para las estrategias de adaptación, como de mitigación, confirmando la importancia de las organizaciones no gubernamentales y el ámbito estatal de actuación. La importancia del Estado de Quintana Roo puede deberse a un mayor rango de competencias y a una trayectoria más larga en la planificación turística y medioambiental que a nivel municipal. Tanto a escala destino, como internacional predominan los actores no políticos, mientras que ocurre lo contrario a nivel municipal y federal.

Tabla 5: Respuestas según escala y tipo de organizaciones implicadas en la adaptación de la Riviera Maya ante el cambio climático.

		Tipo					
		Político		ONG		Total	
		Nº	% total	Nº	% total	Nº	% total
Escala	Municipio	6	12,8%	1	2,1%	7	14,9%
	Destino	1	2,1%	7	14,9%	8	17,0%
	Quintana Roo	9	19,1%	9	19,1%	18	38,3%
	México	7	14,9%	1	2,1%	8	17,0%
	Internacional	0	0,0%	6	12,8%	6	12,8%
	Total	23	48,9%	24	51,1%	47	100%

Tabla 6: Respuestas, según escala y tipo de organizaciones implicadas en la mitigación de la contribución de la Riviera Maya al cambio climático.

		Tipo					
		Político		ONG		Total	
		Nº	% total	Nº	% total	Nº	% total
Escala	Municipio	5	11,1%	1	2,2%	6	13,3%
	Destino	1	2,2%	6	13,3%	7	15,6%
	Quintana Roo	7	15,6%	10	22,2%	17	37,8%
	México	9	20,0%	1	2,2%	10	22,2%
	Internacional	0	0,0%	5	11,1%	5	11,1%
	Total	22	48,9%	23	51,1%	45	100%

Por otra parte, atendiendo al área de trabajo de las organizaciones mencionadas, se observa una clara preeminencia de las entidades medioambientales frente a las turísticas, tanto en el caso de la

adaptación como de la mitigación. Esto se resume en las Tablas 7 y 8 y se relaciona con las siguientes preguntas: en respuesta a ¿en qué medida considera que los agentes políticos del área medioambiental tienen en cuenta cuestiones relacionadas con la actividad turística?, se obtuvo un valor medio de 3,13 (siendo 5 lo máximo), y, en el caso opuesto, ¿en qué medida considera que los agentes políticos del área turística tienen en cuenta cuestiones relacionadas con el medioambiente?, el resultado fue de 2,94 (siendo 5 lo máximo).

No obstante, si agrupamos las respuestas según el área –política o medioambiental- del entrevistado, se observan mayores diferencias. Los actores que pertenecen al ámbito de trabajo del medioambiente consideran que desde su área se tienen en cuenta las cuestiones turísticas, de promedio, en un grado de 3,4 sobre 5, y en caso contrario, opinan que desde el área turística se tienen menos en cuenta los temas medioambientales (2,7 sobre 5). Por su parte, los representantes del sector turístico creen que los actores medioambientales tienen en cuenta las cuestiones referentes a turismo en un grado de 2,9 sobre 5, y en la situación opuesta, entienden que en el ámbito turístico atienden cuestiones medioambientales en un grado de 3,1 sobre 5. Aunque la diferencia es muy ligera, confirma que las autoridades medioambientales tienen más en cuenta las cuestiones turísticas, que a la inversa. Esto tiene que ver con que el turismo es la actividad económica principal en el Estado de Quintana Roo y todo gira en torno a ello.

Tabla 7: Respuestas, según escala y área de las organizaciones implicadas en la adaptación de la Riviera Maya ante el cambio climático.

		Área							
		Turismo		Medioambiente		Otra		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Escala	Municipio	0	0,0%	4	8,5%	3	6,4%	7	14,9%
	Destino	8	17,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	17,0%
	Quintana Roo	2	4,2%	13	27,6%	3	6,4%	18	38,3%
	México	2	4,2%	6	12,8%	0	0,0%	8	17,0%
	Internacional	0	0,0%	6	12,8%	0	0,0%	6	12,8%
	Total	12	25,5%	29	61,7%	6	12,8%	47	100%

Tabla 8: Respuestas, según escala y área de las organizaciones implicadas en la mitigación de la influencia de la Riviera Maya sobre el cambio climático.

		Área							
		Turismo		Medioambiente		Otra		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Escala	Municipio	0	0,0%	3	6,7%	3	6,7%	6	13,3%
	Destino	7	15,6%	0	0,0%	0	0,0%	7	15,6%
	Quintana Roo	0	0,0%	15	33,3%	2	4,4%	17	37,8%
	México	1	2,2%	9	20,0%	0	0,0%	10	22,2%
	Internacional	0	0,0%	5	11,1%	0	0,0%	5	11,1%
	Total	8	17,8%	32	71,1%	5	11,1%	45	100%

Además, se les preguntó sobre cómo percibían el papel de la propia organización a la que pertenecían (Tablas 9 y 10). El 56% opinan que su institución es un actor importante, que lidera junto con otros

agentes el proceso, tanto de elaboración como de implementación de estas estrategias. En el caso concreto del diseño de estrategias, los dos participantes que conciben su organización como el actor principal, liderando el proceso de elaboración, pertenecen al ámbito medioambiental y político. Sólo un participante, que pertenece al ámbito turístico, piensa que su institución apoya indirectamente la elaboración de estrategias, ya que este no es su principal propósito, tarea o competencia. Las respuestas sobre la implementación de las medidas difieren ligeramente de lo referente al diseño. En este caso es sólo un participante quien piensa que su organización es el actor principal, y tres los que sólo entienden un apoyo indirecto por parte de su organización.

Tabla 9: Respuestas a la pregunta ¿cuál es el papel del organismo al que usted pertenece el diseño de estrategias relacionadas con el turismo y el cambio climático?

Respuesta	Total	Escala			Área		Tipo	
		Mu	RM	QR	T	MA	P	L
Es el actor principal. Lidera el proceso de elaboración de estas estrategias.	2	1	0	1	0	2	2	0
Es un actor importante. Lidera, junto con otros agentes, el proceso de elaboración de estas estrategias.	9	3	3	3	6	3	4	5
Colabora directamente con los actores principales durante la elaboración de estas estrategias.	4	2	1	1	2	2	3	1
Apoya indirectamente la elaboración de estas estrategias, pero este no es su principal propósito, tarea o competencia.	1	0	0	1	1	0	0	1
Total	16	6	4	6	9	7	9	7

Tabla 10: Respuestas a la pregunta ¿cuál es el papel del organismo al que usted pertenece en la implementación de estrategias relacionadas con el turismo y el cambio climático?

Respuesta	Total	Escala			Área		Tipo	
		Mu	RM	QR	T	MA	P	L
Es el actor principal. Lidera la implementación satisfactoria de estas estrategias.	1	1	0	0	0	1	1	0
Es un actor importante. Lidera, junto con otros agentes, la implementación satisfactoria de estas estrategias.	9	3	3	2	5	3	4	4
Colabora directamente con los actores principales para implementar satisfactoriamente estas estrategias.	3	2	0	2	1	2	2	1
Apoya indirectamente la implementación satisfactoria de estas estrategias, pero este no es su principal propósito, tarea o competencia.	3	0	1	2	2	1	1	2
Total	16	6	4	6	9	7	9	7

Finalmente, como ya quedó reflejado en la pregunta acerca de los obstáculos para lograr el éxito de las medidas de adaptación y mitigación, existen problemas de coordinación entre el área turística y la medioambiental. Consecuentemente, cuando se les preguntó sobre la coordinación existente entre

la administración turística y la medioambiental, tal y como se observa en las Tablas 11 y 12, más del 80% consideran que ambas áreas sólo están coordinadas en algunos aspectos. De hecho, más del 60% opinan que este grado de coordinación no funciona correctamente.

Tabla 14: Respuestas la pregunta ¿Qué opina sobre la coordinación entre estas dos áreas políticas (medioambiental y turística)?

Respuesta	% respuestas
Ambas áreas están totalmente coordinadas	0
Ambas áreas están mayormente coordinadas	12,5
Ambas áreas están coordinadas en algunos aspectos	81,2
Ambas áreas no están coordinadas entre ellas	6,2

Tabla 15: Respuestas la pregunta ¿considera que este grado de coordinación es apropiado?

Respuesta	% respuestas
Funciona adecuadamente, no es necesario mejorar la coordinación	6,2
Funciona adecuadamente, pero algunos aspectos deberían mejorarse	31,2
No funciona adecuadamente, algunos aspectos deberían mejorarse	25
No funciona adecuadamente, es necesario que mejore mucho	37,5

6. Conclusiones

Este estudio pone de manifiesto el interés de abordar la vulnerabilidad ante el cambio climático en destinos costeros desde la perspectiva cualitativa de las ciencias sociales, en contraposición al predominio de estudios centrados en los condicionantes físicos del territorio o cuyos resultados simplifican el contexto en índices numéricos cuantitativos. Por otro lado, el vacío de conocimiento en el área de las políticas turísticas también hace pertinente profundizar en el análisis tanto de las políticas y estrategias propiamente turísticas, como de aquellas que, aunque orientadas a otros sectores, condicionan la actividad turística.

La confluencia e interacción de múltiples variables en las dinámicas de cambio global, pero también en la actividad y en la política turísticas, hace necesario recurrir a análisis cualitativos. La investigación mediante entrevistas a los actores clave que condicionan las políticas públicas en un territorio permite obtener información relevante para afrontar cuestiones complejas como el cambio climático.

Según la investigación llevada a cabo, el cambio climático tiene una alta influencia sobre el turismo en la Riviera Maya (4,13 sobre 5). Los impactos más graves tienen que ver con el aumento del nivel del mar, la mayor frecuencia e intensidad de eventos meteorológicos extremos y el blanqueamiento de los corales. De hecho, estos y otras consecuencias del calentamiento global (aumento de temperaturas, migración de especies y proliferación de insectos y organismos que incomodan al turista) ya están afectando negativamente la actividad turística en este destino. Los principales problemas se asocian a la pérdida de calidad de las playas y a una mayor percepción del riesgo por parte de potenciales turistas.

Pese a esto, aunque existen medidas que favorecen indirectamente la mitigación y la adaptación al cambio climático, sólo unas pocas se han diseñado expresamente con este objetivo.

Esto puede deberse a la existencia de obstáculos para implementar estas estrategias, como la falta de recursos económicos, la falta de concienciación o los déficits de coordinación entre el sector público y el privado. De hecho, no todos los actores juegan el mismo papel en el diseño y puesta en marcha de dichas medidas. Destaca el rol de los actores no gubernamentales como impulsores de determinadas estrategias, de las autoridades del gobierno estatal, y del ámbito medioambiental frente al turístico.

En este contexto, este trabajo pone de manifiesto la utilidad de analizar las percepciones de los *stakeholders* y la toma de decisiones en los destinos turísticos para determinar su vulnerabilidad ante dinámicas de cambio global. La percepción del riesgo que tienen los *stakeholders* no tiene por qué coincidir con las proyecciones que determina el ámbito científico. Conocer cuál es su grado de preocupación, en tanto influyentes en la formulación de la Agenda y en la toma de decisiones, y qué aspectos consideran más urgentes, permite entender el grado de concienciación sobre el tema y por qué se llevan a cabo unas medidas y no otras. Al mismo tiempo, la experiencia de los *stakeholders* permite averiguar los obstáculos existentes para el éxito de las estrategias de adaptación y mitigación y mejorar su gestión.

Así mismo, las políticas transectoriales, como las de turismo y las de cambio climático, y que afectan a distintos niveles administrativos, requieren clarificar el papel de los diferentes actores para impulsar o colaborar en el éxito de estas medidas. Comprender los roles y la labor de los organismos políticos y no políticos, de los diferentes niveles de gobierno y de las distintas áreas políticas implicadas, hace posible mejorar la coordinación, potenciar el éxito de los resultados a través de los que lideran el proceso de diseño y de implementación y favorecer la cohesión e inclusión de los que no están tan implicados.

Por último, este trabajo se concibe como una aproximación a esta línea de investigación que podrá ser complementada con el análisis de contenidos de los documentos de políticas públicas y con la comparación de otros casos de estudio con diferentes contextos sociopolíticos y ambientales.

Agradecimientos

Apoyo del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España (CSO2011-23004 Globaltur y CSO2014-51785-R Movetur) y del Banco Santander Universidades. Llevada a cabo gracias a la colaboración de: el Gobierno del Estado de Quintana Roo (Secretaría de Turismo, Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental, Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, Dirección de Cambio Climático y Gestión Ambiental), el Gobierno del Municipio de Solidaridad (Dirección General de Ordenamiento Ambiental y Urbano, Dirección General de Turismo, Dirección General de Desarrollo Económico y Atracción de Inversiones, Dirección de la Zona Federal Marítimo Terrestre), el Gobierno de Tulum (Dirección de Turismo, Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología), el Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya, Amigos de Sian Kaan, Riviera Maya Sostenible, MARTI (Meso American Reef Tourism Initiative), la Universidad del Caribe y la Universidad de Quintana Roo.

Bibliografía

- Amelung, B. y Moreno, A.
2012. "Costing the impact of climate change on tourism in Europe: results of the PESETAproject". *Climatic Change*, 112: 83-100.
- Babinger, F.
2012. "El turismo en México ante el reto de peligros naturales recurrentes: una visión desde Cancún". Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto Geográfico de la UNAM, 78: 75-88.
- Becken, S. y Hay, J.
2007. *Tourism and Climate Change: Risks and Opportunities*. Bristol: Channel View Publications.
- Becken, S. y Hay, J.
2012. *Climate change and tourism: From policy to practice*. London: Routledge.
- Berrittella, M., Bigano, A., Roson, R., y Tol, R. S. J.
2006. "A general equilibrium analysis of climate change impacts on tourism". *Tourism Management*, 27(5): 913-924.
- Bijlsma, R. M., Bots, P.W.G., Wolters, H.A. y Hoekstra, A.Y.
2011. "An empirical analysis of stakeholders' influence on policy development: the role of uncertainty handling". *Ecology and Society*, 16(1): 51.
- Bosom, E. y Jiménez, J. A.
2011. "Probabilistic coastal vulnerability assessment to storms at regional scale – application to Catalan beaches (NW Mediterranean)". *Natural Hazards and Earth System Science*, 11(2): 475-484.

- Burstein, P. y Linton, A.
2002. "The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns", *Social Forces*, 81(2): 381-408.
- Carranza, G., Anglés, M., Sánchez, M., Rosa, A. y Figueroa, M.I.
2013a. "Propuesta de Programa de Adaptación ante la variabilidad climática y el cambio climático del sector turismo en la Riviera Maya. Solidaridad, Quintana Roo". En A. Bolongaro (Coord.): *Estudios de la vulnerabilidad y programa de adaptación ante la variabilidad climática y el cambio climático en diez destinos turísticos estratégicos, así como propuesta de un sistema de alerta temprana a eventos hidrometeorológicos extremos*. México: SECTUR, ANIDE, CESTUR y CONACYT.
- Carranza, G., Anglés, M., Sánchez, M., Rosa, A. y Figueroa, M.I.
2013b. "Propuesta de Programa de Adaptación ante la variabilidad climática y el cambio climático del sector turismo en la Riviera Maya. Tulum, Quintana Roo". En A. Bolongaro (Coord.): *Estudios de la vulnerabilidad y programa de adaptación ante la variabilidad climática y el cambio climático en diez destinos turísticos estratégicos, así como propuesta de un sistema de alerta temprana a eventos hidrometeorológicos extremos*. México: SECTUR, ANIDE, CESTUR y CONACYT.
- Cinner, J. E., McClanahan, T. R., Graham, N. A. J., Daw, T. M., Maina, J., Stead, S. M. y Bodin, Ö.
2012. "Vulnerability of coastal communities to key impacts of climate change on coral reef fisheries". *Global Environmental Change*, 22(1): 12–20.
- Dachary, A. C.
2008. "Los límites del desarrollo local en una región de turismo global El caso del corredor Cancún-Tulum, México". *Aportes y Transferencias*, 1: 41–56.
- Eakin, H. y Luers, A. L.
2006. "Assessing the Vulnerability of Social-Environmental Systems". *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1): 365–394.
- Elliot, J.
1997. *Tourism, politics and public sector management*. London: Routledge.
- Espinosa-Coria, H.
2013. "El origen del proyecto turístico Cancún, México. Una valoración de sus objetivos iniciales a 42 años de su nacimiento". *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, XI: 154–167.
- Füssel, H.-M.
2007. "Vulnerability: A generally applicable conceptual framework for climate change research". *Global Environmental Change*, 17(2): 155–167.
- Füssel, H.-M.
2010. *Review and quantitative analysis of indices of climate change exposure, adaptive capacity, sensitivity, and impacts*. Washington: World Bank.
- Füssel, H.-M. y Klein, R. J. T.
2006. "Climate Change Vulnerability Assessments: An Evolution of Conceptual Thinking". *Climatic Change*, 75(3): 301–329.
- Garibaldi, J.A. (Coord.)
2006. *El cambio climático en América Latina y el Caribe*. México: SEMARNAT y PNUMA
- Gómez Martín, B.
2005. "Weather, climate and tourism a geographical perspective". *Annals of Tourism Research*, 32(3): 571–591.
- Gómez Martín, B. y Armesto López, X.
2014. "Assessing knowledge of social representations of climate change and tourism". En Brebbia, C.A., Favro, S. y Pienda, F.D. (Eds.), *Sustainable Tourism* (pp. 307-321). Southampton: Wit Press.
- Gutiérrez Brito, J.
2013. *El turismo que vemos y contamos. Técnicas de investigación social aplicadas al turismo*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Hinkel, J.
2011. "Indicators of vulnerability and adaptive capacity: Towards a clarification of the science–policy interface". *Global Environmental Change*, 21(1): 198–208.
- Huebner, A.
2012. "Public perceptions of destination vulnerability to climate change and implications for long-haul travel decisions to small island states". *Journal of Sustainable Tourism*, 20(7): 939–951.

INECC

2012. *Adaptación al cambio climático en México: visión, elementos y criterios para la toma de decisiones*. México: SEMARNAT

Kerr, W.

2003. *Tourism public policy, and strategic management of failure*. Oxford: Elsevier.

Moreno, A. y Becken, S.

2009. "A climate change vulnerability assessment methodology for coastal tourism". *Journal of Sustainable Tourism*, 17(4): 473–488.

Murray, G.

2007. "Constructing Paradise: The Impacts of Big Tourism in the Mexican Coastal Zone". *Coastal Management*, 35(2-3): 339–355.

OMT

2007. *De Davos a Bali : la contribución del turismo al reto del cambio climático*. Davos: Organización Mundial del Turismo.

Page, S.

2009. *Tourism management. Managing for change* (3ª edición). Oxford: Elsevier.

Page, S. y Connell, J.

2006. "The role of the Public Sector in Tourism". *Tourism. A modern synthesis* (pp. 276–298). London: Thomson Learning.

Polsky, C., Neff, R. y Yarnal, B.

2007. "Building comparable global change vulnerability assessments: The vulnerability scoping diagram". *Global Environmental Change*, 17(3-4): 472–485.

Riviera Maya Destination Marketing Office

2015. *Barómetro turístico de la Riviera Maya*

Sánchez-Sesma, J. (Dir.)

2009. *Análisis de la frecuencia e intensidad de los ciclones tropicales (CTs) para prevenir los efectos, presentes y futuros, debidos a la variabilidad y al cambio climático en México*. Informe Final proyecto TH0918.3. Jiutepec (Morelos, México): IMTA y SEMARNAT.

Santos-Lacueva, R., Anton Clavé, S., Saladié, O. y Page, S. J.

2015. "A theoretical framework to evaluate coastal destinations vulnerability to climate change through policy analysis". En Konstantinos Andriotis. *Proceedings of the International Conference on Tourism*. London: ICOT.

Santos-Lacueva, R. y Saladié, O.

2014. "Climate change and vulnerability of coastal destinations. An approach to policies and responses in the Mediterranean Spanish coast". En Regional Studies Association. *Evolution and transformation in tourism destinations: revitalisation through innovation?* Vila-seca: GRATET.

Schröter, D., Polsky, C. y Patt, A. G.

2005. "Assessing vulnerabilities to the effects of global change: an eight step approach". *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 10: 573–596.

Scott, D. y Becken, S.

2010. "Adapting to climate change and climate policy: Progress, problems and potentials". *Journal of Sustainable Tourism*, 18(3): 283-295.

Scott, D., Simpson, M. C. y Sim, R.

2012. "The vulnerability of Caribbean coastal tourism to scenarios of climate change related sea level rise". *Journal of Sustainable Tourism*, 20(6): 883–898.

Sheehan, L. R. y Ritchie, J. R. B.

2005. "Destination stakeholders: Exploring identity and salience". *Annals of Tourism Research*, 32(3): 711–734.

Sidney, M.

2007. "Policy Formulation: Design and Tools". En F. Fisher, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. (pp. 79–87). Boca Raton, FL: Taylor & Francis.

Subirats, J.

1994. *Definición del problema: Relevancia pública y formación de la Agenda de actuación de los poderes públicos*. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Thywissen, K.

2006. *Components of Risk. A Comparative Glossary*. Bonn: United Nations University Institute for Environment and Human Security.

Torres, R. y Momsen, J.

2005. "Planned Tourism Development in Quintana Roo, Mexico: Engine for Regional Development or Prescription for Inequitable Growth?". *Current Issues in Tourism*, 8(4): 259–285.

Velasco González, M.

2005. "¿Existe la política turística ? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)". *Política y Sociedad*, 42: 169–195.

Recibido: 16/12/2015

Reenviado: 30/03/2016

Aceptado: 29/05/2016

Sometido a evaluación por pares anónimos

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

cittaslow

EDUCAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E TURISMO

24 Junho 2016

Instituto Universitário da Maia - ISMAI

Integrada na Assembleia Internacional
CITTASLOW 2016



Organization



Scientific Sponsorship



Support



La regulación del acceso al Park Güell. Un análisis de la controversia desde el giro relacional híbrido

Albert Arias Sans*

Universitat Rovira i Virgili¹ (España)

Resumen: El artículo analiza la controversia en torno a la regulación del acceso al Park Güell de Barcelona a través del dispositivo metodológico de la Teoría del Actor-Red. Esta aproximación facilita el análisis de escenarios inciertos donde se ponen en duda la representatividad de los portavoces tanto políticos como técnicos. La aproximación desde el giro relacional híbrido conlleva desbordar y multiplicar los marcos preestablecidos de la acción política, ampliar la ecología de las prácticas que componen la realidad en juego; y desplazar y descentrar el objeto político del turismo.

Palabras Clave: Controversia; Park Güell; Políticas turísticas; Relacionalidad híbrida; Teoría del Actor-Red.

Regulating access to Park Guell. An analysis of the controversy from the hybrid relational turn

Abstract: The paper analyzes the controversy surrounding the regulation of access to the Park Guell in Barcelona through the methodological device of the Actor-Network Theory. This approach allows the analysis of uncertain scenarios where the representativeness of the spokesmen - both political and technical - are questioned or rejected. The approach from the hybrid relational turn leads us to overwhelm and multiply preset frames of political action, to expand the ecology of the practices that make up the reality at stake; and to displace and decenter the political object of tourism.

Keywords: Controversy; Park Güell; Tourism policies; Hybrid relationality; Actor-Network Theory.

1. Introducción

El 25 de octubre de 2013 la zona central del Park Güell de Barcelona, uno de los atractivos turísticos más importantes de la ciudad, pasó a convertirse en un “museo abierto” con acceso limitado con el pretexto de proteger el valor patrimonial del sitio, declarado en Patrimonio Universal por la UNESCO en 1984. Esta decisión resolvía una controversia heredada en torno a la restricción de acceso al parque en un escenario de fuerte incertidumbre la que no existía la posibilidad de alcanzar una solución de suma cero. El presente artículo tiene como objetivo describir cómo consiguió resolver el gobierno dicha controversia a través del cercamiento, la limitación y la regulación del acceso de visitantes, superando el fuerte rechazo inicial de las partes interesadas.

Para ello se presentará la información recogida durante la participación activa del autor en diferentes espacios político-comunitarios desde 2009² con el fin de evitar la regulación del recinto y mantener su acceso libre. Este método supone una clara limitación a la hora de juzgar la idoneidad de las decisiones político-técnicas o valorar su resultado e impacto. Sería tan sesgado como estéril. Por el contrario, la participación activa como método, ampliamente debatida (Whyte, 1991; Reasony Bradburdy, 2001; McIntyre, 2008), abre dos escenarios de posibilidad que creemos relevantes para el análisis del caso. En primer lugar, la participación activa permite recabar datos etnográficos del proceso que facilitan el máximo detalle en el proceso de rastreo de las interacciones y que difícilmente se podrían haber obtenido de otra forma. En segundo lugar, más importante si cabe, este método permite experimentar de forma encarnada los mecanismos de negociación político-técnica que son objeto del artículo, pudiendo así

* Grup de Recerca d'Anàlisi Territorial i Estudis Turístics (GRATET) - Universitat Rovira i Virgili; E-mail: albert.arias@urv.cat

disertar sobre los límites y las posibilidades desde posiciones centrales y co-constitutivas, no exógenas al proceso a describir.

Para enmarcar el análisis nos ampararemos en el concepto de *controversia* y su discusión a través de una aproximación relacional híbrida que emana de los Estudios de la Ciencia y la Tecnología - más conocido por sus siglas en inglés, *STS* - y del marco teórico-metodológico de la Teoría Actor-Red (TAR). Esta perspectiva, en primer lugar, dota de herramientas metodológicas que permiten rastrear de forma compleja las prácticas y las relaciones heterogéneas - entre humanos y no humanos - a través de las cuales se construyen los hechos sin presuponer preliminarmente las acciones de los agentes, rechazando así concepciones esencialistas y apriorísticas de los elementos en juego (Latour, 2008). En segundo lugar, permite describir el proceso de reclutamiento de las voces discrepantes en el proceso de construcción de los hechos a través de los mecanismos de *traducción*, identificando así el desplazamiento, fragmentación, reunificación y cancelación de los asuntos político-técnicos (Callon, 1994; Latour, 1987). En tercer lugar, permite ampliar la ecología de prácticas de la acción política; incorporando entidades, agencias y materiales que quedan fuera del marco de debate comunicativo. Para ello propone un tratamiento simétrico de estas prácticas y entidades, es decir, apuesta por describir la naturaleza y la sociedad; la ciencia y la política; con los mismos términos. Nada puede ser explicado ni reducido a otra cosa externa. Con todo esto, en una controversia no sólo se asume que el control no puede ser ejercido por una sola persona u organización, sino que el proceso político ni siquiera puede alojarse en un único lugar (Marres, 2005). En una controversia, la incertidumbre impera. Nada está prefijado y se negocian absolutamente todas las *cosas* porque el escenario se encuentra abierto, en constante construcción, y donde la acción comunicativa es sólo un elemento más de la negociación.

2. Rastreado controversias: expertos, desplazamientos y públicos

El concepto de *controversia* y su discusión a través de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología y de la Teoría Actor-Red³ tiene una amplia trayectoria en los estudios sociales aunque sólo recientemente ha sido explícitamente abordado en los estudios turísticos (Picken, 2010; Jóhannesson et al, 2015). Si bien las propuestas seminales de Michel Callon (1994) y Bruno Latour (1992) sentaron las bases para el análisis de las controversias de forma simétrica, híbrida y ampliada; éstas han sido posteriormente revisadas y ampliadas por los mismos autores (Callon et al, 2001; Latour, 2002, 2008) pero también por otros autores afines a la TAR (Law, 2004; Marres, 2005; Whatmore, 2009; Venturini, 2010).

Intentaremos dilucidar en este apartado algunos puntos clave de la propuesta analítica de las controversias pero antes conviene apuntar el *impasse* ontológico que emana del giro relacional híbrido que sustenta la Teoría del Actor-Red. Estrechamente ligada al giro performativo y a las *mobilities*, la irrupción de la TAR ha iniciado un debate profundo sobre la concepción del turismo y sus formas de conocimiento (Franklin, 2003; 2004; Jóhannesson, 2005; van der Duim, 2007; Fariás 2008; Ren et al, 2010; van der Duim et al, 2012). Esta propuesta teórico-metodológica, trasladada a objetos y casos de estudio tan diversos como el análisis de las cadenas de valor del turismo social (van der Duim y Caalders, 2008); la discusión entre la construcción de los hechos científicos y el desarrollo del turismo de lo salvaje (Rodger et al, 2009); la revisión de las cadenas de relaciones que permiten la innovación en un destino turístico (Paget et al 2010); o la incorporación de las agencias no-humanas en la construcción del destino turístico (Ren, 2011); tienen en común una aproximación al turismo y al espacio turístico alejado de sus concepciones modernas hasta el momento.

Para la Teoría del Actor-Red, el turismo es un colectivo heterogéneo, un objeto múltiple, un ensamblaje en construcción permanente. Heterogéneo porque se conciben las agencias humanas pero también las no humanas, identificando así el turismo como un “proceso complejo de ordenamiento, incluyendo gente, organizaciones, objetos, tecnologías y espacios” (Van der Duim, 2007: 968). Ello nos obliga a ampliar el elenco de discursos, materialidades y agencias que toman parte en la construcción del destino (Ren, 2011) y a focalizar en el carácter híbrido de las trayectorias, conectando infraestructuras, cuerpos y discursos de forma simétrica. Es múltiple porque se conciben “diferentes versiones de un mismo objeto, versiones las cuales se promulgan [*enact*] a través de las herramientas. [...] Son diferentes formas de realidad [...] performadas en una variedad de prácticas.” (Mol, 1999: 77). No tiene que ver aquí con el pluralismo de voces discutiendo sobre una realidad - esto es, de diferentes opiniones o intereses sobre una cuestión - sino de varias realidades que pueden colaborar o pueden chocar dependiendo de su composición. Una realidad múltiple constituida de forma indivisible por las presencias pero también

por las ausencias, considerando no sólo lo real y actual sino también lo potencial y lo virtual (Fariás, 2008). Por último, asumir que el turismo como el efecto de un ensamblaje en permanente construcción, un evento heterogéneo, significa que “no hay un suelo firme o un orden fundamental en el que basar este ordenamiento” (Van der Duim et al, 2013:11). Las agencias turísticas no se superponen a los lugares sino que, junto a otras trayectorias y redes heterogéneas, los constituyen y ordenan (Franklin, 2004). El turismo deja de ser un contenedor donde escapar de la rutina (MacCannell, 1973) o un distinguido y novedoso escenario para ser admirado (Urry, 1990); acercándose más al “sistema abierto” propuesto por Jamal y Getz (1995) o al “lugar de encuentro” de David Crouch (1999). El turismo es, en definitiva, un efecto relacional alcanzado en la práctica que se ensambla en otras redes y trayectorias que componen la realidad. No hay un punto de partida, no hay una sola dimensión a tener en cuenta, no hay una sola composición posible de la realidad.

Volviendo a las controversias, a continuación se hace presentan los elementos diferenciales del dispositivo analítico desde el giro relacional híbrido. Con el fin de reforzar la exposición, en la línea iniciada por Arnaboldi y Spiller (2011), ésta se apoya en la comparativa del marco colaborativo o de los *stakeholders*⁴. Este marco colaborativo, definido como “un proceso de decisión conjunta entre las partes interesadas clave y autónomas de una comunidad con el fin de resolver los problemas (*problems*) del ámbito (*dominion*) y gestionar las cuestiones (*issues*) relacionadas con su planificación” (Jamal y Getz, 1995: 188; traducción propia); ha sido ampliamente desarrollado, normativizado e institucionalizado en el análisis y la implementación de políticas turísticas (Jamal y Getz, 1995; Bramwell y Sharman, 1999; Hall, 1999; Sautter y Leisen, 1999; Bramwell y Lane, 2000; Byrd, 2007; Jamal y Stronza, 2009; Pulido, 2010) por lo que su referencia resulta útil para enmarcar - y desbordar - la propuesta analítica objeto de este artículo.

Así, el primer elemento diferencial del marco de las controversias yace en la incorporación de elementos, acciones y discusiones provenientes de la ciencia y la tecnología en el debate político. Las controversias, tal como apunta propone Whatmore (2009), deben entenderse como aquellos eventos en los que se produce un cuestionamiento público tanto de los fundamentos y garantías de la ciencia [la planificación turística, en nuestro caso] así como la desconfianza de las decisiones políticas por parte de los afectados, que las interrogan y disputan. Como apunta Latour “utilizar positivamente el concepto de controversia no suprime la certeza de la ciencia sino las viejas barreras establecidas entre la asamblea visible de seres humanos discutiendo entre ellos [la Política] y la asamblea científica que llegó a una solución acordada, pero en secreto [la Ciencia], y que al final produjo sólo indudables cuestiones de hecho [*matters of fact*]” (Latour, 2002: 66, traducción propia). Así, lejos de separar las esferas de lo científico-técnico y lo político, una mirada simétrica radical como la que propone la TAR en el marco de las controversias, requiere que el observador use un mismo repertorio cuando describa las consideraciones de la Ciencia y aquellas de la Política (Callon, 1994). La simetría no permite escudarse en el poder objetivo de la ciencia para arbitrar los “hechos” frente a los “valores”, puesto que se considera que ambos son construcciones socio-técnicas (Latour, 2002). Lo que interesa aquí es su puesta en juego, su práctica. Es precisamente esta inclusión de la técnica, y con ello la asunción heterogénea de la realidad compuesta por colectivos híbridos, lo que permite hacer inseparables y co-constitutivos los elementos materiales y tecnológicos de los discursos y las representaciones. Cabe decir que esta hibridación, a diferencia de propuestas como la de Wan y Bramwell (2013), no habla de la necesidad de combinar modelos preestablecidos para el análisis de los *stakeholders* sino que más bien se refiere a la ampliación de la ecología de lo que está en juego (*at stake*) en la política incluyendo aquellos elementos, prácticas y materias que quedan fuera del debate político - del lenguaje, de los discursos - pero no así de su acción ni de sus portavoces. El análisis de la controversia nos obliga a concebir el carácter híbrido de todas las agencias que están en juego, de las que se enmarcan en el debate político, pero también de las que lo desbordan constantemente (Callon, 1998). La famosa afirmación de Jamal y Getz (1995) en la que alegan que “el control no sólo no puede ser ejercido por una sola persona u organización” queda ampliada, descentrada y distribuida. Para el marco de las controversias, no siquiera existe un único foro en el que se pueda llevar a cabo la acción política puesto que, además de los sujetos, debemos incluir la acción material en la práctica, esto es, como efecto relacional, tomando en serio su capacidad performativa (Marres, 2012).

Un segundo elemento diferencial tiene que ver con el proceso a través del cual se llega a una resolución. Si el marco colaborativo o de los *stakeholders* persigue el consenso entre partes interesadas, las controversias “son situaciones donde los actores desacuerdan (o mejor, están de acuerdo en su desacuerdo)”. Dicha controversia no se cerrará “hasta que los actores logren acordar un compromiso para vivir juntos” (Venturini, 2010: 261). A diferencia de la búsqueda de la mejor situación posible, en una controversia “no existe un único consenso posible [...] No hay una relación entre conocimiento y

(buena) decisión. Las decisiones, los consensos, no están allá afuera, esperando que los encontremos, que los descubramos” (Grau-Solés, 2012: 102). Puede haber acuerdo o puede no haberlo. En cualquier caso, la solución no surge de la construcción del acuerdo en un debate entre las partes interesadas sino que se compone a través de la promulgación y composición [*enactment*] de esta realidad *a lo largo* de un proceso de negociación. La definición más conocida de Michel Callon refuerza esta idea cuando expone que la controversia es “el conjunto de declaraciones mediante las cuales se cuestiona, discute, negocia, rechaza, etc. la representatividad de un portavoz” (1994: 274). Así, el consenso no es el punto de partida sino el efecto de un proceso en la que “los oponentes ceden y asume los argumentos de otro” (Domènech y Tirado, 1998). Consecuentemente, lo que concierne es analizar los *interesamientos*, esto es, “el conjunto de acciones mediante las cuales una entidad intenta imponer y estabilizar la identidad de los otros actores que define a través de su problematización.” (Callon, 1994: 266). No interesa la validez o la bondad de los intereses de las partes sino los mecanismos a través de los cuales una parte consigue interesar a otros actores hasta *enrolarlos* en una cuestión con el fin de imponer su representación y, finalmente, *traducir* sus intereses en la negociación. La traducción, como expone Latour (1992: 106) es “la interpretación que los constructores de hechos hacen de sus intereses y de los intereses de la gente que reclutan”. Si se prefiere, la traducción es “el proceso de negociación, representación y desplazamiento que estabiliza relaciones entre actores, entidades y lugares” (Murdoch, 1997: 362) consiguiendo así resolver, aunque siempre de forma momentánea, la controversia.

Para el tercer elemento diferencial nos apoyaremos de nuevo en el marco colaborativo. Concretamente, en la propuesta metodológica de Jamal y Getz (1995), quienes revelaban que el proceso de colaboración se inicia con la definición del problema o *problem-setting* en el que se reconoce la interdependencia, se identifican las partes interesadas y se adecuan los recursos. Si la definición del problema es el punto de partida desde el que construir el consenso entre partes interesadas en el marco de los *stakeholders*; en una la controversia, en cambio, el problema, o mejor, el asunto o la cuestión (*issue*), se desplaza, se multiplica y se atomiza en problemas resolubles para recomponerse de nuevo, tantas veces como haga falta durante el proceso de negociación, hasta resolver la controversia. No se trata tanto de identificar las partes interesadas en un marco estable de discusión sino de “rastrear relaciones más robustas y descubrir patrones más reveladores al encontrar la manera de registrar los vínculos entre marcos de referencia inestables y cambiantes” (Latour, 2008:43). Si en el análisis de la controversia asumimos, como propone Marres (2005), la composición múltiple de la realidad, el desplazamiento de las cuestiones, lejos de ser un problema, es parte constitutiva de la política. Pero todavía hay más. Para que la política pueda desarrollarse en un contexto democrático, no sólo tiene que haber desplazamientos de las cuestiones, sino que estas tienen que mantenerse públicas, entendiendo el público como propone John Dewey, esto es, aquellos que están “indirectamente afectados por las consecuencias de las transacciones hasta el punto de considerar necesario hacerse cargo de ellas sistemáticamente” (Dewey, 1927: 15-16, traducción propia). Así, los asuntos políticos no deben ser tratados exclusivamente por las partes interesadas en privado sin hacerse públicos puesto que ello desactiva dichos asuntos a favor de una gestión de “problemas a ser resueltos” entre las partes (Marres, 2005).

3. La formación de la controversia. Una versión de los hechos

Con el fin de conmemorar el 150 aniversario de Antoni Gaudí, en 2002 se inauguró el “Año Gaudí”, una campaña de promoción internacional de la obra del artista que detonó el llamado *Efecto Gaudí*. Con la Salamandra Alquímica convertida en icono mundial, el parque, rehabilitado íntegramente en los años anteriores, se consolidó como una de las mayores atracciones turísticas de la ciudad con el consecuente incremento de visitantes en muy pocos años. Si bien la masificación progresiva se hacía notar tímidamente entre los medios, el ataque a la Salamandra Alquímica con una barra de hierro la madrugada del 6 de febrero de 2007 (EFE, 2007) fue determinante para abrir el debate de su regulación. Pese a que la restauración de la Salamandra se finalizó a los 20 días de la agresión, aquel acontecimiento detonó una oleada de opiniones a favor de la limitación de acceso. Voces como la del influyente periodista y ensayista Lluís Permanyer, que apuntaba que “el Park Güell es único y no puede estar al albur de los sinvergüenzas. Se impone una protección inmediata, máxime ahora que sufre la multiplicación de visitantes” (Permanyer, 2007). En agosto de 2007, cinco meses después, Imma Mayol, la entonces teniente alcalde de Medio Ambiente y máxima responsable política del Park Güell, hizo pública por primera vez la voluntad de regular el acceso de los visitantes al parque y en junio de 2008 se anunciaba el lanzamiento de un “plan de usos para superar la degradación del parque” (Balanzà y Díaz, 2008).

El concejal del distrito, Guillem Espriu, anunció a las pocas semanas que este plan “se desarrollará a partir de tres factores clave: patrimonio, sostenibilidad del parque y proceso participativo con los vecinos y vecinas” (Esquinas, 2008: 3).

Para ello se encargaron varios informes previos con el fin de estudiar la viabilidad de la regulación del parque que nunca se hicieron públicos y de los que se conoce su existencia por la mención en un informe por parte de la Síndica de Greuges, la defensora del pueblo de Barcelona, en 2013. Del estudio de capacidad de carga emanó un dato que fue crucial para cooptar todas las discusiones futuras sobre la necesidad de regular el acceso: las 14.400 visitas diarias que recibía el Park Güell, 4 millones de visitantes anuales de los cuales sólo medio millón eran residentes de Barcelona y el resto, el 85%, eran turistas. Sin tener ninguna otra referencia de espacios abiertos similares pero haciendo comparándolo la Sagrada Familia, dicha cifra volvió incontestable o, en términos de la TAR, “cuestiones de hecho” (Latour, 2002) normalizadas y objetivadas por parte del ayuntamiento con el beneplácito de los medios que nunca dudaron de ella. Estas cifras sirvieron para enmarcar el escenario de la regulación, cerrando así la puerta a cualquier cuestionamiento técnico sobre la metodología o los resultados, escondiendo la ciencia, en este caso el estudio de la capacidad de carga, en sus laboratorios pero usándola para justificar las decisiones políticas.

Una vez finalizada la redacción de la versión preliminar del plan (Ajuntament de Barcelona, 2009), se inició un proceso de participación abierto con el fin de discutir el documento llamada *Comisión Park Güell*. En junio de 2009 se presentó el plan de actuaciones con tres grandes objetivos: “ordenar los usos del parque para adecuar los espacios y servicios a todos los usuarios (visitantes y vecinos); mejorar el conocimiento y la presentación del parque desde las perspectivas de las sostenibilidad y la cultura; y mejorar la gestión general del parque y de los públicos a través de un plan de gestión”. Sin embargo, hubo dos elementos críticos que acapararon todo el debate. El primero consistía en la creación de dos nuevos equipamientos - un centro de interpretación del parque y otro centro de acogida de visitantes - que suponían el derribo de viviendas contiguas al perímetro del parque, protegidas urbanísticamente desde 2006. La oposición por parte de los vecinos y comerciantes directamente afectados por el desalojo potencial fue frontal y gozó de la solidaridad de la comunidad activa en el barrio, que se opuso a ello alegando que podían ubicarlos en cualquier otro lugar. El segundo punto crítico fue la voluntad explícita de regular el acceso de toda la zona monumental, esto es, de las 17ha catalogadas por la UNESCO, condicionándolo a su capacidad de carga a través del pago de una entrada. El documento preliminar del plan de junio de 2009 (Ajuntament de Barcelona, 2009) apuntaba a la instalación de “sistemas mecánicos de control de acceso a la zona monumental” en 10 puntos de acceso al parque además de reforzar la valla perimetral. Se empezaban a vislumbrar algunos de los desplazamientos de la cuestión principal, la protección del patrimonio, apelando a la inseguridad, los problemas de movilidad, la masificación turística o el incivismo. Unos marcos renovados para buscar el anhelado consenso que, no obstante, no fueron *traducidos* correctamente, siendo incapaces de reclutar los intereses de los otros actores en juego..

A la falta de disponibilidad de documentación técnica, le acompañaba un vaivén de declaraciones por parte de los responsables políticos que se contradecían entre sí en pocos meses. Si el plan preliminar de junio 2009 hablaba de puntos de “venta de entradas en máquinas expendedoras”; en la versión de octubre 2009, presentada en la segunda y última reunión de la *Comisión Park Güell*, ya no había rastro de la intención de cobrar entradas, sino de crear un sistema de reservas en la que estaban estudiando “la posibilidad que vecinos y colectivos identificados, como la comunidad educativa o los socios de los clubes deportivos limítrofes al parque, tuvieran un acceso libre y sin esperas.” (Balanzà, 2009). Sin embargo, el intento de traducir este *punto de paso obligado* quedó desactivado debido a la existencia de una sentencia firme del Tribunal de Justicia Europeo que no permitía discriminar la gratuidad a los monumentos públicos por motivos de residencia o nacionalidad⁵. Se consolidaba la desconfianza hacia el gobierno municipal, no sólo hacia los representantes políticos sino también hacia los técnicos cuyos informes a favor del cierre no veían la luz.

La mayoría de los argumentos arrojados por las voces contrarias a la regulación defendían el uso comunitario del parque así como su función como conector vial entre barrios. Había voces vecinales que alentaban que el cierre del perímetro aumentaría la presión en el exterior del parque dejando sin resolver muchos problemas; voces de comerciantes que alegaban que no podrían afrontar las pérdidas de la bajada de visitantes; voces sindicales advirtiendo que esta regulación suponía un paso más hacia la privatización de los servicios públicos. Fue en este contexto, en diciembre de 2009, que se constituyó la *Coordinadora de Entidades del Park Güell*, una asamblea de las principales asociaciones de vecinos de los barrios limítrofes al parque que ejerció de principal grupo de presión con el lema “Evitemos el cierre y la privatización del Park Güell. Por un parque libre, seguro y gratuito”. La coordinadora recogió

más de 20.000 firmas entre 2009 y 2011 adhirió a más de 40 entidades de la zona y consiguió el soporte explícito de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (FAVB).

En diciembre 2009 el plan fue rechazado por toda la oposición en dos plenarios - el del Distrito de Gracia y el de Urbanismo - alegando que debían desestimar la voluntad de regular el parque. Finalmente, en abril 2010, Imma Mayol hacía pública la renuncia de poner límites al parque, no sin antes alegar que “hay que hacer un cambio cultural: de ir de visitante a un parque, a ir de visitante a un monumento mundial” (Bonet, 2010). La controversia quedaba pacificada en el distrito pero seguía en los medios clamando contra la masificación del parque acompañada con fotos de cuerpos semidesnudos comiendo un helado en el banco de Jujol o subidos a lomos de la Salamandra, alertando además del incremento de vendedores ambulantes, la inseguridad o la dejadez en el mantenimiento del patrimonio.

4. Traduciendo intereses: desplazamientos, cajas negras y espacios privados

Con las elecciones del 24 de mayo 2011 llegó al gobierno municipal un nuevo partido y con él, la puesta en marcha de un nuevo plan de actuación y un proceso participativo, una mesa de trabajo del Park Güell para debatirlo. Este apartado tiene como objetivo exponer cómo se logró imponer una regulación que había sido fuente de duras confrontaciones, esto es, cómo consiguió el gobierno construir los hechos, conseguir legitimidad y poner fin a la controversia pública. Con el fin de sintetizar la propuesta analítica y ante la imposibilidad de tratar aquí todos los elementos en juego, se presentamos cuatro movimientos, siguiendo y ampliando la propuesta metodológica de Bruno Latour (1992) para rastrear la *política-en-acción*. En primer lugar, evidenciaremos el desplazamiento, la ampliación y la fragmentación de la cuestión patrimonial en una multiplicidad de objetos políticos descentrados. En segundo lugar, discutiremos el rol de los expertos - urbanistas, patrimonialistas, economistas - cuya función nunca fue debatir sus propuestas en un marco colaborativo sino el de construir “cajas negras”, arrojando argumentos difícilmente discutibles en un marco puramente comunicativo como el que había preparado el ayuntamiento. En tercer lugar, una vez expuestos los desplazamientos, evidenciaremos cómo estos permitieron *traducir* exitosamente los intereses de las partes antes contrarias, que dejaron de dudar de los enunciados del gobierno y los expertos para enrolarse a ellos a lo largo del proceso de negociación. En cuarto lugar, analizaremos el movimiento de no hacer público los asuntos, convirtiendo la discusión en una serie de resolución de problemas privados, recomponiendo así el parque y su entorno y, con ello, el escenario de negociación.

4.1. Desplazando la cuestión patrimonial

La primera reunión de la Mesa de Trabajo en septiembre de 2011 venía precedida de declaraciones por parte de los nuevos miembros del gobierno que daban pistas de las nuevas posiciones. A los pocos meses de gobernar, el objetivo de la protección patrimonial quedaba desplazada. La nueva concejal del distrito, Maite Fandos, respondía así a la pregunta de qué iban a hacer en el Park Güell: “[Y]a se han ampliado las plazas de aparcamiento y [...] lideraremos una mesa de trabajo con los vecinos, [el área de] seguridad, [el área de] movilidad, mantenimiento y distritos [servicios técnicos y representantes políticos] para abordar el acceso, la venta ambulante y el turismo”. (Balanzà, 2011a: 5).

Una filtración del partido a la prensa antes de la primera reunión de la Mesa de Trabajo apuntalaba la estrategia:

Convergència i Unió mantiene firme que no es partidaria de la concreción de una entrada de pago - aunque fuera sólo para turistas - en el Park Güell. Sólo habría la posibilidad de abrir la puerta de esta medida, según apuntan fuentes del gobierno de la ciudad, si todos los sectores, sobre todo vecinos, se avinieran a aceptarlo como compensación de una fuerte inversión en el entorno y sin que ello significara un impedimento del libre acceso. (Balanzà, 2011b)

La primera reunión de la Mesa de Trabajo, publicitada a través de los canales formales de comunicación del distrito, tuvo un éxito considerable de asistencia. No obstante, las 52 personas que participaron primera sesión fueron reducidas a 17 representantes entre asociaciones de vecinos, comunidad educativa, artesanos y artistas; una reducción facilitada por la presencia de la Coordinadora de Entidades del Park Güell, que aglutinaba cerca de 40 entidades (Balanzà, 2011c). Esta primera reunión sirvió para tomar el pulso y hacer públicas las posiciones de los diferentes actores en juego y para empezar a introducir la posibilidad de regular el acceso al parque, sin todavía concretar nada. Fue en la segunda reunión de la Mesa en la que se presentó el nuevo plan *Park Güell, un museo abierto* (Ajuntament de Barcelona, 2013) en el que se explicitaron los cambios respecto al plan anterior. Si bien había objetivos compartidos como

el de “conservar y proteger el patrimonio artístico y cultural del Park Güell” u “optimizar la experiencia de la visita al conjunto monumental”; había algunos objetivos clave que construían un nuevo marco de negociación. El nuevo plan primaba “Preservar el derecho de los vecinos a disfrutar de un espacio de ocio que les es propio” y “Recuperar el espacio para la ciudad”. De esta forma se explicitaba una dicotomía que antes sólo estaba latente: el parque pertenece a los vecinos, no a la *humanidad*; y mucho menos a los turistas, esos seres enajenados de la ciudad. A este objetivo se le acompañaba otro igual de trascendente e innovador: “Mejorar la calidad de vida de los vecinos revirtiendo los beneficios que genera la actividad turística”. Este movimiento permitía la traducción de un reclamo de redistribución del impacto turístico a la comunidad residente que tanto anhelaban los movimientos sociales. Este desplazamiento de cuestiones y la puesta en escena de nuevos objetivos fue clave para ejecutar, como veremos más adelante, los mecanismos de traducción de los intereses de las partes.

4.2. *Inscripciones y cajas negras*

Además del discurso, los desplazamientos también se *inscribían* visualmente en las propuestas del nuevo diseño del Plan de Actuaciones. Si los nuevos objetivos proponían nuevas posibilidades de debate, el plan proponía un nuevo *cosmograma* a través del cual proponer nuevos escenarios virtuales de negociación (Tersch, 2007; citado en Farías, 2014). Por cosmograma entendemos un objeto con “capacidad de constituir una totalidad sin por ello ofrecer una representación totalizante o acabada de la misma. [...] No se trata de operaciones representacionales de un espacio ya constituido, sino de operaciones performativas que co-producen mapa y territorio.” (Farías, 2014: 129-130). Los cambios determinantes entre los dos planes eran los siguientes. En primer lugar, el área a restringir el acceso se había reducido a la zona central del parque que habían llamado “Zona Monumental”, un 8% de la superficie catalogada que alberga las escalinatas, la Salamandra, la plaza de la Naturaleza y el viaducto de la lavandera. En segundo lugar, a diferencia de la anterior propuesta de regulación, no se hablaba de vallas y tornos sino de cintas que se podrían retirar una vez finalizaba el horario de la regulación, remarcando su carácter reversible. En tercer lugar, se fijaba un precio de entrada (entre 7 y 8 euros) y un número máximo de visitantes cada hora (800). Sin embargo, a diferencia del anterior plan, se trazó una estrategia para discriminar residentes de visitantes. Por un lado, se brindaba gratuitamente una tarjeta unipersonal de acceso ilimitado a los empadronados en los 5 barrios colindantes y a la comunidad educativa de las 7 escuelas próximas al parque. Ello permitía resolver el conflicto del acceso al espacio regulado para sus usos cotidianos. Por otro lado, se pondría en marcha el registro Gaudir+BCN con el que los barceloneses - y todo el mundo que lo solicitara presencialmente en una oficina de atención ciudadana ubicada en el centro de la ciudad - podrían reservar una de las 100 plazas adjudicadas a la hora, una semana después de formalizar el registro. De esta manera se conseguía salvar también el escollo legal de la sentencia europea, pudiendo consolidar la discriminación entre los “turistas”, que pagarían por acceder; y los “barceloneses” que podrían entrar gratuitamente. Estas nuevas condiciones, aunque en su virtualidad, sirvieron para *interesar* los actores que hasta el momento se posicionaban en contra por la negación al derecho al disfrute del parque. Se había superado así uno de los escollos de la controversia.

Por otro lado, el desplazamiento de la cuestión de la protección patrimonial fue posible, en gran parte, por su conversión en cajas negras y su consecuente instrumentalización. Por cajas negras entendemos aquellos objetos y conceptos que no necesitan ser explicados y del que sólo se cuentan su rol de mediador sin cuestionarse su interior. Decimos que el patrimonio pudo ser desplazado porque, precisamente, se convirtió en una caja negra. Y esto fue gracias, en gran parte, a la ocultación de los laboratorios - en nuestro caso, despachos de arquitectos, geógrafos y historiadores de arte - que a través de las inscripciones colectivas que produjeron sus estudios - la prensa, por ejemplo, jamás cuestionó ni una sola cifra -, permitían evitar disputar los resultados relegando a los expertos de nuevo a sus laboratorios al no haber pruebas de resistencia que dudaran de la palabra de los portavoces. Como apunta Latour (1992: 69), “una vez construido el hecho, el instrumento no se tiene en cuenta, y el trabajo concienzudo necesario para sintonizar los instrumentos desaparece.” Esto es precisamente lo que ocurrió con diversos documentos técnicos que, como ya hemos dicho, jamás vieron la luz, jamás se discutieron a modo de *foro híbrido* (Callon et al. 2001), jamás se pusieron en duda debido al carácter comunicativo del marco de participación y negociación.

Especialmente relevantes fueron los tres estudios de recuento de visitantes que se elaboraron desde 2007 hasta 2012 que servían para justificar la limitación de acceso bajo una supuesta capacidad de carga. Si, como hemos dicho, el Plan de Actuación tenía en como hito los 4 millones de turistas anuales,

se encargó en 2010 otro estudio de capacidad de carga que elevó a 9 millones anuales, 25.000 personas diarias, los visitantes del Park Güell. Un recuento de más del doble en tres años que quedó ratificado en un recuento publicitado el 2012 del que sólo se volvían a presentar las mismas cifras. Cualquier tentativa por solicitar dichos informes por parte de actores disidentes era denegada, cerrando así la posibilidad no sólo a poner en duda los portavoces, sino también los resultados a través de los que se apoyaban las decisiones. Otra construcción *cajanegrizada* fue el uso de “Zona Monumental” para referirse al área que se había decidido cercar para su regulación, saltándose así la superficie total catalogada por la UNESCO en 1984. Sin embargo, esta denominación fue avalada por del Museo de Historia de Barcelona (MUHBA)⁶ que se convirtió en la institución comisaria de los contenidos histórico-patrimoniales del parque. Las críticas de esta “decisión salomónica”, la mayoría de ellas a título individual, no pudieron competir, claro está, con una institución como el del MUHBA, quedando así desestimadas.

4.3. Traducciones y traiciones de los intereses

En el marco de una controversia, si no se logra interesar a los otros agentes a través de argumentos discursivos o de la construcción de cajas negras, queda todavía un tercer mecanismo clave para conseguir su enrolamiento: la *traducción*. Por traducción entendemos “el mecanismo por el que los mundos social y natural toman forma progresivamente. El resultado de una situación en la cual ciertas entidades controlan a otras” (Callon, 1994: 278). Un proceso deja entrever “todas las negociaciones, intrigas, actos de persuasión o violencia, gracias a los cuales un actor consigue la adhesión de otros actores” (Callon y Latour, 1981: 279). Este mecanismo de *traducción*, que implica a la fuerza un desplazamiento de las cuestiones iniciales, nos permite identificar metodológicamente los movimientos a través de los cuales los actores antes posicionados en contra del cierre fueron enrolados o controlados por el nuevo gobierno. Una traducción que, a su vez, también implica traición a los posicionamientos anteriormente defendidos y permite así escuchar a nuevos portavoces que niegan la representatividad de los anteriores (Callon, 1994).

Este ejercicio analítico permite, como hemos apuntado anteriormente, trascender no sólo la dimensión comunicativa sino también los límites del espacio de participación. Un proceso participativo que debía servir para discutir la propuesta de regulación pero que, sin embargo, servía para clarificar los detalles del plan tomados en los laboratorios y para dar a conocer las posiciones entre los actores que estaban a favor y los que estaban en contra. Debido a los límites de la extensión del artículo resulta imposible detallar aquí las trayectorias de las partes interesadas y sus traducciones por lo que se ha elegido a modo de ejemplo significativo uno de los principales *stakeholders*, la Coordinadora de Entidades del Park Güell, a partir de la cual rastrear las traducciones y con ellas también las traiciones.

La *Coordinadora*, como hemos apuntado, era una asamblea de asociaciones de vecinos y comerciantes con el fin de presionar contra el plan de regulación del 2009. Sin embargo, con el cambio de gobierno, esta asamblea empezó a fraccionarse y a perder fuerza hasta prácticamente desaparecer. Los comerciantes fueron los primeros en dejar de ejercer presión puesto que el ayuntamiento amenazó con derivar el flujo de visitantes trasladando la parada del Bus Turístico, mermando así sus clientes potenciales. Dudar de los portavoces les podía traer consecuencias terribles. La asociación de vecinos de la Salut de Gràcia respaldó la decisión de regulación parcial desde el primer minuto, alegando que era un “mal menor” frente a una situación “insostenible” pero lo cierto es que a su presidente le desafectaron su finca al desestimar la construcción del centro de interpretación. Pero además, esta asociación vio como se cumplían algunas de sus exigencias que nada tenían que ver con la protección del patrimonio sino con la resolución de sus “problemas”: el traslado de la parada de taxi, la pacificación de un tramo de calle, el cambio de sentido de otra calle, etc. Dicho de otra manera, el gobierno municipal supo traducir, dando un rodeo a través de la adecuación de algunos elementos urbanísticos, los intereses de este grupo de presión para enrolarlos a su causa. La protección patrimonial, recordamos, era secundaria; lo más importante era el mantenimiento y la movilidad. La reorganización de los objetivos políticos y sus consecuentes desplazamientos tenían aquí su *traducción* en forma de instrumentos urbanísticos. Muy similar a lo que ocurrió con la asociación de vecinos de Can Baró, quienes se quejaban de los problemas de tránsito derivados de la presencia de autocares turísticos. Una protesta que quedó desactivada con la promesa de una reordenación del aparcamiento así como el veto de acceso a los vehículos en momentos de máxima congestión. Otra traducción, otro rodeo, para buscar la legitimidad de la regulación. Otra de las asociaciones que componían la Coordinadora era la de vecinos del Coll-Vallcarca, fuertemente controlada por su presidente, que hacía también de portavoz de facto de la *Coordinadora*. Este, que había amenazado hacía pocos meses con atarse a las columnas de la Sala Hipóstila si se cerraba el parque,

fue el último en enrolarse a los planes del gobierno. En su caso la traducción tuvo forma de prebenda: la cesión del uso privativo de un edificio de dominio público municipal a la asociación de vecinos del Coll-Vallcarca (Ajuntament de Barcelona, 2014); además de otras promesas de inversiones en el barrio que no llegaron a consumarse debido al nuevo cambio de gobierno municipal en 2015. Obviamente todos estos acuerdos no ocurrían a la luz pública sino que eran resultado de tácticas privatizadoras de la cuestión pública, institucionalizadas con el nombre de “reuniones disgregadoras” (Balanzà, 2013), en las que el ayuntamiento acababa de pulir las traducciones en privado para cada una de las partes interesadas.

4.4. No issue, no public

El gobierno parecía haber inscrito, traducido, enrolado y controlado los intereses no sólo de las partes interesadas sino también del público a través del desplazamiento de la cuestión patrimonial, como ya hemos visto anteriormente. Pero además, con el reto de enrolar al poco público que todavía dudaba de la legitimidad de la acción, se implementó una táctica también descrita por Latour (1992): inventar nuevos grupos, inventar un enemigo. El turista, sin representación política directa en todo el proceso, se convirtió en el Otro, el culpable de los males y el que sufragaría el coste elevado del mantenimiento de un parque que, por otro lado, ya no sentían suyo los residentes. La cancelación la programación de actividades lúdicas y culturales a lo largo de los años anteriores a la regulación reforzaba el uso hegemónico turístico-patrimonial del lugar⁷. Todo ello contribuía a una estrategia clara: esconder, aunque temporalmente, la cuestión de la regulación y privatización de un parque público en pro de la protección patrimonial. Y aquí acontece el cuarto movimiento analítico propuesto en este artículo, apoyado claramente por la tesis de Noortje Marres (2005). Si la cuestión política no late, no hay público que quiera tomar partido en el asunto, luego no hay debate democrático sino resolución privada de problemas. *No issue, no public*.

En este sentido, la debilitación y desmembramiento de la Coordinadora fue lo que hizo emerger en el verano de 2012 una nueva voz disidente formada por una constelación de actores que venían de los movimientos de base de los barrios, de la asamblea del 15M de los barrios colindantes al parque o de aquellos miembros de la Coordinadora que no se dejaron reclutar. De todo esto nació la Plataforma Defensem el Park Güell (PDPG, de ahora en adelante) que seguía dudando tanto de la representación política y sus propuestas pero también de las cajas negras en las que sustentaba su discurso del cierre. La PDPG se posicionaba radicalmente en contra y apostaba por mantener el Park Güell “libre y gratuito para todo el mundo”. De hecho, la PDPG se convirtió en la principal guardiana para mantener la cuestión viva en la esfera pública. La PDPG, a través de varias manifestaciones, advertía de los efectos negativos del cierre no sólo para la vida comunitaria del parque, evitando una suerte de y sus barrios contiguos sino también para Barcelona y más allá. La Plataforma hablaba en nombre del Público. Nada podía cooptar su posicionamiento. Y si bien logró conseguir el apoyo de más de 70.000 firmas, enrolar actores claves como otras asociaciones de vecinos o partidos sin representación, dar a conocer su caso internacionalmente, no fue suficiente. Las dificultades para combinar la posición ideológica con la traducción práctica y material de los intereses de otros actores fue determinante para que sus presiones no tuvieran una traslación en las políticas institucionales, esto es, en las voces de ningún partido con representación, quienes apoyaron o se abstuvieron a la decisión del gobierno municipal de cercar y regular el parque.

5. Recapitulación

A lo largo de este artículo hemos presentado el análisis de la controversia desde una perspectiva relacional híbrida como propuesta metodológica para el análisis de políticas turísticas. Rastrear los movimientos que permitieron resolver la controversia de la regulación del Park Güell nos permite poner en evidencia la necesidad de ampliar los foros de acción política. En primer lugar, hemos visto como la concepción heterogénea e híbrida de los procesos políticos permiten trascender el marco comunicativo de la acción política, que como hemos intentado evidenciar, no puede ser contenida en un sólo foro sino que es producida en múltiples lugares poniendo en juego elementos que quedan normalmente fuera de discusión, de interés. En segundo lugar, este dispositivo analítico nos permite considerar la cuestión de los desplazamientos de las cuestiones y los objetivos políticos como parte inherente de la negociación política, no como una anomalía o una disfuncionalidad. Rastrear la *política-en-acción* nos permite desbordar los marcos, obligándonos a resituarnos constantemente. En tercer lugar, esta aproximación

permite ampliar y revisar el marco colaborativo o de los *stakeholders* en escenarios donde los actores parten de posiciones divergentes. Lejos de intentar buscar el consenso para un objetivo común, es mediante los procesos de captación del interés, inscripción y traducción; que se enrollan, controlan o cooptan los intereses en el marco de un proceso de negociación basado no sólo en el diálogo sino la construcción de nuevas realidades socio-materiales que componen nuevas posibilidades de acción. Por último, el análisis de las controversias nos permite también evidenciar la importancia de mantener cuestiones en la esfera pública con el fin de evitar la privatización de la acción política a través de la resolución de los intereses parciales. Esto es, en definitiva, cambiar los intereses privados por las cuestiones públicas como punto de partida para democratizar las políticas turísticas.

Bibliografía

- Ajuntament de Barcelona
2009. *El Park Güell. Un espai de qualitat i convivència. Un projecte en marxa. Presentació preliminar del Pla Integral d'Actuacions del Park Güell (reunió de treball). Juny de 2009.* Barcelona: Ajuntament de Barcelona
- Ajuntament de Barcelona
2013. *Park Güell, un museu obert. 19 Juliol 2013.* Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona
2014. Comissió de govern. Ordre del dia 3/12/2014.
- Arnaboldi, M., y Spiller, N.
2011. "Actor-network theory and stakeholder collaboration: The case of Cultural Districts". *Tourism Management*, 32(3): 641-654.
- Balanzà, A. y Díaz, M.
2008. "L'ajuntament llança un pla d'usos per superar la degradació del Park Güell" *L'Independent de Gràcia*. 28 de junio de 2008: 5
- Balanzà, A.
2009. "El pla integral del Parc Güell preveu enderrocar unes cases del carrer d'Olot protegides el 2006". 23 de noviembre de 2009: <http://www.elpuntavui.cat/article/1-territori/6-urbanisme/103590-el-pla-integral-del-parc-gueell-preveu-enderrocar-unes-cases-del-carrer-dolot-protegides-el-2006.html>
- Balanzà, A.
2010. "L'Ajuntament frena el pla per disminuir l'accés de turistes al Parc Güell per falta de consens". *El Punt, Barcelona*. 21 de abril de 2010: <http://www.elpuntavui.cat/societat/article/5-societat/281367-lajuntament-frena-el-pla-per-disminuir-lacces-de-turistes-al-parc-gueell-per-falta-de-consens-.html>
- Balanzà, A.
2011a. "Entrevista a la Regidora del Districte, Maite Fandos" *L'Independent de Gràcia*, 399, 15 de julio de 2011: 5
- Balanzà, A.
2011b. "Mobilitat i manteniment, eixos inicials de debat a Park Güell abans que l'accés". *L'Independent de Gràcia*. 402, 16 de septiembre 2011: 6
- Balanzà, A.
2011c. "El debat al Park Güell arrenca reduint el nombre de representants de 52 a 17". *L'Independent de Gràcia*, 30 de septiembre de 2011: 6
- Balanzà, A.
2013. "L'Ajuntament intentarà controlar l'accés fora d'hores al Park Güell". *L'Independent de Gràcia*, 472. 22 de febrer de 2013: 7.
- Bonet, N.
2010. "Barcelona restringirà la entrada al Park Güell, pero todavía será gratuita" en *20Minutos*, 15/10/10. <http://www.20minutos.es/noticia/541816/0/park/guell/entrada/#xtor=AD-15yxts=467263>
- Bramwell, B., y Sharman, A.
1999. "Collaboration in local tourism policy making". *Annals of tourism research*, 26(2): 392-415.
- Bramwell, B., y Lane, B. (eds.).
2000. *Tourism collaboration and partnerships: Politics, practice and sustainability* (Vol. 2). Clevedon: Channel View Publications.

- Byrd, E. T.
2007. "Stakeholders in sustainable tourism development and their roles: applying stakeholder theory to sustainable tourism development". *Tourism Review*, 62(2): 6-13.
- Callon, M.
1994. "Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las víeiras y los pescadores de la Bahía de Saint Brieu" en Iranzo, J. et al. (eds) *Sociología de la Ciencia y la Tecnología* (pp. 259-282). Madrid: CSIC.
- Callon, M.
1998. "An Essay on Framing and Overflowing: economic externalities revisited by sociology", en Callon, M. (Ed.) *The laws of the markets* (pp. 244-269). Oxford: Blackwell.
- Callon, M. y Latour, B.
1981. "Unscrewing the big Leviathan: How actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so", en Knorr-Cetina, K. y Cicourel, A.V. (Eds.) *Advances in social theory and methodology*. (pp. 277-303). Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Crouch, D. (Ed.)
1999. *Leisure/Tourism Geographies: Practices and Geographical Knowledge*. Londres: Routledge.
- Dewey, J.
1927. *The public and its problems*. Denver: Allan Swallow.
- Domènech, M. y Tirado, F.
1998. *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- EFE
2007. "El dragón de Gaudí del Parque Güell, gravemente dañado en un acto vandálico". *El Mundo*. 7 de febrero de 2007. <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/02/07/cultura/1170871805.html>
- Esquinas, Felicia
2008. "El Pla d'actuacions del Park Güell estarà llest a final d'any". *Barris de Gracia. Ajuntament de Barcelona*. Septiembre 2008: 3
- Farias, I.
2008. *Touring Berlin: tourist communication, virtual destination and the multiple city*. Tesis doctoral. Berlin: Humboldt Universitat.
- Fariás, I.
2014. "Planes maestros como cosmogramas: La articulación de fuerzas oceánicas y formas urbanas tras el tsunami de 2010 en Chile". *Revista Pléyade*. Julio-Diciembre 2014: 119-142.
- Franklin, A.
2003 *Tourism: an introduction*. Sage: London
- Franklin, A.
2004. "Tourism as an ordering. Towards a new ontology of tourism". *Tourist Studies*, 4(3): 277-301.
- Grau-Solés, M.
2012. "Una perspectiva híbrida y no-moderna para los estudios urbanos". *Athenea Digital*, 12(1): 89-108
- Hall, C.M.
1999. "Rethinking collaboration and partnership: A public policy perspective". *Journal of Sustainable Tourism*, 7 (3&4): 274-89..
- Jamal, T. B., y Getz, D.
1995. "Collaboration theory and community tourism planning". *Annals of tourism research*, 22(1): 186-204.
- Jamal, T., y Stronza, A.
2009. "Collaboration theory and tourism practice in protected areas: Stakeholders, structuring and sustainability". *Journal of Sustainable tourism*, 17(2): 169-189.
- Jóhannesson, G. T.
2005. "Tourism Translations: Actor-Network Theory and Tourism Research". *Tourist Studies*, 5(2): 133-50.
- Jóhannesson, G.T.; Ren, C. y van der Duim, R.
2015. *Tourism Encounters and Controversies: Ontological Politics of Tourism Development*. Londres: Ashgate.
- Latour, B.
1992. *Ciencia en acción*. Barcelona: Labor.
- Latour, B.
2002. *Politics of nature. How to Bring the Sciences into Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, B.
2008. *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

- Law, J.
2004. *AfterMethod. Mess in social Science Research*. Londres: Routledge.
- MacCannell, D.
1973. "Staged authenticity: Arrangements of social space in tourist settings". *American journal of Sociology*, 79 (3): 589-603.
- Mantecón, A.
2008. "Procesos de urbanización turística: aproximación cualitativa al contexto ideológico". *Papers: revista de sociología*, 89: 127-144.
- Marres, N.
2005. *No Issue, No Public: Democratic Deficits After the Displacement of Politics*, Tesis Doctoral, Universiteit van Amsterdam.
- Marres, N.
2012. *Material participation: technology, the environment and everyday publics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- McIntyre, A.
2007. *Participatory action research* (Vol. 52). Londres: Sage Publications.
- Merinero Rodríguez, R. & Zamora Acosta, E.
2009. "La colaboración entre los actores turísticos en ciudades patrimoniales. Reflexiones para el análisis del desarrollo turístico". *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 7(2): 219-238.
- Mol, A.
1999. "Ontological Politics: A Word and Some Questions," en Law, J. y Hassard, J. (Eds.) *Actor Network Theory and After*. (pp. 74–89) Oxford: Blackwell.
- Murdoch, J.
1997. "Towards a geography of heterogeneous associations". *Progress in Human Geography*, 21(3): 321-337.
- Permanyer, Ll.
2007. "Cuaderno Barcelonés. Se veía a venir: El Park Güell estaba en peligro" *La Vanguardia, Vivir*. 10 de febrero de 2007: 7
- Picken, F.
2010. "Tourism, design and controversy: calling on non-humans to explain ourselves". *Tourist Studies*, 10(3): 245-263.
- Pulido Fernández, J. I.
2010. "Las partes interesadas en la gestión turística de los parques naturales andaluces. Identificación de interrelaciones e intereses". *Revista de estudios regionales*, 88: 147-176.
- Reason, P. y Bradbury, H. (Eds.)
2001. *Handbook of action research: Participative inquiry and practice*. Londres: Sage.
- Ren, C.; Pritchard, A. y Morgan, N.
2010. "Constructing tourism research: A critical inquiry". *Annals of Tourism Research*, 37(4): 885-904.
- Ren, C.
2011. "Non-human agency, radical ontology and tourism realities". *Annals of Tourism Research*, 38(3): 858-881
- Sautter, E. T. y Leisen, B.
1999. "Managing stakeholders a tourism planning model". *Annals of tourism research*, 26(2): 312-328.
- Tersch, J.
2007. "Technological World-Pictures: Cosmic Things and Cosmograms". *Isis*, 98(1): 84-99.
- Tirado, F. y López, D. (eds.)
2012. *Teoría del Actor-Red. Más allá de los estudios de ciencia y tecnología*. Barcelona: Amentia editorial.
- Urry, J.
1990. *The Tourist Gaze*. Londres: Sage
- Van der Duim, R.
2007. "Tourismscapes: an actor-network perspective". *Annals of Tourism Research*, 34(4): 961-976.
- Van der Duim, R. y Caalders, J.
2008. "Tourism chains and pro-poor tourism development: an actor-network analysis of a pilot project in Costa Rica". *Current Issues in Tourism*, 11(2): 109-125.
- Van der Duim, R.; Ren, C. y Jóhannesson, G.T. (Eds.)
2012. *Actor-Network Theory and Tourism: Ordering, Materiality and Multiplicity*. Londres: Routledge.
- Van der Duim, R.; Ren, C. y Jóhannesson, G. T.
2013. "Ordering, materiality and multiplicity: Enacting ANT in Tourism". *Tourist Studies*, 13(1): 3-20.

Venturini, T.

2010 "Driving with magma: how to explore controversies with Actor-Network Theory". *Public Understand*, 19(3): 258–273.

Wan, Y. K. P.; Bramwell, B.

2015 "Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning". *Tourism Management*, 50: 316-327.

Whatmore, S.

2009 "Mapping knowledge controversies: science, democracy and there distribution of expertise". *Progress in Human Geography*, 33(5): 587–598.

[Todos los enlaces fueron accedidos por última vez el 3 de marzo de 2016]

Notas

- ¹ La investigación de este artículo ha sido parcialmente financiado por el proyecto MOVETUR otorgado por el Ministerio de Economía y competitividad (ref. MOVETUR CSO2014-51785-R) ‘
- ² Expongo a continuación mi trayectoria personal de esta acción participativa. Por orden cronológico, participé en la Comisión del Park Güell individualmente (2008-2009), participé en la constitución de la Asociación de Vecinos de la Salut de Gracia (2009) en la que fui vice-presidente hasta mi dimisión un año después. Participé en al constitución de la Coordinadora de Vecinos del Park Güell en 2010, formé parte de la Comisión del Park Güell de la Asamblea Muntanya del 15M (2011) y finalmente participé en la constitución de la Plataforma Defensem el Park Güell en 2012.
- ³ La Teoría del Actor-Red (TAR), más conocida por sus siglas en inglés, ANT (Actor-Network Theory) también se ha sido etiquetada con el nombre de Sociología de la Traducción o Sociología Simétrica. Para una introducción ampliada en castellano ver Domenech y Tirado (1998). o Tirado y López (2012).
- ⁴ El uso del concepto "partes interesadas" como traducción de *stakeholders* (en inglés) ha si do usada eventualmente en algunos textos académicos vinculados a los estudios de turismo (Mantecón, 2008; Merinero y Zamora, 2009; o Pulido Fernández, 2010; entre otros). En este texto usamos las dos versiones de forma indiscriminada.
- ⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo (Sala Sexta) de 16 de enero de 2003. - Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana. Núm de registro: 62001J0388.
- ⁶ A principios de 2010 el MUHBA se había hecho responsable de la gestión del museo de la Casa del Guarda, uno de los famosos pabellones ubicados en la entrada del parque, inaugurada el 25 de mayo de 2010.
- ⁷ Unas decisiones que se heredaron del anterior gobierno como, por ejemplo, el cambio de emplazamiento en 2009 del Aplec de Sardanes (baile tradicional catalán), que acontecía en el Park Güell desde 1956. La fragilidad de los cimientos, que debían soportar tanta gente danzando, fue la coartada par aun movimiento que lastró todavía más las prácticas comunitarias del parque.

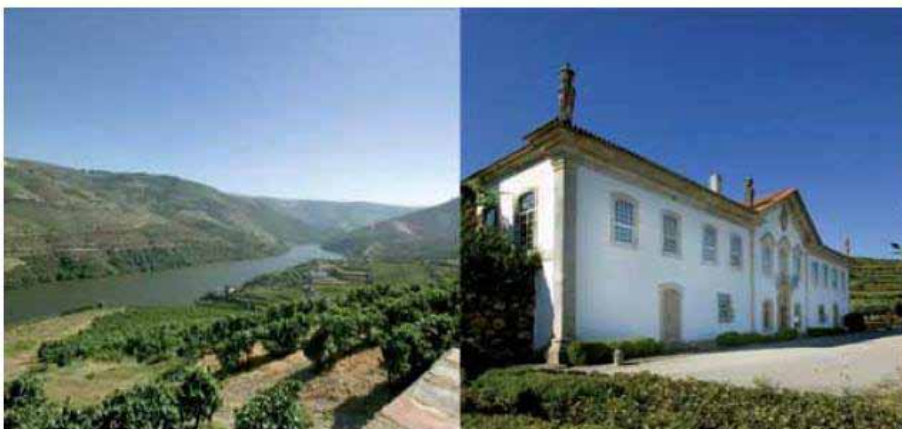
Recibido: 20/06/2015

Reenviado: 10/03/2016

Aceptado: 29/05/2016

Sometido a evaluación por pares anónimos

**TURISMO, PATRIMÓNIO
E DESENVOLVIMENTO**



Contacto: Instituto Universitário da Maia – ISMAI

Av. Carlos Oliveira Campos

4475-690 Maia PORTUGAL

www.ismai.pt E-mail: E-Mail: pos-graduacoes@ismai.pt

Mais informações:

<http://www.ismai.pt/MDE/Internet/PT/Superior/Escolas/ISMAI/Ensino/Mestrados/MTUR.htm>

Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS¹

Fábia Trentin*

Universidad Federal Fluminense (Brasil)

Resumo: A estruturação e organização do turismo de maneira regionalizada trouxeram ao cenário político o termo governança e com ele uma nova maneira de conduzir os processos de inovação, fortalecimento e mudança das dinâmicas que envolvem o turismo em determinado destino. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é comparar a governança e as redes de atores nos destinos de Armação dos Búzios, Paraty e Bonito. Para tal, fez-se uso dos instrumentos da pesquisa qualitativa, especialmente da entrevista semiestruturada com emprego da técnica “bola de neve” e da pesquisa documental no que se refere aos documentos oficiais de turismo. Os resultados dessa análise indicam que a governança apresenta algumas características semelhantes para os destinos analisados, dentre as quais se destacam a coordenação e a existência de um espaço de negociação e resolução de conflitos com efetiva tomada de decisão pelos atores sociais.

Palavras Chave: Política Turística; Rede de Atores; Governança; Brasil.

Tourist governance in Brazilian touristic destinations: a comparison of Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ and Bonito/MS

Abstract: The structure and organization of regionalized tourism brought to the political scene the term governance and with it a new way to lead innovation processes, strengthening and changing of dynamics involving tourism in a particular destination. In this sense, the purpose of this article is to compare the governance and the actor’s networks in destinations such as Armação dos Búzios, Paraty and Bonito. To this end, qualitative research tools were used, specially semi-structured interviews employing “snowball” technique as well as documentary research with regard to official documents in tourism. The results indicate that governance has some similar characteristics in analyzed destinations, among which stand out the coordination and the existence of a trading space and conflict resolution with effective decision-making by social actors.

Keywords: Tourist Policy; Actors’ Network; Governance; Brazil.

1. A política turística e a função dos governos

O turismo como atividade econômica gera inúmeros efeitos multiplicadores diretos e indiretos (Goeldner e Brent, 2011; Beni, 1998; Inskip, 1991). No entanto, o turismo é, além de uma atividade econômica, um fenômeno cultural, econômico e social, que envolve a interação entre pessoas, demandando uma variedade de serviços e facilidades (Lickorish, Jefferson, Bodlender e Jenkins, 1991), aloçados nos destinos turísticos.

Neste sentido, o fenômeno turístico decorre da dinâmica interacional entre turistas¹, residentes, ambientes físico – recursos naturais e ambientais – e construído – cultura dos residentes, infra e superestrutura, atrações, tecnologia e governança – que para operacionalizarem o setor turístico

* Doctora en Turismo, Ócio y Cultura, Universidad de Coimbra equivalente al Doctorado en Geografía de la Universidad Federal Fluminense Capes 6); Maestría em Hospitalidad, Planificación y Gestión de la Hospitalidad, Universidad Anhembi Morumbi (2005); Maestría en Turismo: Planificación y Gestión Ambiental y Cultural, Centro Universitario Ibero-Americano (2001); E-mail: fabiatrentin@gmail.com

demandam planejamento e promoção pelos componentes dos setores público e privado, em seus diversos níveis de atuação – nacional, regional e local - por meio da coordenação, cooperação e colaboração.

O fenômeno turístico é também, uma força política e econômica (Elliot, 1997) que se apropria do território e estabelece dinâmicas de produção e consumo (Fratucci, 2008; Cruz, 2000) que geram efeitos ambientais, culturais, econômicos e sociais, positivos e negativos (Goeldner e Brent, 2011; Elliot, 1997; Inskeep, 1991). Motiva ainda conflitos de interesses que devem ser geridos, em geral, pelo governo (Velasco González, 2013), fato que demanda a atuação eficiente desse ator em relação ao uso dos recursos públicos na implementação da política de turismo.

As razões para promover o turismo devem estar implícitas na política turística. Os motivos podem ser econômicos, sociais, ambientais e culturais. Os econômicos, para além do ingresso de moeda estrangeira na economia, podem ser utilizados para o desenvolvimento e expansão de setores como agricultura e pesca (Inskeep, 1991); enquanto os sociais são desencadeados por meio de intercâmbio cultural, da educação dos cidadãos com a finalidade de desenvolver o orgulho e a identidade a partir da valorização da história, da geografia e da cultural local (Lickorih et. al. 1991).

A política turística deve ser concebida de modo a contemplar os efeitos positivos e negativos do fenômeno, extrapolando o viés estritamente econômico. Nesse sentido a política turística é entendida como:

- O conjunto de ações que impulsionam os atores públicos - em ocasiões de colaboração com atores não públicos - com a intenção de alcançar objetivos diversos, relacionados com a variedade de fenômenos e relações que supõem o processo de atração, permanência ou residência ocasional de cidadãos em um determinado território (Velasco González, 2011: 954);
- O conjunto de regulamentos, regras, normas, diretrizes, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que provê um quadro dentro do qual as decisões tomadas coletiva e individualmente afetam em longo prazo, o desenvolvimento, e diariamente, as atividades circunscritas a determinado destino turístico (Goeldner & Brent, 2011: 327);
- A política pública é ao mesmo tempo um processo e um produto - o processo de tomada de decisão e o produto desse processo. Atualmente há um reconhecimento de que a política deve servir não só ao governo, mas também ao interesse público no turismo. (Edgell, Del Mastro, Smith e Swanson, 2008: 13);

As definições supracitadas apresentam certa convergência em relação à política turística que visa compreender os objetivos e normas a partir de decisões tomadas por meio de colaboração conjunta entre os atores sociais, tendo-se em vista o interesse coletivo em relação ao desenvolvimento turístico em determinado território.

A política de turismo fornece uma orientação para conseguir o resultado desejado e, também, define a direção para que os intervenientes do turismo ajam em um destino comum, bem como fornece orientações para funcionamento dos operadores. Provê ainda, um quadro de discussões públicas e privadas sobre o papel e as contribuições de setor do turismo para a economia, ambiente e para a sociedade em geral, norteando o consenso em torno de estratégias e objetivos específicos para um determinado destino, permitindo a interface mais eficaz do turismo com outros setores (Goeldner e Brent, 2011; Lickorish, Jefferson, Bodlender e Jenkins, 1991).

Uma política turística é o modo pelo qual se estabelecem normas e procedimentos intencionalmente coerentes, articulando e relacionando o que é o turismo naquele contexto, quais os dilemas e como enfrentá-los para fomentar o turismo. Pois a política de turismo deve solucionar ou amenizar os problemas existentes tendo em vista uma situação melhor.

Neste sentido, devem existir objetivos e ações concretas que visem alcançar as metas em um prazo determinado. As ações previstas devem estar associadas à existência de recursos que lhe permitam ser executada. Os atores públicos que atuam no território de sua competência devem ter legitimidade democrática, o que não exclui os processos colaborativos entre público e privado, cuja legitimidade pode incluí-los por meio de acordos específicos. Por fim, a política turística deve ter um programa de atuação que intervenha no turismo de maneira global (Velasco González, 2013; 2011).

Destaca-se que além da necessidade de saber o que é uma política turística, é igualmente importante, ter clareza sobre o que ela não é. Assim sendo, a política de turismo não corresponde às decisões únicas ou um grupo de decisões isoladas que tangenciam o turismo, assim como as declarações políticas, protocolos de intenções ou um programa para desenvolver determinado setor. Apesar de a vontade

política ser um elemento importante, não é suficiente para implementar a política turística (Velasco González, 2013).

Assim sendo, a política turística resulta de um processo de elaboração a partir de um ambiente político no qual incidem valores, ideologias e distribuição de poder, o enquadramento institucional e o desenho do processo decisório adotado pelos atores locais (Hall, 1995). Em que a concepção da política de turismo abrange um contexto social em vez de métodos e técnicas de preparação de um plano (Stevenson, Airey e Miller, 2008).

O ambiente político refere-se a características gerais como demografia, geografia e níveis de urbanização, riqueza, industrialização ou não, que influenciam mais as políticas do que o próprio processo político, uma vez que demandam e justificam os gastos do poder público para definir o conjunto de problemas que precisam ser tratados, bem como os limites sobre os recursos – materiais, tecnológicos e intelectuais (Simeon, 1976). Os arranjos de poder referem-se ao meio pelo qual a política é realizada e inclui o conflito e a distribuição de poder.

Por fim, o processo de tomada de decisão relativo à política turística refletirá as forças do ambiente, as disputas políticas entre os diferentes atores, as normas e valores que prevalecem na cultura e na ideologia, além da estrutura institucional (Velasco González, 2013; Hall, 1994) e de sua articulação com as forças sociais configurando um movimento cíclico, cujos resultados devem ser monitorados e ajustados uma vez que a implementação das ações gera impactos que devem corrigidos.

O processo de formulação das políticas de turismo tem sido conduzido, ou ao menos almejado, dentro de uma abordagem mais pluralista, em que governo, mercado e sociedade civil atuam em cooperação e colaboração. Nesse contexto, o governo ao longo dos anos, tem assumido determinadas funções como promotor, estimulador do setor privado, planejador, garantidor/assegurador, coordenador e harmonizador.

O papel de coordenação é ressaltado por Velasco González (2013), Pierre e Peters (2000) e por Weaver e Rockman (1993), no qual o Estado exerce papel de coordenador frente aos objetivos conflitantes em um todo coerente. A OCDE (2013) também destaca a importância da coordenação das políticas, inclusive a “horizontal, entre os ministérios setoriais em nível de governo federal, a coordenação horizontal e vertical, entre os níveis de governo e a coordenação entre governos subnacionais” (OCDE, 2013: 162) como forma de melhorar os resultados das ações públicas.

Cabe também ao Estado atuar no estabelecimento e manutenção das prioridades, dentre as muitas demandas conflitantes que se voltam para ele, direcionando os recursos para onde serão mais eficazes, inovando quando as políticas tradicionais falharem, representando interesses difusos e nem sempre organizados diante daqueles concentrados e bem organizados, impondo, se necessário, perdas aos grupos que detêm poder político e econômico, além de assegurar a implementação das políticas do governo por meio da estabilidade, com o intuito de gerar um ambiente propício ao seu funcionamento (OCDE, 2013; Weaver e Rockman, 1993).

Para a implementação das políticas deve haver o “fortalecimento da capacitação institucional e administrativa em nível subnacional (em especial nos municípios carentes), monitorando a implementação das políticas e avaliando os seus resultados, estimulando a participação da sociedade civil” (OCDE, 2013: 163).

No século XXI, além da complexidade do tecido social e das transformações na relação Estado-Sociedade, os fatores globais pressionam o governo para uma atuação de fortalecimento do seu papel de coordenador dos processos políticos e econômicos do turismo, demandando a adequação de “novas formas de instituições governamentais de maneira a proporcionar melhor transferência de conhecimento entre setores público, privado e organizações não governamentais” (Hall e Williams, 2008: 91), instituídas na governança em rede a partir de estruturas participativas que envolvem a representação de atores governamentais, iniciativa privada e terceiro setor.

2. A Política de Pública de Turismo no Brasil: enfoque das estruturas participativas

A década de 1990 marcou as ações públicas referentes ao turismo por alterar a lógica da abordagem setorial para uma lógica de abordagem territorial (Trentin, 2015; Trentin e Fratucci, 2008; Cruz, 2000). Neste sentido, em meados dos anos 90 do século XX, a Embratur, então responsável pela formulação e execução da política nacional de turismo, apresentou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

O PNMT teve como objetivo “fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política” (Embratur, 1999: 11) visando a descentralização do planejamento turístico por meio de metodologia com enfoque participativo, dotando os representantes municipais de capacidade técnica para a gestão do turismo no território municipal.

A descentralização, prevista na Constituição de 1988, contrapõe-se à concepção de políticas fundamentadas na centralização e concentração, vivenciada no período entre 1964 e 1985, além de sugerir e demandar atores sociais mais participativos e com atuação na tomada de decisões relativas às políticas públicas. A descentralização administrativa incidia diretamente sobre o papel do poder público municipal, que foi redefinido a partir da Constituição de 1988.

O paradigma da descentralização e da gestão participativa é fruto de um momento histórico que se inicia, possivelmente, no final dos anos 80 e que se fortalece ao longo dos anos 90. O PNMT–Programa Nacional de Municipalização do Turismo, criado no final da gestão Itamar Franco e encampado como principal programa de turismo do governo Fernando Henrique Cardoso é o mais importante representante desta mudança de paradigma (Cruz, 2006: 347).

Dentre as ações relativas ao PNMT destaca-se a oficina denominada “capacitação” que objetivava a criação do Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo com a finalidade de inserir na organização institucional do turismo municipal uma estrutura colegiada que fosse capaz de intervir na política local a partir da participação dos atores sociais (poder público, iniciativa privada e comunidade local) e, portanto, nas decisões relativas às ações públicas relativas ao turismo bem como a gestão dos recursos a serem investidos para o desenvolvimento sustentável do turismo.

Assim, o PNMT introduziu no turismo, a organização por meio de conselhos consultivos e/ou deliberativos, consequentemente, o discurso da gestão participativa ganhou força e se propagou nos destinos turísticos brasileiros. Os conselhos, na visão de Carvalho (1997: 99) “romperiam o patrimonialismo onde funcionam como engrenagens institucionais com vigência e efeitos sobre o sistema de filtros, capazes de operar alterações nos padrões de seletividade das demandas” como inovação no redesenho das relações entre Estado e sociedade.

Neste contexto, o destino deveria se fortalecer e se articular com os atores sociais locais com a finalidade de assumirem a cogestão das políticas e do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Turismo (Trentin e Fratucci, 2013; Fratucci, 2008).

O princípio da parceria articulou, nas diferentes escalas político-administrativas, o poder público com a iniciativa privada e terceiro setor, com a finalidade de reunir recursos econômicos, técnicos e financeiros, com vistas à promoção, ao fomento e ao desenvolvimento do turismo no município e no território nacional.

A parceria correspondia ao contexto político e ideológico em um momento, em que muitas medidas governamentais foram fundamentadas e influenciadas pelo neoliberalismo e pelas medidas do Consenso de Washington, que se fortaleceram no governo FHC, refletindo-se na PNT (1996 – 1999). Muitas parcerias foram acordadas em âmbito federal, seguindo-se o mesmo modelo nos âmbitos estaduais e municipais, enquanto outras foram estabelecidas espontaneamente (Endres, 2002).

O PNMT vigorou até 2002. Na sequência, com a gestão do Governo Lula e a criação do Ministério do Turismo, foram implementados dois planos nacionais de turismo que abordaram a regionalização como recorte territorial ocupando papel central no âmbito dos instrumentos programáticos.

Embora a municipalização não tenha sido objetivo do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003 – 2007, o Programa de Regionalização (PRT), apesar de orientar as ações públicas para a regionalização, divulgou um documento denominado “Conteúdo Fundamental - Ação Municipal para a Regionalização do Turismo” (MTur, 2007a) em que disponibilizou informações sobre como organizar a gestão do turismo à escala municipal, mas sem dispor de ações concretas para implementá-la.

O documento “Conteúdo Fundamental - Ação Municipal para a Regionalização do Turismo” orienta para a constituição da estrutura institucional local voltada para o turismo bem como a criação de uma instituição colegiada e a formação de redes locais de colaboração, visando à realização do inventário da oferta turística, o planejamento do turismo em âmbito municipal, além da implementação, monitoria, avaliação do plano municipal de desenvolvimento sustentável do turismo, resultando na roteirização e diversificando da oferta turística a ser promovida e comercializada.

Foi também, propósito do PNT (2003 – 2007) reforçar a participação da iniciativa privada junto aos agentes públicos, por meio de parcerias e gestão descentralizada, pois os agentes de mercado têm papel fundamental no delineamento do turismo previsto no PNT (2003 - 2007).

Os planos nacionais de turismo no Governo Lula foram orientadores das ações para o setor. Entretanto, o PRT além de estruturante, tornou-se principal instrumento da política turística no período. O PRT teve início em 2004, praticamente um ano após a apresentação do PNT (2003 – 2007) ao qual se vinculou por meio da reestruturação do macro programa 4: estruturação e diversificação da oferta turística que apresentou os programas de roteiros integrados e de segmentação.

Sua implementação se deu por meio de módulos operacionais dentre os quais destaca-se a “instituição da instância de governança”, fundamental para colocar em prática os demais módulos subsequentes (MTur, 2007c).

Considerando que o turismo além de uma prática social (Cruz, 2000) é também uma atividade econômica, os objetivos e as diretrizes do PRT ressaltam esse viés. Entretanto as estratégias incluem a gestão coordenada e o planejamento participativo, prevendo o envolvimento não só da iniciativa privada no processo, mas da comunidade.

O programa previa a criação de roteiros turísticos integrando os municípios inseridos na região turística, por meio da participação dos atores sociais envolvidos com o turismo, sobretudo, a iniciativa privada, o PRT, embora tenha logrado algum êxito quantitativo relativo à regionalização e aos roteiros turísticos, padeceu da falta de interação entre os atores sociais, fato esse que se tornou uma das questões mais críticas na implementação do programa (Fratucci, 2008).

O PRT previa a instituição das instâncias de governança regionais para proceder à elaboração e implementação do plano estratégico de desenvolvimento regional do turismo, instituição de um sistema de informações turísticas, da roteirização turística, bem como a promoção e apoio à comercialização, o monitoramento e a avaliação do programa.

Uma vez que as instâncias de governança regional, previstas no PRT, não foram efetivamente instituídas em todas as regiões criadas, como era esperado e indicado no programa, a atuação como interlocutoras no desenho institucional do programa ficou limitada, comprometendo o papel da descentralização e da participação.

Destaca-se que foi a partir do PRT, com o módulo “Institucionalização da Instância de Governança Regional” que se propôs a instituição de organismos de cooperação à escala regional e também, a difusão do termo governança no contexto das ações do turismo brasileiro.

Na perspectiva dos organismos de cooperação, é imprescindível abordar as ferramentas organizacionais como instrumentos fundamentais de ordem pública. De acordo com Howlett (2011) há distinção entre aqueles que são denominados “instrumentos substantivos”, que englobariam instituições governamentais diretas e outras formas de organização quase-governamentais, e “instrumentos processuais organizacionais”, com ênfase em redes de atores, unidades ou agências externas relacionadas com a forma de trabalho em rede - Networking.

No turismo, propõe-se a análise dos instrumentos organizacionais tendo como referência as obras de dois autores Howlett (2011) e Velasco (2008). Dentro do grupo de ferramentas organizacionais substantivas seriam:

- a) As estruturas administrativas tradicionais. A OMT as denomina Administrações Nacionais de Turismo definindo-as como:
 - 1) *órgão do governo central, a responsabilidade administrativa para o turismo ao mais alto nível ou agência do governo central, capaz de intervenção direta no sector do turismo.*
 - 2) *Todos os órgãos administrativos dentro do governo nacional, com poderes para intervir no sector do turismo (OMT, 1996).*

Neste grupo estaria o órgão responsável do turismo no âmbito da administração pública tradicional como o Ministério, Secretaria ou outro equivalente.

- b) As estruturas executivas dependentes das anteriores. Com alguma dependência orgânica, funcional ou financeira que poderá ser utilizada pelo governo para atingir os seus objetivos. A OMT as denomina como Organizações Nacionais de Turismo (NTAs) e as define como:

Outras autoridades ou agências governamentais de nível inferior - que podem ser incorporadas na parte superior do corpo ou ser autônomas - e que podem ser reconhecidos como os órgãos executivos das administrações nacionais de turismo. Estes também devem incluir as organizações centrais que são financeiramente ou legalmente vinculados as NTA. Um exemplo fundamental são as Organizações Nacionais de Turismo, que são definidos como organismo autónomo públicos, semi-públicos ou privados,

criados ou reconhecidos pelo Estado como o órgão nacional responsável pela promoção, e em alguns casos, de marketing para atrair o turismo internacional (OMT, 1996: 95).

Neste caso, o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), corresponderia a um organismo público, autônomo, responsável pela promoção do destino Brasil com a finalidade de atrair o turismo internacional.

- c) estruturas de cooperação que englobam os órgãos de cooperação de natureza pública bem como as instituições de cooperação que congregam atores públicos, privados e institucionais (Velasco, 2004). Atuam em estreita relação com o “novo papel dos governos como coordenadores, facilitadores e harmonizadores (Velasco, 2004: 87).

No Brasil corresponde aos órgãos de cooperação de natureza pública o Comitê Interministerial de Facilitação Turística e as instituições de cooperação, diferentes estruturas que congregam a representação do poder público, iniciativa privada e sociedade civil, como os Conselho Nacional de Turismo, Conselhos Estaduais e Municipais de Turismo.

Nesse sentido, os instrumentos organizativos são integrados pelas instituições públicas, executivas e de cooperação (Figura 2).

Figura 2: Instrumentos Organizativos da Política Turística



Fonte: Velasco e Trentin, 2014.

A partir da tendência da criação de instituições de cooperação no contexto das estruturas organizativas oriundas das ações públicas no final do século XX e início do século XXI que a governança passa a ser pensada no turismo brasileiro.

3. Governança: um Conceito em Construção

No senso comum, pode-se confundir e utilizar o termo governança e governo como sinônimos (Scott; Tkaczynski, 2010). Estes termos têm significados diferentes.

Relativamente ao termo governança, não há concordância quanto à sua definição, ademais todas perpassam ideias relacionadas com uma mudança na forma de governar. Esta mudança implica em um redimensionamento no comando e controle por parte do Estado, bem como a existência de novas estruturas, mecanismos e procedimentos de tomada de decisão que envolve a participação democrática de atores (Hall, 2011a; Beritelli et al, 2007; Kooiman, 1993) (Figura 3).

Na literatura encontram-se ainda, definições de governança como um processo inerente ao governo ou forma de governar ou mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão (Figura 3).

Figura 3: Definições de Governança.

PROCESSO OU FORMA DE GOVERNAR		
Autor	Ano	Definição
Rhodes	1990	Processo, inerente ao governo, de auto-organização em redes inter organizacionais caracterizadas pela interdependência, troca de recursos e regras do jogo com autonomia significativa do estado.
Kooiman	1993	São atividades de atores sociais, políticos e administrativos que podem ser vistos como os esforços intencionais para orientar, dirigir, controlar ou gerenciar (setores ou facetas de sociedades).
PNUD	1997	Complexos mecanismos, processos, relações e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças.
PROCEDIMENTOS ORGANIZATIVOS DE TOMADA DE DECISÃO		
Eagles	2008	Meio utilizado para atingir direção, controle e coordenação, que determina a eficácia da gestão.
Beaumont e Dredge	2010	Mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão

Fonte: Trentin, 2015

Pode-se observar que a governança é entendida como um paradigma político em que se contrapõem as formas tradicionais de governo. A arena política congrega cidadãos, organizações da sociedade civil e representantes do poder público, convertendo-se em um espaço em que todos ou quase todos têm um lugar (Blanco e Gomá, 2003), constituindo uma atmosfera menos impositiva e burocrática, em que todos são corresponsáveis pelas decisões tomadas.

No turismo a “governança do turismo ou a governança turística seria uma nova forma de liderar os processos de inovação, fortalecimento e mudança das dinâmicas turísticas em um espaço determinado, incorporando os atores públicos e privados com a intenção de tomar decisões coletivas” (Velasco González, 2013: 508). Reconhecendo as novas maneiras de liderar os processos e as dinâmicas entre atores públicos e privados relativos à tomada de decisões coletivas em determinado território. Para essa autora os elementos chaves da governança relacionam-se à/ao (Figura 4):

Figura 4: Ideias chaves da governança turística.

IDEIAS CHAVES DA GOVERNANÇA TURÍSTICA.
1. Ideia relacionada ao governo como um processo social e para além dos atores governamentais;
2. Distinção dos processos de governança turística dos processos de cooperação com o setor privado para o desenvolvimento turístico
3. Tomada de decisão sem se submeter aos princípios de hierarquia e mercado;
4. Aumento do grau de cooperação e aprofundamento das relações de interação entre os atores, no sentido de superarem os desafios que supõem aumentar a competitividade do destino em um entorno cujo respeito aos princípios de desenvolvimento sustentável se tornaram fundamentais;
5. Ponto de partida é uma estrutura institucional pública que possa exercer uma função de autoridade, considerando-se que se trata de gerir conflitos
6. Processos de decisão público-privados que melhorarão a gestão dos conflitos decorrentes da própria atividade turística no destino.
7. Atividade orientada para objetivos concretos, bem como a seleção dos meios e técnicas para alcançá-los;
8. Estabelecimento de normas e procedimentos que permitam o trabalho conjunto entre uma pluralidade de atores e o desenho de novos processos de gestão e desenvolvimento do público e coletivo.

Fonte: Velasco González, 2013: 508 - 509.

Pode-se entender a governança em rede como um novo paradigma político que diferencia redes, hierarquias e mercados e adota modos mais plurais para governar. Enfatiza o relacionamento com base na confiança, reciprocidade e lealdade, constituindo-se em “fonte de inovação política e renovação democrática” (Blanco et al., 2011: 299).

De acordo com Castells (2000) as redes constituem um sistema de meios estruturados com o propósito de alcançar objetivos específicos. No caso da governança as redes interagem de maneira a facilitar a coordenação dos interesses públicos e privados e a alocação de recursos. Como consequência, melhoram a eficiência da implantação da política. A atuação por meio da regulação e coordenação das políticas é orientada para as áreas de preferência das redes de atores, havendo dependência mútua entre atores da rede e o Estado.

Neste sentido, pode-se entender a governança em rede como um novo paradigma político que diferencia redes, hierarquias e mercados e adota modos mais plurais para governar. Enfatiza o relacionamento com base na confiança, reciprocidade e lealdade, constituindo-se em “fonte de inovação política e renovação democrática” (Blanco et al., 2011: 299).

A ideia de governança perpassa as relações que envolvem o Estado, empresas e sociedade civil. Esta diversidade de atores sociais na tomada de decisão, aliados aos mecanismos de controle e a capacidade de coordenar redes de atores interdependentes que trocam recursos e interagem em função de um objetivo comum, levam a necessidade de abordagem teórica acerca da coordenação, colaboração e cooperação com a finalidade de aclarar seu uso no contexto da governança no turismo. (Hultman e Hall, 2012; Hall, 2011b; Beaumont e Dredge, 2010; D'Angella, Carlo e Sainaghi, 2010; Ruhanen et al., 2010; Eagles, 2009; Yüksel, Bramwell e Yüksel, 2005).

Neste sentido, a **coordenação** é o alinhamento deliberado e ordenado para atingir metas determinadas conjuntamente. A coordenação relaciona-se à eficiência para projetar e operar mecanismos de coordenação e sua eficácia depende do grau em que os esforços de coordenação realmente produziram o efeito desejado (Gulati; Wohlgezogen e Zhelyazkov, 2012).

A coordenação é mais formal das três e há missões compatíveis que exigem um planejamento comum e canais de comunicação mais formais. Apesar de cada organização deter a autoridade, o risco é premente (Gulati, Wohlgezogen e Zhelyazkov, 2012; O'Flynn e Wanna, 2008; Winer e Ray, 1994).

A **colaboração** é um processo no qual os atores sociais interatuam por meio da negociação formal e informal com a finalidade de criar, em conjunto, regras e estruturas que regerão as relações e formas de agir ou decidir as questões comuns. Caracteriza-se como um processo que envolve normas compartilhadas e interações mutuamente benéficas. (Thomson e Perry, 2006).

Por sua vez, a **cooperação** é um resultado comportamental das relações interorganizacionais que podem variar desde altamente cooperativo até altamente não cooperativos, dependendo do acordo entre os parceiros sobre a disponibilização e apropriação de recursos para o esforço de colaboração. A cooperação baseia-se em um relacionamento informal, em que há ausência de uma missão claramente definida, a informação é compartilhada de acordo com a necessidade, a autoridade é individual, permanecendo com cada organização envolvida no processo, o risco é mínimo ou inexistente e os recursos e recompensas são mantidos separados.

4. Metodologia utilizada no estudo

Para desenvolver este estudo foi utilizado o marco analítico apresentado anteriormente, que abarca o conceito de governança turística, rede de atores bem como os instrumentos organizativos. Foram utilizadas três técnicas de investigação com a finalidade de obter informação suficiente para dar resposta ao objetivo proposto. As técnicas utilizadas foram a análise dos instrumentos normativos, instrumentos programáticos e entrevista semi estruturadas.

Em Armação dos Búzios e em Paraty as entrevistas foram concluídas, enquanto em Bonito estão sendo realizadas. Os entrevistados são representantes do poder público e entidades civis direta e indiretamente relacionadas ao turismo. Chegou-se aos entrevistados por meio da utilização da amostragem tipo bola de neve.

As entrevistas versaram sobre a estrutura de governança com atuação no turismo bem como a existência e a articulação dos atores organizados em rede. A partir considerações teóricas apresentadas apresentar-se-ão algumas características da governança em rede nos destinos de Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS.

5. A governança e as redes de atores em Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS

Considerando os documentos oficiais que nortearam e inseriram o termo governança no contexto turístico brasileiro, é possível observar uma tendência de criação de organismos visando à participação na tomada de decisões relativas às ações para o desenvolvimento e promoção do turismo em âmbito local.

A partir dos anos 1990, com as orientações institucionais supranacionais advindas da Organização Mundial do Turismo (OMT) e a democratização do país que saía de um período de ditadura, o discurso da participação social ganhou força influenciando também, a adoção da metodologia que levou à municipalização do turismo brasileiro e a criação de conselhos municipais de turismo. Muitos dos quais ficaram restritos aos diplomas legais que o criaram e outros que se consolidaram como o Conselho Municipal de Turismo de Bonito.

Neste contexto, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo oriundo da política turística na década de 1990 é o principal influenciador da organização municipal a partir da criação de instituições de cooperação como os conselhos municipais de turismo (COMTUR). Neste cenário, o COMTUR de Bonito apresenta protagonismo significativo, ao completar 20 anos de existência ativa com participação concreta no desenvolvimento do turismo no destino.

O Conselho Municipal de Turismo de Armação dos Búzios foi criado em 1999, o de Paraty em 2000 e o de Bonito em 1995. Com as mudanças de gestão, houve ao longo dos anos, a alteração dos membros que compõem os conselhos e, no caso de Bonito, o conselho passou de liberativo a consultivo, desde 2005.

O COMTUR de Armação dos Búzios (Lei n.º 145 de 26/05/1999) é o órgão responsável pela proposição do plano municipal de turismo e pela política de incentivos fiscais, bem como pela coordenação, incentivo e promoção do turismo em Armação dos Búzios, além de ser um órgão de controle no sentido de cobrar que as ações de turismo estejam coordenadas com as orientações nacionais, visando ao acesso aos recursos disponíveis.

O COMTUR deve promover a conscientização da comunidade sobre a importância do turismo, conforme disposto na oficina de sensibilização do PNMT, integrando os diversos segmentos prestadores de serviço, tendo em vista melhorar a qualidade e o envolvimento nas ações, além de gerar dados que permitam analisar e acompanhar as tendências do mercado turístico local e sua relação com a conjuntura estadual e nacional.

Em Paraty, a Secretaria de Turismo se assume como órgão oficial para a promoção do turismo do destino e delega a política municipal de turismo para outro órgão, público ou privado. Neste contexto, o COMTUR é uma instituição colegiada, que deve oferecer subsídios à elaboração da política turística e atuar de maneira propositiva apoiando a secretaria e o secretário de turismo.

Destaca-se dentre as finalidades do COMTUR de Paraty (Lei n.º 1920 de 20/12/2013) a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Turismo, criado pela Lei n.º 998 de 12/09/1995, e ainda a aprovação dos programas e projetos turísticos em conformidade com o Plano Municipal de Turismo (PMT), pois a gestão de tais recursos foi motivo de conflito e de desestruturação desse conselho nos idos de 1990.

Acrescidas a essas atribuições, o COMTUR tem ainda, a responsabilidade de apoiar as comunidades tradicionais na sua estruturação como atrativos legítimos do turismo cultural de base comunitária, por meio da atuação com vistas a integrar a cadeia produtiva do turismo à escala do município.

Enquanto o COMTUR de Bonito (Lei n.º 1.048, de 23 de março de 2005) possui competências mais propositivas e de assessoramento da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio. O Fundo Municipal de Turismo tem como ordenador do Prefeito Municipal que poderá movimentá-lo em conjunto com o secretário Municipal de Indústria, Comércio e Turismo.

Em âmbito municipal a coordenação do turismo é realizada pelo poder executivo local por meio da secretaria de turismo. Em Bonito, a coordenação se dá por meio da atuação conjunta da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio com o COMTUR.

A rede de atores é mais diversificada nos destinos de Armação dos Búzios e de Paraty do que em Bonito (Figura 5), que está mais centrada no poder executivo e iniciativa privada. Na interlocução entre os atores tem espaço no Fórum de Entidades Civas (FECAB) em Búzios e no COMTUR em Bonito e Paraty.

O *trade* turístico encontra-se organizado em entidades civis, especialmente, nos destinos de Armação dos Búzios e em Bonito. Em Búzios e em Bonito, foi possível identificar associações e sindicatos que representam o segmento de meios de hospedagem, agências de viagens, guias de turismo, bares, restaurantes e similares e sindicatos de funcionários. Em Bonito os atrativos turísticos estão representados pela Associação dos Proprietários de Atrativos Turísticos de Bonito e Região (ATRATUR), pois um percentual majoritário dos atrativos localiza-se em propriedade privada.

O *Convention & Visitors Bureaux*, está constituído e em funcionamento nos três destinos. Paraty foi o único destino que possui um fórum que congrega turismólogos em atuação conjunta com os guias de turismo.

A atuação da iniciativa privada por meio de suas associações e sindicatos revelou nas entrevistas com os atores sociais locais, um entendimento de que a iniciativa privada é forte e exerce influência significativa nas decisões relacionadas à condução do turismo nos destinos. Relativamente às associações relacionadas ao turismo, identificou-se que os destinos possuem relação com a Associação Comercial e Empresarial local.

Em Paraty, observou-se relação com os atores sociais representativos da área ambiental, razão justificada pelo fato do município ter aproximadamente 80% do seu território protegido por unidades de conservação. Assim como o Conselho Municipal das Associações de Moradores de Paraty cujas comunidades estão envolvidas com o turismo no âmbito territorial, ambiental e cultural.

A figura 5, apresenta a o ator responsável pela coordenação da política turística local, qual a instituição de cooperação, os instrumentos organizativo local, as entidades que representam o *trade* turístico e as entidades que dialogam com o turismo.

Figura 5: Instrumentos organizativos e entidades que dialogam com o turismo nos destinos analisados.

	Armação dos Búzios	Bonito	Paraty
Coordenação	Poder público municipal e/ou sociedade civil	Poder público municipal e COMTUR	Poder público municipal
Organismo da administração pública tradicional	Secretaria de Turismo, Cultura e patrimônio Histórico.	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio	Secretaria de Turismo
Instituição de Cooperação	Fórum de Entidades Cíveis de Armação dos Búzios	Conselho Municipal de Turismo	Conselho Municipal de Turismo
<i>Trade</i> Turístico	Meios de hospedagem (hotéis, e pousadas) Guias de Turismo Convention & Visitors Bureau Sindicato dos Empregados de Hotéis	Hotéis Convention & Visitors Bureau Guias de Turismo Atrativos Turísticos Agencias de Ecoturismo Bares, restaurantes e similares	Polo Gastronômico Convention & Visitors Bureau Fórum de Turismólogos e Guias de Turismo
Entidades que interatuam com o turismo	Associação Comercial, Conselho de Segurança, Associação de Pescadores e Moradores, Conselho de Meio Ambiente, Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares	Associação Comercial, IPHAN ² , ICMBio ³ , Sindicato Rural	Associação Comercial, Conselho da Cidade, Conselho de Unidades de Conservação, Conselho de Meio Ambiente, Conselho Municipal das Associações de Moradores, IPHAN, Associação dos Produtores de Cachaça

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Nos três destinos há diplomas legais que criam o conselho municipal de turismo, entretanto, em Armação dos Búzios não estava constituído efetivamente no momento da pesquisa. Em Bonito, o COMTUR comemora 20 anos de existência, enquanto em Paraty foi reativado após uma década de desarticulação.

Paraty teve seu COMTUR ativo, porém desarticulou-se e passados dez anos, tenta reativar-se. Armação dos Búzios, embora tenha o COMTUR criado por lei, não está ativo. Entretanto, possui um espaço que acolhe as demandas do turismo bem como todas as associações e sindicatos do *trade* dentre outras, que é o Fórum de Entidades Cíveis de Armação dos Búzios (FECAB).

Independentemente do Comtur, que é uma instituição de cooperação com participação pública e privada, ou do FECAB, que é um fórum que congrega as entidades civis locais, observa-se que é fundamental um espaço de diálogo, negociação e tomada de decisão, reforçando o papel das instituições de cooperação que congregam poder público, iniciativa privada e terceiro setor e comunidade.

A partir das entrevistas semi estruturadas, foi possível identificar as categorias que revelaram algumas características da estrutura da governança dos destinos estudados. Como a importância e participação ativa dos atores envolvidos além da percepção de que sem o poder público e o *trade* haveria sérias limitações para impulsionar o desenvolvimento da atividade turística.

O estilo da participação revelou que coordenação ocorre de forma distinta nos destinos analisados. Identificou-se a coordenação dos atores sociais em demandas pontuais que perpassam ao turismo em Armação dos Búzios; coordenação conjunta do poder público com COMTUR em Bonito, e coordenação do poder público em Paraty.

No que diz respeito as redes de atores (Figura 6) foram identificadas categorias que revelaram a representatividade, a diversidade, a vitalidade da rede os recursos e a os resultados.

Para identificar a representatividade verificaram-se os diplomas legais que criaram os conselhos municipais de turismo locais bem como a participação atual daqueles que estavam em funcionamento ou em processo de reativação. Neste sentido, foi possível constatar que há um predomínio da representação de atores que integram a iniciativa privada. Foi unânime o posicionamento favorável ao turismo, entretanto, em Armação dos Búzios e em Paraty houve ressalvas quanto à forma como se está acontecendo o crescimento do turismo. Indicando preocupação com a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Figura 6: Características das redes de atores.

	Armação dos Búzios	Bonito	Paraty
Representatividade	Maioritariamente iniciativa privada	Maioritariamente iniciativa privada	Maioritariamente iniciativa privada
Diversidade de opiniões em relação do turismo	Atores favoráveis ao turismo	Atores favoráveis ao turismo	Atores favoráveis ao turismo
Vitalidade da Rede	Em função do segmento que o indivíduo representa	Em função do segmento que o indivíduo e também o destino	Em função do segmento que o indivíduo representa
Prioridades	Indicação de acordo com os procedimentos de cada entidade	Indicação de acordo com os procedimentos de cada entidade	Indicação de acordo com os procedimentos de cada entidade
Estabilidade			
Recurso	Decisão do poder público	Decisão do poder público	Decisão do poder público
Resultados	Ações pontuais Organização de eventos Promoção do destino	Ações coordenadas para captação de eventos e promoção do destino.	Ações pontuais Organização de eventos Promoção do destino

Fonte: Trentin, 2015.

Relativamente à vitalidade da rede, as prioridades das demandas que são levadas para discussão dizem respeito aos segmentos representados, porém o objetivo que norteia as decisões macro ocorre em função do desenvolvimento do destino, como é o caso de Bonito. Em todos os casos, a substituição dos atores está prevista nos documentos (estatutos e/ou regimentos) institucionais.

O uso dos recursos é decidido, prioritariamente, pelo poder público, muitas vezes, para atender as recomendações e aprovações de ações no âmbito do COMTUR. O recurso do Fundo Municipal de Turismo de Bonito, o único ativo, é utilizado para pagamento de diárias e passagens de conselheiros designados para participar dos eventos que visam à promoção do destino, dentre outras ações, porém mais direcionado as ações de promoção do destino.

6. Considerações finais

A conclusão geral deste trabalho volta-se para alguns aspectos relacionados a mudança no papel do Estado na condução das políticas públicas demandando uma atuação efetiva na coordenação horizontal e vertical dos distintos atores sociais como forma de proporcionar melhores resultados das ações públicas.

Tais mudanças têm se concretizado por meio de um governo mais relacional acolhendo a participação de atores não governamentais que trabalham conjuntamente gerando soluções inovadoras para resolver problemas coletivos.

Para tanto, é necessário diferenciar os processos de governança turística dos processos de cooperação com o setor privado. Neste sentido, a governança tem sido fomentada e institucionalizada por ações oriundas no âmbito de iniciativas do poder público no sentido de aglutinar os atores sociais, gerir conflitos e recursos em torno do processo de tomada de decisão visando melhores resultados relativos ao desenvolvimento turístico.

No entanto, os espaços de governança analisados apresentaram características e diferenças, principalmente, no que diz respeito à coordenação de determinados conflitos relativos à atividade turística; à instituição da cooperação; ao momento de institucionalização do espaço de governança; à prioridade em relação aos interesses do segmento que representa e/ou ao desenvolvimento do destino como um todo; e a organização por meio de entidades civis representativas dos segmentos envolvidos diretamente na atividade turística.

Algumas similitudes foram observadas em relação à decisão sobre o uso dos recursos financeiros; estabilidade da rede; representatividade e diversidade das opiniões em relação ao desenvolvimento do turismo.

As relações entre os atores sociais atuantes na governança turística local se pauta, sobretudo, pela cooperação que se caracteriza por um relacionamento não formal e de confiança em que os papéis dos envolvidos nem sempre fica claro.

Por fim, apesar de ter uma visão mais detalhada das características da governança turística em Armação dos Búzios, Bonito e Paraty, faltam algumas questões que podem ser objeto de reflexão. Como as características da governança que proporcionam melhores condições para o desenvolvimento do destino turístico. E também, análises relativas aos processos de coordenação e complexidade da tomada de decisão, visando identificar as falhas que acontecem no processo de implementação da política turística.

Agradecimento

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de doutorado pleno no exterior, processo 1553-12-7.

Bibliografia

- Beritelli, Pietro
2011. "Cooperation among prominent actors in a tourist destination". *Annals of Tourism Research*. 38 (2): 607–629.
- Carvalho, José M. de.
1997 "Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual". Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 40 (2).
- Cruz, Rita de C. A. da
2006. "Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço". in Lemos, A. I. G. de, Arroyo, M. A. e Silveira, M. L. *América Latina: cidade, campo e turismo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.
- Cruz, R de C. A da
2000. "*Políticas de Turismo e Território*". São Paulo: Contexto.
- Beaumont, Narelle, e Dredge, Diane
2010. "Local tourism governance: a comparison of three network approaches". *Journal of Sustainable Tourism*. 18 (1): 7–28.
- Blanco, Ismael e Gomá, Ricard
2003. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 26, 1 – 15.
- D'Angella, Francesca; De Carlo, Manuela; Sainaghi, Ruggero
2010. "Archetypes of destination governance: a comparison of international destinations". *Tourism Review*. 65 (4): 61-73.

- Eagles, Paul F.J.
2009. "Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas". *Journal of Sustainable Tourism*. 17 (2): 231–248.
- Edgell, D. L., Del Mastro, M., Smith, G., & Swanson, J.R
2008. *Tourism, policy and planning: yesterday, today and tomorrow*. New York: Routledge.
- Elliot, James
1997. *Tourism: politics and public sector management*. London: Routledge.
- Embratur.
1999. *Procedimentos do Programa Nacional de municipalização do Turismo*. Elaborado pela Gerência de Programas Nacionais; Supervisão de Projetos de Descentralização. Brasília, DF.
- Endres, Ana V.
2002. "Planejamento estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo do Nordeste". *Turismo em Análise*. 13: 66 – 78.
- Fratucci, Aguinaldo C.
2008. A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo, Niterói-RJ. (Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense). Brasil.
- Goeldner, Charles; Brent, Richard
2011. *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. 12th Edition. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Gulati, R., Wohlgezogen, F., e Zhelyazkov, P.
2012. "The two facets of collaboration: cooperation and coordination in strategic alliances". *The Academy of Management Annals*. 6: 531-583.
- Hall, Collin. M.
2011a. "Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first-and second-order to third-order change"? *Journal of Sustainable Tourism*, 19: 649-671.
- Hall, Colli M.
2011b. "Typology of governance and its implications for tourism policy analysis". *Journal of Sustainable Tourism*. v. 19, Nos. 4 (5), 437–457.
- Hall, Collin M. e Williams, Allan M.
2008. *Tourism and innovation*. London: Routledge.
- Hall, C. M. (1994). *Tourism and politics: policy, power and place*. London: Belhaven Press.
- Howlett, Michael
2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- Hultman, J., Hall, Collin M.
2012. "Tourism place-making governance of locality in Sweden". *Annals of Tourism Research*, 39 (2): 547–570.
- IBGE.
2015. Infográficos. Economia. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/154W>. Acesso em: 10 de setembro de 2015.
- Inskip, Edward
1991. *Tourism planning: na integrated and sustainable development approach*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Kooiman, Jan
1993. "Social-political governance: introduction". in Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance: New Government–Society Relations*. 1–8.
- Lei n.º 1920 de 20 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo. Prefeitura Municipal de Paraty.
Lei n.º 1.048, de 23 de Março de 2005. Reorganiza o Conselho e o Fundo Municipal de Turismo, e dá outras providências.
Lei n.º 145 de 26 de maio de 1999. Cria o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. Câmara Municipal de Armação dos Búzios.
Lei n.º 998 de 12 de setembro de 1995. Institui o Fundo Municipal de Turismo e dá outras providências.
- Lickorish, Leonard J., Jefferson, Alan, Bodlender, Jonathan e Jenkins, Carson L.
1991. *Developing tourism destinations: policies and perspectives*. Harlow: Longman.
- MTur.
2007c. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: *Institucionalização da Instância de Governança Regional*. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília – DF.

OECD.

2013. Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes. in Relatório territorial da OCDE: Brasil, 2013. OECD Publishing. 161 – 231. doi: 10.1787/9789264189058-pt.

O'Flynn, Janine

2008. "Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the 'collaborative turn' in public policy". in O'Flynn, J., & Wanna, J. (eds.). *Collaborative governance: a new era of public policy in Australia?* Canberra: ANU E Press. 181 - 195.

OMT.

1996. *Towards New Forms of Public-Private Partnership. The Changing role, Structure and Activities of the National Tourism Administrations*. Madrid, World Tourism Organization.

Pierre, Jon e Peters, Guy

2000. *Governance, Politics and the State*. London: MCMillan Press Ltd.

Ruhanen, L.; Scott, N.; Ritchie, B.; Tkaczynski, A. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature. *Tourism Review*. 65 (4): 4-16.

Simeon, Richard

1976. Studying Public Policy. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 9 (4): 548-580.

Stevenson, N., Airey, D., & Miller, G. (2008). Tourism policy making: the policymakers' perspectives. *Annals of Tourism Research*. 35, 3. 732–750.

Thomson, Ann M. e Perry, James L.

2006. "Collaboration Processes: Inside the Black Box". *Public Administration Review* . Special Issue. 20 – 32.

Trentin, Fábila e Fratucci; Aguinaldo C.

2013. "National Policy of Tourism in Brazil: from municipalisation to regionalization". *China-USA Business Review*, 12(7): 718 – 727.

Velasco González, María

2013. "Gestión pública del turismo. La gobernanza". in Juan Pulido Fernández, I., e López Sánchez, Y. (Eds.). *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, Servicio de Publicaciones. 469 – 519.

Velasco González, María

2008. "Gestión de destinos, ¿gobernabilidad del turismo o gobernanza del turismo?" *VI Coloquio Doctoral de Turismo y Ocio ESADE*.

Velasco González, María

2004 *La Política Turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004*. Valencia. Tirant Lo Blanch.

Weaver, Kent e Bert A. Rockman (eds.)

1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Winer, Michael B. e Ray, Karen

1994. *Collaboration handbook : creating, sustaining, and enjoying the journey*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation,

Yüksel, Fisun, Bramwell, Bill e Yüksel, Atila

2005. "Centralized and decentralized Tourism governance in Turkey". *Annals of Tourism Research*, 32 (4): 859–886.

Notas

¹ Para mais detalhes dos componentes do turismo e da gestão turística ver Goeldner e Brent (2011).

² Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

³ Instituto Chico Mendes de Biodiversidade

Recibido: 27/11/2015

Reenviado: 25/02/2016

Aceptado: 29/05/2016

Sometido a evaluación por pares anónimos

La rendición de cuentas como elemento clave en la gobernanza de los destinos turísticos

Diana Gómez*

Universidad Nebrija (España)

Ana Muñoz**

Universidad Rey Juan Carlos (España)

M^a Carmen Lafuente***

Universidad Nebrija (España)

Resumen: La rendición de cuentas se configura como un elemento clave para el éxito de los procesos de gobernanza y, sin embargo, son inexistentes los estudios que han analizado este elemento en el ámbito de la gobernanza en destinos turísticos. El presente artículo tiene como objetivo fundamental poner de manifiesto la relevancia de la rendición de cuentas a través de la necesidad que muestran los ciudadanos de que su Administración pública municipal (APM) rinda cuentas y la utilidad que otorgan al informe de sostenibilidad anual en los destinos turísticos. Para alcanzar estos objetivos, revisamos la literatura especializada relacionada para, posteriormente, llevar a cabo una encuesta dirigida a los stakeholders de los destinos turísticos españoles. La población muestreada es de 11.251 individuos, obteniendo finalmente 1.027 respuestas, que suponen un error muestral de $\pm 2,91\%$ para un nivel de confianza del 95%. Los resultados obtenidos de la investigación permiten comprobar cómo los residentes en los destinos turísticos tienen una rotunda necesidad de que su APM rinda cuentas, especialmente en el ámbito económico. Estos resultados destacan, no solo por su relevancia para el ámbito de conocimiento de la planificación y gestión en turismo sino también por las importantes implicaciones que tienen para los responsables públicos.

Palabras Clave: Rendición de cuentas; Gobernanza; Turismo; Stakeholders; Administración pública.

Accountability as a Key Element in Tourist Destination Governance

Abstract: Accountability is considered a critical aspect to successful governance processes, however, there are hardly any studies that have analyzed this element in the field of tourist destinations. This paper's main purpose is to highlight the importance of accountability through the need shown by the citizens that the municipal public administration (MPA) is held accountable and the sustainability report usefulness in the tourist destinations. In order to achieve these objectives, we reviewed existing specialist literature and then proceeded with a survey of Spanish tourist destination stakeholders. The survey sample size was 11,251 individuals, with a final response rate of 1,027, representing a sampling error of $\pm 2.91\%$ for a confidence level of 95%. The results of the investigation show how residents in tourist destinations have a crucial need for their MPAs to be accountable, especially on the economic front. These findings stand out, not only for their relevance in the field of tourism planning and management, but also for the important implications for public officials.

Keywords: Accountability; Governance; Tourism; Stakeholders; Public administration.

* Doctora en Turismo; E-mail: dianagomezbruna@gmail.com

** Docente, investigador y consultor turístico internacional; E-mail: ana.munoz@urjc.es

*** Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la UNED en el área de Métodos Cuantitativos; E-mail: Carmen.lafuente62@gmail.com

1. Introducción

Una de las principales preocupaciones que, durante los últimos años, ha estado presente en la literatura relacionada con la planificación y gestión de los destinos turísticos es la gobernanza. Autores de gran relevancia en el ámbito turístico han puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar procesos de gobernanza exitosos en los destinos generando así una abundante literatura sobre este concepto (Jamal y Getz, 1999; Dredge y Jenkins, 2007; Beaumont y Dredge, 2010; Bramwell y Lane, 2011).

La profusa literatura académica, en cambio, no presenta unanimidad a la hora de profundizar en el concepto ya que no existe una única definición internacionalmente aceptada, lo que genera cierta ambigüedad. Únicamente parece producirse cierto consenso en afirmar que la gobernanza implica un cambio en el tradicional modo de gobernar del sector público, pasando a procesos de gobierno abiertos a la participación de los diversos grupos de interés.

Dentro de ese cambio en el modo de gobernar, diversas instituciones y autores proponen la necesidad de fomentar los mecanismos de rendición de cuentas del sector público¹ para así mejorar la gobernanza (Barzelay, 1998; Guarini, 1999; Mulgan, 2000a; OCDE, 2003; Steccolini, 2004; Valverde, 2004), especialmente debido al papel clave que tiene en la confianza y la legitimización del sector público ante estos (Farneti y Siboni, 2011).

A pesar de esta evidente necesidad, en la literatura académica relacionada con la gestión pública, son todavía escasos los estudios que han analizado la percepción que tienen los ciudadanos sobre la rendición de cuentas externa del sector público. Por ello, esta investigación se centra en el nivel local dado el papel clave que desempeña este nivel administrativo en el ámbito de los destinos turísticos.

Estas consideraciones contribuyeron a conformar una de las principales preguntas de nuestro estudio: ¿Cuál es la necesidad que muestran los diversos *stakeholders* de los destinos turísticos sobre la rendición de cuentas de su Administración pública municipal (APM)? Partiendo de esta pregunta, analizamos si el mecanismo más utilizado de rendición de cuentas en el sector privado, el informe de sostenibilidad² anual, podía aplicarse al sector público.

Posteriormente, y con el objeto de contrastar lo anterior, realizamos un estudio en el ámbito del sector turístico español. Este trabajo tenía como objetivos: (i) conocer la percepción que tienen los *stakeholders* de los destinos turísticos sobre la rendición de cuentas de su APM; (ii) analizar si las diversas variables sociodemográficas (edad, nivel de formación, comunidad autónoma de residencia y grupo de agente con el que se identifica) influían en esa percepción; (iii) determinar el ámbito que los grupos de interés consideran más relevante para una posible rendición de cuentas; (iv) y, por último, saber si los diversos grupos de interés consideran el informe anual de rendición de cuentas un instrumento útil para una rendición de cuentas real y efectiva.

Esta investigación se ha centrado en España por ser uno de los países líderes tanto en llegadas de turistas internacionales (64,97 millones en 2014) como en ingresos internacionales por turismo (63.094 millones de euros en 2014) según datos del Instituto de Estudios Turísticos (IET, 2015). La metodología utilizada ha sido la cuantitativa a través de la técnica de la encuesta, la cual se dirigió a los *stakeholders* de los destinos turísticos españoles, en concreto, a aquellos localizados en los 151 puntos turísticos de la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

2. La rendición de cuentas: reto del sector público en los procesos de gobernanza

El sector público desarrolla su actividad en un complejo contexto caracterizado por un descenso en los niveles de confianza de los ciudadanos que hace necesario hacer frente a determinadas reformas³. Estos retos habrían de mejorar la confianza y, en consecuencia, los niveles de desafección política y de legitimidad en el sistema democrático (Di Palma, 1970; Bresser, 1996; Prats i Catalá, 2001; Fernández *et al.*, 2008; Bouckaert, 2012).

En este contexto, una de las propuestas de gran parte de las instituciones a nivel internacional y de un buen número de los expertos en el tema, es la de mejorar los sistemas de *rendición de cuentas* y en definitiva, la consecución de una mayor *transparencia* de la acción pública (Ostrom, 1973; World Bank, 1992; BID, 2003; OECD, 2003; Blind, 2007; Vernis y Mendoza, 2009).

Ambos términos, rendición de cuentas y transparencia, se encuentran ampliamente relacionados y a veces incluso son confundidos entre sí. Sin embargo, la transparencia es necesaria pero no suficiente para construir la rendición de cuentas (Fox, 2008: 175). En concreto, la transparencia hace referencia al “acceso público a la información acerca del desempeño del Estado” (Fox, 2008: 177) mientras que la

rendición de cuentas va más allá, al surgir de la relación entre dos partes en la que una de ellas tiene la obligación de explicar a la otra sus decisiones y acciones así como los resultados y efectos que de ellas derivan.

Este último término castellano no incluye en su concepción uno de los elementos clave para su equivalente anglosajón, *accountability*⁴, que sí conlleva, además de lo ya descrito, la obligación de someterse a cualquier tipo de control para verificar la consistencia de la información.

Siguiendo esta línea, en nuestro trabajo entendemos que la rendición de cuentas supone la asunción de la responsabilidad por parte del sector público de explicar y justificar las decisiones, el desarrollo, la gestión, resultados y efectos de la actuación pública quedando sometido a las posibles consecuencias/sanciones en el periódico diálogo con sus *stakeholders*.

De este modo, podemos afirmar que existen dos dimensiones fundamentales en el concepto de rendición de cuentas. Se trata del concepto de *answerability* que se refiere a la obligación de explicar las acciones y justificar los hechos ante quienes les han confiado esas responsabilidades (Mulgan, 2000; Schedler, 2004; Steccolini, 2004; Bovens, 2007) y el de *enforcement* que hace referencia a las acciones orientadas al cumplimiento de la ley y las acciones relacionadas con el control y la sanción (O'Donnell, 1997; CLAD, 2000; Mulgan, 2000; Schedler, 2004; Steccolini, 2004; Bovens *et al.*, 2008).

No obstante, aún en nuestros días, el significado y sentido de esta obligación no está totalmente definido al tratarse de un concepto multidimensional –debido a las diversas dimensiones que puede englobar–, multidireccional –por los múltiples agentes ante los que puede o debe rendir cuentas–, y cambiante –por encontrarse en constante evolución y adaptación a los diversos contextos socioeconómicos, políticos y culturales–.

3. Evolución de la rendición de cuentas en el sector público

Históricamente el sector público ha justificado algunos de sus actos ante diferentes sujetos y de diversas maneras por estar obligado a ello. Aunque el concepto de rendición de cuentas tiene su origen en el siglo XIII, es a partir del siglo XVIII cuando adquiere un sentido que se aproxima más a lo que actualmente entendemos por rendición de cuentas.

En el desempeño de sus funciones, el sector público tiene la responsabilidad de, por un lado, cumplir con su labor de una manera honesta y fiel a las normas establecidas y, por otro, definir las políticas más adecuadas en base al interés general, de llevarlas a cabo de una manera eficaz y eficiente y de asumir la responsabilidad asociada a estos dos ámbitos pero también a las consecuencias que de ellos se derivan.

De este modo, desde hace siglos existe un claro vínculo entre el sector público, como responsable de la gestión de los recursos públicos, y los ciudadanos propietarios de esos recursos. Este vínculo genera por un lado, la obligación de los primeros de justificar y explicar sus decisiones ante diversos sujetos y por otro, el derecho de los segundos a exigir responsabilidades.

A pesar de ello, el término rendición de cuentas ha adquirido diversas significaciones a lo largo de las diversas etapas del sector público. Al analizar la evolución de la rendición de cuentas en el sector público se observa que este ha desarrollado tradicionalmente una rendición de cuentas interna, realizada ante niveles administrativos jerárquicamente superiores o ante entidades auditoras. En esta aproximación de la rendición de cuentas, el foro estaba formado por los *stakeholders* internos mientras que la rendición de cuentas hacia los grupos externos era prácticamente inexistente.

Así, por ejemplo, durante la etapa burocrática de la gestión pública predomina una visión de la rendición de cuentas centrada en un control rígido sobre los procedimientos y en la adaptación de los presupuestos a la ley y las normas. Mientras, en la etapa de la Nueva Gestión Pública (NGP), la rendición de cuentas evoluciona hacia el control sobre el desempeño gubernamental, sobre la eficacia y eficiencia y sobre los resultados y los efectos logrados. La relevancia y el alcance de la rendición de cuentas en estas etapas se encuentra ciertamente limitado por las ideas predominantes que caracterizan estos dos modelos de organización y gestión públicos.

Es en los últimos años, con la llegada de la gobernanza, cuando la rendición de cuentas amplía su relevancia y alcance. La gobernanza atribuye a la rendición de cuentas un papel clave en la gestión pública y amplía su espectro hacia una visión holística e integrada que permite pensar en una rendición de cuentas más adecuada a las necesidades de la sociedad actual.

De esta manera, la rendición de cuentas se convierte en uno de los símbolos de la buena gobernanza (Blind, 2007; Nunkoo *et al.*, 2012; Bovens, 2005) apareciendo en la agenda de gobiernos de todo el mundo como uno de los retos a conseguir por el sector público.

4. Fundamentos teóricos de la rendición de cuentas

Un buen número de teorías, como la *Teoría de Agencia*, *Teoría de la Legitimidad*, *Teoría de los Stakeholders*, *Economía Política* o *Teoría Institucional*, entre otras, han contribuido a explicar y justificar esta necesidad de “responder de” que existe en la relación que se establece entre el sector público y los ciudadanos, representados a través de los diversos grupos de interés.

Aunque cada una de ellas permite fundamentar el concepto de rendición de cuentas en el sector público de manera individual, bajo nuestro punto de vista resulta de mayor interés adoptar una perspectiva multienfoque ya que esta permite aproximarse desde diversas perspectivas a las motivaciones y razones por las que es necesario que el sector público rinda cuentas ante sus diversos grupos de interés.

Ya en los años setenta, Ostrom señala la necesidad de fortalecer el principio de que “un buen gobierno es un gobierno controlado, pero controlado por la eficiencia, por mecanismos de medición de resultados, que comprenda la realidad de las redes de política en las que se mueve la burocracia en las democracias contemporáneas” (Ostrom, 1973: 131-132).

En la sociedad actual cada vez son más los grupos que demandan al sector público que sea más transparente en sus acciones y decisiones, que dé cuenta de las políticas y las prácticas que realizan sus instituciones en todas sus facetas. Para la OECD (2003) entre las condiciones necesarias para que los ciudadanos recuperen la confianza en los poderes públicos se encuentran “una buena instrucción cívica, procedimientos transparentes y la responsabilización” (OECD, 2003: 17).

Precisamente estas diversas aproximaciones contribuyen a constatar la necesidad de rendición de cuentas en la esfera pública y permiten también aproximarse a quiénes han de ser considerados los diversos grupos de interés ante los que el sector público debe rendir cuentas.

En los últimos años, la aplicación de la Teoría de los *Stakeholders* o la Teoría de la Legitimidad han permitido ampliar el número de grupos de interés ante los que el sector público debe rendir cuentas a todos aquellos que se ven influidos y/o influyen por/en él. Podemos afirmar por tanto que, en la actualidad, la rendición de cuentas adquiere una perspectiva multidireccional.

Los denominados *stakeholders* externos, el conjunto de ciudadanos en sus diferentes roles –clientes, pagadores de impuestos, empleados, proveedores, etc.– forman parte del foro ante el que el sector público debe rendir cuentas y es este tipo de rendición de cuentas, denominada rendición de cuentas política-pública, la que adquiere mayor relevancia en relación con el fomento y mejora de la gobernanza, muy especialmente en el caso de las entidades locales, ámbito de estudio del presente trabajo de investigación.

5. El informe de sostenibilidad como herramienta para la rendición de cuentas pública

El complejo entramado de relaciones entre el sector público y sus grupos de interés determina los mecanismos utilizados para llevar a cabo una rendición de cuentas real y efectiva. A pesar de que existen múltiples mecanismos para la rendición de cuentas externa (foros, auditorías, encuestas, etc.), nuestra investigación se centra en el informe de sostenibilidad.

En este sentido, en los últimos años, la publicación de informes o *reporting*⁵ se ha convertido en uno de los mecanismos más utilizados para la rendición de cuentas, especialmente en el sector privado, mientras que las organizaciones del sector público no han seguido este ritmo (Farneti y Guthrie, 2008). La publicación de informes hace referencia a la provisión de información por un agente en una forma, tiempo y lugar determinado dirigida a sus grupos de interés. En sus formas más elaboradas, el informe puede suponer información diaria o complejos informes financieros (Dubnick, 2003b).

Tradicionalmente, el tipo de informe más utilizado y también desarrollado, tanto en el sector público como en el sector privado, ha sido el informe financiero. En la mayor parte de países, las grandes corporaciones y también el sector público se han visto obligadas a publicar información económico-financiera sobre sus cuentas siguiendo unos requisitos legales o profesionales.

Sin embargo, el informe financiero no permite medir los impactos sociales y medioambientales de la organización (Steccolini, 2004; Farneti y Guthrie, 2008) preocupación que, desde la década de los sesenta, se encuentra cada vez más extendida entre la sociedad haciendo necesario que las organizaciones publiquen informes más amplios que incluyan este tipo de requerimientos.

Para referirse a esta información sobre aspectos más allá de los financieros, se han extendido diversos términos como balance social, informe triple cuenta de resultados⁶, informe social, medioambiental y de sostenibilidad⁷ o informe/memoria de sostenibilidad o de RSC.

En el ámbito del sector público, partiendo del amplio desarrollo en el sector privado, el término “informe de sostenibilidad” es también el término más ampliamente aceptado y utilizado. Para Ball es la manera de rendir cuentas que ayuda a los gobiernos y a otros *stakeholders* a “comprender el acercamiento o alejamiento de las comunidades hacia la sostenibilidad” (Ball, 2002:61).

Se trata, en definitiva, de una aproximación a través de la cual publicar información del desempeño de todas las áreas, incluyendo las dimensiones económica, social y medioambiental pero también las decisiones tomadas por el máximo poder de la organización.

Teniendo en cuenta esta perspectiva, consideramos que la publicación de informes integrados de sostenibilidad podría generar diversos impactos positivos tanto en la propia la gestión del sector público como en la percepción que los ciudadanos tienen de él.

6. La situación de la publicación de informes de sostenibilidad en el ámbito público

En el caso del sector público, la presentación de informes de sostenibilidad parece que se está produciendo más lentamente que en el sector privado (Ball, 2004; Ball y Grubnic, 2007; Farneti y Guthrie, 2008; Bellringer *et al.*, 2011; Navarro *et al.*, 2011). Existe una importante ausencia en las prácticas de publicación de información en sostenibilidad por parte de las entidades públicas que pone de manifiesto el desconocimiento y la falta de aplicabilidad en este ámbito (Farneti y Guthrie, 2008) aunque no la falta de interés ya que algunas entidades están utilizando otros mecanismos para la publicación de información (Navarro *et al.*, 2011)

Al igual que ha ocurrido entre las grandes corporaciones, el sector público ha concentrado la publicación de información en el ámbito financiero por estar, en la mayor parte de los casos, obligados a ello mientras que ha dejado a un lado la publicación de otro tipo de información.

Al analizar la publicación de información por parte del sector público, detectamos que durante la etapa del modelo burocrático, esta publicación se limitaba al cumplimiento de los procedimientos legales y técnicos en la gestión así como al control de gastos. Los informes se publican generalmente para el uso interno, en especial para facilitar el control por parte de las organizaciones auditoras. Con las reformas generadas por la NGP, la rendición de cuentas pasa a un primer plano y con ella la publicación de información. La orientación hacia el desempeño y los resultados, la utilización de sistemas de control y medición y el énfasis en la transparencia generan una nueva visión de la rendición de cuentas en el sector público en la que se hace cada vez más necesario informar a los diversos *stakeholders* sobre la gestión de los recursos públicos y los resultados obtenidos. En los últimos años además, como veíamos en anteriores epígrafes el foco se pone también en los efectos de la acción pública sobre sus grupos de interés.

Además de esta nueva visión, los cambios ocurridos en el entorno en el que el sector público opera requieren de él que haga pública información útil y verificable. Las demandas ciudadanas en favor de la transparencia hacen imprescindible la publicación de información que haga referencia a los ámbitos social y medioambiental en las estrategias, actividades, desempeño e impactos de las entidades públicas, como ya están haciendo algunas de ellas con la presentación de memorias de sostenibilidad o la realización de auditorías sociales (Ball, 2004).

Sin embargo, la publicación de información sobre sostenibilidad del sector público no ha recibido la atención necesaria, ni por parte de la propia Administración ni por parte del ámbito académico, por lo que es necesario desarrollar investigaciones que analicen la naturaleza de la rendición de cuentas sostenible en las instituciones públicas (Ball, 2004; Steccolini, 2004; Ball y Grubnic, 2007) y el diseño de los informes de sostenibilidad como un elemento clave en la rendición de cuentas (Dubnick, 2003).

Durante los últimos años, se ha experimentado un aumento en el número de autores que han estudiado diversos aspectos relacionados con el informe de sostenibilidad en las entidades públicas, entre otros, sobre el concepto de informe de sostenibilidad (Ball, 2004); el valor del informe de sostenibilidad (Steccolini, 2004; Marcuccio y Steccolini, 2005), los factores de influencia (Sciulli, 2011) o las metodologías para la elaboración de informes (Brown *et al.*, 2009).

Asimismo, han aparecido estudios que analizan la situación de la publicación de informes de sostenibilidad en diversos países como Australia (Ryan *et al.*, 2002; Farneti y Guthrie, 2008; Hoque, 2008), Canadá (Blanco *et al.*, 2011), España (Larriñaga y Pérez-Chamorro, 2008), Nueva Zelanda (Bellringer *et al.*, 2011), Reino Unido (Jones y Pendlebury, 2004; Ball, 2004) o Italia (Steccolini, 2004; Marcuccio y Steccolini, 2005 y 2009).

7. Posturas a favor y en contra de la utilización del informe de sostenibilidad en el ámbito público

Entre todas las investigaciones que han profundizado en el uso de informes de sostenibilidad en el sector público, destacan dos vertientes opuestas en lo que se refiere a la utilidad del informe: la de los beneficios del informe de sostenibilidad y la de los problemas del mismo.

En el grupo que consideran el informe de sostenibilidad como un mecanismo fundamental en el ámbito público, existen diversas razones que se pueden agrupar en dos visiones principales: *visión instrumental* y *visión hacia los stakeholders*.

La *visión instrumental* es aquella que considera el informe de sostenibilidad como uno de los principales medios para lograr determinados objetivos en el sector público. En este sentido, hay quienes afirman que el informe es una parte fundamental en los sistemas de control como mecanismo para asegurar la congruencia entre los objetivos de la organización y las acciones de las diferentes unidades (Dubnick, 2003; Farneti y Bestebreuer, 2004); para la toma de decisiones (Ryan *et al.*, 2002); o para el progreso hacia el desarrollo sostenible (Farneti y Siboni, 2011).

En el segundo grupo, el de la *visión hacia los stakeholders*, autores como Farneti y Guthrie (2008) consideran que el primer objetivo del informe de sostenibilidad es informar a los *stakeholders* internos siendo la principal razón la mejora la imagen de la entidad pública ante sus *stakeholders* externos.

A pesar de todos estos argumentos, también hay otro grupo de autores que han identificado diversos problemas a la hora de utilizar el informe de sostenibilidad en el sector público y, por tanto, consideran que su valor es relativo. Los argumentos pueden ser agrupados en función de tres perspectivas: la *utilidad del informe*, los *problemas en la elaboración* del informe y la *utilidad* para el usuario.

En la perspectiva relacionada con la *utilidad del informe*, destacan los problemas relacionados con la utilización real por parte de los usuarios actuales así como la baja calidad de los informes, la falta de su uso para la comunicación externa o la no complementariedad con mecanismos alternativos (Steccolini, 2004).

La segunda perspectiva se basa en los problemas encontrados por parte del sector público en la *elaboración de los informes* entre las que destacan la no colaboración de los gestores, la no comprensión de la utilidad del mismo, la resistencia a la recolección de datos adicionales, la dificultad para identificar los temas relevantes, los recursos limitados o el excesivo coste en la elaboración y la complejidad de las metodologías para desarrollarlo (Bellringer *et al.*, 2011).

Por último, la tercera perspectiva se basa en los *usuarios de los informes de sostenibilidad*. Entre los problemas relacionados con los usuarios, se identifican algunos como la existencia de una demanda relativamente baja del informe de sostenibilidad, el poco interés de los usuarios, la no inclusión en el informe de información relevante, la complejidad del formato o el lenguaje o la disponibilidad real de los informes (Jones y Pendlebury, 2004).

A pesar de tener elementos en contra, en el presente trabajo consideramos que la utilización del informe de sostenibilidad es un mecanismo fundamental para la rendición de cuentas efectiva del sector público ante sus *stakeholders*. Los beneficios que puede generar el informe de sostenibilidad se posicionan muy por encima de los argumentos en contra, y quizá cabe plantearse que estos argumentos en contra sirvan en realidad para mejorar la calidad de los informes de sostenibilidad así como su accesibilidad y utilización por los diversos grupos de interés.

8. Metodología

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados y, dadas las características de nuestra investigación, consideramos que el enfoque metodológico más apropiado es el cuantitativo a través de la técnica de la encuesta la cual “utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p.5).

La naturaleza de nuestra investigación es de carácter cuantitativa y de tipo descriptivo. La población está formada por todos los sujetos involucrados de manera directa o indirecta (*stakeholders*) en el sistema turístico de los 151 puntos turísticos establecidos por la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La selección de la población muestreada se generó de manera aleatoria, considerándose el muestreo probabilístico. Se estableció que todos los integrantes de la población a encuestar, tenían que tener una vinculación con un destino turístico, bien por residir en él o bien por desarrollar su labor profesional

en él. Además, fueron incluidos en la encuesta académicos, docentes y/o investigadores, relacionados con el análisis del sistema turístico en España.

Así, nuestra población estuvo formada por los diversos grupos de interés o *stakeholders* de los 151 destinos turísticos considerados puntos turísticos por el INE y, dada la inexistencia de una base de datos de los individuos objeto de nuestro estudio, los meses de abril y mayo de 2013 los dedicamos exclusivamente a la elaboración de una base de datos lo más completa posible, que finalmente está formada por 11.251 contactos. Gracias a esta amplia base de datos, logramos una alta tasa de respuesta ya que finalmente obtuvimos 1.027 respuestas válidas que suponían un error muestral del 2,91%.

10. Instrumento y procedimiento

El diseño del instrumento de investigación, el cuestionario, se realizó con el fin de que las diversas cuestiones en él incluidas nos permitieran cumplir con los objetivos establecidos. El cuestionario recogió una serie de preguntas cerradas y medidas con escala Likert (de 1 a 5) dirigidas a conocer la opinión de los encuestados sobre diversos ámbitos relacionados con la rendición de cuentas, objeto de estudio de este trabajo.

La primera pregunta hizo referencia a la necesidad de rendición de cuentas que perciben los encuestados, es decir, la necesidad de que la APM explique y justifique sus decisiones políticas, acciones, resultados y efectos en lo relativo al turismo así como a los impactos que genera. La escala utilizada fue una escala Likert de 1 a 5, en la que 1 era “Nada necesario” y 5 “Totalmente necesario”.

Las siguientes preguntas tuvieron como objetivo conocer la opinión de los encuestados sobre el grado de necesidad de rendición de cuentas por parte de la APM en los ámbitos económico, sociocultural y medioambiental. De nuevo, la escala utilizada fue de 1 a 5 donde 1 era “Nada necesario” y 5 “Totalmente necesario”.

Por último, la última pregunta versó sobre la utilidad de la publicación, por parte de la APM en destinos turísticos, de un informe anual con la información económica, socio-cultural y medioambiental. Al igual que en el resto de preguntas se utilizó una escala Likert de 1 a 5 donde 1 era “Nada útil” y 5 “Totalmente útil”. Estas dos últimas preguntas contribuyeron a validar las respuestas obtenidas en la pregunta sobre la necesidad de rendición de cuentas de los encuestados ya que porcentajes de respuesta similares confirmarán la necesidad de que la APM rinda cuentas.

El cuestionario final fue enviado, junto con una carta de presentación en la que se justificaban los motivos de la encuesta, a los 11.251 individuos que formaron nuestra base de datos.

Tabla 1: Ficha técnica de la encuesta.

Población	Infinita (todas las personas relacionadas con los 151 destinos turísticos seleccionados y académicos del sistema turístico)
Población muestreada	Finita: 11.251 individuos
Ámbito geográfico	España
Tipo de entrevista	Encuesta autoadministrada por internet
Procedimiento de muestreo	Aleatorio polietápico
Tamaño muestral	N = 1.027
Error muestral	±2,91% (con p=q=50 y confianza del 95%)
Fecha de trabajo de campo	Noviembre – Diciembre 2013
Tratamiento de la información	Doble grabación de los datos en Excel Paquete estadístico IBM SPSS (versión 20,0)

Fuente: elaboración propia.

La distribución del cuestionario fue electrónica, vía e-mail, utilizando la plataforma web “Encuesta Fácil” (www.encuestafacil.com) en español. El primer envío de cuestionarios se realizó de manera escalonada desde el 05 de noviembre hasta el 19 de noviembre de 2013. A partir de esa fecha se volvió a enviar de nuevo el cuestionario a las entidades y sujetos que no respondieron a la primera solicitud y se cerró la recogida de respuestas al cabo de cuatro semanas (el 17 de diciembre de 2013).

Del total de envíos, el cuestionario fue cumplimentado por un total de 1.027 contactos, determinando una muestra con un nivel de confianza del 95% y un error de $\pm 2,91\%$ y $p=q=50$. Las respuestas obtenidas fueron procesadas con el software SPSS Versión 20.0 de IBM.

11. Muestra

La muestra obtenida en la investigación empírica está formada por un total de 1.027 cuestionarios cuyo perfil mayoritariamente se corresponde con edades comprendidas entre los 34 y los 56 años y con estudios universitarios; que proceden de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Islas Baleares e Islas Canarias y que se identifican, mayoritariamente, con el sector privado, especialmente con el subsector de alojamientos, y con la sociedad civil, con asociaciones de vecinos y culturales.

12. Resultados

Necesidad de rendición de cuentas

Tal y como se mencionó con anterioridad, el objetivo principal del cuestionario fue el de conocer la necesidad de los encuestados sobre la rendición de cuentas de los destinos turísticos españoles a nivel general así como su necesidad en diferentes ámbitos como el económico, sociocultural y medioambiental. Asimismo, también se quiso conocer la opinión de los encuestados sobre la utilidad de la publicación de un informe anual de rendición de cuentas por parte de la APM.

Los resultados sobre la necesidad que tienen los *stakeholders* de que la APM rinda cuentas, es decir, que explique y justifique sus decisiones políticas, acciones y desempeño en lo relativo al turismo, muestran el valor más alto de todo el cuestionario ($M=4,59$) lo que evidencia una elevada necesidad de que la APM rinda cuentas ante sus diversos *stakeholders*, existiendo además escasa dispersión en las respuestas ($DT=0,674$).

Tabla 2: Necesidad de rendición de cuentas de la APM.

	Media	DT
Necesidad de rendición de cuentas	4,59	0,674

N= 1.027

Fuente: elaboración propia.

Del total de encuestados, un altísimo porcentaje considera más que necesaria la rendición de cuentas (Tabla 3). En concreto, el 91% la considera bastante o totalmente necesaria (el 69,2% corresponde a la respuesta “Totalmente necesaria” y el 21,8% a “Bastante necesaria”). En cambio, un porcentaje insignificante (0,7%) la considera poco o nada necesaria.

Tabla 3: Necesidad de rendición de cuentas de la Administración pública municipal.

	Frecuencia	Porcentaje
Nada necesario	1	0,1%
Poco necesario	6	0,6%
Necesario	85	8,3%
Bastante necesario	224	21,8%
Totalmente necesario	711	69,2%

N=1.027

Fuente: elaboración propia.

Con el fin de analizar si el perfil sociodemográfico del encuestado afecta a la necesidad de rendición de cuentas, analizamos a continuación si existen diferencias en función de las variables categóricas.

Las medias para los diferentes grupos de edad son similares, si bien, destaca que el grupo de mayor edad es el que muestra una menor necesidad de rendición de cuentas por parte de la APM (M=4,40, DT=0,883) mientras que el grupo inmediatamente anterior (57-68 años) presenta los valores más altos (M=4,67, DT=0,636). Las desviaciones típicas muestran además poca dispersión en las respuestas.

Al analizar los resultados de la percepción de la necesidad de rendición de cuentas por nivel de estudios se observa que el grupo sin estudios es el que percibe una mayor necesidad de rendición de cuentas (M=4,75, DT=0,500) mientras que, sorprendentemente⁹, el siguiente grupo por nivel de formación, el de estudios primarios, es el que lo considera menos necesario (M=4,33, DT=0,816).

En lo referente a la necesidad de rendir cuentas según la variable geográfica, todas las comunidades autónomas muestran resultados muy similares, siendo País Vasco (M=4,87, DT=0,346) y Galicia (M=4,83, DT=0,437) los que reclaman una mayor rendición de cuentas mientras que los menos interesados en la rendición de cuentas son los pertenecientes a Cantabria (M=4,50, DT=0,694), Comunidad de Madrid (M=4,52, DT=0,754) y Aragón (M=4,53, DT=0,751).

Por último, en cuanto a la necesidad de rendición de cuentas por tipología de agente es el grupo perteneciente a la Administración pública el que muestra una menor necesidad de rendición de cuentas (M=4,52, DT=0,713). El resto de grupos muestran resultados similares, siendo el grupo que percibe una mayor necesidad de rendición de cuentas el de los medios de comunicación locales (M=4,68, DT=0,596).

Percepción de la necesidad de rendición de cuentas según el ámbito

En relación a la necesidad de rendir cuentas en los tres ámbitos preguntados –económico, sociocultural y medioambiental– los resultados muestran valores similares (Tabla 4), siendo el ámbito económico en el que destaca una mayor necesidad de rendición de cuentas (M=4,54, DT=0,746), seguido del ámbito medioambiental (M=4,47, DT=0,779) y por último del ámbito sociocultural (M=4,43, DT=0,763).

Tabla 4: Necesidad de la rendición de cuentas de la APM en los ámbitos económico, sociocultural y medioambiental.

	Media	DT
Necesidad RC ámbito económico	4,54	0,746
Necesidad RC ámbito sociocultural	4,43	0,763
Necesidad RC ámbito medioambiental	4,47	0,779

N=1.027

Fuente: elaboración propia.

Los resultados obtenidos para cada uno de los ámbitos de estudio según las variables sociodemográficas presentan resultados relativamente similares, resultando que, en el grupo de 46-56 años, los sujetos pertenecientes a las comunidades autónomas de País Vasco y Galicia y las Asociaciones de la sociedad civil son los que tiene una mayor necesidad de rendición de cuentas (Tabla 5).

Tabla 5: Descripción del perfil de necesidad de rendición de cuentas según los ámbitos económico, sociocultural y medioambiental.

	Edad	Nivel formativo	CCAA	Agente
Ámbito económico	46-56 años	Estudios superiores	País Vasco y La Rioja	Asociaciones sociedad civil
Ámbito sociocultural	46-56 años	Sin estudios	País Vasco y Galicia	Asociaciones sociedad civil
Ámbito medioambiental	57-68 años	Sin estudios	Galicia y País Vasco	Asociaciones sociedad civil

Fuente: elaboración propia.

Estos niveles tienen resultados menos homogéneos en función del nivel formativo, ya que es el grupo de estudios superiores el que demanda más rendición de cuentas económica y, sin embargo, el grupo de sin estudios es el que más lo hace en los ámbitos sociocultural y medioambiental.

Utilidad del informe de rendición de cuentas anual o de sostenibilidad

Como último objetivo en el bloque dedicado a la rendición de cuentas, teníamos el de conocer la opinión de los encuestados sobre la utilidad de la publicación de un informe anual de rendición de cuentas por parte de la APM.

Según los resultados obtenidos, se puede afirmar que hay una tendencia muy favorable a la utilidad de la publicación de un informe de rendición de cuentas ($M=4,25$, $DT=0,849$) (Tabla 6).

Tabla 6: Utilidad de la publicación de un informe anual de rendición de cuentas de la APM.

	Media	DT
Utilidad de publicación de un informe anual	4,25	0,849

N= 1.027

Fuente: elaboración propia.

Un porcentaje elevadísimo de los encuestados, el 96,4%, considera el informe anual de rendición de cuentas útil, bastante útil o totalmente útil y solamente el 3,6% lo consideran poco útil o nada útil (Tabla 7).

Tabla 7: Utilidad de la publicación de un informe anual de rendición de cuentas de la APM.

	Frecuencia	Porcentaje
Nada útil	3	0,3%
Poco útil	34	3,3%
Útil	154	15,0%
Bastante útil	351	34,2%
Totalmente útil	485	47,2%

N=1.027

Fuente: elaboración propia.

Con el fin de analizar la influencia de los factores sociodemográficos en la percepción de la utilidad de publicación de un informe anual de rendición de cuentas se analizan los resultados descriptivos para cada uno de ellos.

Según la edad, es el grupo de menor edad el que considera el informe de rendición de cuentas anual más útil ($M=4,31$, $DT=0,825$). A este le sigue el grupo de entre 57-68 años ($M=4,30$, $DT=0,809$), siendo también el grupo que mostraba una mayor necesidad de rendición de cuentas. Por otro lado, el grupo de entre 46-56 años, que aparecía como el que más demandaba la rendición de cuentas económica y sociocultural y el segundo en demandar la rendición de cuentas medioambiental, es en este caso es el que considera el informe de rendición de cuentas anual menos útil ($M=4,16$, $DT=0,882$).

Por nivel formativo, es el grupo de sin estudios el que más útil considera el informe anual ($M=4,50$, $DT=0,57$) y es el grupo inmediatamente posterior en nivel de estudios, el de estudios primarios, el que lo considera menos útil ($M=3,83$, $DT=0,917$).

Según la comunidad autónoma, son la Comunidad de Madrid ($M=4,48$, $DT=0,700$) y el País Vasco ($M=4,43$, $DT=0,774$) los que consideran que el informe de rendición de cuentas anual tiene mayor utilidad mientras que Castilla La Mancha es la comunidad que lo considera menos útil ($M=4,00$, $DT=0,791$).

estando muy por debajo de la media para el total de comunidades autónomas. En este sentido, cabe resaltar que, como ya vimos anteriormente, el País Vasco es la comunidad que mostraba mayor necesidad de rendición de cuentas.

Finalmente, según la tipología de agente, los medios de comunicación y las asociaciones empresariales son los dos agentes que consideran más útil el informe anual ($M=4,38$ y $M=4,37$ respectivamente) mientras que los integrantes de la propia Administración pública son los que lo ven menos útil ($M=4,08$, $DT=0,907$), siendo estos los que también consideraban la rendición de cuentas menos necesaria. Estos resultados coinciden, por tanto, con los obtenidos para la variable de rendición de cuentas general por lo que, son los grupos que consideran más necesaria la rendición de cuentas los que también consideran el informe anual más útil.

Como conclusión del análisis de los datos obtenidos, se puede afirmar que los encuestados perciben como muy necesario el que la APM rinda cuentas de sus decisiones, acciones y resultados ya que una amplísima mayoría lo considera bastante o totalmente necesario (91%). Según los ámbitos –económico, sociocultural y medioambiental–, los encuestados muestran gran interés en las tres dimensiones si bien es la económica en la que los encuestados presentan una mayor necesidad de rendición de cuentas.

Por último, en cuanto a la percepción de la utilidad del informe de rendición de cuentas, también una amplísima mayoría (96,4%) valora la utilidad del informe de rendición de cuentas anual; en concreto, cerca de la mitad de los encuestados (47%) lo consideran totalmente útil. Estos resultados reafirman la necesidad que tienen los encuestados de que la APM rinda cuentas y posicionan al informe de rendición de cuentas anual como un instrumento efectivo para llevarla a cabo.

13. Conclusiones

La rendición de cuentas se ha convertido en las últimas décadas en *un símbolo de buena gobernanza*. A pesar de ello, no existen trabajos específicos en el ámbito de la gobernanza turística que hayan analizado esta relevancia ni su aplicación al sector público, de ahí la importancia de nuestro estudio.

Dentro de las diversas tipologías de rendición de cuentas, podemos determinar que la que resulta especialmente relevante para la gobernanza es la rendición de cuentas hacia los denominados *stakeholders* externos, es decir, *la rendición de cuentas política-pública*, muy especialmente en el caso de las entidades locales, ámbito de estudio del presente trabajo de investigación.

Entre los diversos mecanismos utilizados para la rendición de cuentas hacia los *stakeholders* externos, hemos verificado que *los informes de sostenibilidad pueden ser un instrumento útil para la rendición de cuentas externa* debido a los diversos impactos positivos que generan tanto en la propia la gestión del sector público como en la percepción que los ciudadanos tienen de él. Todo ello a pesar de que somos conscientes de las dificultades que puede encontrar el sector público para la publicación de estos informes –relacionadas con la complejidad en la elaboración del informe o la utilidad del mismo–.

El elevado valor medio (4,59 sobre 5) y el rotundo resultado en las frecuencias (el 91% considera bastante o totalmente necesaria la rendición de cuentas de la APM) nos permiten establecer una conclusión de gran relevancia: *existe una importante evidencia sobre la elevada necesidad de que la APM rinda cuentas ante sus diversos grupos de interés en los destinos turísticos españoles*.

Además, nuestro estudio nos ha permitido identificar que *es el ámbito económico el que más preocupa a los encuestados lo que pone de manifiesto la relevancia que este tema tiene en los destinos turísticos*, hecho ya identificado por gran parte de la literatura turística.

En cuanto a la utilidad que los diversos agentes ven en el informe de rendición de cuentas anual destaca que este es considerado por el 96,4% de los encuestados como un mecanismo útil para la rendición de cuentas. Estos resultados corroboran el fundamento de que *el informe de rendición de cuentas anual es un mecanismo de utilidad para la rendición de cuentas del sector público*.

Como síntesis, podemos afirmar que los ciudadanos tienen una absoluta necesidad de que la APM rinda cuentas sobre las decisiones, acciones, resultados y efectos de sus políticas públicas, siendo el ámbito económico el que más preocupa a los ciudadanos y considerando el informe de sostenibilidad como un mecanismo útil para llevarla a cabo.

Así, partiendo de que la rendición de cuentas es un símbolo de buena gobernanza, sería interesante que se comiencen a desarrollar procesos de rendición de cuentas que amplíen las medidas que el sector público ha desarrollado hasta el momento y que ha quedado demostrado los ciudadanos consideran insuficientes.

Bibliografía

- Ball, Amanda.
2002. *Sustainability Accounting in UK Local Government: An Agenda for Research*. London: Association of Chartered Certified Accountants.
- Ball, Amanda.
2004. "A Sustainability Accounting Project for the UK Local Government Sector? Testing the Social Theory Mapping Process and Locating a Frame of Reference". *Critical Perspectives on Accounting*, 15(8):1009-1035.
- Ball, Amanda y Grubnic, Suzana.
2007. "Sustainability accounting and accountability in the public sector". En Unerman, J., Bebbington, J. y O'Dwyer, B. (Eds.), *Sustainability Accounting and Accountability* (pp.243-265). Reino Unido: Routledge.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
2003. *Modernización del Estado*. Documento de estrategia, 7/03. Washington, D.C.: BID.
- Barzelay, Michael.
1998. *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Beaumont, Narelle y Dredge, Dianne.
2010. "Local tourism governance: A comparison of three network approaches". *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1):7-28.
- Bellringer, Amber, Ball, Amanda y Craig, Russell.
2011. "Reasons for sustainability reporting by New Zealand local governments". *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 2(1):126-138.
- Blanco, Huguette, Lennard, John y Lamontagne, Sylvain.
2011. "Annual Reporting and Accountability by Municipalities in Canada. An empirical investigation". *Accounting Perspectives*, 10(3):195-224.
- Blind, Peri K.
2007. "Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues". Submitted at *7th Global Forum on Reinventing Government* "Building trust in Government", Vienna, Austria, 26-29 Jun. 2007.
- Bouckaert, Geert.
2012. "Trust and public administration". *Administration*, 60(1):91-115.
- Bovens, Mark.
2005. "Public accountability". En Ferlie, E., Lynne, L. y Pollitt, C. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp.182-208). Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, Mark.
2007. "Analysing and Assessing Accountability. A conceptual framework". *European Law Journal*, 13(4):447-468.
- Bovens, Mark, Schillemans, Thomas y Hart, Paul.
2008. "Does public Accountability work? An Assessment tool". *Public Administration*, 86(1):225-242
- Bramwell, Bill.
2011. "Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach". *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5):459-477.
- Bramwell, Bill y Lane, Bernard.
2011. "Editorial Introduction. Critical research on the governance of tourism and sustainability". *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5):411-421.
- Bresser, Luiz Carlos.
1996. "De la Administración pública burocrática a la Gerencial". *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*, 2 (Ago.). Caracas: CLAD. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD15813.00.pdf>
- Brown, Halina S., Jong, Martin y Levy, David L.
2009. "Building institutions based on information disclosure: lessons from GRI's sustainability reporting". *Journal of Cleaner Production*, 17(6):571-580.
- Di Palma, Giuseppe.
1970. *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*. New York: The Free Press.

- Dredge, Dianne y Jenkins, John.
2007. *Tourism Planning and Policy*. Australia: Wiley.
- Dredge, Dianne, Macbeth, Jim, Carson, Dean, Beaumont, Narelle, Northcote, Jeremy y Richards, Fiona.
2006. *Achieving sustainable local tourism management. Phase 1 - Practitioners Guide*. Australia: Sustainable Tourism Cooperative Research Centre.
- Dubnick, Melvin J.
2003. "Accountability and the Promise of Performance". Submitted at *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, 27 Aug. 2003.
- Farneti, Federica y Bestebreuer, Tom.
2004. "Accountability in Local Governments: Trend, Initiatives and Effects of the Implementation of Result-oriented Accounting". Submitted at the *Annual Conference of the European Group of Public Administration*. Ljubljana, 1-4 Sep. 2004. Recuperado de: http://soc.kuleuven.be/io/egpa/fin/paper/slov2004/Farneti_Bestebreuer.pdf.
- Farneti, Federica y Guthrie, James.
2008. "Sustainability Reporting by Australian Public Sector Organisations. Why they report". Submitted at *XII Annual Conference of the International Research Society for Public Management*. Brisbane, 26-28 Mar. 2008.
- Farneti, Federica y Siboni, Benedetta.
2011. "An analysis of the Italian governmental guidelines and of the local governments' practices for social reports". *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 2(1):101-125.
- Fernández, Yolanda, Fernández, José M. y Rodríguez, Alicia.
2008. "Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas". *Pecunia*, 6:75-105.
- Fox, Jonathan.
2008. "Transparencia y rendición de cuentas". En Ackerman, John (Ed.), *Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho* (pp.173-199). Mexico: Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/CETA.
- Guarini, Enrico.
1999. "Communicating results to citizens: empirical issues from the US, New Zealand and Italian Local Government reporting systems". Paper presented at the *International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms*, Zaragoza, 14 Sep. 1999.
- Hernández, Roberto, Fernández, Carlos y Baptista, Pilar.
2010. *Metodología de la investigación* (4^aed.). México: Editorial Mc Graw Hill.
- Hoque, Zahirul.
2008. "Measuring and reporting public sector outputs/outcomes. Exploratory evidence from Australia". *International Journal of Public Sector Management*, 21(5):468-493.
- Instituto de Estudios Turísticos (IET)
2015. *Encuesta de Gasto Turístico (EGATUR). Informes periódicos anuales, 2014*. Recuperado de: <http://www.iet.tourspain.es/es-ES/estadisticas/egatur/informesdinamicos/paginas/anual.aspx>
- Jamal, Tazim y Getz, Donald.
1999. "Community Roundtables for Tourism-related Conflicts: The Dialectics of Consensus and Process Structures". *Journal of Sustainable Tourism*, 7(3):290-313.
- Jones, Rowan y Pendlebury, Maurice.
2004. "A Theory of the Published Accounts of Local Authorities". *Financial Accountability & Management*, 20(3):305-325.
- Larrinaga, Carlos y Pérez-Chamorro, Vicente.
2008. "Sustainability accounting and accountability in public water companies". *Universidad San Pablo de Olavide, Working Paper Series*, WP BSAD 08.05.
- Marcuccio, Manila y Steccolini, Ileana.
2005. "Social and environmental reporting in local authorities: a new Italian fashion?" *Public Management Review*, 7(2):155-176.
- Marcuccio, Manila y Steccolini, Ileana.
2009. "Patterns of voluntary extended performance reporting in Italian local authorities". *International Journal of Public Sector Management*, 22(2):146-167.
- Mulgan, Richard.
2000. "Comparing Accountability in the Public and Private sector". *Australian Journal of Public Administration*, 59(1):87-97.

- Muñoz Mazón, Ana I. y Velasco González, María.
2015. "Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como estudio de caso". *Cuadernos de turismo*, 35:311-334.
- Navarro, Andrés, Ortiz, David, Alcaraz, Francisco J. y Zafra, José Luis.
2011. "La divulgación de información sobre sostenibilidad en los gobiernos regionales y sus factores influyentes. El caso de España". Presentado en *XVI Congreso AECA "Nuevo modelo económico: empresa, mercados y culturas"*. Granada, 21-23 Sep. 2011.
- Nunkoo, Robin, Ramkisoan, Haywante y Gursay, Dogan.
2012. "Public trust in tourism institutions". *Annals of Tourism Research*, 39(3):1538-1564.
- O'Donnell, Guillermo.
1997. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". *Nueva Sociedad*, 152:143-167.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)
2003. *El Gobierno del futuro*. España: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica. Publicado de acuerdo con la OCDE, París. Recuperado de: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4200084e.pdf>.
- Ostrom, Vincent.
1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: Alabama University Press.
- Prats i Catalá, Joan.
2001. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10:103-148.
- Ryan, Christine, Stanley, Trevor y Nelson, Morton.
2002. "Accountability disclosures by Queensland local government councils: 1997-1999". *Financial Accountability & Management*, 18(3):261-289.
- Saboya, Francisco.
2006. "La modernización del Estado. Concepto, contenidos y aplicaciones posibles". *Revista Diálogos de Saberes*, 25:357-76.
- Sancho, Amparo (Coord.).
1998. *Introducción al turismo*. Madrid: OMT.
- Schedler, Andreas.
2004. "¿Qué es la rendición de cuentas?" *Cuadernos de Transparencia*, 3. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>.
- Sciulli, Nick.
2011. "Influences on Sustainability Reporting within Local Government". *International Review of Business Research Papers*, 7(2):282-291.
- Steccolini, Ileana.
2004. "Is the annual report an accountability medium? An empirical investigation into Italian local governments". *Financial Accountability & Management*, 20(3):327-350.
- Valverde, Miguel Ángel.
2004. "Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México". Presentado en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.
- Vernis, Alfred y Mendoza, Xavier.
2009. "Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/verniss>.
- World Bank.
1992. *Governance and development*. Washington D.C.: World Bank. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>.
- Yuksel, Fisun, Bramwell, Bill y Yuksel, Atila.
1999. "Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, Turkey". *Tourism Management*, 20(3):351-360.

Notas

- ¹ El rol del sector público se encuentra en pleno proceso de cambio y, a pesar de ello, sigue identificándose como uno de los agentes principales en el desarrollo turístico (Dredge *et al.*, 2006; Ball y Grubnic, 2007; Bramwell, 2011; Bramwell y Lane, 2011; Muñoz Mazón y Velasco González, 2015).
- ² El informe de sostenibilidad se encuentra relacionado con el término sostenible, que en el ámbito turístico es definido por primera vez por la OMT como “El turismo que satisface las necesidades presentes de los turistas, al mismo tiempo que preserva los destinos e incrementa nuevas oportunidades para el futuro. Debe ser concebido de modo que conduzca la gestión de todos los recursos existentes, tanto desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y estéticas como del mantenimiento de la integridad cultural, de los procesos ecológicos esenciales, de la diversidad biológica y de los sistemas de soporte de la vida” (Sancho, 1998:21).
- ³ Gran parte de los autores hablan de reformas o transformaciones. Según Saboya (2006, p.374) las expresiones Transformación de Estado y Reforma del Estado “son sinónimas y hacen referencia al conjunto de cambios de las organizaciones públicas que buscan guardar una coherencia entre un proyecto político y la estructura estatal que debe implementar el plan político”.
- ⁴ Este término tiene difícil traducción al castellano, *accountability* se utiliza aquí en el sentido de “rendir cuentas” o de “responder de”.
- ⁵ El término utilizado en inglés es el de *reporting*, también extendido en la literatura académica en castellano.
- ⁶ El término Triple Cuenta de Resultados se corresponde con el término inglés *Triple Bottom Line* (TBL).
- ⁷ El término utilizado por algunos autores en inglés es el de *social, environment and sustainability reporting* (SEA).
- ⁸ El cálculo del error muestral, como en este caso de estimación de proporciones, se realiza mediante la siguiente fórmula:

$$e = K \sqrt{\frac{N-n}{N-1} \frac{PQ}{n}}$$

Siendo:

n = tamaño de la muestra (n=1.027)

N = tamaño de la población (N=11.251)

P = porcentaje de la población que posee la característica de interés. Dado que no se conoce de antemano se utiliza el caso más desfavorable P=Q=50%.

Q = (1 - P) porcentaje de la población que no posee la característica.

K = constante que depende del nivel de confianza prefijado del 95%= 1,96.

- ⁹ Sería de esperar que ante niveles educativos relativamente similares no existieran diferencias tan grandes en sus valores medios.

Recibido: 31/10/2015
Reenviado: 25/02/2016
Aceptado: 29/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos



XIX Congreso AECIT

"Tiempos de cambio en turismo"

16, 17 y 18 de noviembre 2016

<http://www.magnacongresos.com/inscripcion-on-line-de-aecit-2016/>



AECIT - Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo

Secretaría Técnica
MAGNA CONGRESOS
922 65 62 62
aecit2016@magnacongresos.es
czarate@magnacongresos.es

Efectos de la certificación turística en la gobernanza territorial: el caso del Sello “Biosfera”, Olmué (Chile)

Rodrigo Figueroa-Sterquel*

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile)

Eduardo Chia**

INRA-CIRAD UMR Innovation Montpellier (France)

Luis Tapia Yanca* José Andrade Triviño******

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile)

Resumen: Aglomerar para innovar parece ser la principal palanca que utilizan los estados para mejorar la competitividad de las empresas y los territorios. En 2008, el gobierno de Chile implementa una política de cluster. Treinta empresarios de turismo de Olmué (región de Valparaíso), desarrollan un proyecto de certificación agrupándose para mejorar la competitividad. Como estudio de caso, entrevistamos a los gerentes de las empresas de turismo, funcionarios públicos encargados de implementar la política de clusters. Nuestros resultados muestran que en el caso del cluster «Sello Biosfera», la proximidad geográfica no es suficiente para crear nuevas prácticas y que es necesario trabajar la proximidad organizacional. Los aprendizajes que se generaron son alentadores y muestran que los actores se apropiaron del nuevo instrumento y han aprendido a elaborar juntos nuevos proyectos; menos ambiciosos que el cluster pero que les permitan generar las condiciones organizacionales, confianza y lenguaje común para un trabajo colectivo.

Palabras Clave: Proximidad; Certificación; Gobernanza territorial; Turismo; Chile; Aprendizaje.

Effects of tourism certification in territorial governance: the case of the “Biosfera” label, Olmué (Chile)

Abstract: Grouping to innovate seems to be the main lever used by states to improve competitiveness of enterprises. In 2008, the government of Chile implements a clusters policy. A tourism enterprises association located in Olmué (Valparaíso region), got involved into a certification project, grouping them to become more competitive. As a case study, we interviewed managers of the selected enterprises (hotels, restaurants, tourist operators), public officials and in particular those who are encouraged to implement cluster policies. Our results show that for the cluster initiative named «Sello Biosfera», spatial proximity is not enough to create new organizational practices, and it is necessary to strengthen the latter. Organizational learning generated during the certification process is encouraging and evidence that despite difficulties, local actors assimilated the new instrument (cluster) proposed by the Government, and they have learned to work together in smaller projects than cluster itself, allowing them in a medium term to generate organizational conditions, trust each other and common language for collective work.

Keywords: Proximity; Certification; Territory; Tourism; Chile; Learning.

* Instituto de Geografía Facultad de Ciencias del Mar y Geografía - Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile) ; E-mail: rodrigo.figueroa@pucv.cl

** E-mail: chia@supagro.inra.fr

*** E-mail: luis.tapia.yanca@gmail.com

**** E-mail: joseandrade@outlook.com

1 - Introducción

Si la innovación aparece como la principal condición para mejorar la competitividad de las empresas y los territorios, la figura del innovador solitario de Schumpeter (1911) está siendo remplazada o sustituida por la figura del innovador encastrado en una red social (Gaglio, 2011). Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo se están implementando políticas de innovación, en los sectores del desarrollo rural, agrícola, turístico y territorial y los principales instrumentos que han sido utilizados, para favorecer la innovación son plataformas, clusters, polos o aglomeraciones, que han sido elaborados de manera centralizada y aplicados de manera descendientes. Por lo tanto, sin tener en cuenta que la innovación es un proceso social.

El Estado chileno no es una excepción, y a principios del año 2008, implementa una política de cluster para incentivar a las empresas del sector turismo a innovar. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), propuso, a un grupo de treinta empresas del sector turístico de la comuna de Olmué, desarrollar un proyecto de certificación “Biosfera” (Sello de la Biosfera) utilizando el instrumento financiero propuesto por el Estado, clúster. En efecto, Olmué parecía reunir ciertas condiciones para proponer un cluster: proximidad geográfica entre empresas turísticas constituidas, un territorio con dinamismo, entre otras. CORFO buscaba, entonces, desarrollar la proximidad organizacional. Olmué, estudio de caso del presente artículo, se localiza en una zona rural de más de 16 240 habitantes, recibiendo a más de 27 880 turistas por año y posee un 25% de residencias secundarias. Su ubicación, entre dos áreas metropolitanas: el gran Santiago y el gran Valparaíso, le permite beneficiarse de una renta de situación. También este territorio hace parte de la red de Reservas de la Biosfera de la UNESCO. Sin embargo, la proximidad organizacional no se puede decretar (Torre, 2014). Sin embargo, el esfuerzo del gobierno para organizar la coordinación de los actores locales del turismo se enfrenta a una primera dificultad que es la atomización de los actores y la acción colectiva necesaria para el funcionamiento del cluster. La atomización es característica de las empresas turísticas, dado su carácter de pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas familiares, donde cada una se esfuerza por desarrollar su producto básico (hotel, restaurante, transporte, comercialización) aunque dirigida a servir a una demanda de visitantes que se traslada por los atractivos del territorio. En lo que se refiere a la acción colectiva, la mayoría de las empresas implicadas son pequeñas y han experimentado una experiencia “traumática” de cooperación. Durante la dictadura cívico-militar de 1973, los primeros perseguidos, encerrados, torturados o asesinados fueron los dirigentes de cooperativas, sindicatos y organizaciones profesionales. Por otra parte, el modelo liberal, iniciado en la década de los 1980 en Chile, incita a los empresarios a desarrollar estrategias y comportamientos individuales. Este modelo de competencia ha generado desconfianza entre los actores a pesar de su cercanía física y cognitiva, por lo tanto, la proximidad espacial no ha producido la proximidad organizacional. Además, la demanda turística en verano, que supera a la oferta, no ayuda a la cooperación pues existirían márgenes de ingresos para todos los actores involucrados sin necesidad de realizar esfuerzos de coordinación relevantes.

Debe señalarse también, que el Estado y los gobiernos regionales tienen poca experiencia en el acompañamiento de la acción colectiva, esto no les ha permitido aún revertir la lógica individualista que se ha desarrollado en el sector de turismo.

En este artículo, de carácter exploratorio, nuestro objetivo es entender los efectos positivos y negativos del proceso de certificación en el sistema turístico de la Comuna de Olmué, en particular en términos organizacionales: transformaciones en las prácticas de trabajo, los mecanismos de coordinación, de participación, los aprendizajes necesarios para el trabajo en común. Nuestra ambición es de entender cómo, estas acciones van generando una gobernanza territorial. Entendida ésta como “un proceso dinámico de coordinación (jerarquía, conflictos, concertación) entre actores públicos y privados con identidades múltiples y recursos (en el sentido más amplio: poder, relaciones, conocimiento, estatus, capital financiero) asimétricos que se establecen en torno a desafíos territoriales y territorializados. La meta de la gobernanza territorial es la construcción colectiva de objetivos y acciones, a través de dispositivos (de ordenamiento de procedimientos, de arreglos formales o informales, metodológicos, de conocimientos, de saberes y de producción y de tratamiento de la información) múltiples que se apoyan en aprendizajes colectivos y que participan en las reconfiguraciones, innovaciones institucionales y organizacionales dentro de los territorios” (Rey-Valette *et al.*, 2014; Chia *et al.*, 2010). Nuestra principal hipótesis es que para que se instale (emerja) un proceso de gobernanza territorial se debe pasar de una proximidad geográfica a una proximidad organizacional (Torre 2014) lo que significa que los actores elaboren proyectos comunes. Para lo cual se necesita crear: confianza, lenguaje común, aprendizajes organizacionales (Vitry *et al.* 2016). Para crear proyectos comunes los actores van a movilizar y apoyarse sobre instrumentos (herramientas) y dispositivos.

En una primera parte presentaremos un breve estado del arte sobre el papel de las herramientas y de los aprendizajes en procesos de coordinación. Paralelamente, discutiremos de las diferentes formas de proximidad en el nacimiento de las innovaciones. La metodología de la investigación constituirá la segunda parte. En la tercera parte presentaremos, en primer lugar, el proceso de certificación, dando un énfasis a la controversia generada entre los actores involucrados y los resultados. Este trabajo nos ha permitido identificar las principales

fases o etapas del proceso de certificación, así como la naturaleza de los aprendizajes generados en el proceso. Haremos una descripción detallada de las herramientas e instrumentos movilizados por los actores en el trabajo de “fabricación” de un proyecto conjunto, de un lenguaje común necesario para la co-construcción de la innovación. Finalmente, en la conclusión, trataremos de los límites del proceso de certificación del “Sello Biosfera” y presentaremos algunas pistas de investigación sobre las formas de acción colectiva, la coordinación y los modos de gobernanza territorial en situaciones de gestión de destinos.

2 - Estado del arte

Con el fin de precisar la problemática presentamos un rápido estado del arte sobre el papel de las herramientas y los aprendizajes en los procesos de gobernanza como también del rol de las diferentes formas de proximidad en la emergencia de los clusters.

2.1. - Instrumentos y aprendizaje

Consideramos que la gobernanza apunta a la construcción colectiva, y de manera participativa, de objetivos y acciones de coordinación entre los actores. Para construir esta acción colectiva los actores van a movilizar, utilizar e inventar instrumentos y dispositivos múltiples, generando así aprendizajes colectivos u organizacionales en el proceso. Estas nuevas prácticas van a influir en las reconfiguraciones institucionales y organizacionales en los territorios (Chia et al., 2010; Rey-Valette et al., 2014; Vitry, 2014) produciendo nuevas innovaciones territoriales.

Los instrumentos y dispositivos son conocidos por el rol que juegan en la gestión de las organizaciones (Foucault 1999; Berry, 1983; Moisdon, 1997; Chia et al., 2008; Aggeri y Labatut, 2010) y en la implementación de políticas públicas (Lascoumes y Le Galès, 2005; Halpern et al., 2014). Ellos estructuran el comportamiento de los actores. Pero, a veces, los instrumentos viven sus propias vidas e imponen a los actores su lógica (Berry, 1983).

Los instrumentos de gestión no tienen sólo un rol pasivo de “depósito” de reglas, conocimientos, si no que pueden ser un medio privilegiado de creación de aprendizajes (Aggeri y Hatchuel, 1997; Vitry, 2014). Estos autores consideran los instrumentos de gestión como un medio privilegiado para producir nuevos conocimientos y activar nuevos aprendizajes. Por otra parte, la “llegada” de los instrumentos a las organizaciones o los territorios van a generar o dar nacimiento a “situaciones de gestión” (Girin, 1990) y es, en esas situaciones, que los instrumentos van a producir aprendizaje. La llegada de los instrumentos va a generar acciones colectivas entre los actores de la organización o del territorio. Esas acciones pueden ser: de apropiación, lo que quiere decir que los instrumentos van a ser utilizados sin modificaciones ni transformaciones; de adaptación del instrumento al contexto local, a la situación, en ese caso los instrumentos van a ser ligeramente modificados; de extensión, el instrumento va a servir para algo más que su uso previsto por su creador y de desvío, cuando el instrumento va a ser utilizado para un fin distinto del original, o al que su creador imaginó (Vitry, 2014; Akrich, 1998). Finalmente, como resultado, los instrumentos van a modificar el comportamiento de los actores. En el proceso de implementación de los instrumentos, los actores desarrollan aprendizajes (Vitry y Chia, 2015), que podemos compararlos a los aprendizajes de “primer bucle” de Argyris y Schön (2002). Se trata de rutinas que son movilizadas para enfrentar un cambio en el “ecosistema de negocios” (Moore, 1993). Pero también se desarrollan aprendizajes de “segundo bucle”. Estos aprendizajes les permitirán a los actores desarrollar nuevas estrategias, hacer nuevas alianzas e incorporar nuevos actores a la situación. No olvidemos el tercer tipo de aprendizaje, que es necesario para desarrollar y garantizar tanto la sostenibilidad de la situación y la transferencia. Se trata de “aprender a aprender” (tercer bucle) según Argyris y Schön, y según los trabajos de Nonaka y Takeuchi (1997), comprende aprender a transmitir, a reproducir y a difundir los conocimientos e instrumentos.

Abordamos a los proyectos de certificación como instrumentos, los cuales tienen un papel central y estructurante en la gobernanza territorial. En efecto, ellos pueden apoyar la creación de un lenguaje común, promover el conocimiento mutuo, producir la confianza y producir aprendizaje, contribuyendo, así, al funcionamiento de la tecnología de gestión (Chia et al., 2009) necesaria para el trabajo conjunto.

2.2. El territorio como nivel de acción

La innovación se ha convertido en el principal factor de diferenciación y competitividad de las empresas y los territorios. Estos últimos están obligados a innovar si quieren permanecer “vivos”. Por otra parte, las políticas públicas, para mejorar la competitividad de las empresas y los territorios, han puesto como eje central a la investigación y la innovación. Este es el caso de los cluster en América Latina. Las reflexiones teóricas, desde que Porter (1990) “popularizó” la noción de cluster y el análisis crítico realizado con el fin de identificar los intereses y los límites de este tipo de instrumento aplicado al fenómeno del desarrollo territorial, son muchos y son muchas las lecciones, pero hay pocos estudios que evalúen las consecuencias territoriales cuando los cluster son el núcleo de una política pública de innovación y mejoramiento de la productividad. Sin embargo, Porter considera que la innovación es un

acto individual y que las relaciones entre los actores, a nivel de un territorio, por ejemplo, permiten intercambiar información y disminuir los costos.

Muchos trabajos actuales sobre la innovación concluyen que esta es el producto de un proceso interactivo, en espiral, con idas y vueltas que involucra a muchos actores públicos y privados (Alter, 2005; Gaglio, 2011). Es así que se sugiere que para que un proceso de innovación tenga éxito, es necesario, trabajar tanto sobre las condiciones técnicas como también sobre las condiciones organizacionales y sociales que permitan una coordinación efectiva entre los múltiples actores involucrados ya sea a nivel local como regional. Algunos autores hablan de innovaciones de diseño o de concepción (Le Masson et al., 2006) para caracterizar esta nueva situación. Y muchos hablan también de innovaciones abiertas (Chesbrough, 2003).

El problema de la innovación en los territorios es complejo, pues no hay jerarquía o un decidor único, se requiere, entonces, crear un proyecto común y asegurar que un número significativo de los actores del territorio compartan el proyecto: una visión común de lo que se debe hacer y cómo hacerlo. Muchos autores (Vásquez Barquero, 1988; Boisier, 2004; De Mattos, 1989) han demostrado que el mercado no favorece la aparición de las condiciones necesarias para el desarrollo de una planificación armoniosa y coherente, que no es el único mecanismo de regulación a disposición de los actores (Pulido-Fernández y Pulido-Fernández, 2014). El estado debe, entonces, jugar un papel de facilitador. Debe promover la proximidad (Marshall, 1919; Torre, 2000) y la confianza (Chia y Torre, 1999).

A nivel regional y territorial las investigaciones sobre las innovaciones y las dinámicas del desarrollo han sido dominadas por las investigaciones sobre los distritos industriales (Becattini, 1992; Benko et al., 1996) donde el problema central era entender la estrategia de concentración de las empresas para beneficiar de ventajas, por ejemplo, de una fuerza laboral capacitada. Pero también, por las investigaciones sobre los entornos o ecosistemas innovadores (Crevoisier, 2001), se interesó, por su parte, en los procesos de innovación y el papel de la innovación en la diferenciación regional. El “entorno innovador” es, en última instancia, un sistema territorial en el cual las innovaciones territoriales serían el producto de los aprendizajes que desarrollan los actores para realizar la gestión en común de los recursos locales. Las investigaciones sobre los *sistemas agrarios localizados* (Chung, 2002; Perrier - Cornet, 2009) tienen por objetivo entender cómo los actores agrícolas e industriales se implican y llega a coordinarse para promocionar algunos productos locales. Y, más recientemente, la investigación sobre los cluster (Moguillansky, 2010; Leducq et al., 2011; Martínez, 2011; Giuliani, 2013; Mogillansky, Ramírez y Furnano, 2013 y Pittaluga, 2014) tiene por objetivo entender los procesos de diferenciación en las regiones y entre las regiones y los impactos o efectos de las políticas públicas.

Estos trabajos destacan el papel desempeñado por la proximidad en el acercamiento (o alejamiento) de los actores. Una de las principales leyes de la geografía formalizada por Tobler (1967), indica que todo espacio está relacionado con todos los demás, y las cosas cercanas están más relacionadas que las cosas lejanas. Este principio es fundamental para entender el comportamiento de los individuos en el espacio, que será modificado por el contexto económico, social y cultural, así como también por las similitudes (Bailly, 2014). Así, los trabajos sobre la proximidad han crecido considerablemente desde el comienzo de los años noventa (Torre, 2014). La escuela francesa de la proximidad, trató de estudiar los fenómenos de la proximidad y del espacio, entonces pocos conocidos, y empezó a formalizar un programa de investigación movilizándolo varias ciencias sociales. Se desarrolla, en primer lugar, proponiendo una ruptura entre la proximidad geográfica y la proximidad organizada (Torre y Gilly, 2000) o entre la proximidad geográfica, la proximidad organizada y la proximidad institucional (Kirat y Lung, 1999). Luego, Grossetti (1998), desde la sociología, sugiere la necesidad de distinguir, a nivel individual, la proximidad por similitud (las personas están cercanas, porque son como las otras), de la proximidad relacional (las personas están unidas por cadenas cortas de relación). Más recientemente, Rallet y Torre (2005) distinguen la proximidad geográfica permanente de la temporal. Esto les permite separar la cuestión de la colaboración para la innovación de la localización de los actores, destacando la activación de una proximidad temporal que les permite trabajar juntos con eficacia sin estar espacialmente cercanos (Bouba-Olga et al., 2014), especialmente hoy con la evolución de las TICs. Boschma (2005) propone distinguir cinco formas de proximidad: cognitiva, organizacional, social, institucional y geográfica permitiendo profundizar aún más el análisis.

Las relaciones de proximidad están en el centro de la colaboración económica. La idea general que la interacción económica eficaz se basa en relaciones de proximidad es muy plausible (Gibson et al., 2014). De hecho, es ampliamente aceptado hoy que un enfoque territorial para la proximidad es relevante para analizar e interpretar las tendencias de diferenciación y desarrollo espaciales. En este breve estado del arte hemos visto que las proximidades y los aprendizajes juegan un papel importante en la elaboración de proyectos comunes que le den un sentido operacional al cluster; quiere decir que sea un dispositivo local donde se generen no solamente las respuestas a las perturbaciones sino también que sea el lugar donde se elaboren las estrategias de desarrollo territorial, de alianzas y de enrolamiento de nuevos actores.

2.3. Propuesta de un modelo de análisis: proximidad y aprendizaje

Metodológicamente decidimos construir una grilla de lectura, para explorar el proceso de “aglomeración” de los actores de turismo de Olmué y evaluar los impactos tanto en el territorio como en el sistema de actores.

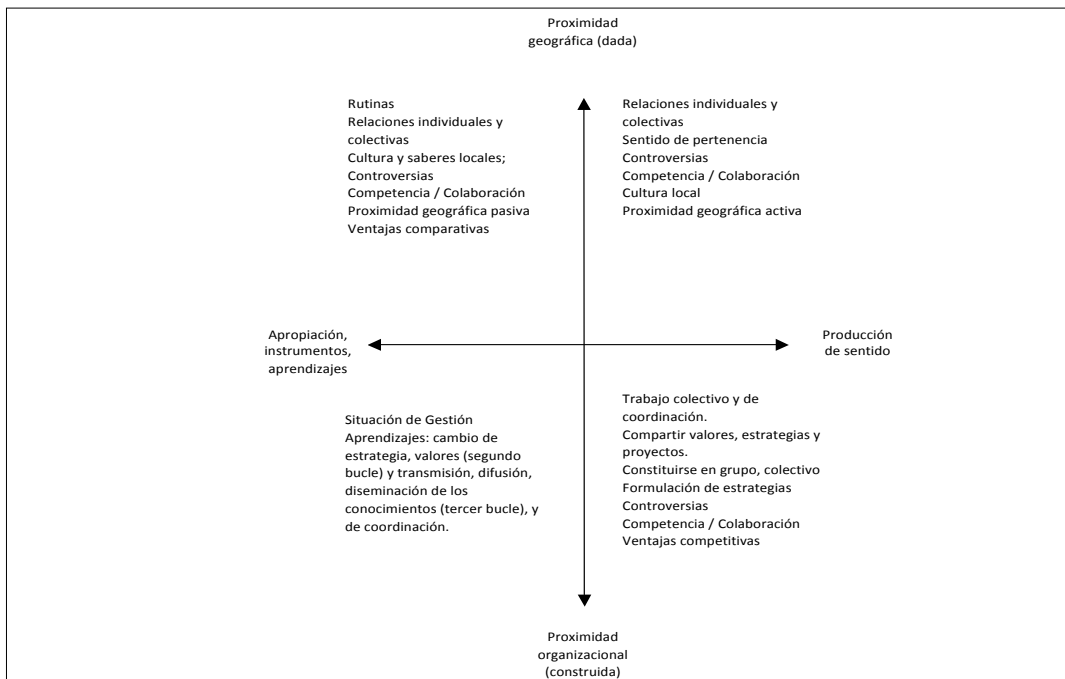
Esta grilla resulta del cruce de las proximidades (geográfica y organizacional) y los aprendizajes (a través de los instrumentos y la elaboración de proyectos o sentido común)

En la figura 1, representamos la grilla o modelo de análisis de la relación entre proximidad y aprendizaje. El eje vertical representa el universo de la proximidad: de un lado, la proximidad geográfica, que es una proximidad dada y, del otro lado, la proximidad organizacional, que es construida y depende de la acción colectiva. El eje horizontal, representa el ámbito de los aprendizajes. En un extremo, tenemos los aprendizajes a través de los instrumentos (o que resultan de su adopción, desvío y/o adaptación) y, en el otro, los aprendizajes que resultan de la “fabricación” de proyectos o acciones comunes.

Sabemos que la proximidad geográfica favorece la frecuencia de los encuentros, que potencialmente pueden favorecer la creación de redes de intercambio. Pero, al contrario, también puede producir tensiones y conflictos, especialmente entre actores que tienen visiones e intereses divergentes. En cuanto a la proximidad organizacional, sabemos que esta se produce con el tiempo, con la confianza y, en muchos casos, como respuesta a un problema o crisis (Chia et al. 1999). Además, podemos decir que esta proximidad organizada traduce un trabajo colectivo y organizado de los actores en el tiempo.

En efecto, con el tiempo, la proximidad se construye y se vuelve más organizada. Los actores trabajan colectivamente de manera consciente para producir proyectos que tienen un sentido para el territorio. Los actores pueden desarrollar un sentimiento de pertenencia al mismo mundo (por ejemplo, a la organización, cámara de turismo), en este sentido, se entienden porque estos actores van a tener y compartir referencias, prioridades y problemáticas similares. La producción de sentido es favorecida o producida por los aprendizajes que han integrado, o van produciendo los actores cuando trabajan juntos o al apropiarse de las herramientas e instrumentos propuestos durante el proceso de desarrollo o de cambio. Los actores van a elaborar y utilizar el aprendizaje tanto en la adopción, desvío, adaptación de los instrumentos, como en la elaboración del proyecto común o en la confección de un “mito organizacional” (March, 1999). También van a producir aprendizajes para reclutar nuevos actores, hacer alianzas y transmitir estos aprendizajes a otras situaciones o a otros miembros del territorio (Vitry 2014). Otros aprendizajes que son necesarios son aquellos que van a permitir la replicabilidad de las herramientas, instrumentos y dispositivos fuera de la situación de gestión.

Figura 1: Grilla de lectura de las relaciones entre la proximidad y el aprendizaje



Fuente: Elaboración propia.

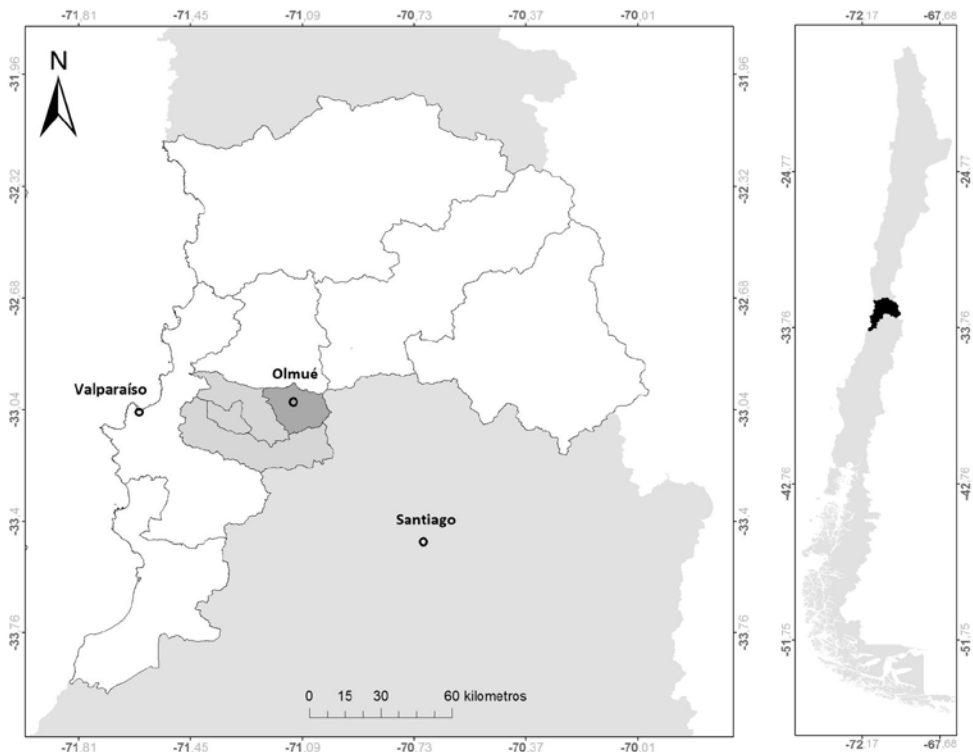
3. La metodología y la presentación del área de estudio

Nuestro trabajo explora el proceso de certificación “Sello Biosfera”, que lo entendemos como un instrumento de acción pública, que permite, o no, crear un espacio común, a los actores del turismo en la localidad de Olmué, para asegurar el trabajo cotidiano, para desarrollar estrategias territoriales. También exploramos los aprendizajes que se generaron en este proceso de certificación.

3.1. Metodología

La metodología utilizada, para este estudio de Caso (Yin, 1994), se basa en un análisis territorial, cartográfico, bibliográfico (prensa local, informes de reuniones, archivos documentales) y sobre todo en entrevistas individuales (actores locales y regionales) y grupales (grupo focal). Un énfasis particular fue dado en las entrevistas a las proximidades geográficas y organizacionales con el fin de identificar los factores de competitividad (Porter, 1990; Rallet y Torre, 2007) así como los aprendizajes territoriales (Chia et al., 2007; Vitry, 2014) obtenidos durante la implementación de la certificación. Hemos privilegiado el enfoque comprensivo y realizamos 17 entrevistas semi-estructuradas a actores con diferentes funciones en el territorio, con el fin de tener una diversidad de opiniones, puntos de vista y percepciones: responsables de organizaciones de turismo, así como diversos profesionales (oficina de turismo, hoteles, restaurantes, tour operadores) y funcionarios públicos de fomento al turismo, particularmente los responsables de implementar la política de cluster en la región. Para complementar, realizamos un estudio y análisis de los archivos documentales del proceso de certificación. Las entrevistas permiten acceder a las representaciones, las prácticas productivas y organizacionales. Estas informaciones nos permitieron analizar el discurso de los actores. Las hemos registrado, con consentimiento informado, y analizado para asegurar una reconstrucción fiel de las observaciones formuladas por los encuestados. La información recopilada fue interpretada a la luz de la grilla de lectura presentada más arriba.

Figura 2: Localización de la Comuna de Olmué en el contexto provincial, regional y nacional



Fuentes: Elaboración propia.

3.2. Olmué: un destino turístico por excelencia

Olmué, es una comuna que pertenece administrativamente a la región de Valparaíso y a la provincia de Margamarga (ver figura 2). Tiene una población de 16 243 habitantes (INE, 2013), de los cuales 75% vive en el área urbana y sólo el 25% en el área rural. Las principales actividades son el turismo y la agricultura, que representan, el 32% y 17% de los empleos comunales, respectivamente.

Cada año Olmué recibe 27 880 turistas en promedio (INE, 2013) y los excursionistas duplican esta cifra. Tres elementos clave, o ventajas comparativas, combinan el desarrollo de la ciudad y la comuna de Olmué como destino turístico. En primer lugar, goza de una ubicación geográfica y ecológica privilegiada. El Parque Nacional La Campana es uno de los elementos más representativos de este entorno protegido. Estas montañas son precisamente la expresión de la cordillera de la Costa que alcanza su máxima altura en su trayectoria de la zona central del país, pasando por la Cumbre de La Campana (1 920 metros), en el centro del Parque. Por otro lado, en el parque residen una gran variedad de especies vegetales nativas y endémicas que poseen una riqueza ecológica que es necesario preservar. Esta riqueza es representativa del clima mediterráneo de Chile que la UNESCO valorizó mediante la integración a la Red de Reservas de Biosfera desde 1984 y ratificó en 2009. El Parque nacional la Campana recibió a 52 300 visitantes en 2012. Estas cifras muestran el potencial turístico del territorio de Olmué y las comunas vecinas. Un segundo elemento es en relación con la historia de la localidad y, en particular las actividades productivas que se presentan (minería y agricultura, principalmente) y están estrechamente relacionadas con el ecosistema. Estas actividades no estructuran sólo el paisaje, sino que también el tipo de población que se instala y urbaniza el territorio: los agricultores, en su mayor parte, con los valores campesinos. El último elemento es situacional, Olmué se encuentra en un punto intermedio entre la metrópoli del Gran Santiago (7 200 000 habitantes) y el Gran Valparaíso (1 000 000 habitantes). Estas dos grandes urbanizaciones constituyen el mercado potencial de Olmué en el turismo. Debemos considerar que Olmué está a 1 h 30 min de Santiago y un poco menos de 1 hora de Valparaíso y Viña del Mar.

Entre los desafíos territoriales aparece la necesidad de mejorar los servicios de infraestructura, como carreteras secundarias que conectan a las aldeas y ciudades medianas; el sistema de alcantarillado, también los servicios de salud y educación y a reducir el déficit de vivienda.

4: Resultados

Nuestros resultados muestran que la gestión del cluster es función de la proximidad geográfica y organizacional. En efecto, el Gobierno había implementado un instrumento de coordinación de los actores denominado "INNOVA CORFO" que permitió a la cámara de comercio regional utilizar su experiencia en gestión de proyectos para aplicarlo en el territorio de la Reserva de la Biosfera y en colaboración con la cámara de turismo local.

Nuestras entrevistas muestran que los miembros más activos de la red son socios de la Cámara de Turismo de Olmué y desarrollan diferentes tipos de asociaciones entre ellos.

Aquí, el instrumento de certificación "Sello Biosfera" en Olmué, es "libremente" aceptado por los actores y participan en la medida que ellos reúnen todas las condiciones necesarias para la certificación. Este "Sello" permite no solamente mejorar la imagen de la actividad turística de Olmué hacia los turistas, sino también hacia la población local.

Tabla 1: La actividad turística de Olmué, en algunas cifras.

Antecedentes de Olmué		Registro Oficial	Organizados en la Cámara	Inician en Sello Biosfera	Certifican Sello Biosfera
Oferta turística	Hoteles y restaurantes	58	58	16	10
	Agencia de viajes y campings	-	12	10	9
Demanda Turística (año)	Turistas	27.880			
	Excursionistas en Parque	52.300			
	Residentes secundarios	5.840			
Empleo turístico	Fuerza laboral en turismo	32%			

Fuente: Elaboración propia, datos de demanda en base a INE (2012)

Los resultados sobre los aprendizajes que se produjeron durante el proceso de certificación “Sello Biosfera” muestran que, a pesar de las dificultades, los actores tuvieron éxito en apropiarse de los nuevos instrumentos y dispositivos propuestos por el Estado y han aprendido a trabajar juntos. La construcción de un producto turístico específico puede ser una buena palanca para la “fabricación” de la proximidad organizacional necesaria.

4.1. El proyecto de certificación Sello Biosfera

El proyecto de certificación “Sello Biosfera” fue financiado por CORFO (US 150.868 dólares de 2010). El objetivo fue implementar un programa de extensión i) basado en la transferencia de tecnología y ii) la innovación de productos turísticos relacionados con la reserva de la Biosfera. Su objetivo es promover el patrimonio local en ese contexto. Se trata de ofrecer una experiencia única de turismo, a través de una singular relación entre el hombre y el paisaje de la comuna de Olmué. El supuesto planteado es que una oferta global del territorio facilitarían un mejor posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales.

Las empresas que cumplan los requisitos de las especificaciones: estatuto jurídico, menor consumo de energía, marketing responsable, capacitación del personal en prácticas respetuosas con el medio ambiente, creación de programas de conservación de los recursos locales, la promoción de la cultura y el desarrollo económico local, pudieron certificarse voluntariamente bajo el Sello internacional “Biosphere Responsible Tourism”. Esta certificación es otorgada por el Instituto de Turismo Responsable (ITR) una organización española (Canarias) que tiene un acuerdo de cooperación con la UNESCO y es miembro de la Organización Mundial de Turismo (OMT) y el Global Sustainable Tourism Council (GSTC) apoyado por la Fundación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El proceso de certificación a través de los documentos de los actores

Consultamos y analizamos los documentos relacionados con el proceso de certificación, en tres de las empresas involucradas en la “certificación” (hotel, restorán y recreación).

Un diagnóstico inicial fue realizado por el equipo de INNOVA CHILE y la Cámara Regional de la Producción de Valparaíso. Identificaron seis brechas en el turismo de Olmué:

- Ausencia de productos de turismo de intereses especiales (TIE) relacionados con la Reserva
- Fallas en la valorización de las características culturales, historia y paisaje de Olmué.
- Bajo capital social que reúna a actores en una organización
- Baja disponibilidad local de personal especializado que responda a la demanda
- Escasa conciencia turística en los actores de la comuna
- La sostenibilidad limitada de las estrategias de desarrollo de la comuna

En esta situación se decidió poner en práctica un programa de sensibilización basado en la transferencia de tecnología y la innovación de productos turísticos relacionados con la reserva de la Biosfera. Se desarrolló en dos fases principales: una fase de difusión, con tres actividades: i) transferencia de los requerimientos tecnológicos y de gestión turística exigibles en el proceso de certificación; ii) innovación en el proceso de implementación de productos turísticos de intereses especiales e iii) innovación en los modelos de gestión de negocios. Luego, una segunda fase de evaluación, que involucró: i) evaluación del impacto del programa, y ii) la certificación de las empresas.

En la primera fase de trabajo (marzo de 2011) participaron 26 empresas, pero 7 de ellas no continuaron. Finalizada la segunda fase (marzo de 2012) sólo 19 empresas han sido certificadas: 7 hoteles; 7 empresas de recreación, 3 restaurantes y 3 campings.

El ITR desarrolló y propuso un sistema de evaluación de las empresas para certificarlas. La tabla 2 entrega los principales elementos. Podemos constatar que un acento particular es dado a la innovación y a la acción colectiva. Además, se plantean metas ambiciosas a lograr. Sin embargo, el sistema no proporciona un dispositivo de animación y evaluación de impacto una vez que las empresas están certificadas.

Tabla 2: Variables e indicadores de base y final para las empresas.

Variable a evaluar	Valor de base y final a obtener
Competitividad empresarial (transferencia tecnológica).	23%-100%
Sistema de innovación (% inversión).	1,2%-2,0%
Aspectos económicos (% variación de ventas).	1%-5%

Aspectos comerciales (% empresas que comercializan productos online).	2%-100%
Aspectos sociales (índices de evaluación de servicio).	2% a 100%
Sustentabilidad (n° de empresas certificadas bajo sello Biosfera).	0%-60%
Competitividad de la oferta de la comuna de Olmué (n° productos turísticos comercializables bajo modelo de negocio asociativo).	0%-100%

Fuente: Elaboración propia

Hay que señalar que dos eventos externos van a jugar positivamente en el contexto de la acción colectiva iniciada con la certificación “Sello Biosfera”, iniciada por la Cámara de Turismo modificando el “ecosistema de negocios”. El primero corresponde a la acción del gobierno nacional y regional para ampliar la zona de la Reserva de la Biosfera bajo los principios adoptados en Sevilla en 1994 por el programa “Hombre y Biosfera” (MaB) de UNESCO. Esto terminó en el 2009 con la creación de la Reserva de la Biosfera La Campana-Peñuelas ampliada, que incluye la comuna de Olmué en su totalidad (poseyendo un área núcleo en el Parque Nacional). El segundo hecho corresponde a un cambio de la división política administrativa de la región para crear una nueva provincia llamada Margamarga, en donde las autoridades han decidido nominar a Olmué como su capital turística.

4.2. Utilización de la grilla de análisis para estudiar el proceso de certificación.

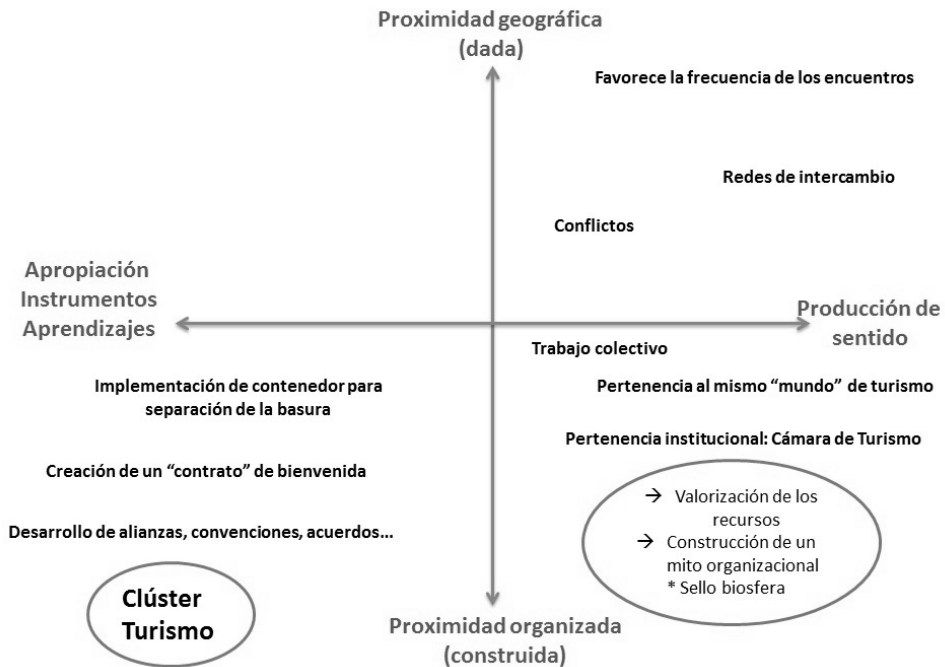
Los resultados de los análisis de las entrevistas, el grupo focal y de los documentos fueron organizados en función de las relaciones entre las proximidades geográficas y organizacionales con los aprendizajes y producción de sentido en base a las representaciones de los actores participantes. Esto nos permitió distinguir objetivos, actividades, controversias, actores y resultados obtenidos en el proceso de ejecución del proyecto, así como su proyección en el mediano plazo.

4.2.1. La intersección entre el eje de la proximidad geográfica y el aprendizaje (figura 3) pone de relieve aspectos reconocidos por los actores que pertenecen a la zona turística con una excelente situación entre las ciudades de Santiago y Valparaíso. Este destino, además de un clima agradable es la entrada del Parque Nacional La Campana. Esta situación ha contribuido a generar alianzas comerciales entre diferentes empresas para proporcionar a los clientes servicios complementarios turísticos, así como alianzas institucionales dirigidas a la obtención de recursos y optimización de los beneficios de este negocio apropiándose de las ventajas comparativas. Los actores han aprendido a obtener rentas de su situación a medio camino de las metrópolis de Santiago y Valparaíso y sirviendo a los flujos semanales y estacionales de visitantes de interés residencial y de proximidad desde ambas ciudades generando estrategias de competencia por sobre la cooperación.

4.2.2. En el segundo cuadrante superior, la agrupación sectorial es reflejo de la acción de algunos dirigentes, antiguos y nuevos, interesados en desarrollar procesos de cooperación, especialmente motivadas por captar beneficios de las políticas públicas para fortalecer las organizaciones, así como para diferenciarse con el turismo residencial informal. El propósito de abordar una demanda más específica, pero de pequeño volumen, interesada en el turismo de naturaleza y en el turismo rural hace uso de políticas públicas de promoción de la asociatividad. Se observa la necesidad de reactivar la asociatividad que comenzó a decaer el lustro anterior. Podríamos calificar este caso como “proximidad geográfica activa”. Los actores regionales observan fortalecida a la Cámara de Turismo de Olmué, en este sentido la participación en redes de mayor escala tiene efectos positivos. La decisión de *aterrizar* el proyecto de innovación Sello Biosfera en Olmué se debe a este proceso previo de fortalecimiento organizacional.

4.2.3. El tercer cuadrante de “aprendizaje para la apropiación de herramientas y proximidad organizacional” representa los objetivos de la reorganización de la cámara en 2010, es decir, crear confianza y hábitos de trabajo colectivos, proponer nuevas acciones para la promoción del destino en coordinación con la administración territorial local (día del dulce artesanal), aniversario de la República, (una oficina de información). Esto también ha ayudado a capacitar a los miembros de la Cámara de Turismo en nuevas normas sobre asociacionismo. Se adoptan los objetivos de la certificación «Sello Biosfera» para aprender a separar los residuos, incluyendo los aceites usados de restaurantes, ahorrar energía, valorizar el patrimonio natural y cultural, así también adquirir conciencia de su papel en la revitalización de la economía local a través del empleo de los trabajadores que viven cerca y el consumo de productos producidos locales. Se activan las proximidades espaciales y organizacionales a través de la agrupación para la certificación, adoptando los objetivos del instrumento de gestión.

Figura 3: Análisis cruzado de aprendizaje y proximidades del «Sello Biosfera»



Fuente: Elaboración propia

4.2.4. El cuarto cuadrante de “proximidad organizacional y producción de sentido” representa la situación buscada por el cluster, es decir, la acción colectiva organizada. Ser un miembro de la Cámara de Turismo ha creado un sentido de pertenencia en un “orden” profesional, el de emprendedores en Turismo (frente a un turismo residencial informal), de un destino declarado como capital turística de la nueva provincia. Al mismo tiempo, la certificación «Sello Biosfera», construyó el mito organizacional de pertenecer a la Reserva de la Biosfera, que obliga a afrontar el desafío del desarrollo sostenible para contribuir a la conservación de la biodiversidad ampliando el alcance del Parque Nacional. La certificación también creó un sentido de la profesionalización de la empresa de turismo ya que los actores certificados, han desarrollado un sentido de pertenencia a “un grupo”, que conduce a establecer alianzas comerciales entre ellos, debido a la calidad de su trabajo común y sus objetivos de desarrollo sostenible. Por último, entiende que la certificación tendría un efecto en la lealtad de sus clientes. Una adaptación de los alcances del instrumento se observa en la transferencia desde la organización gremial hacia la administración municipal de profesionales que portan el proyecto territorial sostenible, promoviendo el embellecimiento del paisaje y la separación de los residuos domiciliarios, así como el transporte diferencial a escala comunal. Esto último observa en realización cinco años después con la decisión de la alcaldesa de instalar una planta de tratamiento y reciclaje de residuos.

4.2.5. A nivel global

Los miembros de Dirección de la Cámara de Turismo se reúnen cotidianamente, primero informalmente y luego formalizan gradualmente los proyectos conjuntos. Cabe señalar que, en el caso del turismo, más que los otros sectores, las empresas están en una situación de alta competencia y según la teoría microeconómica clásica los agentes económicos son racionales si maximizan el beneficio, por lo tanto, no tendrían ningún interés de cooperar. La situación en la que, estos actores racionales, deben maximizar el beneficio se caracteriza por la disponibilidad, sin costo, de la información y existe una cultura de la competencia. Sin embargo, y son numerosos los estudios que lo han demostrado, esta situación ideal no existe y la realidad es mucho más compleja y encontramos agentes, racionales, que cooperan y compiten en los territorios y también en las empresas. Los trabajos sobre la *cooperación* (Le Roy et al, 2007) muestran que las empresas, cada día más, desarrollan estrategias de cooperación y de competencia en ciertos momentos o en ciertas áreas. Son estas estrategias híbridas que queremos identificar y analizar en este trabajo.

Los actores del turismo de Olmué tienen, en efecto, un sentido de pertenencia al mismo mundo: el del turismo. En este sentido, ellos se entienden porque tienen problemas y prioridades similares. Ellos comparten una misma cultura y participan a la misma organización: la Cámara de Turismo de Olmué.

Así, los miembros de la Directiva de la Cámara de Turismo fueron “claves” en la dinámica colectiva y en el proceso de certificación. El trabajo colectivo que se llevó a cabo durante 4 años les permitió dar más “sentido” a su actividad, de imaginar proyectos de mayor alcance. Esto también les permite valorizar los recursos de su territorio mediante la construcción de un nuevo “mito organizacional” alrededor de la Reserva de la Biosfera. Esta producción de sentido es favorecida por los aprendizajes que han integrado los actores apropiándose de herramientas e instrumentos propuestos en el proceso de certificación del sello Biosfera. De una manera muy concreta, la implantación de contenedores para la clasificación de residuos destaca este tipo de aprendizaje. En efecto, si en una primera instancia se constató una tensión, desacuerdo entre este dispositivo (separación de residuos) y el sistema de colecta de residuos de la Municipalidad, en el cual un mismo camión colectaba los desechos orgánicos y no-orgánicos, les permitió a los actores discutir con la municipalidad para modificar el sistema de colecta. Aquí vemos a la vez los aprendizajes en “bucle simple”: separar la basura y aprendizajes en “doble bucle”: cambiar los valores (protección del medioambiente) y las estrategias (hacer alianzas con la municipalidad).

El desarrollo e implementación de una *carta de acuerdo* plantea el deseo de desarrollar prácticas similares alrededor de valores comunes compartidos. Esto se confirma más fuertemente aún según lo evidenciado por el desarrollo de los convenios de colaboración entre los diferentes actores, miembros de la Cámara de Turismo.

Uno de los objetivos en este trabajo, era saber si el proceso de certificación Biosfera había contribuido a la aparición de un cluster de Turismo, según la definición de Porter. Podemos decir que este proceso de certificación ha contribuido en cierta medida a aproximar a los actores, pero no ha sido suficiente para instalar dentro de este colectivo nuevas prácticas de trabajo en común, de elaboración de reglas de funcionamiento y de elaboración de estrategias comunes permanentes. Este resultado parece comprobar la hipótesis según la cual la construcción de la proximidad organizacional necesita tiempo para construir confianza entre los actores.

La Cámara de Turismo aparece como el dispositivo central en el proceso de certificación ya que por un lado es el resultado (dinámica) y por el otro es un elemento de proximidad geográfica y organizacional. Es alrededor de ella que se realizan los procesos de pertenencia y procesos de producción de significado, tanto al interior como al exterior. La etiqueta “Sello Biosfera” se considera un mecanismo de coordinación de empresas con el fin de asegurar la viabilidad de la empresa y el destino que se presenta en la interacción con otras organizaciones regionales (CORFO, la cámara regional de la producción y el comercio y la federación de pequeñas y medianas empresas) y locales (Municipalidad de Olmué y asociación de artesanos) que tiene una función de proximidad organizacional con el área de estudio.

A pesar de todos los aspectos positivos que condujeron a la certificación, hay aspectos importantes no resueltos, uno de ellos es la renovación de la certificación. Las empresas certificadas no han renovado la certificación, aunque continúan los vínculos comerciales. A pesar de existir indicadores para medir los efectos de la acción empresarial certificada en el contexto territorial donde se inserta, el instrumento de certificación no contempla un mecanismo de gobernanza o coordinación de los actores para dar sostenibilidad al proceso y a la certificación considerándose una falla del instrumento en cuanto a que no considera la variable gestión de la certificación a escala territorial o incluso sectorial.

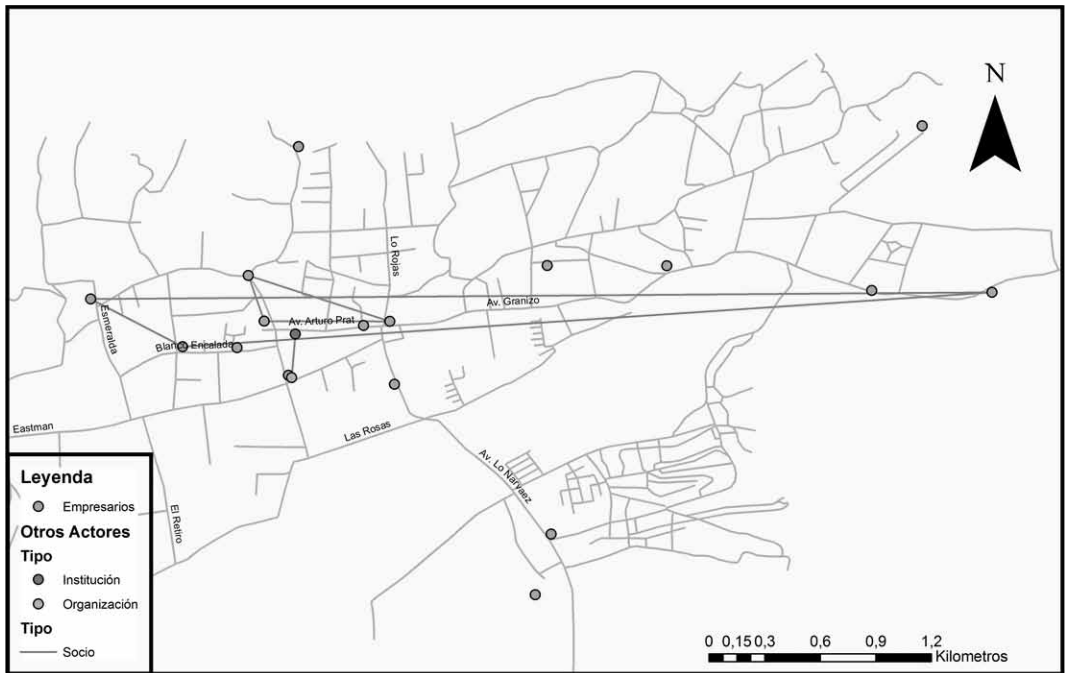
5. A modo de conclusión: los límites del proceso de certificación del “Sello Biosfera”

El objetivo principal de este artículo, exploratorio, era estudiar los efectos del programa de cluster (certificación) en el sistema de actores del turismo de Olmué, en los aprendizajes generados durante el proceso y en la construcción de la proximidad organizacional. El objetivo era entender el proceso de gobernanza que fue generándose a partir de la certificación. Los resultados preliminares son alentadores. En primer lugar, el estudio de caso, de un punto de vista metodológico es una buena opción para explorar estos fenómenos complejos y en construcción. Esto refuerza las conclusiones de numerosos trabajos. El principal límite es que no se puede entrevistar a todos los actores y por lo tanto se debe seleccionar aquellos que parezcan (hipótesis) centrales. Este límite puede ser resuelto ampliando el periodo de estudio.

Además, la grilla de análisis propuesta nos permitió identificar la:

- i) institucionalización de la certificación y en particular el establecimiento de reglas y normas aceptadas y utilizadas por todos los actores implicados en la “situación de gestión”. En este sentido el cluster, que resultaría del proceso de certificación, puede ser entendido como una situación de gestión, en la medida que los actores han decidido trabajar juntos, fijar reglas de funcionamiento y realizar una evaluación interna y externa. Sin embargo, los actores del cluster, emergente, no han implementado estrategias de alianza con otros actores del territorio ni activado la aglomeración de forma permanente.

Figura 4: Relaciones entre actores del «Sello Biosfera» de Olmué



Fuente: Elaboración propia.

- ii) visibilidad/valorización del “Sello Biosfera”. No han creado asociaciones, alianzas para ser más visibles como adherentes del “Sello” y tampoco acciones que les permita diferenciarse de otros establecimientos que no tienen sellos de calidad. Podemos observar una discrepancia entre la oferta y la demanda (criterios de calidad también en la elección y no sólo de precio).
- iii) Cabe señalar que la evaluación de las acciones es una actividad importante en la realización de proyectos ya que permite ajustar las acciones futuras a las miradas de los resultados y sobre todo de los aprendizajes, que es una garantía de éxito. Sin embargo, la empresa certificadora del “Sello Biosfera” no ofrece ningún sistema de evaluación y aún menos de animación. No existen, por ejemplo, jornadas o reuniones de intercambio de experiencia entre las empresas certificadas. Esto hubiese favorecido la transferencia de aprendizajes entre los participantes y fuera de la situación igualmente.
- iv) ausencia de líder. Akrich et al. (1988) han destacado la importancia que tiene en los procesos de innovación la presencia de un líder. El trabajo de esta “figura” es de movilizar a los actores, traducir, favorecer los compromisos, enrolar nuevos actores, asegurar las alianzas, etc. A pesar que se esté consiente del rol y la importancia de la figura del líder, en el proceso de certificación del Sello Biosfera, la empresa certificadora no ha previsto dispositivos específicos que puedan favorecer el nacimiento de un líder e incluso “fabricarlo”.
- v) Entorno regional y nacional de innovación. Nuestro análisis muestra que la visión de corto plazo y la naturaleza sectorial de la mayoría de las políticas públicas (Figueroa et al. 2016) son una gran desventaja para construir la proximidad organizacional. La reversión de esta situación constituye uno de los mayores desafíos para las políticas públicas de innovación en Chile.

En efecto, la mayoría de los trabajos sobre los instrumentos de la acción pública insisten sobre la dimensión política de los instrumentos. Ellos son el soporte de transmisión de normas (Halpern, 2014) y aprendizajes. Así los instrumentos participan de la construcción social del territorio (Vitry, 2014). En el caso de “Sello Biosfera de Olmué”, es la clasificación de residuos en la Municipalidad de Olmué y las sesiones de la limpieza de la ciudad organizadas por los miembros de la Cámara de Turismo. Estos proyectos son usados por actores periféricos o minoritarios. Por lo tanto, permiten mejorar las herramientas impuestas para planificar, la coordinación entre los actores (públicos y privados) con diversas lógicas (Tonneau et al., 2013). O, parecería que la gobernanza de este proceso de certificación no ha permitido levantar al rango de proyecto permanente

para dar una visibilidad mayor, con más coherencia para promover participación una mayor de los actores del turismo del territorio. Por lo menos no en el corto plazo.

De hecho, lo que está en juego en las situaciones de gobernanza es la producción de un lenguaje común, un proyecto común, reglas que permiten a los actores implementar procesos de aprendizaje que promueven la acción conjunta. (Chia et al., 2008).

Nuestros resultados muestran que para favorecer un proceso de gobernanza territorial los instrumentos de políticas públicas deben tener en cuenta los contextos locales, ser flexibles. Identificar y apoyarse sobre líderes locales y si no existen hay que “fabricarlos” con los actores locales. Los instrumentos deben favorecer la producción de confianza y un lenguaje común lo que implica darle tiempo al tiempo. Así, hoy en día la Cámara de Turismo de Olmué aparece como un líder. El programa de certificación le ha permitido adquirir la legitimidad.

Los resultados muestran también que parece relevante estudiar la naturaleza y el impacto de las relaciones entre organizaciones públicas locales y regionales, que no hemos tratado hasta la fecha. También parece apropiado de entrevistar a los seis empresarios que obtuvieron la certificación, para estudiar los efectos en sus prácticas individuales y colectivas. La mayoría de ellos se alejaron de la dinámica creada por la certificación. Por otra parte, parece importante de ver como la transformación del “ecosistema de negocios” con la nueva estrategia de la alcaldesa de Olmué, desde 2014, que pretende crear alrededor de la cultura “huasa” o campesina tradicional un nuevo “mito organizacional” para impulsar la economía del turismo, mejorar el patrimonio cultural local y desarrollar Olmué. Para esto ella se apoya en el *Festival del Huaso de Olmué*, que ha existido durante una década y que atrae cada vez más a visitantes; pero que plantea el problema de la pertinencia del mito. En efecto, la cultura huasa atraviesa la sociedad chilena y está presente en casi todas las regiones al sur de Santiago.

6. Agradecimientos.

Agradecemos el apoyo del Programa ECOS-CONICYT al proyecto 12CH02 que permitió el financiamiento para el intercambio de los equipos chilenos y franceses que desarrollan la investigación que fundamenta este artículo. También, se agradece el auspicio de CONICYT para atraer al investigador Eduardo Chia a través del proyecto MEC n°80140100 Gobernanza y desarrollo territorial, y el auspicio de la Dirección de Investigación de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, que financio el Proyecto Asociativo 37.0/2015 que permitió desarrollar el trabajo de campo y la investigación de los tesisistas para desarrollar esta investigación. Finalmente, agradecemos a los revisores anónimos por las proposiciones que nos han permitido mejorar este artículo tanto en la forma como el contenido. Las impresiones finales son de nuestra responsabilidad.

Bibliografía

- Aggeri, Franck y Labatut, Julie
2010. «La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion». *Finance Contrôle Stratégie*, 13(3) : 5-37.
- Aggeri, Franck y Hatchuel, Armand
1997. «Les instruments de l'apprentissage». *Du mode*.
- Akrich, Madeleine, Callon, M., y Latour, B.
1988. A quoi tient le succès des innovations? 1: L'art de l'intéressement; 2: Le choix des porte-parole. In Gérer et comprendre. *Annales des mines* (No. 11 & 12, pp. 4-17).
- Alter, Norbert
2005. «L'innovation ordinaire». *Editions Presses Universitaires de France*, 2 : 284.
- Argyris, Chris y Schön, Donald
2002. «Apprentissage organisationnel, théorie, méthode, pratique», traduction de la 1ère édition américaine, Paris, Bruxelles, De Boeck université.
- Bailly, Antoine
2014. «A challenging book: Regional Development and Proximity Relations». En Torre, André Y Wallet, F. *Regional Development and Proximity Relations* (pp. 361-364). *New Horizons In Regional Science*.
- Bazile, Didier; Negrete, Jorge; Chia, Eduardo; Hocde, Henry; Martinez, Enrique; Nunez, Lizbeth
2009. *Desde el reconocimiento de un turismo rural integrador hasta un agroturismo por los agricultores*. Valparaíso: Anales del 3er Congreso de la Sociedad de Investigadores en Turismo de Chile.
- Becattini, Giacomo
1992. «Le district industriel: milieu créatif». *Espaces et sociétés*, 66(1) : 147-164.

- Benko, Georges; Dunford, Mick; Lipietz, Alain
1996. «Les districts industriels revisités. Dynamiques territoriales et mutations économiques». *L'Harmattan, Paris*, pp. 118-134.
- Berry, Michael
1983. *Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*.
- Boisier, Sergio
2004. "Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *Eure (Santiago)*, 30(90) : 27-40.
- Boschma, Ron
2005. «Proximity and innovation: a critical assessment». *Regional Studies*, 39(1) : 61-74.
- Bouba-Olga, Olivier; Grossetti, Michel; Ferru, Marie
2014. «How I met my partner: reconsidering proximities». En Torre, André y Wallet, F. *Regional Development and Proximity Relations* (pp. 223-240). *New Horizons In Regional Science*.
- Chesbrough, H.
2003. «Open innovation. The new imperative for creating and profiting from technology ». *Boston: Harvard Business School Press*.
- Chia, Eduardo y Torre, André
1999. «Règles et confiance dans un système localisé. Le cas de la production de Comté AOC». *Sciences de la Société*, 48 : 49-68.
- Chia, Eduardo; Piraux, Marc; Dulcire, Michel
2007. *Apprentissages et gouvernance territoriale : quelles relations? Le cas des CTE à la Réunion*. Paris : Congres Joint De L'ersa Et De L'asrdlf (Xliveme Congres) – 29 Agosto - 2 Setiembre 2007, pp. 15.
- Chia, Eduardo; Rey-Valette, Hélène; Torre, André
2008. «Dispositifs et outils de la gouvernance territoriale. Conclusion au numéro spécial de la revue Norois». *Gouvernance territoriale: outils et concepts*, 209(4): 167-177.
- Chia, Eduardo; Rey-Valette, Hélène; Torre, André
2008. «Conclusion: Vers une technologie de la gouvernance territoriale! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires». *Norois. Environnement, aménagement, société*, (209) : 167-177.
- Crevoisier, Olivier
2001. «L'approche par les milieux innovateurs: état des lieux et perspectives». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (1) : 153-165.
- De Mattos, Carlos A.
1989. "Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia". *Revista de estudios regionales*, (58): 15-44.
- Dogaru, Teodora; Van Oort, Frank; Thissen, Mark
2014. «Economic development, place-based development strategies and the conceptualization of proximity in European urban Regions». En Torre, A. & Wallet, F., *Regional Development and Proximity Relations. New Horizons In Regional Science* (pp. 333-358).
- Chia, Eduardo; Figueroa-Sterquel, Rodrigo; Aillaud, Elsa; Tapia, Luis Y Andrade, Jose
2015. *Emergence d'un cluster touristique : le cas de la certification "Biosfera" à Olmué, Chili*. Montpellier : 52ème colloque de l'ASRDLF qui se tiendra du 7 au 9 juillet 2015.
- Figueroa-Sterquel, R., Chia, Huerta, P., Vidal, A. y Negrete, J.
2016. "Intereses y límites de una política de cluster: El caso del cluster de la palta en Chile (2008-2011)". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, [En revisión].
- Foucault, Michael
1999. «Estrategias de poder», trad. Varela Julia y Álvarez Uría Fernando. Barcelona: Paidós, 2: 407.
- Gaglio, Gérald
2011. «Sociologie de l'innovation». *Presses universitaires de France*, pp. 128.
- Gibson, Rachael y Bathelt, Harald
2014. «Proximity relations and global knowledge flows: specialization and diffusion processes across capitalist varieties». En Torre, A. y Wallet, F., *Regional Development and Proximity Relations. New Horizons In Regional Science* (pp. 376).
- Girin, Jacques
1990. «L'analyse empirique des situations de gestion: éléments de théorie et de méthode». *Epistémologies et sciences de gestion Economica*, 141-182.
- Giuliani, Elisa
2013. «Network dynamics in regional clusters: Evidence from Chile». *Research Policy*, 42 : 1406-1419.

Grossetti, Michael

1998. «La proximité en sociologie: une réflexion à partir des systèmes locaux d'innovation». En M. Bellet, T. Kirat y C. Langeron, *Approches multiformes de la proximité* (pp. 83-100). London: Hermès.

Halpern, Charlotte; Lascoumes, Pierre; Le Gales, Patrick

2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets* (pp. 520). Paris: Presses de Sciences Po, coll. «Gouvernances».

Halpern, Charlotte.

2014. «Décision». *Références*, 4: 201-210.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

2013. *Turismo, Informe Anual 2012*. Publicación anual 27 de agosto de 2013, Subdirección de Operaciones; Subdepartamento Estadísticas Coyunturales de Comercio y Servicios, 119 págs.

Kirat, Thierry y Lung, Yannick

1999. «Innovation and proximity: territories as loci of collective learning processes». *European Urban and Regional Studies*, 6(1): 27-38.

Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick

2005. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences po.

Leducq, Divya y Lusso, Bruno

2011. «Le cluster innovant: conceptualisation et application territoriale». *Cybergeo: European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire*, artículo 521.

Le Masson, Pascal; Weil, Benoît; Hatchuel, Armand

2006. «Les processus d'innovation: Conception innovante et croissance des entreprises». *Hermès science publique*.

Le Roy, Frederic y Yami, Saïd

2007. «Les stratégies de coopération». *Revue française de gestion*, 7(176): 83-86.

March, James G.

1999. «Les mythes du management. Compte rendu rédigé par Gilles Garel, Eric Godelier et Thierry Weil». *Gérer et comprendre, septembre 1999*, 4-12.

Martin Dominique P. y Picceu, Christian

2007. «Outils de gestion et pilotage dynamique de l'action collective». *Finance, Contrôle, Stratégie*, 10(3), 75-110.

Martínez Torres, Hugo

2011. «Informe Final de la consultoría Estudios de Casos sobre la Cooperación de Actores-Múltiples en el Programa Agencias Regionales de Desarrollo Productivo». *BID*, pp. 64.

Marshall, Alfred

1919. *Industry and Trade*, traducción française 1934.

Moguillansky, Graciela

2010. «Documento de proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)». *Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile*. Santiago: CEPAL.

Moguillansky, Graciela; Ramírez, Eduardo; y Furnaro, Andrea

2013. «Las Políticas de Desarrollo Productivo en Chile 1990 y 2012». *Documento de Trabajo N°19. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Santiago, Chile: Rimisp.

Moisdon, Jean-Claude

1997. Du *mode d'existence des outils de gestion*. Actes du séminaire Contradictions et Dynamique des Organisations-CONDOR-IX, 6.

Moore, J.F.

1993 «Predator and Prey: A New Ecology of Competition». *Harvard Business Review*, 71(3): 75-86.

Nonaka, Ikujiro y Takeuchi, Hirotaka

1997. *La connaissance créatrice: La dynamique de l'entreprise apprenante*, De Boeck Université.

Perrier-Cornet, Philippe

2009. Chapitre 2-Les systèmes agroalimentaires localisés sont-ils ancrés localement? *Un bilan de la littérature contemporaine sur les Syal*.

Pittaluga, Lucía

2014. *Lecciones aprendidas por los programas del BID de apoyo a clusters en el Cono Sur: resultados de los estudios de caso en Argentina (Río Negro), Brasil (São Paulo), Chile y Uruguay*. Nota técnica del BID, pp. 706.

Porter, Michael

1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

Pulido-Fernández, M. de la Cruz, y Pulido-Fernández, J. I.

2014. «¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos?» *Estudio de casos*. 12 (4): 685-705.

Rallet, Alain y Torre, André.

2007. «Faut-il être proches pour innover ensemble?» *Quelles proximités pour innover*, 7-16.

- Rey-Valette, Hélène; Chia, Eduardo; Mathe, Syndhia; Michel, Laura; Nougaredes, Brigitte; Soulard, Christophe; Guiheneuf, Pierre Y.
2014. «Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture». *Géographie, économie, société*, 16(1) : 65-89.
- Rey-Valette, Hélène; Chia, Eduardo; Mathe, Syndhia; Michel, Laura; Nougaredes, Brigitte; Soulard, Christophe; Guiheneuf, Pierre Y.
2010. *Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs*. Montpellier : ISDA 2010, Jun 2010. Cirad-Inra-SupAgro, 10 <hal-00520264>.
- Tonneau, Jean-Philippe; Jamin, Jean-Yves; Burnod, Perrine; Adamczewski, Amandine
2013. «Terre, eau et capitaux: investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger? ». *Cahiers Agricultures*, 22(1).
- Tobler, Waldo
1967. «Maps and matrices». *Journal of Regional Science*, 7 : 275-280.
- Torre, André y Gilly J.-P.
2000. «On the analytical dimension of proximity dynamics». *Regional Studies*, 34(2) : 169-180.
- Torre, André y Rallet A.
2005. «Proximity and localization». *Regional Studies*, 39(1) : 47-60.
- Torre, Andre
2014. *Proximity relations at the heart of territorial development processes: from clusters, spatial conflicts and temporary geographical proximity to territorial governance*. pp. 94-134.
- Torre, André y Wallet, Frédéric
2014. «Regional Development and Proximity Relations». *New Horizons In Regional Science*, pp. 376.
- Vázquez Barquero, Antonio.
1988. *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vinck, Dominique
1999. «Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique. Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales». En: *Revue française de sociologie*, 40(2) : 385-414.
- Vitry, Chloé
2014. «Vers une théorie des apprentissages de gouvernance. Une exploration en territoires périurbains ». Tesis de Doctorado, Ecole doctorale Economie Gestion, Collège Doctoral du Languedoc-Roussillon, p. 482.
- Vitry, Chloé y Chia, Eduardo
2015. «Governance Learning: Building a Network around Managerial Innovations». En *Contingency, Behavioural and Evolutionary Perspectives on Public and Nonprofit Governance* (pp. 275-302). Emerald Group Publishing Limited.
- Vitry, Chloé y Chia, Eduardo
2016. Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. *Management & Avenir*, (1), 121-141.
- Shumpeter, J.
1911. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*.

Notas

- ¹ Una situación de gestión, según Girin (1990), surge cuando un grupo de actores tienen que trabajar en conjunto para responder a una solicitud exterior o deciden trabajar juntos para llevar a cabo un proyecto común. Elaboran reglas de funcionamiento, de coordinación, de evaluación (control) y de comunicación con el exterior.

Recibido: 22/03/2016
Reenviado: 23/04/2016
Aceptado: 26/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos

Políticas locales de turismo en ciudades históricas españolas. Génesis, evolución y situación actual¹

Manuel de la Calle Vaquero*

María García Hernández**

Universidad Complutense de Madrid (España)

Resumen: Las ciudades históricas españolas cuentan con una larga trayectoria turística. Sin embargo, durante la mayor parte del siglo XX el turismo no ha sido un tema relevante dentro de la agenda política local. Este desinterés contrasta con la temprana acción de los Sindicatos de Iniciativas Turísticas e incluso de las delegaciones de la administración turística del Estado. La situación cambia en la década de los noventa del siglo XX, cuando se conforma una política turística local muy potente. Desde entonces, las ciudades cuentan con entidades de gestión turística de complejidad creciente; se han dotado de planes y programas de amplio espectro; y desarrollan múltiples acciones de política turística, desde la promoción hasta la atención del visitante en destino. La recesión y, sobre todo, el ajuste fiscal acometido desde 2010 han incidido de forma negativa sobre esta política. La contracción de entidades, planes y actuaciones puede llevar a una situación de cierta irrelevancia frente a otras políticas locales que también inciden sobre el funcionamiento turístico de estas ciudades.

Palabras Clave: Ciudades históricas; Política turística; Entidades de gestión; Planes y programas; Desarrollo turístico.

Local tourism policies in Spanish historic cities. Origins, evolution and current situation.

Abstract: The historic cities in Spain have a long tourist path. However, during most of the twentieth century tourism has not been a relevant issue on the local agenda. This lack of interest from the municipal government contrasts with the early action of the “Unions Tourism Initiatives” and even initiatives of the tourist administration of the State. The situation changed in the nineties of the twentieth century when a powerful tourism policy is set. Since then, cities have tourism management bodies of increasing complexity. They have developed tourism plans and a broad set of actions of tourism policy. The economic crisis and, above all, the fiscal adjustment undertaken since 2010 have impacted negatively on this policy. The reduction of organizations, plans and actions can lead to a situation of some irrelevance compared to other local policies that also affect the tourist dynamics of these cities.

Keywords: Historic cities; Tourism Policy; Management Organizations; Tourism Plans and Programs; Tourism Development.

1. Presentación y marco general.

Las ciudades históricas son uno de los destinos turísticos más antiguos de España. Granada, Córdoba o Toledo empiezan a recibir visitantes en el marco del Romanticismo y son ciudades reiteradamente citadas en libros de viaje y guías turísticas del siglo XIX. En función de su estrecha asociación con el patrimonio histórico son objeto de atención preferente en las primeras etapas de la política turística

* Profesor Contratado Doctor (acreditado Profesor Titular de Universidad) en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación “Turismo, Patrimonio y Desarrollo”; E-mail: mcallea@ucm.es

** Profesora Titular de Universidad, Departamento de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid. Grupo de Investigación “Turismo, Patrimonio y Desarrollo”; E-mail: mgarciah@ucm.es

nacional e incluso son destinos populares durante la eclosión del turismo de masas vinculado a las playas del Mediterráneo. No obstante, el turismo nunca fue un tema relevante en la agenda política local. Los turistas llegaban y afectaban la vida de la ciudad, pero el turismo no formaba parte de las preocupaciones del gobierno local en su doble dimensión política y técnica. Esta situación cambia radicalmente en los años noventa del siglo XX, cuando se conforma una política turística de ámbito local cuyos rasgos centrales persisten hasta la actualidad. Este artículo se centra en el nacimiento y desarrollo de esta política, identifica sus instrumentos y contenidos más importantes, y apunta los cambios que se están gestando en la actualidad.

Primeramente se impone acotar conceptualmente los dos referentes que están en la base del artículo: ciudades históricas y política turística. Entendemos por ciudades históricas aquellas ciudades donde el patrimonio cultural constituye el núcleo de su identidad urbana. El paisaje histórico urbano aparece como referencia inmediata en el imaginario colectivo, ya sea en forma de grandes nodos monumentales, sectores urbanos y/o manifestaciones del legado inmaterial. Esta definición engloba a un conjunto muy amplio de localidades, con características bastante distintas en términos demográficos, económicos... pero en todo caso se trata de ciudades medias con una larga trayectoria cuyo núcleo preindustrial sigue siendo el principal referente de la aglomeración urbana. Las ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad ejemplifican bien este tipo urbano, sin embargo ni siquiera entre las asociaciones del ámbito (GCPHE y OCPM) existe consenso en la identificación de sus posibles miembros. En cuanto a la política turística, entendemos que se trata del conjunto de instrumentos y actuaciones operado por el área de turismo de la administración municipal a efectos de alcanzar un mayor nivel de desarrollo turístico en este tipo de destinos. Este desarrollo se considera en sentido amplio, atendiendo tanto a la mejora competitiva como al propio control de la actividad en clave de sostenibilidad. Se trata por lo tanto de una definición limitada de política turística, ya que queda restringida a la actuación de determinados departamentos del gobierno local. Más allá de estas consideraciones generales, la propia delimitación de la política turística es bastante circunstancial, un campo de juego cuyos límites se encuentran sometidos a notables vaivenes.

Las ciudades históricas españolas empiezan a elaborar una política turística propia a lo largo de los años noventa, en un periodo que coincide con su redescubrimiento como destinos turísticos y su tratamiento como un objeto específico de investigación. Los primeros trabajos se elaboran dentro de los parámetros de una geografía urbana centrada en los cascos históricos y con orientación de aplicabilidad vía planeamiento urbanístico. En este marco se sitúan las contribuciones iniciales de Troitiño (1995 y 1998), Campesino (1999), Zárate (1995) y otros autores, que reconocen el turismo como un vector clave en los cambios que afectan a los cascos históricos. Con posterioridad aparecen las primeras monografías de carácter general, artículos sobre temáticas más específicas (capacidad de carga, imágenes turísticas y culturales, impactos ambientales, etc.) y trabajos centrados sobre casos relevantes (Aranjuez, Ávila, Granada, Toledo). A nivel general, en estos años se incrementa de forma sustancial la producción científica en esta materia, con una notable apertura temática y disciplinar. Hay aportaciones de orden general, en unas ocasiones centradas en casos específicos (Troitiño *et al.* 1998; Martos, 2012; Rengifo *et al.*, 2015) y en otras con referencia a la etiqueta de Patrimonio de la Humanidad (Almeida, 2007; Mondéjar *et al.*, 2010). De forma más específica, se ha profundizado en temáticas como la construcción de las imágenes urbanas y su incidencia en términos turísticos (García, 2007; Andrés, 2015); las imágenes turísticas en relación a diferentes atributos y mercados (Galí y Donaire, 2006; López y Pazos, 2009; Martínez *et al.*, 2013); la caracterización y segmentación de visitantes (Molina *et al.*, 2007; Cordente *et al.*, 2011); el significado turístico de los grandes referentes de la ciudad (Manero, 2011; Santos y Pena, 2014); las relaciones entre paisaje urbano y turismo (Zárate, 2012); el impacto económico de los grandes eventos (Herrero *et al.*, 2004); el uso que hacen los visitantes de la ciudad (Donaire y Galí, 2008); o líneas específicas de producto como el turismo idiomático (Pardo, 2011) y el gastronómico (López-Guzmán y Sánchez, 2012).

En este marco, se aprecia un creciente interés por abordar cuestiones relacionadas con las políticas turísticas locales. Se encuentran referencias a estos temas en trabajos centrados en destinos de bastante relevancia, caso de Toledo (Zárate, 2007), Valladolid (Pastor, 2014) o las ciudades Patrimonio de la Humanidad de Castilla y León (Troitiño y Troitiño, 2009). Entre otros aspectos, se indaga sobre el significado de los planes de excelencia turística, se identifica alguna de las principales líneas de trabajo y se analizan los órganos de la administración turística municipal. Además de las monografías de ámbito local, existen estudios más temáticos que profundizan sobre algunas dimensiones de la política turística urbana. Así, se ha prestado especial atención a la proyección institucional de las imágenes turísticas, ya sea en términos de pervivencia del imaginario romántico (Galí, 2005); de la incidencia de la promoción

turística en la generación de espacios subjetivos (Escudero, 2013); o de marcas como Patrimonio Mundial (Ortega y Such, 2013). También se ha dado prioridad a la identificación de actores, sobre todo en orden a conformar nuevos modelos de gestión turística basada en la colaboración público-privada (Merinero y Zamora, 2009; Muñoz-Mazón y Velasco, 2015).

Si bien la calidad de estas aportaciones varía, no cabe duda de que la producción científica se ha ampliado, con un número creciente de trabajos que incorporan referencias a la política turística local. No obstante, falta por elaborar una síntesis global de dicha política, atendiendo a su génesis, evolución y situación actual. Este trabajo pretende cubrir dicha laguna. Nuestro interés por el tema es antiguo (Calle, 2004; García Hernández, 2004), tuvo especial protagonismo durante el periodo de ejecución del Observatorio Turístico del Grupo Español de Ciudades Patrimonio de la Humanidad (2005-2012). A partir de las experiencias previas en los observatorios de Ávila y Segovia, se incorporó un bloque sobre planificación y gestión turística organizado en tres apartados: 1. Infraestructuras de gestión turística (entidades locales de turismo); 2. Instrumentos de planificación y gestión (planes y programas); y 3. Actuaciones realizadas en destino. Su contenido se nutría con los materiales suministrados por las unidades de gestión turística local así como con datos obtenidos mediante entrevistas con los técnicos y políticos con responsabilidades en el ámbito del turismo. Una síntesis de esta información se encuentra en las presentaciones anuales del Observatorio y ha sido objeto de una elaboración más detallada en publicaciones previas (García Hernández, 2007; Calle, 2008; Troitiño Torralba, 2014). Sobre esta base, este artículo amplía el ámbito de trabajo desde las Ciudades Patrimonio de la Humanidad al conjunto de las ciudades históricas y actualiza la información hasta el momento actual, con especial atención a los cambios acontecidos desde 2008. El texto adopta, pues, una perspectiva temporal: tras esta presentación general el segundo apartado narra los inicios de la política turística a nivel de las ciudades históricas, el tercero y el cuarto se centran en la eclosión de dicha política en el tránsito de siglo y el quinto plantea los cambios recientes, aportando una serie de reflexiones finales de carácter más interpretativo.

2. El lento proceso de gestación de la política turística local.

Como se ha señalado anteriormente, las ciudades históricas españolas son destinos de una larga trayectoria turística. Córdoba, Granada y Toledo empiezan a ser visitadas durante el ciclo romántico y desde entonces han continuado recibiendo visitantes en magnitudes que actualmente pueden rondar entre 1,5 y 2,5 millones entre turistas y excursionistas. Durante todo este periodo la acción pública local ha ido ganando peso y complejidad, adoptándose una serie de decisiones en materia de urbanismo, patrimonio, tráfico... que han ido ayudando a conformar (o a deteriorar) el perfil turístico de cada ciudad, si bien apenas se consideraba su incidencia en materia de turismo. De otra parte, no existía una política turística municipal expresada en esos términos, aunque las corporaciones locales van adquiriendo progresivamente atribuciones en la materia (Melgosa, 2011). Por Real Orden de 27 de noviembre de 1858 se concede a los alcaldes la competencia sobre alojamiento y control de viajeros, atribución reiterada en 1909. Previamente, en el decreto de creación de la Comisión Nacional de Turismo (1905) se alude a la concertación con diputaciones y ayuntamientos para todo aquello que fuera necesario para “atraer y retener a los súbditos de otras naciones”. Y en la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 se establece que son competencias del municipio, entre otras, el “fomento del turismo, protección y defensa del paisaje, museos, monumentos artísticos e históricos, playas y balnearios”. La Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 se expresa en términos parecidos.

Con independencia de las atribuciones reconocidas a los ayuntamientos, durante la mayor parte del siglo XX la acción municipal en materia de turismo es muy escasa, lo que contrasta con el papel desempeñado en muchas ciudades históricas por los sindicatos de iniciativas turísticas y la embrionaria administración turística del gobierno central. Los primeros, con diferentes denominaciones, se conforman según el modelo francés; se trata de asociaciones civiles conformadas por prohombres de la burguesía local para el fomento del turismo. Siguiendo el ejemplo de las entidades creadas en Málaga (1897) y Palma de Mallorca (1905), en 1908 se crea el Sindicato de Iniciativa de Toledo y en 1914 la Societat d'Atracció de Forasters i Turistes de Girona. En ese intervalo se organizan asociaciones similares en Tarragona (1910), Burgos (1912) y Salamanca (1913); con posterioridad se crearán en ciudades como Ávila, Cuenca, Logroño, Palencia, Valladolid, Jaén, Huesca, etc. La gama de actividades realizadas fue muy amplia (propaganda, información turística, celebración de eventos...)

y la falta de fondos crónica, por lo que ejercían una presión constante sobre los ayuntamientos para obtener apoyo financiero.

En paralelo, se asiste a una potente intervención desde el germen de la administración turística del Estado. Desde 1911, la Comisaría Regia de Turismo desarrolla una importante labor en la adecuación del patrimonio monumental y su promoción turística. En Toledo se asiste al montaje de la Casa del Greco (iniciativa previa del Marqués de la Vega-Inclán) y el acondicionamiento de la Sinagoga del Tránsito. En Valladolid se trabaja sobre la Casa de Cervantes. En Granada, se desarrollan acciones puntuales en la Alhambra y Generalife y la Casa de los Tiros. Además se sientan las bases de los paradores de turismo, que se materializan en la etapa del Patronato Nacional de Turismo con la apertura de establecimientos en Mérida y otros lugares. Al Patronato también se debe la puesta en marcha de oficinas de información turística en ciudades de fuerte proyección, como Burgos, Granada, Toledo y Girona, dependiente esta última de la Generalitat de Catalunya desde 1932.

Ya durante el periodo republicano, aparecen las Juntas Delegadas, administración periférica del Patronato con cierto protagonismo de elementos gremiales o locales (Moreno, 2005). Esta figura se mantiene durante el primer franquismo. En 1941 por Decreto del Ministerio de la Gobernación se crearon las Juntas Provinciales y Locales de Turismo, presididas respectivamente por gobernadores civiles y alcaldes y bajo tutela directa de la Dirección General de Turismo, entidad con atribuciones sobre las oficinas de información. Estas juntas se crearon en aquellos lugares donde no se encontraban activos sindicatos de iniciativa y turismo, después renombrados como centros de iniciativas turísticas. Con posterioridad, las juntas, que incorporaron representantes de las delegaciones provinciales del Ministerio de Información y Turismo desde 1953, se extendieron al conjunto del país. En congruencia con los postulados del régimen franquista, juntas y sindicatos “fueron convertidos, de hecho, en órganos ejecutores de la política ministerial” (Velasco, 2004, p. 137). Con matices, esta idea de supeditación se mantiene hasta el cambio de régimen e incluso se produce un trasvase de atribuciones desde las corporaciones hacia la administración periférica estatal.

La Constitución de 1978 marca un cambio radical en la administración turística, con reparto de responsabilidades entre el gobierno central y las comunidades autónomas. La supeditación deja paso a la autonomía, también de las corporaciones locales, por lo que se impone un nuevo modelo de relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Son años de notable efervescencia municipal. Los nuevos responsables surgidos de las elecciones locales de 1979 se encuentran con ayuntamientos débiles y de funcionamiento anacrónico, incapaces de afrontar los retos que les marca la ciudadanía. Durante toda una década se procederá a un intenso proceso de reestructuración interna, condición imprescindible para afrontar los déficits urbanos heredados que incidían directamente sobre la calidad de vida de los vecinos (educación, pavimentación, espacios verdes...). En un contexto marcado por la resolución de los problemas más inmediatos, el turismo no aparece como tema relevante. Es más, la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), relega el turismo a una de las competencias cuyo contenido exacto tendrá que ser atribuido por el legislador autonómico, perdiendo por lo tanto la posición que ostentaba en los estatutos municipales previos. Y las comunidades autónomas, ya sea a nivel de normativa turística o de régimen local, han sido bastante parcas en la materia. Incluso los debates sobre la figura del municipio turístico fueron poco más allá de las disquisiciones sobre la financiación de ayuntamientos con gran población estacional, fundamentalmente núcleos costeros.

Esta situación cambia en la década de los noventa del pasado siglo. El cambio obedece a una yuxtaposición de factores estrechamente relacionados. De una parte, se produce una transformación muy notable en la acción local. Si en los ochenta los esfuerzos se dedican a la reorganización interna y el equilibrio dotacional, los noventa son la “década de la acción externa” (Vallés y Brugué, 2001). Se adopta el enfoque de la planificación estratégica, que supone atender a dimensiones de la ciudad escasamente tratadas por el planeamiento urbanístico al uso. En relación directa, se incorporan los planteamientos del desarrollo local, con las autoridades municipales como vectores activos para el crecimiento económico y el bienestar de las comunidades locales. De otra parte, se asiste a un cambio muy notable en la política turística estatal, que arranque con el Libro Blanco del Turismo Español (1990) y se materializa en los sucesivos planes generales de turismo. Entre otros aspectos, se plantea la necesidad de dotar de mayor relevancia al patrimonio y las ciudades a efectos de complementar al sol y playa en el portafolio turístico del país. Y desde la administración central se busca “territorializar” la política turística, favorecer una actuación turística a nivel local como la escala más cercana al ámbito en el que se desarrolla la experiencia de los visitantes. Todos estos factores coadyuvan a la incorporación del turismo como tema relevante dentro de la agenda urbana. Durante estos años se conforma una política expresamente

turística a escala local, que incluso desborda las atribuciones contenidas en la LBRL. Es más, buena parte del resto de las políticas locales asumen como propio el discurso turístico a efectos de justificar decisiones y obtener financiación externa. Barcelona es el ejemplo a seguir. Respecto a las ciudades más pequeñas, localidades como Girona y Santiago de Compostela ejercen como pioneras. Desde estas y otras ciudades, el modelo se extiende progresivamente tanto por destinos urbanos incipientes como por aquellos lugares que ya contaban con una trayectoria turística consolidada y que ahora perciben una necesidad de renovación por efecto de la entrada de nuevos competidores en el mercado de los destinos urbanos de dominante patrimonial.

3. La eclosión de los planes en destino y de las entidades de gestión turística local.

Si bien el turismo se incorpora a la agenda local en la primera mitad de los noventa, la materialización de una política turística potente es más tardía. Los resultados de la encuesta municipal realizada por ESADE en 1997 (Valls, 2003; Ros, 2008) reflejan esta situación. Aunque el 40,5% de los municipios situaban el turismo como eje de su desarrollo y otro 38,3% lo consideraban un sector económico de gran relevancia, muy pocos traducían este reconocimiento en acciones concretas de política turística. Esta situación se repetía en la mayoría de las ciudades históricas, con una administración turística anquilosada con falta de personal y financiación. Sobre esta situación inciden los primeros “planes en destino”, que supusieron un notable revulsivo para las entidades encargadas de diseñar y ejecutar la acción turística local.

3.1. Planes turísticos de ámbito local.

Desde principios de los años noventa el gobierno central pretende “territorializar” la política turística, impulsando el desarrollo de medidas a escala municipal y comarcal. A diferencia de lo que sucedía en el régimen franquista, esta política no puede hacerse de “arriba abajo”, sino que implica la colaboración e incluso el protagonismo directo de los entes locales afectados. Estos planteamientos, defendidos vehementemente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y su muy activa comisión de turismo, van a regir la actuación de los sucesivos órganos ministeriales. Entre otros instrumentos, esta línea de acción se materializó en el programa de planes en destino, que, con diferentes denominaciones, ha estado presente en los grandes planes nacionales de turismo de los sucesivos gobiernos del PSOE y PP.

En el marco del primer Plan Futures (1992-95) se crea la figura de los Planes de Excelencia Turística (PET), de aplicación a escala local. La aprobación del Plan Futures II (1996-1999) dio origen a un nuevo tipo de planes, los de Dinamización Turística (PDT). Si los primeros estaban orientados a destinos maduros que necesitaban actuaciones de renovación, los segundos daban cabida a destinos con un turismo todavía incipiente. En el periodo de vigencia del Futures I se aprobaron 13 PET, en su práctica totalidad localidades costeras. Y entre 1996 y 1999 un total de 22 PET y 15 PDT, siendo beneficiarias ciudades como Aranjuez (PDT, concedido en 1998), Cuenca (PDT 1998), Ávila (PET 1999) y Segovia (PET 1999). A la vista del elevado grado de aceptación, el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (2000-06) incorpora un Programa de Calidad de Destinos Turísticos. En el marco de este programa se aprobaron un total de 131 planes, que afectaron a destinos como Mérida (PET 2000), Salamanca (PET 2000), Córdoba (PET 2001), Guadalajara (PDT 2001), Teruel (PET 2003) o Lugo (PET 2003).

Con independencia de su adscripción a un tipo u otro, la importancia de estos planes radicó en el impulso que supusieron para la gestación de una nueva política turística en el ámbito local. La obtención de estos planes implicaba la elaboración de un documento de planificación, un proyecto estratégico de desarrollo turístico de carácter integral y más o menos enlazado con otros instrumentos locales de planificación (planes de ordenación urbana, agendas 21 y otros). Por primera vez se obliga a las autoridades locales a formular su modelo de desarrollo turístico y establecer las actuaciones para materializarlo, lo que supone superar las prácticas consolidadas en la administración turística hasta el momento, caracterizadas por la improvisación. Cada plan contaba con un presupuesto de dos a cuatro millones de euros, repartidos entre tres o cuatro anualidades. La financiación provenía de los tres niveles de la administración a partes iguales, favoreciendo la consolidación de los presupuestos municipales para turismo. Y era supervisado por una comisión de seguimiento formada por representantes de las tres administraciones, aunque la ejecución operativa recaía en

una gerencia directamente vinculada a la administración local y responsable de formular el modelo de desarrollo turístico óptimo para la ciudad y de llevarlo a cabo.

Este mecanismo de intervención tuvo un éxito notable y marca la línea a seguir tanto por la administración central como por los gobiernos autonómicos. Respecto a la primera, en 2005 crea la figura de los Planes de Dinamización del Producto Turístico (PDPT), que sustituye los planes anteriores ante la falta de criterios estables para diferenciar entre destinos maduros e incipientes. A este tipo corresponden los planes de Ourense (2006), Logroño (2007) y Huesca (2007). Y con la puesta en marcha del Plan de Turismo Español Horizonte 2020 (2007) se lanzan los Planes de Competitividad Turística, como el desarrollado en la Tarraco Romana (2009). Con independencia de la denominación, los rasgos generales permanecen. Si acaso, se incide más en trabajar en la lógica de producto, apuntando uno de los aspectos centrales de la planificación turística más reciente. De otra parte, el mecanismo de intervención diseñado por la administración central es imitado por diferentes gobiernos regionales, que durante estos años impulsan toda una batería de planes de aplicación a escala local con participación financiera de la administración regional. Así, en Andalucía se creó la figura de planes turísticos de grandes ciudades para municipios de más de 100.000 habitantes. De conformación muy similar a los planes participados por el ministerio, tuvo aplicación en ciudades como Granada (aprobado en 2005) y Jaén (en 2007).

3.2. Entidades locales de gestión turística.

En paralelo al desarrollo de los planes en destino, las estructuras turísticas de la administración local sufrieron un notable fortalecimiento. La propia consecución de los planes y su gestión cotidiana supusieron un reto tremendo para los entes locales, que se vieron en la necesidad de incrementar sus plantillas y diseñar fórmulas de gestión más flexibles que respondieran con rapidez tanto a los procedimientos administrativos como a las dinámicas de la propia actividad turística. Dentro del organigrama municipal, las áreas de turismo se fortalecieron, ya sea conformando concejalías propias o integrándose en concejalías con competencias más amplias. A fecha de mayo de 2007, contaban con concejalías exclusivas de turismo ciudades como Alcalá de Henares, Ávila, Cáceres, Cuenca y Toledo. Cuando las competencias eran compartidas, las adscripciones basculaban entre el ámbito del desarrollo económico y el del patrimonio y la cultura.

Si bien las concejalías de turismo proliferaron, en muchos casos quedaron vacías de contenido debido a la delegación de sus cometidos a un conjunto amplio de organismos autónomos creados al efecto. Durante estos años crece una administración institucional paralela que se justifica por la necesidad de contar con estructuras de gestión más flexibles, equipos de mayor nivel profesional y fuentes de financiación más diversificadas. Estos organismos respondían a fórmulas jurídicas diversas. Tarragona y Toledo funcionaban con patronatos municipales de turismo, el primero creado en 1983 y el segundo en 1990. En Córdoba se utilizó la figura del consorcio (2000) y en Cuenca de la fundación (2004). Y empresas públicas de turismo se crearon en Salamanca (2003), Segovia (2004) y Santiago de Compostela (1999). En muchas ocasiones estas entidades absorbieron los equipos montados para el desarrollo de los planes en destino, cuyo diseño y ejecución fue generalmente subcontratado a consultoras externas.

En buena medida, la formulación jurídica e institucional de la entidad marcaba el sentido general de su funcionamiento, más administrativista para los organismos integrados en la administración local y más corporativa en las entidades con un carácter más autónomo. No obstante, presupuestos y personal eran limitados en términos absolutos y en relación a otros apartados del gobierno local. El concejal responsable actuaba de referente a nivel político. En buena medida, de su liderazgo y peso en el gobierno municipal dependía el éxito del área. A las órdenes del concejal trabajaba un equipo técnico que coordinaba un plantel más amplio de informadores, siendo muy frecuente el recurso a la subcontratación de servicios. En ocasiones se crearon organismos especializados como los *convention bureau*, dedicados al impulso del turismo de reuniones. En gran parte, su desarrollo más autónomo vino impulsado por la incorporación de un conjunto amplio de actores locales ajenos al gobierno municipal (hoteleros, operadores profesionales de congresos, etc.) interesados en el desarrollo de esta línea de producto.

En la conformación de este entramado organizativo el punto débil fue el desarrollo de modelos reales de colaboración pública-privada. Por el contrario sí que se avanzó en la estructuración de redes de ciudades; asociaciones temáticas de municipios con intereses comunes que hacer valer ante los niveles superiores de la administración del estado. El trabajo en red ha permitido el contacto continuado a nivel político y técnico y un intenso intercambio de experiencias. El Grupo de Ciudades

Patrimonio de la Humanidad de España (GCPHE) ejemplifica bien la naturaleza y actuación de este tipo de asociaciones. Constituido en 1993, tiene entre sus fines “planificar una política turística y de difusión de imagen, que se corresponda con los intereses” de estas ciudades. Internamente, contaba con una comisión de turismo que operaba mediante planes operativos de carácter anual. Además del GCPHE, durante estos años se lanzan un buen número de redes de temática y éxito diverso, aunque son denominadores comunes el interés por alcanzar mayores niveles de desarrollo turístico y, de forma específica, obtener recursos de las distintas administraciones. Otros ejemplos de redes surgidas en estos años son la Red de Juderías de España – Caminos de Sefarad (que nace en 1995) la Red de Ciudades AVE, la Red de Ciudades Catedralicias, la Red de Ciudades del Cine y el Foro Ibérico de Ciudades Amuralladas.

4. El contenido de la política turística: líneas de trabajo y acciones concretas.

Si durante buena parte del siglo XX la acción municipal se limita al suministro de información en destino, en la actualidad la gama de actuaciones es mucho más amplia, con unos límites muy flexibles en lo que se considera objeto de actuación en materia de política turística. De hecho, contar con unas estructuras de gestión más potentes y complejas ha posibilitado un notable incremento de la capacidad de actuación de la administración turística local. Sin ánimo de exhaustividad, los epígrafes siguientes tratan sobre cuatro grandes líneas de trabajo que se despliegan en un conjunto amplio de acciones. Además cabe considerar actuaciones relacionadas con la calidad turística (SICTED), inteligencia (observatorios), bonos de ciudad y un conjunto amplísimo de iniciativas que dan contenido a la política turística local.

4.1. Intervenciones en clave patrimonial.

El atractivo turístico de las ciudades históricas se basa en la potencia de su patrimonio cultural. Por ello, durante los últimos veinte años se han acometido múltiples operaciones de lo que se ha venido en llamar puesta en valor. En algunas ocasiones estas operaciones han implicado trabajar de forma directa sobre la manifestación patrimonial, ya sea una zona arqueológica, un edificio o una tradición. No obstante, ha sido mucho más frecuente incidir a nivel del discurso turístico-patrimonial. Se asumió que las formas dominantes de presentación del patrimonio estaban obsoletas y no se adaptaban a los requerimientos de los visitantes. Adicionalmente, el hecho de que muchos de estos visitantes repitieran visita hacía necesario acometer mayores esfuerzos en buscar presentaciones alternativas de los principales ejes y recursos culturales.

Con fondos provenientes de turismo se ha intervenido sobre algunos elementos del patrimonio arquitectónico, caso de la muralla de Ávila. En estos casos se ha reforzado la dimensión turística de estos elementos a partir de un conjunto de actuaciones que incluían la recuperación física de determinados espacios, el diseño y la implantación de un proyecto expositivo específico y la organización de los servicios de atención al visitante (taquilla, información, guías, seguridad...). Las intervenciones también se han realizado sobre el espacio público. Se incide en la mejora de calidad urbana como factor de competitividad turística, por lo que se acometen operaciones de peatonalización, iluminación, eliminación del cableado aéreo, cambios de pavimento, etc. Y de igual forma que en las ciudades costeras se ha recuperado la franja marítima, en las ciudades históricas del interior se interviene sobre las franjas periféricas de los cascos antiguos que emergen como espacios de oportunidad que ofrecen lecturas ampliadas de la ciudad (por ejemplo, las hoces de los ríos Júcar y Huécar en Cuenca).

Además de las actuaciones sobre el patrimonio inmueble, también se ha trabajado para una mejor proyección turística de los eventos culturales. Desde las entidades locales de turismo, la actuación sobre estos eventos es doble: de una parte, se incide sobre la comunicación promocional de manifestaciones organizadas desde ámbitos ajenos al turismo, a efectos de potenciar su repercusión turística; de otra, se ha procedido a la organización directa de este tipo de eventos, como medio de ampliar y diversificar la oferta turístico-cultural local. Y en otras ocasiones están siendo las propias organizaciones locales del turismo quienes se están encargando del diseño y desarrollo de diferentes eventos que aúnan componentes lúdicos y culturales. Es el caso de las recreaciones históricas, manifestaciones multiformes cuyo núcleo central suele corresponder a mercados y ferias de productos artesanos. El referente histórico es generalmente bastante genérico, lo que ha permitido la reproducción de este tipo de eventos en localidades muy diferentes.

4.2. Información y acogida al visitante.

Desde su nacimiento, las entidades locales de turismo se han ocupado de suministrar información al visitante una vez en la ciudad. Esta labor es especialmente importante en las ciudades históricas, ya que muchos turistas y excursionistas diseñan su visita a partir de las recomendaciones que reciben en las oficinas de turismo. Por lo tanto, en un primer momento se acometió la mejora de estos equipamientos para después acometer la ampliación de los dispositivos de información y acogida, conformando un conjunto de instalaciones muchas veces poco integradas entre sí cuyo mantenimiento ha sido asumido por la administración turística local.

Frente a las tradicionales oficinas de turismo, los nuevos centros de recepción implican un cambio bastante notable de concepto y dimensiones, ya que se trata de un equipamiento orientado preferentemente a los visitantes en viaje colectivo. El elemento central corresponde a una gran dársena de autobuses donde se deposita y recoge a los visitantes en grupos organizados. Además, cuentan con toda una serie de instalaciones complementarias orientadas a dar servicio a este tipo de visitantes: áreas de descanso, aseos, cafeterías, puntos de venta y áreas de información turística. La localización de los equipamientos es clave a efectos de una adecuada gestión de los flujos de visitantes dentro del destino. La Dársena Xoan XXIII de Santiago de Compostela ha servido de referencia para las instalaciones construidas en otras ciudades. El éxito de esas instalaciones ha sido dispar, con ejemplos que funcionan bien (Ávila), otros de forma regular (Cuenca) e incluso alguno que representan un rotundo fracaso (el centro Toletum de Toledo).

También se ha prestado especial atención a la mejora de la señalización turística. La práctica totalidad de las ciudades históricas han desarrollado programas de señalización que tratan de adaptarse, con más o menos éxitos, a la estética del entorno patrimonial. Estos programas incluían el diseño e implantación de señales de tipo identificativo, orientativo e incluso interpretativo. De otra parte, la señalización ha sido utilizada como uno de los principales instrumentos para la implementación de las rutas turísticas. Estos itinerarios corresponden a la plasmación física de una visita peatonal que une los principales puntos de interés del lugar, también apoyada en distintas publicaciones.

En paralelo, se ha abierto un número elevado de centros de interpretación. Generalmente se recurrió a recuperar edificios de valor histórico-artístico como contenedores de estos centros, sin embargo a nivel turístico destaca el contenido y su presentación sobre el valor intrínseco del contenedor edificado. Se crearon centros de interpretación en ciudades como Ávila (dedicado en la mística), en Córdoba (a orillas del Guadalquivir), en Lugo y en Pamplona (centrados en las murallas) o en Alcalá de Henares (dedicado a presentar la vida de la ciudad desde sus orígenes al Renacimiento).

En última instancia, durante estos años se expandieron los nuevos formatos de las visitas guiadas. Las entidades locales empiezan a amparar visitas en grupo orientadas a los visitantes en viaje independiente. Es más, algunas iniciativas han incorporado el lenguaje propio de las artes escénicas, especialmente el teatro, en clave participativa. Surgieron así las visitas teatralizadas como forma de presentación de espacios patrimoniales de distinto tipo. Entre otras, se implementaron programas de visitas en ciudades como Ávila, San Cristóbal de la Laguna, Segovia y Alcalá de Henares.

4.3. Promoción y otras actuaciones de marketing.

La proyección exterior de la ciudad ha sido una preocupación básica de la administración turística local. Sin embargo estas administraciones cuentan con recursos limitados que no permiten abordar campañas de publicidad en los grandes medios de comunicación de masas, ni acciones de posicionamiento de marca o apoyo a la comercialización en el exterior. Por tanto, sólo son abordables actuaciones de alcance limitado que se vienen enmarcando en los planes estratégicos generales y/o en los protocolos anuales de actuaciones de concejalías y otras entidades de gestión. De hecho, las tareas de comunicación realizadas han estado muy focalizadas en el trabajo en destino, con extensión limitada a la proyección exterior. El abanico de actuaciones ha sido amplio y abarca aspectos como la elaboración de manuales de identidad corporativa que desarrollan la imagen de marca turística del destino; edición de material promocional para campañas publicitarias (folletos, carteles); diseño de productos de merchandising ajustados a la línea estética propuesta como imagen de marca; envío de material promocional y búsqueda de colaboraciones con diferentes agentes locales para su difusión; o el refuerzo de las relaciones con los medios de comunicación locales y regionales. Todas estas actuaciones se complementan con algunas medidas relacionadas con el apoyo a la comercialización (asistencia a ferias, organización de family trips y mercados de contratación, etc.) y, sobre todo, con

la elaboración de las webs turísticas locales, principal instrumento de información-promoción cara a los mercados emisores.

Debido a su elevado costo, las actuaciones de mayor calado se vienen realizando en el marco del trabajo en red. Como ejemplo, en el marco del convenio entre el GCPHE y Turespaña se realizaban de forma conjunta y coordinada acciones de marketing en torno a la marca Ciudades Patrimonio con un presupuesto anual cercano al millón de euros. Las acciones específicas recogidas en el Plan Operativo de Turismo 2011 del GCPHE incluían campaña de publicidad y medios; asistencia a ferias internacionales de turismo (ITB, Jata); jornadas de comercialización (jornadas de promoción directa en India, Corea, China, Grecia... y jornadas de promoción inversa en Brasil); actuaciones comerciales puerta a puerta en mercados emisores maduros (Alemania, Francia y otros); viajes de familiarización y de prensa; actuaciones cooperativas con operadores y partners; y acciones de “marketing directo” a través de la red de Oficinas de Turismo de España en el Extranjero.

4.4. Desarrollo de productos complementarios.

Desde hace tiempo, existe bastante convencimiento de las limitaciones que tiene la visita turística patrimonial de formato más clásico. Estas limitaciones justifican una opción generalizada por acometer estrategias de diversificación, valorizando recursos que posibilitan el desarrollo de actividades que tienen ya una importante dimensión turística en destinos de rango metropolitano, caso del turismo de congresos y reuniones. La práctica totalidad de las ciudades históricas españolas forman parte del SCB, cuentan con palacios de congresos de titularidad municipal y se presentan como lugares idóneos para celebrar eventos de estas características. Sin embargo los resultados no son los esperados y muchas instalaciones planteadas en el ciclo expansivo presentan unos niveles de actividad muy reducidos. Pero los ejemplos de diversificación se extienden también a segmentos como el turismo de compras, hasta hace poco tiempo limitado a las grandes ciudades. Comprar se ha convertido en una práctica turística recurrente que se extiende desde el sector del comercio turístico tradicional de artesanía y recuerdos hacia otros artículos vinculados con el sector de la moda e incluso a los mercados de abastos. Por último encontramos también turismo para colectivos específicos: turismo accesible (con un programa muy desarrollado en Ávila), turismo familiar (con referencias en Alcalá de Henares, Mérida y Pamplona) o el turismo gay (Vitoria-Gasteiz destino “gayfriendly”).

Sin embargo, más allá de acciones de comunicación “offline” y “online”, en la mayor parte de las ocasiones las iniciativas desarrolladas son de reducido alcance. La excepción corresponde a los turismo idiomático y gastronómico, con mayores avances en la conformación de clubs de producto. El primero presenta cierta trayectoria y mucho desarrollo en ciudades como Salamanca y Alcalá de Henares. Su importancia como segmento turístico en expansión, especialmente para ciudades con larga trayectoria universitaria, quedó patente en el diagnóstico del Plan de Impulso al Turismo Cultural e Idiomático (2002). Desde entonces muchos destinos apuestan por su desarrollo. Y el turismo gastronómico, de efervescencia más reciente, se está configurando como uno de los principales referentes del turismo contemporáneo. Existen iniciativas de articulación del producto que funcionan a nivel nacional y repercuten en el ámbito local, caso de Saborea España y la Capital Española de la Gastronomía. En el nivel local, se convocan concursos de tapas, menús y establecimientos; se celebran días y semanas dedicadas a los productos de la tierra; se realizan seminarios, cursos y talleres dirigidos tanto a los hosteleros locales como a los aficionados a la cocina; se elaboran gastronomías y se diseñan rutas; y se celebran los reconocimientos a los cocineros y restaurantes como premios al conjunto de la ciudad.

5. Cambios recientes y reflexiones finales

En los epígrafes anteriores se ha realizado una crónica del nacimiento y desarrollo de una política turística urbana de perfiles específicos. En buena medida, su consolidación coincidió con un proceso expansivo de la demanda de visita a estas ciudades, muy dependientes de los flujos de turismo interno. El crecimiento de los turismo de interior y en especial del turismo urbano-cultural creó unas altas expectativas respecto de las bondades del turismo como vector clave de desarrollo económico, situando la política turística en un lugar relevante dentro de la política urbana. A partir de 2007 el contexto es diferente. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Ocupación Hotelera del INE, entre ese año y 2009 el núcleo de las ciudades Patrimonio Mundial pierden cerca de 350.000 de los viajeros alojados

en hoteles. En años posteriores la afluencia crece, aunque a costa de un fuerte ajuste en los precios e ingresos hoteleros.

Si bien el turismo ha tenido un comportamiento mucho más positivo que otros sectores de actividad, las políticas de austeridad adoptadas a partir de 2010 han supuesto un fuerte impacto sobre el conjunto de políticas locales de turismo. En un nivel general, ha primado un contexto discursivo de cuestionamiento global de lo público, arropado por los posicionamientos neoliberales. La reducción de ingresos fiscales y la crisis de la deuda pública han servido para justificar un recorte del gasto público, con notable impacto sobre la política turística. A nivel de la administración central, en junio de 2015 se aprueba el nuevo Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015 (PNIT). Aunque cuenta con un eje específico sobre oferta y destinos, los planes de ámbito local quedan bastante desdibujados. De otra parte, mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que supone la mayor reforma que ha sufrido la LBRL de 1985, se busca acotar el marco de la intervención en turismo por parte de los gobiernos municipales, a partir de principios de control presupuestario.

A pesar de las dificultades, todavía perviven buena parte de las entidades locales de gestión turística creadas en el tránsito de siglo, aunque en proceso de reestructuración. En las ciudades del GCPHE se mantienen en activo la mayoría de las entidades. En otras ciudades, perviven organismos como Turisme de Lleida y la Sociedad Mixta de Turismo de Valladolid, pero han desaparecido otros como Turismo de Zamora. Denominador común ha sido el recorte presupuestario, que se ha acentuado con el paso de los años. Turismo de Santiago manejaba en 2007 un presupuesto anual de 3,6 millones de euros y en 2013 ese presupuesto se había reducido hasta 1,24 millones. En ese mismo periodo el Consorcio de Turismo de Córdoba pasó de los 2,25 millones a 1,09 millones.

En buena medida, sobre estas entidades descansan las tareas de planificación turística, también sometida a una profunda reformulación. Los planes de nueva generación pierden el carácter integral de los primeros planes en destino y acotan su contenido al ámbito de actuación de los entes locales de turismo. Se trata fundamentalmente de programas operativos de corto plazo en los que las intervenciones de base física relacionadas con la mejora y adecuación global del destino han dejado paso a actuaciones de menor calado con profusión de términos de marketing (posicionamiento, creación de producto, imagen de marca, etc.) y exceso de retórica.

En cuanto a las actuaciones, se aprecia un panorama contradictorio. De una parte, se reproducen iniciativas –muchas veces miméticamente– que en su día tuvieron carácter novedoso. Por ejemplo, los observatorios turísticos, con formatos similares en distintas ciudades. De otra parte, se reduce la financiación para acometer iniciativas de política turística, acotando mucho ésta a las capacidades operativas de las entidades locales de gestión turística (promoción, acogida turística...) y, en muchos casos, reduciendo extraordinariamente su alcance por falta de fondos. En buena medida, los equipamientos montados a lo largo del ciclo expansivo se perciben ahora como una carga. De las entidades turísticas locales dependen oficinas de información, centros de recepción de visitantes e incluso tienen responsabilidades en la gestión de referentes patrimoniales y centros de interpretación. La situación de crisis, con reducción de los fondos disponibles, implica problemas para su mantenimiento en términos de instalaciones y personal, lo que ha derivado en muchos casos a una apertura limitada a los periodos de afluencia más elevada. También es cada vez más frecuente la subcontratación de su gestión íntegra a distintas empresas de servicios, muchas veces surgidas del receptivo local. Además de la gestión de estos espacios, la administración turística local está impulsando una serie de servicios adicionales que comercializan como productos más o menos propios. El paso siguiente, que muy pocas ciudades han dado, es la comercialización de paquetes turísticos centrados en el destino.

Como línea de trabajo emergente destaca todo lo relacionado con los destinos inteligentes. De nuevo, existe un alineamiento entre la actuación a nivel local con los planteamientos de la administración central, a nivel del PNIT y Segittur. Primeramente, se potencian las webs turísticas municipales, conformando el embrión de la “oficina turística del futuro”. Además de suministrar información y facilitar la adquisición de productos locales, las webs oficiales apoyan la comunicación de la marca turística local, por lo que se atiende especialmente al diseño. Sin embargo, la disponibilidad de contenidos en idiomas diferentes a los tradicionales es limitada. La web social también es ampliamente utilizada, buscando una mayor interacción con el público, una comunicación mucho más dinámica de los eventos y también cierto conocimiento sobre el público visitante. La práctica totalidad de las ciudades tienen cuenta en Facebook y Twitter y, en menor medida disponen de canales específicos en plataformas como Youtube e Instagram. Los blogs oficiales son mucho menos

utilizados, aunque existen experiencias relevantes que combinan aportaciones institucionales con contenidos de miembros activos de la comunidad local. Por último, algunas de las webs oficiales enlazan con la página del destino de los sitios basados en las opiniones / recomendaciones de los viajeros, caso de Tripadvisor y Minube.

Dentro de las herramientas de comunicación, las que tienen un menor desarrollo son las aplicaciones para dispositivos móviles. Algunas ciudades cuentan con aplicaciones oficiales, en general de carácter gratuito, con información en los idiomas más comunes y disponible tanto en Android como en iOS. A partir de la geolocalización, se suministra información mucho más específica al visitante, tanto de los recursos como de los establecimientos turísticos, facilitando la movilidad de turistas y excursionistas y favoreciendo la comercialización de los productos locales. Además de las aplicaciones de carácter general, existen otras de temáticas mucho más específicas y diferente grado de institucionalidad. De otra parte, apenas se ha empezado a utilizar la información de tipo *big data* para un mejor conocimiento del visitante en su ciclo de viaje (transacciones mediante tarjeta de crédito, movimiento turístico de los visitantes con dispositivos móviles...) y de la visibilidad del destino en el universo virtual. Las entidades locales carecen de capacidad operativa para manejar esta ingente cantidad de datos y, en una fase posterior, para transformar estos datos en un conocimiento aplicable en la gestión turística urbana. Tampoco se está trabajando en la extensión de una red wifi gratuita en las zonas más turísticas de la ciudad, red que facilitara el acceso a los servicios on line de ámbito municipal a los visitantes de otros países. En suma, todavía existe una brecha bastante notable entre un discurso muy altisonante sobre los destinos inteligentes y los resultados obtenidos, bastante pobres en lo que concierne a las ciudades históricas.

Como ha quedado reflejado a lo largo del texto, las políticas locales de turismo han tenido un largo proceso de gestación, que prácticamente dura cien años. Su consolidación es reciente, puesto que no es hasta mediados de los años noventa cuando las ciudades históricas españolas empiezan a dotarse de entidades locales de gestión turística potentes, con planes y programas específicos y un campo de acción de notable amplitud pero de límites flexibles. Nadie duda del carácter multinivel de la política turística, una política elaborada y ejecutada por diversos actores institucionales con el gobierno local como parte activa. La territorialidad del fenómeno turístico favorece este protagonismo, en tanto que buena parte de las condiciones que determinan la experiencia turística se despliegan en el ámbito local. De igual forma, es comúnmente asumido que la política turística incide sobre la competitividad de las ciudades como destinos turísticos. Este conjunto de planteamientos son asumidos a nivel global, aunque las formas que adopta la política turística local se ajustan a las idiosincrasias del gobierno y administración de cada país. El peso del ámbito público, incluso de la administración central, sigue siendo muy fuerte y las llamadas a la participación del sector privado, de realizarse, no son atendidas.

En el momento actual nos encontramos en una situación paradójica. De una parte, existe un reconocimiento general de la relevancia del turismo para la ciudad y del papel que deben tener los gobiernos locales. Sobre el tema se elaboran estudios comparativos, se publican manifiestos y se organizan grandes convenciones internacionales. Además de la Organización Mundial del Turismo, intervienen organismos como el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, ONU-Hábitat y la OCPM. De otra, a nivel español desde 2010 se asiste a una notable contracción de la política turística local. Múltiples organismos autónomos han desaparecido y los que sobreviven cuentan con dotaciones presupuestarias más exiguas. La capacidad de actuación de las entidades turísticas locales ha mermado notablemente, intentando concentrar la actividad en una serie de campos limitados: información, promoción y apoyo a la comercialización, destinos inteligentes, gestión de algunos activos relevantes y poco más. Los documentos de planificación reflejan esta contracción, quedando limitados a meros programas operativos que recogen catálogos de acciones muy reiterativas. Pero la contracción, que se justifica en términos de reducción de costes e incremento de la eficiencia, puede abocar a la irrelevancia. Las ciudades históricas españolas se enfrentan a una creciente competencia internacional y no existen alternativas claras al turismo. Además es momento de afrontar los problemas inherentes a la sobrecarga turística que afecta a zonas concretas de algunos cascos históricos. No cabe duda de que la ciudadanía y el conjunto del sector turístico volverán su mirada a los gobiernos locales para la búsqueda de soluciones ante estos retos. La acción pública local en materia de turismo seguirá siendo importante, sin embargo su articulación podría dejar de lado a las entidades de gestión turística local conformadas a lo largo de las dos últimas décadas. Si es así, entraríamos en una nueva etapa que deberá ser objeto de análisis y evaluación en los próximos años.

Bibliografía

- Almeida García, F.
2007. "Análisis de la estructura turística de las ciudades Patrimonio de la Humanidad de España". *Baética*, 29: 57-72.
- Andrés Sarasa, J.L.
2015. "Mito y estrategias para un destino romántico: la ciudad de Teruel". *Cuadernos de Turismo*, 36: 39-54.
- Calle Vaquero, M. de la
2004. "Ciudad histórica y turismo: nuevas estrategias para un destino turístico antiguo". En D. Blanquer (coord.) *Turismo cultural y urbano*. Ed. Tirant Lo Blanch. Castellón. Pp. 83-102.
2008. "El turismo en las políticas urbanas. Aproximación a la situación de las ciudades españolas". En J. Ivars y F. Vera (coord.). *Espacios Turísticos. Mercantilización, Paisaje e Identidad*. Universidad de Alicante. Pp. 507-529.
- Campeño Fernández, A.J. (dir.)
1999. *Comercio, turismo y cambios funcionales en las Ciudades Españolas Patrimonio de la Humanidad*. Cámara Oficial de Comercio e Industria de Cáceres. Cáceres.
- Cordente Rodríguez, M.; Esteban Talaya, A.; Mondéjar Jiménez, J.A. y Andrés Martínez, M.E.
2011. "Medición de motivaciones de turismo cultural en Ciudades Patrimonio de la Humanidad". *Revista de Análisis Turístico*, 11: 80-85.
- Donaire Benito, J.A. y Galí Espelt, N.
2008. "Modeling tourist itineraries in heritage cities. Routes around the Old District of Girona". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 6 (3): 435-449.
- Escudero Gómez, L.A.
2013. "La imagen urbana de Santiago de Compostela (España), un estudio de su representación pública, mediática, promocional y artística". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 62: 265-294.
- Galí Espelt, N.
2005. "La humanización de las imágenes emitidas por la publicidad de los destinos turísticos monumentales: el caso de Girona". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 3 (2): 273-281.
- Galí Espelt, N. y Donaire Benito, J.A.
2006. "La imagen percibida por los turistas de la ciudad de Girona". *Estudios Turísticos*, 168: 123-139.
- García Álvarez, J.
2007. "Paisajes nacionales, turismo y políticas de memoria: Toledo (1900-1950)". *Ería*, 73-74: 193-212.
- García Hernández, M.
2004. "Ávila: planificación y gestión turística local en una Ciudad Patrimonio de la Humanidad". En J. Font (coord.), *Casos de Turismo Cultural. De la planificación estratégica a la gestión del producto*. Barcelona, Ariel. Pp. 413-441.
2007. "Entidades de planificación y gestión turística a escala local. El caso de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España". *Cuadernos de Turismo*, 20: 79-102.
- Herrero Prieto, L.C.; Sanz Lara, J.A.; Bedate Centeno, A.; Devesa Martínez, M. y Barrio Tellado, M.J. del (2004). *Turismo cultural e impacto económico de Salamanca 2002. Ciudad Europea de la Cultura*. Madrid. Thomson-Civitas.
- López, L. y Pazos Otón, M.
2009. "La imagen de Santiago de Compostela en el mercado turístico italiano". *Cuadernos de Turismo*, 24: 65-89.
- López-Guzmán, T. y Sánchez Cañizares, S.M.
2012. "La gastronomía como motivación para viajar: Un estudio sobre el turismo culinario en Córdoba". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10 (5): 575-584.
- Manero Miguel, F.
2011a. "Patrimonio cultural y transformación urbana: ordenación espacial y proyección turística de los yacimientos arqueopaleontológicos de Atapuerca (Burgos)". *Cuadernos de Turismo*, 27: 617-640.
- Marrero Rodríguez, J.R. y Abdul-Jalbar, B.
2012. "Turismo cultural y planificación del viaje: un estudio de caso". *Tourism & Management Studies*, 8: 41-47.
- Martínez Roget, F.; Novello, S. y Murias Fernández, P.
2013. "The effect of destination image on authenticity and loyalty. The case of Santiago de Compostela". *European Journal of Tourism, Hospitality and Recreation*, 4 (3): 95-118.

- Martos Molina, M.
2012. "Las ciudades patrimoniales en el mercado turístico cultural. Úbeda y Baeza". *Gran Tour: Revista de Investigaciones Turísticas*, 6: 32-82.
- Melgosa Arcos, F. J.
2011. "Administraciones locales y turismo: el municipio turístico", en S. Ballesteros & J. Castelao & F. Castro & E. Corral, *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros Fernández*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, pp. 1167-1207.
- Merinero Rodríguez, R. y Zamora Acosta, E.
2009. "La colaboración entre actores en ciudades patrimoniales. Reflexiones para el análisis del desarrollo turístico". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 7 (2): 219-238.
- Mondéjar Jiménez, J.A.; Mondéjar Jiménez, J.; Sevilla Sevilla, C. y Cordente Rodríguez, M.
2009. "La Fundación Turismo de Cuencia: un nuevo modelo de gestión pública y privada". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 7 (2): 281-296.
- Molina Collado, A. y Martín-Consuegra, D. & Esteban Talaya, A. & Díaz Sánchez, E.
2007. "Segmentación de la demanda turística: un análisis aplicado a un destino de turismo cultural". *Revista de Análisis Turístico*, 4: 36-48.
- Moreno Garrido, A.
2005. "Turismo de élite y administración turística de la época (1911-1936)". *Estudios Turísticos*, 163-164: 31-54.
- Muñoz-Mazón, A. y Velasco González, M.
2015. "Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como estudio de caso. *Cuadernos de Turismo*, 35: 311-334.
- Ortega Martínez, E. y Such Devesa, M.J.
2013. "Comunicación y conocimiento del Patrimonio Mundial de la Comunidad de Madrid". *Cuadernos de Turismo*, 31: 263-288.
- Pardo Abad, C.J.
2011. "El turismo idiomático en España como potenciador cultural en ciudades patrimoniales: el caso de Salamanca y Alcalá de Henares". *Cuadernos de Turismo*, 27: 701-723.
- Pastor Coello, M.
2014. "Del deterioro del patrimonio a su puesta en valor e inclusión en la planificación turística: el caso de Valladolid". *Cuadernos de Turismo*, 34: 213-232.
- Renfigo Gallego, J.I.; Campesino Fernández, A.J. y Sánchez Martín, J.M.
2015. "El turismo en la ciudad de Cáceres (1986-2010): un cuarto de siglo emblemático". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 67: 375-401.
- ROS Development & Planning S.L.
2008. *Modelos de gestión turística local. Principios y prácticas*. FEMP y Secretaría General de Turismo. Barcelona.
- Santos Solla, X. y Pena Cabrera, L.
2014. "Management of tourist flows. The Cathedral of Santiago de Compostela". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 12 (4): 719-735.
- Troitiño Vinuesa, M. A.
1995. "El turismo en las ciudades históricas". *Polígonos*, 5: 49-65.
1998. "Turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas con patrimonio arquitectónico monumental". *Estudios Turísticos*, 137: 5-53.
- Troitiño Vinuesa, M.A.; Brandis García, D.; Río Lafuente, I. del; Calle Vaquero, M de la; Gutiérrez Puebla, J.; Lobo, P. y Martín, F.
1998. "Toledo: problemática e implicaciones urbanas del turismo". *Ería*, 47: 299-325.
- Troitiño Vinuesa, M.A. y Troitiño Torralba, L.
2009. "Turismo y patrimonio en Castilla y León: las Ciudades Patrimonio de la Humanidad (Ávila, Salamanca y Segovia) como destinos turísticos de referencia". *Polígonos*, 19: 145-178.
- Troitiño Torralba, L.
2014. "Estrategias de reinención turística en el grupo de ciudades Patrimonio de la Humanidad de España". En F. López & G. Cànoves (eds). *Turismo y territorio. Innovación, renovación y desafíos*. Ed. Tirant Humanidades. Valencia. Pp. 295-308.
- Vallès i Casadevall, J.M. y Brugué Torruella, Q.
2001. "El gobierno local". En M. Alcántara y A. Martínez (eds.), *Política y gobierno en España*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia. Pp. 267-302.

Valls Giménez, J.F.

2003. "Las administraciones locales y el turismo sostenible". *A distancia*, 21 (1): 73-77.

Velasco González, M.

2004. *La política turística. Gobierno y administración turística en España (1952-2004)*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

Violier, P. y Zárata Martín, A.

2007. "Turismo urbano y políticas para su gestión en Francia y España", *Estudios Geográficos*, LXVIII, 262: 321-347.

Zárata Martín, M.A.

1995. "Imagen y potencial turístico de un Centro Histórico singular, Toledo". En M. Valenzuela Rubio (coord.), *Los turismos de interior*. Ed. Universidad Autónoma de Madrid. Pp. 289-304.

2007. "Estrategias y prácticas turísticas en una Ciudad Patrimonio de la Humanidad, Toledo". *Geographicalia*, 51: 81-106.

2012. "Paisaje, forma y turismo en ciudades históricas". *Estudios Geográficos*, LXXIII, 273: 657-694.

Notas

- ¹ Dentro del proyecto: "Los conjuntos patrimoniales como activos turísticos de la Comunidad de Madrid". PTR-TUR-CM S 2015 /HUM 3317.

Recibido: 05/01/2016

Reenviado: 19/03/2016

Aceptado: 29/05/2016

Sometido a evaluación por pares anónimos

El impacto de la política urbanística en la gestión de la ciudad histórico-turística: un estudio comparativo

Daniel Barrera-Fernández*
Marco Hernández-Escampa**
Universidad de Guanajuato (México)

Resumen: En la gestión de la ciudad histórico-turística inciden diversas políticas que pueden agruparse en culturales, turísticas, de desarrollo económico y urbanísticas. La presente investigación se centra en los retos y soluciones que se aportan desde estas últimas para lograr una mayor integración del turismo en la ciudad histórica. Para ello se han estudiado los casos de Plymouth, Málaga y Guanajuato. El estudio de casos de contextos diferentes favorece la extracción de alternativas diversas ante problemas similares y la valoración de la aplicación de herramientas comunes en realidades que difieren unas de otras. Dichas experiencias comparadas pueden servir de referencia para otras ciudades que también están inmersas en la renovación de sus centros históricos para hacerlos más atractivos de cara a los visitantes.

Palabras Clave: Turismo cultural; patrimonio urbano; planeamiento urbano; ciudad histórica; política comparada.

The impact of urban policy in the management of the tourist-historic city: a comparative study

Abstract: Several policies influence in the management of the tourist-historic tourist city, which can be grouped into cultural, tourist, economic and urban development. This research focuses on the challenges and solutions brought by the latter in order to manage the tourist use of the most visited areas of the historic city. To do so, three cases have been studied: Plymouth, Malaga and Guanajuato. Having case studies from different contexts permits the extraction of various alternatives to similar problems and to assess the implementation of common tools in distinct realities, which can serve as reference for other cities that are engaged in renewing their historic centres to make them more attractive to visitors.

Keywords: Cultural tourism; Urban heritage; Urban planning; Historic city; Compared policy.

1. Introducción

La gestión de la ciudad histórica representa un tema relevante de estudio desde distintas disciplinas tales como el turismo, la conservación del patrimonio, el urbanismo y la antropología. De manera específica, el objetivo de la presente investigación es estudiar la incidencia de los planes y herramientas urbanísticas en la gestión de la ciudad histórica mediante el análisis comparativo de casos. Para ello, se recurre como marco teórico al proceso de surgimiento de la ciudad histórico-turística tal y como la plantean Ashworth y Tunbridge (2000). Una vez establecidos los conceptos discursivos, se explora de manera general la problemática referente a las distintas políticas que intervienen en la gestión turística para finalmente profundizar en el papel específico que la política urbanística juega en el sistema. La sección principal del trabajo contiene el análisis comparativo propiamente dicho, que en este caso se centra en tres ciudades: Plymouth, Málaga y Guanajuato.

Este tipo de investigaciones, basadas en el método comparativo, posee multitud de antecedentes por su utilidad explicativa y de contraste (Ashworth y Page, 2011). En ese sentido, el planteamiento

* Arquitecto; Profesor de Tiempo Completo en la Universidad de Guanajuato; E-mail: daniel.barrera@ugto.mx

** Arquitecto; doctor por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Actualmente trabaja como Profesor de Tiempo Completo en la Universidad de Guanajuato; E-mail: escampa@ugto.mx

resulta adecuado debido a la fuerte relación que existe entre el tema de estudio y las especificidades locales. Ashworth y Tunbridge (2000) analizaron ciudades de todos los tamaños y posiciones geográficas para definir el origen, desarrollo y tipos de ciudades histórico-turísticas. Previamente, Burtenshaw, Bateman y Ashworth (1991) se centraron en distinguir los tipos de usuarios mientras que Law (1996) analizó la contribución del turismo urbano a diversos casos de regeneración en barrios históricos. Gu y Wall (2007) por un lado y Burdett y Sujdic (2008) por otro compararon varias ciudades para analizar la polarización que conlleva la transformación turística de ciertos barrios, que conviven con otros donde se acrecienta la degradación. En cuanto a la distribución de actividades turísticas, destaca el análisis comparativo de varias ciudades de Page (1995) y Warnken, Russell y Faulkner (2003). Centrándonos específicamente en el estudio de cómo la política urbanística influye en la gestión turística, son referentes los análisis de casos de Tyler, Guerrier y Robertson (1998) y Page y Hall (2003). Entre estos ejemplos existen modelos de todo tipo, desde los que se centran en un solo caso hasta los que estudian decenas de ciudades. Para llegar a cierto grado de profundidad, en la presente investigación se aborda un número reducido de ciudades.

El concepto de ciudad intermedia es relativo y pueden tomarse en cuenta factores tales como la extensión, la población o la función dentro del sistema. En un sentido amplio, son ciudades intermedias aquellas que no rebasan el millón de habitantes (Bellet Sanfeliu y Llop Tomé, 2004). De acuerdo a tales criterios, las tres ciudades elegidas en este trabajo pueden considerarse intermedias respecto a sus propios contextos. Plymouth es la mayor ciudad costera del sur de Inglaterra, segunda mayor ciudad de la Región Sudoeste y capital económica y comercial de los condados de Devon y Cornualles. Málaga es la mayor ciudad costera andaluza, segunda mayor ciudad de Andalucía y capital administrativa y de servicios de la provincia que lleva su nombre. Guanajuato es la capital del estado del mismo nombre y centro administrativo, cultural y universitario de este. Las tres comparten una apuesta clara por el turismo cultural urbano y como contraste forman parte de contextos regionales distintos: el ámbito anglosajón, el Mediterráneo y América Latina. El estudio de casos de contextos diferentes favorece la extracción de soluciones distintas ante retos similares y la valoración de la aplicación de herramientas urbanísticas comunes en realidades que difieren unas de otras. Se espera que los resultados aporten a la reflexión sobre la variabilidad de opciones y fenómenos sobre el tema tratado y que esto pueda aplicarse o en su caso contrastarse en otras ciudades del mismo orden de magnitud.

2. La ciudad histórico-turística. Las políticas y actores incidentes en su gestión

El concepto de ciudad histórico-turística, introducido por Ashworth y Tunbridge (2000), define la parte de la ciudad histórica en la que se concentran los visitantes y las actividades turísticas. Para que esta exista, primero se debe delimitar un sector de la ciudad, protegerlo legalmente y gestionarlo para salvaguardar sus valores patrimoniales. Este sector ha recibido diversos nombres conforme se han ampliado los tipos de bienes y espacios a los que se atribuye valor patrimonial, pasando de centro histórico a conjunto histórico y, desde la Carta de Cracovia (2000), a la denominación de ciudad histórica.

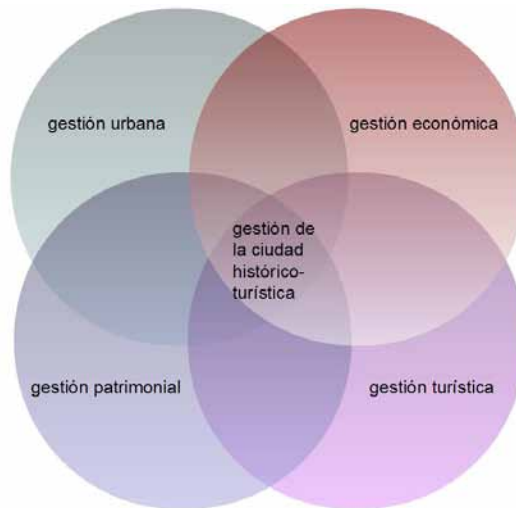
Una de las características principales de la ciudad histórico-turística es la concentración de visitantes, atracciones y actividades de apoyo en un espacio urbano relativamente reducido. De acuerdo con García Hernández (2003), en la concentración espacial influirán factores característicos de la ciudad y otros propios de los visitantes. Los condicionantes asociados a la ciudad son su configuración física y funcional, la orografía, la trama urbana, la existencia de barreras perceptivas sociales, naturales o edificadas y la presencia de hitos de referencia. En cuanto a los visitantes, su comportamiento en la ciudad vendrá determinado por su grado de conocimiento de esta, las imágenes asumidas, sus experiencias anteriores y sus motivaciones. Entre dichas motivaciones, Ashworth y Tunbridge (1999) destacan la búsqueda de una autenticidad pasada como compensación a las carencias del presente, así como las expectativas de ocio y entretenimiento que en conjunto generan una ilusión o percepción fantástica sumamente atractiva.

El patrimonio cultural, tanto tangible como intangible, es el recurso primario fundamental de la ciudad histórico-turística. Con la apertura del concepto de patrimonio, se han consolidado nuevos valores y con ellos las posibilidades de aquello que se decide proteger son casi infinitas (Capel Sáez, 2014). Una vez que el patrimonio ha sido “identificado” por los conservadores, este es activado mediante su promoción y puesta en uso. Centrándonos en el uso turístico, Troitiño Vinuesa y Troitiño Torralba (2011) consideran que los bienes pueden tener cuatro niveles de funcionalidad según el grado de compatibilidad entre el uso turístico y el resto de actividades que alberga el bien. Su interés es legitimado por la presencia

de turistas (Popp, 2012), acumulación de servicios de apoyo, información facilitada a los visitantes, señalización callejera y diseño de rutas, que subrayan la importancia del lugar (Lievouis, 2007). Cuando los turistas consumen los mismos bienes y espacios patrimoniales que otros usuarios y de la misma manera, existe armonía entre los diferentes usuarios. En cambio, si consumen otros bienes o de manera distinta, pueden surgir conflictos de representación (Ward, 2013; Graham y Howard, 2008). En estos casos suele ocurrir que el patrimonio elegido para ser presentado a los visitantes es el más relevante para ellos, en contraste con las valoraciones de los residentes. Entre estos bienes se encuentran los monumentos más grandes y espectaculares y aquellos aspectos de la historia local relacionados con la experiencia del visitante o que satisfacen sus necesidades (Jansen-Verbeke y Lievois, 2001). Como resultado se superponen dos selecciones patrimoniales, las de los organismos encargados de la conservación y las de los promotores turísticos.

Una vez establecido el proceso de conformación de la ciudad histórico-turística, resulta relevante explorar algunos aspectos de su gestión. En el caso del turismo urbano, la política turística propiamente dicha es un componente principal a la hora de definir las acciones para adecuar la ciudad a la visita turística. Sin embargo, para que surta efecto debe ir acompañada de planes y acciones derivados de otros campos administrativos pero que tienen incidencia directa en la gestión de la ciudad (Barrera-Fernández, 2013). Especialmente en la ciudad histórica, su fragilidad, su complejidad funcional y la variedad de actores e iniciativas que afectan a la actividad turística explican que no sea nada fácil dotarse de infraestructura de gestión unitaria y que en su lugar convivan diversas entidades de forma más o menos coordinada según el caso. Es por ello que Brito (2009), ampliando la visión inicial de Law (1996), engloba en gestión turística, cultural y urbanística las principales políticas incidentes en la adecuación turística de la ciudad histórica. En esta clasificación queda implícita la política de desarrollo económico, entendida como la puesta en práctica de las estrategias de gestión y la obtención de financiación.

Figura 1: Políticas incidentes en la gestión de la ciudad histórico turística.



Fuente: los autores, adaptado de Law (1996) y Brito (2009).

Velasco González (2011) considera que para que exista una política turística tiene que haber una concepción común de referencia y una vocación de intervención global. Las acciones deben tener asociado un presupuesto suficiente y que este se ejecute, los actores públicos deben tener legitimidad democrática y también los privados mediante los acuerdos de colaboración y los objetivos tienen que ser concretos y alcanzables mediante acciones con plazo establecido. De acuerdo con Ashworth y Page (2011), la diversidad de organismos implicados hace imposible la creación de una estrategia turística coherente, por lo que su éxito dependerá de la habilidad de los distintos departamentos para trabajar de manera conjunta. Bramwell y Sharman (1999) consideran por su parte que la colaboración de los diversos actores en las

políticas turísticas es útil porque ahorra costes en la resolución de conflictos a largo plazo. El primer paso para ello, nada fácil, es la identificación y legitimación de los actores implicados, entendidos como aquellos que se ven afectados por las acciones de otros y que tienen por tanto el derecho de intervenir en el proceso. Vernon, Essex, Pinder y Curry (2005) citan entre los actores implicados en el desarrollo de políticas turísticas sostenibles al sector público, alojamientos, transportes, atracciones, restaurantes, proveedores de alimentos, comunidad receptora y turistas. Velasco González (2009) hace hincapié en la necesidad de coordinación de los actores pertenecientes a los sectores público, privado y tercer sector para lograr una gestión turística adecuada.

3. El papel de la política urbanística en la gestión de la ciudad histórico-turística

Una vez analizados aspectos relacionados con la gestión de la ciudad histórico-turística de manera global, resulta de interés profundizar en el impacto que la política urbanística ejerce en dicho proceso. La política urbanística engloba todos aquellos instrumentos que inciden en la gestión urbanística de la ciudad, como planes urbanísticos generales, planes con contenido de protección patrimonial, planes maestros, ordenanzas y planes sectoriales como los de infraestructuras, movilidad, usos o equipamientos, entre otros. De esta manera, la política urbanística se encarga de manera directa de varios aspectos que inciden en el uso turístico, que se pueden englobar en los siguientes puntos:

- 1) Gestión de la concentración excesiva de los visitantes tanto espacial como temporalmente.
- 2) Medidas para evitar la creación de espacios monofuncionales turísticos.
- 3) Demanda de instalaciones cada vez más grandes y complejas
- 4) Acceso hacia la ciudad histórica y movilidad dentro de ella
- 5) Sobreexplotación de unos pocos bienes patrimoniales junto con el abandono del resto.

1. La concentración física de los visitantes tiene una función práctica, ya que un cúmulo de atracciones hace la ciudad más llamativa para los potenciales visitantes que si estas se encontraran inconexas. Además con la concentración de turistas se consigue el umbral mínimo para hacer rentables las actividades secundarias como hoteles, tiendas y restaurantes. Igualmente, la cercanía de atracciones facilita el poder ir andando, reduciendo la necesidad de aparcamiento o transporte público. Por otra parte, la concentración de actividades favorece la elección de estas según preferencia, presupuesto y tiempo disponible, y además se pueden establecer sinergias entre actividades y servicios urbanos (Jansen-Verbeke y Lievois, 2001).

2. La concentración espacial de actividades turísticas permite distinguir zonas total o altamente monofuncionales en torno a monumentos principales. En las zonas altamente monofuncionales proliferan una serie de usos mientras que otros son trasladados a otros barrios, rompiendo el equilibrio de funciones del sistema urbano. Principalmente se concentran las atracciones y servicios al visitante, que en muchos casos tienden a ser estandarizados y similares en todas las ciudades (Fainstein y Judd, 1999). Mientras tanto, suele ocurrir que las actividades más necesarias para los residentes y los equipamientos básicos son expulsados (Romero Moragas, 2001). Se consolida por tanto una fragmentación del espacio urbano (Gunay, 2008) y aumenta la polarización funcional de la ciudad. En este punto debemos añadir la complejidad que supone separar las actividades turísticas de las que no lo son, teniendo en cuenta que el turista no solo usa servicios pensados para él sino que también comparte otros con los residentes. Una selección restrictiva excluiría por ejemplo gran parte de las tiendas, restaurantes y transportes, que son esenciales para el turismo pero en los que los residentes representan la mayor parte de los clientes y usuarios (Lievois, 2007). Por todo ello es necesaria desde la política urbanística una correcta comprensión de las pautas de movimiento de los visitantes y de la distribución de las atracciones y servicios, de cara a poder conseguir un reparto equilibrado de las actividades urbanas.

3. Otro de los grandes retos de la gestión urbanística de la ciudad histórica es la demanda de instalaciones cada vez más grandes y complejas (Russo y Van der Borg, 2002). Los turistas exigen modernos servicios de transporte, alojamiento y restauración. En especial, los hoteles de gran capacidad son un elemento intrusivo en el paisaje urbano histórico, que es uno de los motivos principales por los que los turistas visitan la ciudad.

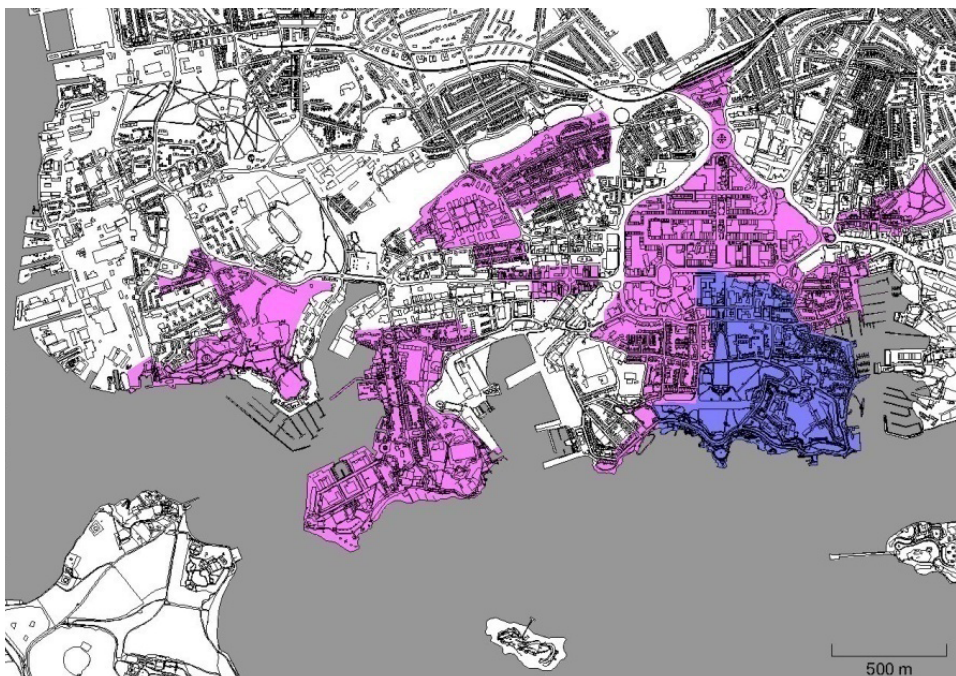
4. Por otra parte, la ciudad histórico-turística suele localizarse en zonas que presentan un difícil acceso vehicular y presentan restricciones a la movilidad motorizada, a menudo con calles estrechas, peatonales y sin posibilidad de aparcamiento. Por ello, la accesibilidad es un aspecto fundamental de la política urbanística en estas zonas. Van den Berg, Van der Borg y Van der Meer (1995) distinguen entre accesibilidad interna y externa. La accesibilidad externa comprende los medios de transporte que permiten la llegada de visitantes a la ciudad. La accesibilidad interna hace referencia a los desplazamientos interiores de la ciudad, en los que son importantes especialmente los aparcamientos, taxis y transporte público de fácil comprensión por los extranjeros.

5. Finalmente, en cuanto al uso del patrimonio, una vez los bienes han sido catalogados y los espacios de interés delimitados, el planeamiento urbano de protección se convierte en el instrumento principal de intervención, tanto si este consiste en planos detallados sobre las formas y funciones deseables en un futuro próximo o si se basa en una serie de objetivos que deben ser alcanzados mediante una continua supervisión.

4. Análisis de casos y principales resultados

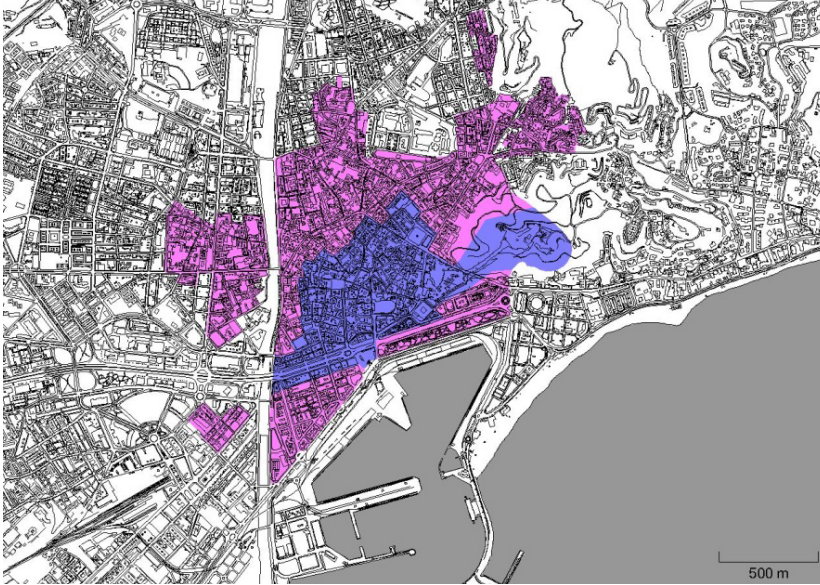
El ámbito geográfico que se ha tenido en cuenta en este trabajo se centra en la ciudad histórico-turística para iniciativas concretas y en el ámbito de la ciudad histórica para estrategias más generales, de acuerdo con las definiciones antes discutidas. Las siguientes figuras presentan el ámbito legalmente protegido en cada una de las ciudades analizadas, así como el área con mayor intensidad de uso turístico actualmente. Este último dato es resultado de análisis cualitativos de las herramientas urbanísticas explicadas más adelante y observación directa en campo.

Figura 2: Morado: área con protección patrimonial en la zona central de Plymouth, de acuerdo con las delimitaciones de las Conservation Areas aprobadas y la propuesta para el City Centre. Azul: área con mayor intensidad de uso turístico.



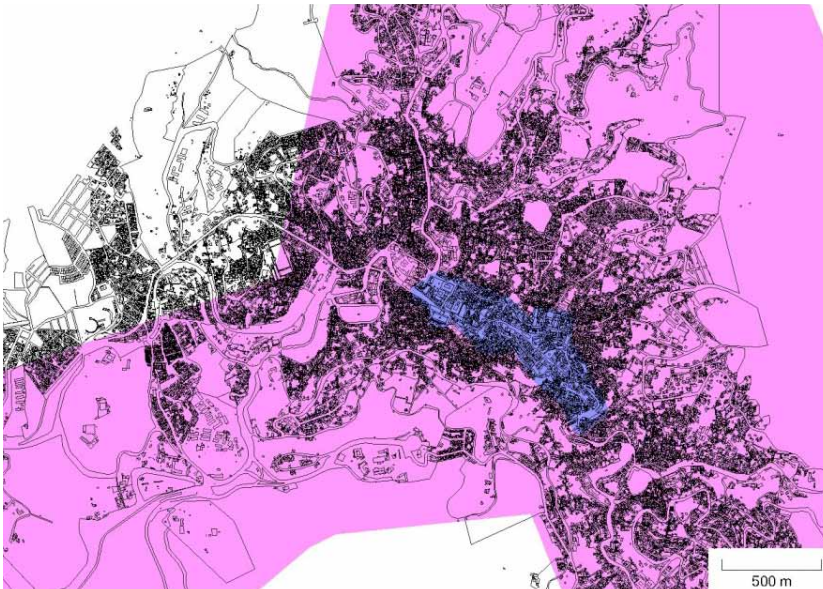
Fuente: los autores. Base cartográfica: Universidad de Plymouth.

Figura 3: Morado: área con protección patrimonial en la zona central de Málaga, de acuerdo con la delimitación del Conjunto Histórico y los contornos establecidos en los planes urbanísticos con contenido de protección patrimonial. Azul: área con mayor intensidad de uso turístico.



Fuente: los autores. Base cartográfica: Ayuntamiento de Málaga.

Figura 4: Morado: área con protección patrimonial en la zona central de Guanajuato, de acuerdo con la delimitación de Patrimonio Mundial de la UNESCO. Azul: área con mayor intensidad de uso turístico.



Fuente: los autores. Base cartográfica: Universidad de Guanajuato.

La metodología comparativa en la presente investigación se basa en el análisis cualitativo de fuentes documentales y entrevistas a técnicos de la administración municipal competente en materia urbanística. En general, los montos de inversión no fueron considerados en el análisis porque en parte no fueron proporcionados institucionalmente y porque al realizarse las inversiones en distintos momentos y contextos económicos resultan difíciles de equiparar. Así, se han recopilado los planes urbanísticos generales, planes con contenido de protección patrimonial, planes maestros, planes sectoriales, ordenanzas y otros instrumentos de gestión urbanística tales como controles, permisos y programas de regeneración. Todos ellos vigentes y aprobados desde el año 2000 al 2015. En el siguiente cuadro se recogen todos los instrumentos mencionados, cuya descripción completa se encuentra en el apartado de bibliografía.

Figura 5: Planes y herramientas urbanísticas analizadas en los tres casos de estudio.

Plymouth	Area Action Plans: City Centre and University (2010), Devonport (2007), Millbay and Stonehouse (2007), Sutton Harbour (2008) y The Hoe (2005).
	Article 4 Directions: se emiten continuamente cuando se desea restringir un derecho de construcción.
	Conservation Area Appraisals and Management Plans: Adelaide Street (2007), Barbican (2007), Devonport (2007), Ebrington Street (2008), Millfields (2007), North Stonehouse (2007), Stonehouse Peninsula (2007), The Hoe (2008) y Union Street (2007).
	Devonport Development Framework (2003).
	Listed Building Consents: se emiten continuamente cuando se desea intervenir en un bien protegido.
	Local Development Framework 2006-2021 (2007).
	Plymouth Plan (2015).
	Plymouth Waterfront Characterisation Study (2006).
	Programas de regeneración: Barbican Regeneration Package, Plymouth Development Corporation y Single Regeneration Budget.
	Sustainable Neighbourhood Assessments: Devonport (2005), Stonehouse (2005) y City Centre (2005).
	Vision for Plymouth (2003).
Málaga	Agenda Local 21 (2005).
	Entorno de Interés Protegido (2009).
	Plan General de Ordenación Urbanística (2011).
	Plan Municipal de Movilidad Sostenible 2010-2015 (2011).
	Planes Especiales: Centro Histórico (última modificación de 2011), Conde Ureña (2003), Falda del Seminario (2003), Perchel Alto (2003), Perchel Sur (2000), San Cristóbal (2002) y Trinidad-Perchel (2000).
	Programas europeos: EQUAL, FUTURES, Iniciativa Urbana, Interreg, POCTEFEX, POMAL, Programa Operativo Local, Programa Transfronterizo, URBACT-USER y URBAN.
	Proyecto de Desarrollo Comunitario (2004).
Guanajuato	Plan de Conservación de la Zona Declarada Patrimonio de la Humanidad (2002).
	Plan Maestro para la Preservación del Patrimonio Cultural del Municipio de Guanajuato (2003).
	Plan de Manejo del Área Natural Protegida "Presa de la Purísima y su Zona de Influencia" (2005).
	Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Guanajuato (2002).
	Plan Parcial de la Zona de Crecimiento Yerbabuena-Colonia Burócrata Zona Suroeste (2000).
	Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona de Valenciana (2000).

Fuente: los autores.

A continuación se muestran los principales resultados obtenidos, de acuerdo con los aspectos comentados de los que se encarga de manera directa la política urbanística y que inciden en la gestión de la ciudad histórico-turística:

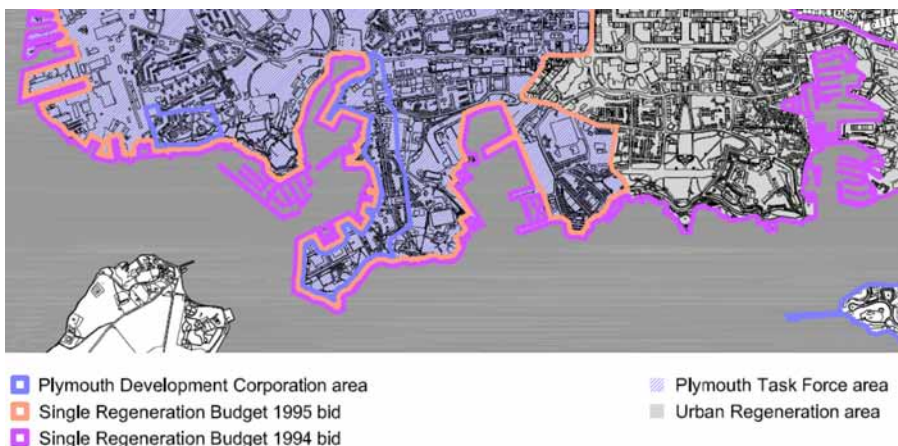
- 1) Gestión de la concentración excesiva de los visitantes tanto espacial como temporalmente.
- 2) Medidas para evitar la creación de espacios monofuncionales turísticos.
- 3) Demanda de instalaciones cada vez más grandes y complejas.
- 4) Acceso hacia la ciudad histórica y movilidad dentro de ella.
- 5) Sobreexplotación de unos pocos bienes patrimoniales junto con el abandono del resto.

1. Para evitar la excesiva concentración de visitantes en zonas determinadas, destaca especialmente la estrategia de Plymouth de creación de nuevos atractivos fuera del área turística consolidada pero a su vez bien comunicados con esta. Esta estrategia está especialmente centrada en el borde marítimo, donde se han creado nuevas rutas de transporte marítimo, paseos, atracciones, restaurantes y tiendas y está en proceso de regeneración el puerto de Millbay para atraer mayores cruceros y desarrollar un nuevo barrio mixto residencial, comercial, industrial y cultural que incorpore las estructuras portuarias obsoletas como elemento de diferenciación. Una estrategia similar se ha seguido en el antiguo puerto militar de Royal William Yard, reconvertido en área turística y comercial, incluyendo las antiguas infraestructuras y un cuidado diseño del paisaje urbano. Para llevar a cabo estas iniciativas se han aplicado diversos programas de regeneración con financiación europea y nacional, citados anteriormente.

En Málaga por su parte se persigue desde el planeamiento urbano que la ciudad sea un centro turístico especializado en el segmento cultural y urbano dentro de la Costa del Sol. Una vez alcanzado el objetivo en el centro histórico, se ha buscado ampliar el número de atractivos creando un nuevo nodo museístico alejado de este, en la antigua Tabacalera, que alberga el Museo Automovilístico y la Colección del Museo Ruso. Sin embargo, el resultado no ha sido el esperado hasta la fecha. El primero de ellos fue inaugurado en 2010 y desde entonces ha requerido la inyección anual de dinero público para paliar la baja afluencia de público (Bayona y Sánchez, 2015). El segundo fue inaugurado en marzo de 2015 y a la fecha de escribir el presente artículo no contaba con datos públicos de afluencia, no obstante ya ha puesto en práctica una medida interesante para acercar al público: un autobús lanzadera gratuito que lo conecta con el Centre Pompidou, ubicado en el puerto, con lo que se facilita la llegada de cruceristas y la generación de un producto compartido para el público interesado en museos.

En cambio, Guanajuato está apostando por extender la temporada turística más allá del Festival Internacional Cervantino y el verano, así como activar recursos turísticos que no se encuentran en el área central. En este sentido, el proyecto más ambicioso fue el Parque Bicentenario, un centro cultural con varios pabellones temáticos de 14,5 hectáreas. Si bien ha recibido uno de los Premios a

Figura 6. Proyectos de regeneración en el borde marítimo de Plymouth entre 1990 y 2010.



Fuente: los autores.

la Diversificación del Producto Turístico Mexicano 2015, su lejanía a cualquier núcleo urbano o punto de llegada de visitantes lo hacen manifiestamente poco accesible y desconocido por los visitantes que llegan a la ciudad histórica.

De las iniciativas analizadas, se puede concluir que los proyectos más satisfactorios en la atracción de visitantes fuera del área consolidada han sido los de Plymouth, que han hecho más hincapié en su vinculación con los lugares más visitados gracias a una comunicación rápida pero a su vez atractiva, especialmente las rutas marítimas, que se han convertido por sí mismas en una actividad turística más.

Figura 7: Intervención de rehabilitación en las antiguas instalaciones militares de Royal William Yard en Plymouth.



Fuente: Daniel Barrera-Fernández.

2. La segregación de usos primando las actividades turísticas es un problema compartido en los tres casos analizados, si bien las soluciones propuestas y en ejecución difieren entre sí. En Plymouth, el área histórica de The Barbican y Union Street se encuentra saturada de bares nocturnos, cafés y restaurantes, lo que acarrea importantes problemas para los residentes como el excesivo ruido, basura y comportamiento vandálico. Para paliarlos se ha propuesto repetidamente la redistribución de estas actividades en un área más extensa, aunque de momento no se han alcanzado resultados satisfactorios en este sentido.

Los planes urbanísticos más recientes en Málaga también reconocen la pérdida de diversidad de actividades que se está dando en el área turística de la ciudad histórica, así como problemas asociados a la saturación, especialmente el ruido, la elevada cantidad de residuos sólidos, la ocupación excesiva de la vía pública por los restaurantes, la dificultad para caminar y la sustitución de viviendas por

apartamentos turísticos. Si bien reconocer los problemas es un paso importante, aún no se han llevado a cabo medidas decididas para paliarlos.

Guanajuato tiene unos problemas similares en su área central por lo que se han establecido regulaciones para favorecer la mezcla de usos de vivienda, oficinas, comercio y recreación junto con el turismo, así como para elevar la densidad residencial en el centro histórico a 241 hab/ha, que permita el sostenimiento de las actividades comerciales y servicios urbanos. No obstante, estas medidas han tenido aún escasa aplicación práctica y el centro se está consolidando cada vez más como un área de servicios para el visitante.

Se observa cómo las tres ciudades se enfrentan a problemas similares y en todos los casos las mejoras han sido escasas. Será necesario esperar para valorar si algunas de las medidas propuestas surten efecto en los próximos años.

3. En cuanto a la demanda de instalaciones turísticas que crean un conflicto con el mantenimiento del paisaje histórico urbano, encontramos problemas similares en las tres ciudades. En Plymouth se autorizaron en los años 80 y 90 hoteles de gran capacidad que impactaban negativamente en el paisaje marcadamente horizontal de la ciudad e interferían con sus hitos tradicionales, especialmente el Plymouth Naval Memorial. Desde entonces el planeamiento urbano prohíbe expresamente dichas construcciones y somete los proyectos a una evaluación de su impacto en las perspectivas históricas.

Figura 8: Hotel interfiriendo en la vista panorámica de la bahía de Plymouth.



Fuente: Daniel Barrera-Fernández.

No obstante, el caso más interesante para analizar de las tres ciudades debido a su actualidad es el proyecto de construcción de un hotel en la zona de Hoyo de Esparteros, en el centro histórico de Málaga. Este proyecto constituye un claro ejemplo de intento de implantación de un uso turístico a costa del patrimonio. En este caso, es la ciudadanía organizada la que ha conseguido proteger un bien y un espacio patrimonial ante su amenaza de destrucción para implantar un negocio turístico. Para coordinar las acciones se creó

la Plataforma en Defensa de Hoyo de Esparteros. Diversos colectivos dieron su apoyo, como Almijara, Asociación Ciudadana Rayya, Asociación de Amigos de la Alcazaba de Almería, Asociación Descubrir la Vega, Aula Gerión, Baetica Nostra, Cilniana, Coordinadora Hazlo en tu Puerta, Coordinadora Nueva Cultura del Territorio, El Sueño de Tesla, Madrid, Ciudadanía y Patrimonio, Málaga Monumental, Observatorio del Patrimonio Histórico Español, Plataforma Ciudadana Salvemos el Beti Jai y Plataforma Ciudadana Salvemos la Vega. En una segunda fase, la plataforma ciudadana Torre Vigía absorbió a la anterior y asumió el liderazgo de las acciones, que incluyeron alegaciones ante la modificación de instrumentos urbanísticos, elaboración de manifiestos, campañas de difusión y recogida de firmas en medios digitales y a pie de calle, manifestaciones, performances, cartas a representantes políticos, denuncia ante el Defensor del Pueblo Andaluz y la Fiscalía Provincial de Málaga, entrevistas en medios de comunicación y presentación del caso en diversos eventos científicos relacionados con el patrimonio y el turismo.

Figura 9: Zona de Hoyo de Esparteros con la pensión La Mundial al frente.



Fuente: Daniel Barrera-Fernández.

Resulta interesante cómo las administraciones que debían velar por la conservación de los valores patrimoniales del centro histórico, Ayuntamiento de Málaga y Junta de Andalucía, desplegaron las herramientas de que disponían para favorecer la propuesta del promotor. Así, el planeamiento urbanístico local fue modificado en varias ocasiones para que el proyecto fuera viable, en concreto se duplicó la altura permitida en el área y se permitió edificar sobre una calle histórica, Pasillo de Atocha. Además se descatalogó el edificio conocido como La Mundial, obra del arquitecto Eduardo Strachan Viana-Cárdenas. El edificio se encuentra en buen estado de conservación y una de sus características más originales es su fachada doblemente curva, que responde a su ubicación dando frente a tres calles y como remate de una manzana estrecha y alargada. A pesar de sus valores patrimoniales

se llegó a autorizar la construcción de un nuevo edificio que copiara el histórico en la trasera de la intervención, recuperando únicamente los cierros originales. Igualmente, para poder llevar a cabo la propuesta se modificó el uso previsto para la zona, pasando de equipamiento y viviendas de promoción pública a hotelero (Ayuntamiento de Málaga, 2011c). El uso hotelero en esta zona se encuadra en la estrategia general de configurar ambas riberas del río Guadalmedina como avenida de los hoteles de gran capacidad, cuando es precisamente el uso de equipamiento el que más falta hace en el centro histórico. No obstante, el proyecto ha resultado inviable en la coyuntura de crisis económica y de saturación de grandes hoteles en la ciudad, a lo que se sumó la oposición de la ciudadanía organizada, que consiguió su primera victoria en la ciudad para conservar un área patrimonial de su destrucción para fines turísticos.

En Guanajuato por su parte el Instituto Nacional de Antropología e Historia impone importantes restricciones a la construcción de edificios de grandes dimensiones en el área declarada Patrimonio Mundial y su zona de amortiguamiento. No obstante, su excesiva intransigencia ha favorecido el efecto de vaciado de actividades no solo del área protegida, sino del centro de la ciudad en su conjunto, que ha perdido en los últimos años equipamientos básicos como la estación de autobuses, auditorio estatal, Congreso del Estado y buena parte de la universidad.

De lo analizado se encuentran respuestas diversas a retos similares: la política urbanística en Málaga está siendo demasiado permisiva con las instalaciones turísticas de gran impacto paisajístico, lo que ha generado el rechazo social, actuando de contrapeso. En el lado opuesto se encuentra Guanajuato, donde estos proyectos no tienen cabida. En un punto intermedio se encuentra Plymouth, donde se valora el impacto que puede tener cada proyecto.

4. Como se ha comentado, garantizar el acceso a la ciudad histórica y la movilidad dentro de ella suponen retos a los que deben hacer frente las políticas urbanísticas para lograr la llegada de visitantes sin obstaculizar el resto de actividades urbanas. En este aspecto, destacan los esfuerzos que está realizando Plymouth para mejorar las entradas tanto a la ciudad en general como a los barrios históricos en particular, que hoy en día siguen ofreciendo una imagen muy negativa. Concretamente para North Cross, donde se encuentra la estación de ferrocarril, se ha propuesto la creación de una nueva estación y área comercial, pero el proyecto ha quedado detenido a la espera de inversores.

Por su parte, Málaga es la que ha logrado una mejora más satisfactoria de sus sistemas de movilidad en los últimos años con la ampliación del aeropuerto, puerto de cruceros, nuevas autovías, tren de alta velocidad, metro y renovación de la flota y sistema de gestión de los autobuses. En la escala menor también ha logrado reducir la congestión en la ciudad histórica, para lo que ha desarrollado programas específicos para sustituir el tráfico rodado por transporte público y medios no motorizados. Entre las medidas adoptadas se ha establecido un sistema controlado de acceso para cada medio de transporte. Los residentes, trabajadores con plaza de garaje y vehículos de carga y descarga deben solicitar un permiso especial, estos últimos tienen además el acceso restringido a ciertas horas del día. Además se han diferenciado dos tipos de calles: peatonales, que permiten el paso de bicicletas y de coexistencia, que permiten el tránsito de coches a 20 km/h. Sin embargo, la excesiva peatonalización ha tenido su lado negativo, al favorecer la consolidación del centro histórico como área fundamentalmente de restauración y hostelería, así como la pérdida acelerada de otros negocios y del uso residencial.

En Guanajuato, en cambio, el principal problema es la descoordinación del transporte colectivo y discrecional con la Dirección de Turismo, así como la antigüedad de la flota, falta de claridad en cuanto a horarios, rutas y paradas y poca preparación del personal para atender a los turistas.

De los tres casos analizados puede observarse que Málaga es la ciudad que mejores resultados ha obtenido, al dotarse de un proyecto integral que abarca tres escalas: por un lado la conectividad de la ciudad con los principales mercados emisores, por otro la movilidad dentro de la ciudad y el acceso a la ciudad histórica y, finalmente, la movilidad dentro de la ciudad histórica sustituyendo el uso del automóvil.

5. Se han analizado las medidas contempladas en la política urbanística para evitar la sobreexplotación de unos pocos bienes patrimoniales mientras que aquellos que no tienen interés para la visita son abandonados, agrupándolas en los siguientes apartados:

5.1. Medidas para proteger el patrimonio natural en la ciudad histórico-turística.

5.2. Protección del paisaje histórico urbano.

- 5.3. Medidas para proteger el patrimonio de menor interés turístico.
- 5.4. Seguimiento de los bienes en peligro.
- 5.5. Conservación y difusión del patrimonio inmaterial.

5.1. En Plymouth destacan las medidas para proteger el patrimonio natural de las zonas sensibles, así como las restricciones para evitar alteraciones indebidas. En concreto, en el borde marítimo se han desplegado regulaciones específicas para preservar las especies autóctonas y en peligro de extinción, de forma que no se vean afectadas negativamente por la incorporación de nuevas atracciones para los visitantes. Málaga también ha creado herramientas útiles en este sentido, como el catálogo local de jardines protegidos y árboles singulares, que han servido para impedir la alteración de los espacios más señeros. Guanajuato por su parte estableció limitaciones para el crecimiento urbano más allá de la carretera de circunvalación, en zonas de gran valor natural y que por su elevación generan un gran impacto visual en la ciudad histórica. No obstante, las restricciones se han relajado progresivamente hasta suponer una severa amenaza para la preservación de las vistas y del patrimonio ecológico de la zona. En este apartado las iniciativas más exitosas han sido las llevadas a cabo en Plymouth, que han impedido la alteración de áreas altamente sensibles al desarrollo urbanístico. Málaga no cuenta con áreas de tanto valor patrimonial pero no obstante ha reforzado la protección de las áreas verdes y árboles más representativos. El caso más preocupante es el de Guanajuato, donde falta consciencia y decisión desde la política urbanística para proteger el patrimonio natural.

5.2. En cuanto al paisaje histórico urbano, destacan los controles que existen en Plymouth sobre proyectos ubicados en corredores visuales y la identificación de áreas con carácter especial en los planes parciales, de cara a establecer normativas específicas para su protección y regeneración en cuanto a materiales, vistas, estética y usos. Igualmente, es común la identificación de elementos negativos en el paisaje urbano en toda clase de documentos urbanísticos y el establecimiento de medidas de corrección. Por otra parte, el Ayuntamiento tiene la potestad de recurrir a una herramienta especialmente útil, las Article 4 Directions, para establecer restricciones sobre derechos de construcción en edificios no catalogados a nivel nacional y que normalmente no requieren autorización. El más reciente que se ha aprobado consiste en la limitación del cambio de uso en viviendas unifamiliares, para impedir la proliferación de los apartamentos turísticos y paliar la pérdida de población tradicional en los barrios con más presión al respecto.

En cambio, en Málaga la regeneración del centro histórico en los últimos años ha supuesto la focalización de las inversiones en embellecer las principales zonas turísticas y el entorno de los nuevos museos, en detrimento de otras zonas históricas de menor interés para la visita turística. En ello ha jugado un papel decisivo la orientación de los programas europeos de regeneración hacia la mejora de la imagen de las áreas turísticas consolidadas y aledañas, en lugar de utilizar toda su potencialidad (Gutiérrez Palomero, 2009) para intervenir en barrios degradados.

A diferencia de los casos anteriores, en Guanajuato destacan las escasas competencias municipales en materia de intervenciones en el patrimonio edificado, donde toda la responsabilidad recae en el Instituto Nacional de Antropología e Historia. En esta ciudad las agresiones más importantes al paisaje urbano son los incumplimientos de las ordenanzas urbanísticas en cuanto al alineamiento de las construcciones, la falta de sujeción a las normas de color, proporción, densidad y letreros, la presencia de instalaciones visibles como cables y antenas. Estos problemas se han ido solucionando paulatinamente en la zona turística pero, en cambio, es preocupante la incorporación en los últimos años de mobiliario urbano imitando estilos históricos, que incluso discrepan de la verdadera etapa histórica de la ciudad en donde se ubican, contribuyendo a conformar un decorado pintoresco alrededor de los principales monumentos.

En relación con el paisaje histórico urbano, encontramos respuestas opuestas en las ciudades analizadas. Guanajuato se caracteriza por la creación de un ambiente pintoresco, abusando del falso histórico, que contrasta con la dejadez en el resto de la ciudad histórica. En Málaga esta situación ha sido incluso más polarizada, llegando a crear un decorado en torno a los principales museos mientras que otras zonas históricas han quedado abandonadas o han sido sustituidas. Entre ambos polos se encuentra Plymouth, que busca mejorar aspectos negativos del paisaje urbano de forma más progresiva caso por caso.

Figura 10. Edificio rehabilitado imitando un estilo arabizante en Málaga.



Fuente: Daniel Barrera-Fernández.

Figura 11. Mobiliario urbano imitando un estilo clásico en Guanajuato.



Fuente: Daniel Barrera-Fernández.

5.3. En cuanto a la pérdida de patrimonio de menor interés turístico, el más amenazado en Plymouth es el de la posguerra, que si bien posee un gran valor arquitectónico reconocido en el catálogo nacional, se encuentra con el rechazo de parte de la población que aún no se encuentra vinculado sentimentalmente a él. Para conservar el patrimonio de menor interés turístico la ciudad cuenta además con un catálogo local de bienes protegidos que recientemente ha incluido las listas de interés comunitario, como una medida más para fomentar la implicación ciudadana y el reconocimiento de la diversidad de identidades de los residentes.

Málaga por su parte también cuenta con un catálogo local que amplía considerablemente la lista andaluza, incluyendo patrimonio arqueológico, edificios e inmuebles con pinturas murales. Además, al igual que en el caso de Plymouth, no existen restricciones para la catalogación de bienes del Movimiento Moderno, industriales y contemporáneos, con lo que estos se enfrentan a los mismos problemas y cuentan con los mismos instrumentos de protección que otro tipo de bienes.

La situación en Guanajuato es bien distinta y el patrimonio del siglo XX o de menor valor académico no encuentra reconocimiento formal, ya que la ciudad no cuenta con catálogos propios de patrimonio y depende de las dos listas nacionales. La del Instituto Nacional de Antropología e Historia solo incluye bienes hasta finales del siglo XIX y la del Instituto Nacional de las Bellas Artes, si bien reconoce la arquitectura contemporánea, centra su actuación más bien en otras disciplinas y carece de capacidad operativa debido a lo extenso del país.

En este aspecto se puede observar el beneficio que supone dotarse de herramientas locales para proteger el patrimonio excluido de las listas nacionales, como ocurre en Plymouth y Málaga, si bien hay diferencias entre ambos ejemplos, ya que la primera es más permeable a los valores de la ciudadanía mientras la segunda sigue primando los valores académicos.

5.4. En cuanto al seguimiento de bienes en peligro, Plymouth cuenta con un registro al efecto y cumple desde 2005 con el compromiso de reducir el número de bienes en la lista un 5% cada año mediante su correcta rehabilitación. En cambio, el recurso excesivo a la escenografía en Málaga ha supuesto una importante pérdida de patrimonio edificado, a través del derribo de edificios o el vaciado de edificios protegidos de los que solo se conserva su fachada. Estas acciones se han visto favorecidas por la falta de seguimiento de los edificios en ruina, que si bien son incluidos en un registro al efecto, no se ha actuado debidamente junto con los propietarios para su mantenimiento o rehabilitación. Por su parte, en Guanajuato existen algunos estímulos fiscales para que los propietarios conserven los inmuebles catalogados como históricos, sin embargo las condiciones de informalidad de gran parte de las actividades económicas locales los hacen poco atractivos en la práctica. De los casos analizados, se observa la práctica inacción en Málaga y Guanajuato frente a unos resultados satisfactorios en Plymouth, basados en el estímulo fiscal, la negociación con los propietarios y el seguimiento periódico del estado de los bienes.

Figura 12: Vaciado de edificios protegidos en Málaga.



Fuente: Daniel Barrera-Fernández.

5.5. En relación con la preservación del patrimonio inmaterial, en Plymouth es recurrente el fomento de las actividades industriales y pesqueras en las operaciones de regeneración turística y comercial del borde marítimo. En Málaga, dentro de los programas europeos existe uno de especial relevancia para el mantenimiento del patrimonio inmaterial, se trata del proyecto llevado a cabo en Trinidad-Perchel, donde se han establecido talleres vecinales para recuperar las actividades artesanas como pintura en madera, cerámica y forja en los corralones, contribuyendo a su vez a su embellecimiento. En Guanajuato por su parte es perceptible que las actividades tradicionales siguen vivas. De hecho, en algunos casos lo son de manera tan intensa que dificultan la inserción de actividades económicas contemporáneas. En este apartado final, destaca la pérdida de actividades tradicionales en Plymouth y Málaga, por lo que han debido establecer medidas para su recuperación, algo que no ha sucedido en Guanajuato de forma comparable.

5. Conclusiones

El concepto unitario de ciudad histórico-turística brinda un referente teórico para conceptualizar una entidad compleja que incluye aspectos físico-espaciales, urbano-arquitectónicos así como sociales y culturales, entre otros. Partiendo de dicha base, se esperaría que en ciudades que comparten ciertos retos y procesos equivalentes, como el uso turístico, pudiese observarse cierta convergencia en cuanto a los fenómenos analizados. No obstante, dada la especificidad de cada sociedad y sus determinantes, a igualdad de intención o propuesta desde la política urbanística se observa una diversidad de resultados. Por ejemplo, en cuanto a la gestión de la concentración excesiva de los visitantes, la fórmula de crear atracciones fuera de los núcleos más visitados resulta más viable cuando se asocia a la facilidad de transporte hacia los nuevos elementos turísticos, como sucede en Plymouth más no en Málaga ni en Guanajuato. En otros temas, como las medidas para evitar la creación de espacios monofuncionales turísticos, se observa un relativo fracaso en la consecución de los objetivos en los tres casos. De lo anterior se desprende que independientemente de las especificidades socioculturales, este problema resulta no solamente común sino igualmente difícil de equilibrar o resolver.

Más allá de las coincidencias o divergencias evidenciadas por el método comparativo, el análisis puede ser llevado al terreno de la reflexión. En Málaga se ha producido una focalización de la inversión en un puñado de bienes y en un espacio muy reducido, mientras que Plymouth se enfrenta a la concentración de la vida nocturna en zonas frágiles y Guanajuato presenta como limitación la falta de coordinación de los servicios turísticos. No es de extrañar que las principales propuestas de naturaleza turística recogidas en planes urbanísticos sean también diversas. Así, Málaga se ha volcado en la peatonalización y mejora de las infraestructuras, Plymouth por su parte busca un equilibrio de usos y Guanajuato se centra en la extensión de su temporada y área turística. Desde otra perspectiva, el principal problema al que se enfrentan Plymouth y Málaga es el vaciado funcional y la sustitución de actividades por otras de naturaleza turística o comercial, mientras que los problemas ambientales, de movilidad y accesibilidad son los prioritarios en Guanajuato, en este aspecto Málaga es la que más logros ha conseguido en los últimos años al descongestionar el centro. En cuanto a gestión del patrimonio local, la ciudad mexicana relega gran parte de las responsabilidades en el organismo nacional, mientras que las ciudades europeas cuentan con sus propios catálogos y herramientas específicas de protección y control, abarcando tipologías y épocas que de otro modo no tendrían la consideración debida.

Una de las posibles explicaciones de las divergencias observadas puede relacionarse con la tradición o trayectoria en cuanto a políticas urbanísticas y de protección del patrimonio en los tres países. En el caso del Reino Unido existe la opción de una amplia participación ciudadana en la toma de decisiones, expresada en el carácter consultivo que tienen los colectivos afectados tanto en la elaboración de planes urbanísticos como en los proyectos de ejecución que inciden en bienes o espacios con valor patrimonial, no solo en los protegidos legalmente sino también en los de interés comunitario. Como contraste, en el caso de México es la institución federal la que se encarga de la salvaguarda del patrimonio y su gestión desde bases jurídicas fijas y que no siempre atienden la opinión o necesidad social inmediata. En el caso de España, se observa un sistema intermedio, en el que especialmente en los últimos años se ha consolidado la articulación de grupos cívicos con capacidad de influencia en las decisiones urbanísticas que afectan al patrimonio, si bien aún queda mucho camino por recorrer para que pueda ser equiparable al modelo británico. De esta manera, en el Reino Unido ciertos procesos urbanos logran un cierto equilibrio entre la protección patrimonial y la dotación de nuevos usos. En España ha ocurrido un intenso proceso de pérdida patrimonial en los contextos más afectados por el desarrollismo inmobiliario. Mientras, en México en ocasiones se protegen bienes con regulaciones tan restrictivas que acaban siendo infrutilizados.

De las tres ciudades analizadas puede concluirse como recomendación tanto para ellas como para otras que el desarrollo turístico no puede desentenderse de la conservación del patrimonio en sentido amplio,

incluyendo el natural y los valores paisajísticos, ya que de lo contrario se corre el riesgo de crear áreas tematizadas mientras que el resto de la ciudad histórica cae en el abandono. También puede mencionarse que una correcta gestión urbanística de la ciudad histórica no es posible sin la consideración interrelacionada tanto del patrimonio edificado como el natural, que debe ser específico para la ciudad y el barrio en cuestión, reconociendo por tanto aquellos bienes relevantes para la comunidad local. El lenguaje arquitectónico actual y los nuevos usos cumplen con el objetivo de renovar el papel simbólico de los centros históricos y su protagonismo en la escala general de la ciudad, ya que de lo contrario están abocados a convertirse en espacios museísticos de uso casi exclusivo para los visitantes o para residentes solo cuando se comportan como tales.

Figura 13: Catálogo de buenas prácticas extraídas del estudio comparativo.

Catálogo de buenas prácticas extraídas del estudio comparativo	
1. Gestión de la concentración excesiva de los visitantes tanto espacial como temporalmente.	1.1. Creación de nuevos atractivos fuera del área turística consolidada pero a su vez bien comunicados con esta.
	1.2. Comunicación eficiente y atractiva entre los recursos periféricos y el centro de la ciudad.
	1.3. Extensión de la temporada turística mediante la focalización en segmentos no suficientemente explotados.
2. Medidas para evitar la creación de espacios monofuncionales turísticos.	2.1. Redistribución de actividades turísticas en un área más extensa.
	2.2. Establecimiento de regulaciones específicas para favorecer la mezcla de usos.
3. Demanda de instalaciones cada vez más grandes y complejas.	3.1. Evaluación del impacto en el paisaje urbano de las nuevas construcciones y prohibición de aquellas que afectan negativamente.
	3.2. Toma de decisiones teniendo en cuenta la valoración de agentes sociales sobre los impactos de dichas construcciones.
	3.3. Favorecimiento del mantenimiento de equipamientos esenciales en el centro de población para evitar su vaciado funcional.
4. Acceso hacia la ciudad histórica y movilidad dentro de ella.	4.1. Aumento de la capacidad de recepción de las infraestructuras de transporte de larga distancia.
	4.2. Mejora de la imagen de las entradas a la ciudad y a los barrios históricos.
	4.3. Reducción de la congestión por vehículos privados mediante el establecimiento de áreas de exclusión, peatonalización, calles compartidas, mejora del transporte público, fomento de medios no motorizados y regulación de la carga y descarga.
5. Sobreexplotación de unos pocos bienes patrimoniales junto con el abandono del resto.	5.1. Establecimiento de restricciones y controles para evitar alteraciones indebidas en cuanto a materiales, imagen y usos.
	5.2. Medidas adicionales para proteger el patrimonio natural y el paisaje, como regulaciones específicas y catálogos.
	5.3. Limitación del crecimiento de la mancha urbana.
	5.4. Protección de corredores visuales.
	5.5. Identificación de elementos negativos en el paisaje urbano y establecimiento de medidas de corrección.
	5.6. Fomento de la arquitectura y el mobiliario urbano contemporáneos sensibles con su entorno y abandono de proyectos que inducen al falso histórico.
	5.7. Creación de catálogos y medidas de protección específicas para patrimonios poco reconocidos, como el del siglo XX y XXI, industrial o de valor identitario para grupos no hegemónicos.
	5.8. Registro de bienes en peligro y establecimiento de medidas de mantenimiento o rehabilitación.
	5.9. Inclusión de medidas de fomento del patrimonio inmaterial en las operaciones de regeneración urbana.

Fuente: los autores.

Bibliografía

- Ashworth, G.J. y Page, S.J.
2011. "Urban tourism research: recent progress and current paradoxes". *Tourism Management*, 32: 1-15.
- Ashworth, G.J. y Tunbridge, J.E.
2000. *The tourist-historic city. Retrospect and the prospect of managing the heritage city*. Oxford: Pergamon.
1999. "Old cities, new pasts: Heritage planning in selected cities of Central Europe". *Geojournal*, 49: 105-116.
- Ayuntamiento de Guanajuato.
2003. *Plan Maestro para la Preservación del Patrimonio Cultural del Municipio de Guanajuato*.
- Ayuntamiento de Guanajuato, Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Dirección de Asuntos Jurídicos y Dirección de Catastro.
2002. *Plan de Conservación para la Zona Declarada Patrimonio de la Humanidad*.
- Ayuntamiento de Guanajuato, Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Dirección de Planeación y Ecología.
2000. *Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona de Valenciana*.
- Ayuntamiento de Guanajuato, Gobierno de Guanajuato, IMPLAN Guanajuato, UNAM, PUEC.
2011. *Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población y Programa de Desarrollo Urbano de Guanajuato*.
- Ayuntamiento de Guanajuato, Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Secretaria de Ecología y Desarrollo Urbano.
1998. *Plan Parcial de la zona de Crecimiento Yerbabuena-Colonia Burócrata zona suroeste*.
- Ayuntamiento de Guanajuato, Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Secretaria de Ecología y Desarrollo Urbano, Secretaria de Desarrollo Social y Humano.
2002 *Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Guanajuato*.
- Ayuntamiento de Guanajuato, Servicios Públicos Municipales, Seguridad Pública, Obras Públicas, Desarrollo Económico, Turismo, Desarrollo Urbano.
1998. *Plan de Desarrollo Municipal 1998-2000*.
- Ayuntamiento de Málaga.
2011a. *Iniciativa Urbana*. Análisis del espacio público usos y actividades económicas en el ámbito del PEPRI Centro.
- 2011b. *Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Centro de Málaga*. PAMPEPRI (83) M.
- 2011c. *Plan General de Ordenación Urbanística*.
- 2011d. *Plan Municipal de Movilidad Sostenible*.
2009. *Centro Histórico y Monumental: Entorno de Interés Protegido*.
- 2003a. *Plan Especial de Protección y Reforma Interior Conde Ureña*. PAM-LE.1 (97).
- 2003b. *Plan Especial de Protección y Reforma Interior Falda del Seminario*. PALE. 23 (97).
- 2003c. *Plan Especial de Reforma Interior Perchel Alto*. PAM-R.3 (83) M.
2002. *Plan Especial de Protección y Reforma Interior San Cristóbal*. PAM-LE.2 (97).
- 2000a. *Plan Especial de Protección y Reforma Interior Perchel Sur*. PA-P.13 (97).
- 2000b. *Plan Especial de Protección y Reforma Interior Trinidad-Perchel*. Modificado y texto refundido PAM-R4.
- Ayuntamiento de Málaga, Servicio de Programas Europeos.
2006 *Málaga 05 Agenda 21*.
- Barrera-Fernández, D.
2013. "Políticas incidentes en la adecuación turística de la ciudad histórica". *AGIR - Revista Interdisciplinar de Ciencias Sociales e Humanas*, 1(5): 94-120.
- Bayona, V.R. y Sánchez, S.
2015. "El Ayuntamiento inyecta 600.000 euros al Museo del Automóvil desde 2012". *Málaga Hoy*, 20 de agosto de 2015.
- Bellet Sanfeliu, C. y Llop Tomé J.M.
2004. "Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 8: 157-180.
- Bramwell, B. y Sharman, A.
1999. "Collaboration in local tourism policymaking". *Annals of Tourism Research*, 26(2): 392-415.

- Brito, M.
2009. *Ciudades históricas como destinos patrimoniales. Una mirada comparada: España y Brasil*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Cultura.
- Burdett, R. y Sujdic, D.
2008. *The endless city*. London: Phaidon.
- Burtenshaw, D., Bateman, M. y Ashworth, G.J.
1991. *The European city. A western perspective*. Londres: David Fulton Publishers.
- Capel Sáez, H.
2014. *El patrimonio: la construcción del pasado y del futuro*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Carta de Cracovia
2000. *Principios para la conservación y restauración del patrimonio construido*. Conferencia Internacional sobre Conservación “Cracovia 2000”.
- Fainstein, S.S. y Judd, D.R.
1999. “Global forces, local strategies and urban tourism”. En: Fainstein, S.S. y Judd, D.R. (Eds.). *The tourist city*. New Haven: Yale University Press.
- Fundación CIEDES.
2005. *La Carta Verde de Malaga / Agenda Local 21*.
- García Hernández, M.
2003. *Turismo y conjuntos monumentales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gilbert, D. y Clark, M.
1997. “An exploratory examination of urban tourism impact, with reference to residents attitudes, in the cities of Canterbury and Guildford”. *Cities*, 14(6): 343-352.
- Gobierno del Estado de Guanajuato.
2005. *Plan de Manejo del Área Natural Protegida “Presa de la Purísima y su Zona de Influencia”*.
- Graham, B. y Howard, P. (Eds.).
2008. *The Ashgate Research Companion to Heritage and Identity*. Londres: Ashgate.
- Gu, K. y Wall, G.
2007. “Rapid urbanization in a transitional economy in China: the case of Hainan Island”. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 28(2): 158–170.
- Gunay, Z.
2008. “Neoliberal urbanism and sustainability of cultural heritage”. Comunicación presentada en el 44th ISOCARP Congress. Dalian, 19-23 de septiembre de 2008.
- Gutiérrez Palomero, A.
2009. “El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària”. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 53: 47-67.
- Jansen-Verbeke, M. y Lievois, E.
2001. “Analysing heritage resources for urban tourism in European cities”. En: Pearce, D.G. y Butler, R.W. (Eds.), *Contemporary issues in tourism development*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Law, C.M.
1996. *Urban tourism. Attracting visitors to large cities*. Londres y Nueva York: Mansell Publishing Limited.
- LDA Design.
2005a. *Sustainable Neighbourhood Assessment City Centre*. Exeter.
2005b. *Sustainable Neighbourhood Assessment Devonport*. Exeter.
2005c. *Sustainable Neighbourhood Assessment Stonehouse*. Exeter.
- Lievois, E.
2007. “The tourism interaction system: a new approach on the geography of inner city tourism”. Comunicación presentada en el 44th Congress of the European Regional Science Association. Paris, 29 de agosto - 2 de septiembre de 2007.
- Matrix Partnership.
2003. *Devonport Development Framework*. Preparado para Devonport Regeneration Company.
- MBM Arquitectes y AZ Urban Studio.
2003. *A Vision for Plymouth*. Final Copy.
- Page, S.J.
1995. *Urban tourism*. London: Routledge.
- Page, S.J. y Hall, C.M.
2003. *Managing urban tourism*. Harlow: Prentice Hall.

- Plymouth City Council.
- 2008a. *Ebrington Street Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- 2008b. *The Hoe Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- 2007a. *Adelaide Street Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- 2007b. *Barbican Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- 2007c. *Devonport Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- 2007d. *Local Development Framework. Core Strategy*.
- 2007e. *Millfields Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- 2007f. *North Stonehouse Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- 2007g. *Stonehouse Peninsula Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- 2007h. *Union Street Conservation Area Appraisal and Management Plan*.
- Plymouth City Council, Department of Development.
2010. *City Centre and University Area Action Plan 2006-2021*.
2008. *Sutton Harbour Area Action Plan 2006-2021*.
- 2007a. *Devonport Area Action Plan 2006-2021*.
- 2007b. *Millbay and Stonehouse Area Action Plan 2006-2021*.
2005. *Hoe Area Action Plan. Issues and options*.
- Popp, M.
2012. "Positive and negative urban tourist crowding: Florence, Italy". *Tourism Geographies*, 14(1): 50-72.
- Romero Moragas, C.
2001. "Ciudad, cultura y turismo: calidad y autenticidad". *PH Boletín*, 36: 100-109.
- Russo, A.P. y Van der Borg, J.
2002. "Planning considerations for cultural tourism: a case study of four European cities". *Tourism Management*, 23: 631-637.
- Troitiño Vinuesa, M.A.
2003. "Ciudades históricas y turismo sostenible". *A Distancia*, 1: 47-51.
- Troitiño Vinuesa, M.A. y Troitiño Torralba, L. (Dir.).
2011. *Estudio sobre la funcionalidad turística del patrimonio cultural del municipio de Carmona y estrategias de actuación*. Trabajo conjunto de Grupo de Investigación Turismo, Patrimonio y Desarrollo, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico y Ayuntamiento de Carmona.
- Tyler, D., Guerrier, Y. y Robertson, M.
1998. *Managing tourism in cities*. Chichester: Wiley.
- Van den Berg, L., Van der Borg, J. y Van der Meer, J.
1995. *Urban tourism. Performance and strategies in eight European cities*. Aldershot: Ashgate.
- Velasco González, M.
2011. "La política turística. Una arena de acción autónoma". *Cuadernos de Turismo*, 27: 953-969.
2009. "Gestión turística del patrimonio cultural: enfoques para un desarrollo sostenible del turismo cultural". *Cuadernos de Turismo*, 23: 237-253.
- Vernon, J., Essex, S., Pinder, D. y Curry, K.
2005. "Collaborative policymaking. Local sustainable projects". *Annals of Tourism Research*, 32(2): 325-345.
- Ward, C.
2013. "Probing identity, integration and adaptation: Big questions, little answers". *International Journal of Intercultural Relations*, 37: 391-404.
- Warnken, J., Russell, R. y Faulkner, B.
2003. "Condominium developments in maturing destinations: potentials and problems of long-term sustainability". *Tourism Management*, 24(2): 155-168.

Recibido: 29/01/2016
Reenviado: 21/03/2016
Aceptado: 29/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos

Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010)

Claudio Quintana*

Ministerio de Turismo (Uruguay)

Resumen: En el presente artículo se describe y analiza la evolución de la política pública de turismo en Uruguay de los últimos veinticinco años, desde la creación del Ministerio de Turismo en 1986 hasta el 2010. Se describen los diferentes instrumentos de la política pública de turismo utilizados en cada período de gobierno y se analizan las funciones que asumió el estado en el contexto del turismo. Finalmente se procede a una periodización de su evolución, estableciendo tres fases de la política pública de turismo: del desarrollismo durante la recuperación democrática (1985-1989), del neoliberalismo (1990-2004) y el de la nueva etapa de la política pública de turismo (2005-2010). Se utilizó el Método de Análisis de las políticas y en particular el desarrollado para el caso del turismo por la investigadora española María Velasco González.

Palabras Clave: Políticas Públicas; Turismo; Uruguay.

Tourism public policy in Uruguay (1986-2010)

Abstract: The present article describes and analyzes the evolution of public policy on tourism in Uruguay in the last twenty years, since the creation of the Ministry of Tourism in 1986 until 2010. Different public policy instruments used in tourism are described each term of office and functions assumed by the state in the context of tourism are analyzed. Finally we proceed to a periodization of its evolution, establishing three phases of tourism public policy: the development policy for the restoration of democracy (1985-1989) of neoliberalism (1990-2004) and the new stage of tourism public policy (2005-2010). Analysis Method of policies and in particular developed for the case of tourism by Spanish researcher Maria Velasco González was used.

Keywords: Public Policy; Tourism; Uruguay.

1. Introducción

Este artículo tiene su origen en una investigación sobre la política pública de turismo en Uruguay que se abordó desde el enfoque teórico-metodológico del Análisis de Políticas. El período de estudio abarca desde la creación del Ministerio de Turismo en 1986, hasta el año 2010, último año del período de gestión del primer gobierno de izquierda en Uruguay. A pesar de las discusiones sobre políticas públicas en Uruguay, y de la importancia de la actividad turística, las formulaciones, los contenidos y las repercusiones de la política pública de turismo son poco conocidas, discutidas, estudiadas y menos aún caracterizadas. El resultado de ese poco interés académico de la dimensión política del turismo en nuestro país, en contraste con el alto interés económico que tiene el turismo para el gobierno y en el imaginario colectivo, motivó la realización del estudio.

La primera institucionalidad nacional del turismo en nuestro país se remonta al año 1933 cuando fue creada la Comisión Nacional de Turismo. Posteriormente, dicha comisión pasó a ser Dirección Nacional de Turismo (1967), estando en la órbita del Ministerio de Transporte y Comunicaciones primero, y en el de Industria y Energía posteriormente. En el año 1986, con el país saliendo de una dictadura militar (1973-1984), es creado el Ministerio de Turismo.

* Magister en Economía y en Turismo Sostenible (Universidad de la República Uruguay - Universidad de Siena). Licenciado en Turismo (Universidad de la República Uruguay). Ha sido Director de Turismo de Paysandú y Montevideo (2005- 2013). Coordinador Regional del Ministerio de Turismo del Uruguay e integrante de la Comisión de la Licenciatura en Turismo (Departamento de Turismo, Historia y Comunicación - Universidad de la República Uruguay); E-mail: claudio.quintana.uy@gmail.com

Desde la creación del Ministerio de Turismo y hasta el año 2010, el país ha transitado por tres grandes períodos. Estos han sido el de transición democrática (1985-1990), de profundización del modelo neoliberal en la década de los noventa y el de un modelo de desarrollo con inclusión social a partir del 2005. El modelo neoliberal se fue originando en los años 1960 en nuestro país, y comenzó a profundizarse durante la dictadura militar (1973-1984) primero, y luego en la década de los noventa. Este modelo neoliberal se agotó a fines de los noventa, provocando una crisis (2002-2003) sin precedentes en nuestro país cuyos principales resultados fueron un aumento de la deuda, del desempleo, de la caída de los salarios y de la expansión de la pobreza y la indigencia. A partir del año 2005, por primera vez asume en el país un gobierno de izquierda y comienza a impulsar una serie de medidas de políticas públicas, tendientes a configurar un nuevo modelo de desarrollo. Un nuevo modelo de desarrollo que tenía como principal pilar la inclusión social, que permitiera lograr una estructura y dinámica productiva articulada con la sociedad a través de una mayor participación, integración y cohesión social.

La variedad de las metodologías y planteamientos de investigaciones para abordar el estudio de las políticas públicas, acompaña a la disciplina de las ciencias políticas desde sus comienzos. Las políticas públicas, como objeto de análisis, son observadas desde distintas disciplinas e, incluso, dentro de las mismas disciplinas desde enfoques teóricos diversos. Es posible distinguir entre dos tipos de trabajos sobre las políticas públicas según el objetivo del que lo aborda: obtener conocimientos del proceso u obtener conocimientos útiles para el proceso (Hogwood y Gunn, 1991). El eje de estas variedades de análisis representa en un extremo lo que serían investigaciones en sentido puro de los procesos de políticas públicas y en el otro lo que serían los análisis y procesos que apoyan la construcción de una política pública determinada.

A la multiplicidad de disciplinas interesadas en el objeto de estudio, la variedad de enfoques teóricos y los diferentes tipos de análisis hay que sumar lo que se denomina niveles de análisis (Velasco, 2011). En primer lugar está el nivel macro, en donde se observa la relación entre las políticas públicas y el sistema político en su conjunto, o con alguno de sus elementos en concreto. A modo de ejemplo los trabajos sobre la relación entre el Estado y las políticas públicas (Lowi, 1972). En el otro extremo, en el nivel micro, estarían aquellos trabajos que se centran en la observación y análisis de alguno de los elementos concretos señalados como estratégicos por la doctrina política: la definición de problemas, la decisión, la implantación, la evaluación o la terminación de las políticas públicas, el papel de los propios analistas de políticas, entre otros (Subirats et al, 2008). Entre estos dos niveles pueden situarse aquellos análisis que se centran en una política pública concreta (la social, de vivienda, la turística) y que responden al tipo de análisis que Hogwood y Gunn (1991) denominan análisis de contenidos y que son estudios que analizan la génesis y desarrollo de políticas concretas. Estos estudios se corresponden con el nivel meso y nuestro trabajo se ubica en este nivel.

La investigación fue un estudio exploratorio y descriptivo, con un tratamiento de los datos de carácter cualitativo. Estuvo centrada en una política pública concreta, una arena específica: la turística. Como técnica de recolección de datos se utilizó fundamentalmente el análisis de contenido (presupuestos, rendiciones de cuenta, leyes, decretos, proyectos, programas) y la recopilación de informaciones de archivo del Ministerio de Turismo y otras fuentes. También se realizaron entrevistas a informantes calificados (ex ministros, ex directores y técnicos del Ministerio). Operacionalmente, para la sistematización de la información recogida, se utilizó el esquema de instrumentos de la política pública de turismo propuesta por Velasco (2004, 2011). A partir del análisis de los instrumentos utilizados por el gobierno en cada período, se propuso una periodización en fases de la política pública de turismo, en donde cada fase se caracteriza por ámbitos de intervención del gobierno en el contexto del turismo uruguayo. Las mismas son presentadas en el siguiente trabajo.

2. Políticas Públicas de Turismo

Sobre las políticas públicas, no existe un significado unívoco para el término. Tampoco hay una única forma que pueda adquirir a nivel programático y operativo. Las propuestas, elaboradas por distintos autores “tratan de captar la esencia de una acción que ha cobrado un protagonismo absoluto desde la extensión de los Estados de Bienestar: el diseño e implantación de planes y programas por gobiernos con la intención de modificar la realidad en algún aspecto” (Velasco, 2011).

Para Isuani (1984: 11) las políticas públicas constituyen, en un sentido general, los productos del Estado. Son la resultante o síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones de gobierno del Estado, son la lucha y negociación de dichas fuerzas. Se

expresan en una decisión o un conjunto o secuencia de decisiones (u omisiones) de autoridad del sistema político. Aguilar (1996) plantea que existen componentes comunes de una política pública, o elementos constitutivos (Subirats et al, 2008: 38) a partir de los cuales es posible definir su existencia y diferenciarla de las acciones aisladas. Toda política pública es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida, en el marco de su competencia, y es colectivamente vinculante (componente institucional). Es un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo y corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades (componente decisorio). Finalmente, toda política pública implica la acción o inacción, hacer o no hacer, pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una acción singular (componente conductual).

Una política pública de turismo estaría definida entonces por los mismos componentes. Para que se pueda afirmar que un gobierno tiene una política pública de turismo tienen que confluir (Velasco, 2011) un cauce de acción intencionadamente coherente, recursos asociados, impulsadas por un actor público formal, objetivos y acciones concretas y un programa de actuaciones con vocación de intervención global en el turismo.

Las funciones del Estado en el contexto del turismo.

El principal organizador de las políticas turísticas en la mayoría de los países es el Estado. La función que el Estado asume con el turismo varía según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y del turismo en concreto (Miralbell, 2010). Las funciones del Estado en el contexto del turismo (Hall, 2009:177) son la de coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como empresario, de estímulo y la promoción turística. A estas se pueden añadir dos funciones más: la del papel social del turismo y la función más amplia que cumple el gobierno como garante del interés público (Hall, 1994, 2008). Pearce (1989) añade el control y la limitación del desarrollo turístico como otra de las funciones que puede asumir el gobierno.

Según Miralbell (2010), es posible identificar diferentes etapas donde el gobierno va desarrollando varias funciones. Distingue entre una primera etapa de formación y desarrollo y otra de consolidación y madurez. En ambos momentos se encuentran *intereses, implicaciones y objetivos diferentes* por parte de los Estados a la hora de seguir su política turística. Una clasificación de las políticas turísticas en el contexto internacional desde 1945 hasta el presente, también ha sido propuesta por Hall (2008:45). Para Velasco (2005), al describir las funciones que asumen los Gobiernos Nacionales en materia de política turística y los objetivos que persiguen, toma un relato genérico de la OCDE (1987) sobre los cambios de papel que el Estado ha asumido en el sistema turístico. Desde ese relato elabora una propuesta que *liga las funciones, con los estadios del propio desarrollo turístico, con los objetivos que se proponen los Gobiernos* y con la propia argumentación utilizada para defender la existencia de una política turística.

Cuadro 1: Funciones y objetivos de la política pública de turismo.

<p>Estímulo: Infraestructura pública, Facilitar la construcción de oferta turística.</p> <p>Promoción: Lideran la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país.</p> <p>Planificación: Canalizar las corrientes turísticas hacia zonas de menor grado de desarrollo del país, el turismo como instrumento de desarrollo regional.</p> <p>Regulación: la actividad de los subsectores y la protección de los consumidores.</p> <p>Coordinación: entre agentes e intereses diversos que comienzan a entrar en conflicto.</p> <p>Catalizador del potencial turístico del conjunto del país (adaptación y mejora)</p>

Fuente: Velasco (2005)

La evolución de funciones y objetivos se realiza en proceso de yuxtaposición. Con el avance hacia un nuevo estadio, se asume lo desarrollado en el anterior. Igual ocurre con los argumentos políticos que apoyan las diferentes acciones gubernamentales que se desarrollan.

Si observamos distintas políticas turísticas, es posible encontrar algunos elementos que se repiten de manera sistemática, aunque aparezcan combinados de manera diversa. Son lo que Velasco (2005, 2011) ha denominado instrumentos de la política turística. Estos son categorías que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos

decesores (idem). Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política. Su análisis sistemático permite agruparlos en seis categorías diferenciadas: instrumentos organizativos, instrumentos programáticos, instrumentos normativos o de ordenación del sector, instrumentos financieros, instrumentos de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación.

3. Las fases de la política pública de turismo en Uruguay (1986-2010)

Utilizaremos la idea de fases, cada una de las cuáles representa un período de acción pública en materia de turismo caracterizado por compartir una idea determinada de que es el turismo, cuál es el papel del gobierno en su desarrollo y que posición tiene éste respecto de los actores privados (Velasco, 2005:176).

Cuadro 2: Ámbitos y Fases de la Política Pública de Turismo por período de Gobierno en Uruguay (1986-2010)

PERIODO DE GOBIERNO	PRINCIPIO ORGANIZADOR	PRINCIPALES AMBITOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO EN URUGUAY	FASE PROPUESTA
Gobierno de Sanguinetti (1986-1990).	Estabilización	Organización Planificación Indicativa	Desarrollismo en la recuperación democrática
Gobierno de Lacalle (1990-1995).	Gerenciamiento	Legislación	Neoliberalismo
Gobierno de Sanguinetti (1995-2000).		Estímulo	
Gobierno de Batlle (2000-2005).		Promoción	
Gobierno de Vázquez (2005-2010).	Desarrollo y agenda social	Coordinación	Nueva política pública de turismo
		Planificación	
		Garante del interés público	
		Turismo Social	

Fuente: elaboración propia.

3.1. Fase del desarrollismo en la restauración democrática (1986-1990).

Desde el año 1973 a 1984 nuestro país sufrió una dictadura militar. Instaurada la democracia en el año 1984, el gobierno tuvo que enfrentar problemas graves heredados del régimen de facto: institucionales, administrativos, económicos y de derechos humanos. En ese contexto, una de las primeras medidas en materia de turismo fue la de dotar de una nueva institucionalidad al turismo en nuestro país: se crea el Ministerio de Turismo.

La organización institucional como instrumento de participación del gobierno en el turismo.

En los últimos veinte años previos a la creación del Ministerio de Turismo, se había cambiado en tres oportunidades su institucionalidad. Para Díaz Pellicer (2012), los gobiernos uruguayos desde la creación de la Comisión Nacional de Turismo (1933) hasta la creación del Ministerio de Turismo (1986), crearon nuevas institucionalidades turísticas con la finalidad de aliviar la balanza de pagos en momentos de crisis (el turismo como posible solución a esas crisis).

El turismo ha pasado a ocupar diferentes posiciones en las estructuras administrativas de los gobiernos en diferentes partes del mundo (Hall, 2008). En nuestro país, no ha sido la excepción. No obstante, a las razones económicas que explican generalmente las diferentes posiciones en las estructuras administrativas del turismo, están las razones políticas, relacionadas con perspectivas filosóficas más amplias en relación a la cuestión de cuál es el rol apropiado para el Estado y el individuo dentro de la sociedad (Freestone apud Hall, 2008). Por lo tanto, la ideología tiene efecto práctico en el diseño de las instituciones gubernamentales y sus tareas.

Con la restauración democrática, además de los graves problemas institucionales, políticos y de derechos humanos, también nuestro país heredaba de la dictadura militar (1973-1984) problemas económicos. A la crisis económica derivada del abandono de la tablita (tipos de cambios prefijados) en el año 1982 (provocando la quiebra de cientos de empresas endeudadas en dólares), a los resultados negativos cada vez mayores para los sectores productivos, asalariados y pasivos posteriores a la tablita y a la negociación con el Fondo Monetario Internacional (1982-1984); se sumaban los resultados en materia turística, con caída de la cantidad de visitantes desde el año 1979 (hasta ese momento ese fue el pico de cantidad de visitantes por turismo receptivo en el país).

La creación del Ministerio de Turismo, si bien fue una solución a la crisis económica, también estuvieron presentes factores políticos. La creación del Ministerio, permitía demostrar que algo se estaba haciendo con respecto a un problema determinado, e incluso tener una posición más destacada en la agenda política. La burocracia del servicio público es inherentemente conservadora en términos de su enfoque para delinear problemas y el modo preferido de funcionamiento, se va por la reestructuración administrativa junto con la legislación asociada, como forma de acción y cambio (Hall, 1994). Situación que entendemos, también se presentó para el caso. En la misma línea, Velasco (2005:181) plantea que en contextos de transición y de crisis *“en la arena turística también los decisores están más orientados a liderar los cambios institucionales que a la elaboración de políticas turísticas”*.

La planificación indicativa

Con los avances en el transporte de visitantes sobre todo por la construcción de los puentes internacionales sobre el río Uruguay en la década de 1970 (la función de estímulo del gobierno), que facilitaron y agilizaron el traslado de turistas argentinos, el gobierno comienza a actuar como agente de planificación y canalizar las corrientes turísticas hacia las zonas con menor grado de desarrollo del país. Estas zonas definidas fueron Montevideo, Colonia y el litoral Termal. La elaboración de instrumentos de planificación (los diferentes planes y programas indicativos elaborados principalmente para el litoral termal) y el apoyo en mejoras y mantenimiento de Hoteles y Paradores que estaban bajo la órbita del Ministerio de Turismo (Argentino Hotel, Hotel Casino Carmelo, Parador la Coronilla, Parador San Miguel, entre otros), son acciones prototipo de este tipo de objetivos durante este período.

La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera indicativa. El plan de Desarrollo Turístico del Uruguay, elaborado por la OEA-Cicatur para la Dirección Nacional de Turismo en el año 1986, fue el instrumento utilizado. Este estudio era una actualización del realizado por la misma organización en el año 1978, y que fue el que dio origen a la planificación turística a nivel nacional en nuestro país: el Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (OEA-CICATUR: 1978). En estos informes se encuentran conceptos y metodologías que durante muchos años fueron desarrollados, pulidos y ampliados por planificadores de turismo en América Latina, generando un grupo de intelectuales con prestigio y poder en el campo del saber y del hacer en materia de desarrollo turístico (Capanegra, 2010). De hecho, las visiones predominantes en América Latina acerca de los procesos de planificación en las décadas de los sesenta y setenta, fueron profundamente influenciadas por las actividades de la CEPAL, del ILPES y de la acción del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con su programa de préstamos globales de pre inversión y asistencia técnica de apoyo a los sistemas nacionales de planificación (Capanegra, 2010:204). El Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay (1986) era un plan indicativo, con una estructura de análisis y propuestas centradas en la teoría del espacio turístico de Roberto Boullón (considerando los atractivos turísticos, la planta turística e infraestructura y como estos factores adoptan en el territorio sus modalidades de localización en zonas turísticas, áreas, corredores, centros turísticos, unidades y conjuntos turísticos). Dentro de la programación de la estrategia de desarrollo turístico elaborada por la OEA-Cicatur, se consideró necesario estudiar en profundidad tres zonas: Termas, Colonia y Montevideo. Estas tres zonas tenían fundamento en el hecho de que no se basaban en atractivos de playa, por lo tanto su estudio en profundidad y posterior definición de estrategias permitirían diversificar la oferta y ampliar la temporada frente a las zonas balnearias. El gobierno al final priorizó el estudio de la zona termal ya que además de diversificar la

propuesta de playas y de ampliar la temporada, se encontraba cerca de mercados argentinos, existía de reciente inauguración una conectividad con Argentina a través de los puentes internacionales ya mencionados, y la zona permitía además plantearse objetivos de lógica de compensación territorial (un territorio desfavorecido social y económicamente con respecto a otros). Para ello desarrolló una serie de programas, destacándose el Programa de Desarrollo Turístico de las termas del Litoral del Uruguay (1988).

Otras acciones

Además de las vinculadas con la organización y planificación, se destaca la presentación por parte del Ministerio de Turismo en 1989 (al final del período de gobierno) del Proyecto de Política Nacional de Turismo. El documento, que planteaba un análisis de temas como los recursos turísticos del Uruguay, el turismo que llega al Uruguay, conciencia turística, el papel del estado en la promoción turística, el fomento de las actividades turísticas, las infraestructuras turísticas y la formación de recursos humanos, también planteaba lineamientos, instrumentos y acciones concretas para desarrollar el turismo nacional. La presentación del mismo fue fundamentada por el Ministerio en el entendido de que;

“hasta la fecha, pese a las recomendaciones de numerosos expertos que cooperaron con el desarrollo turístico y lo expresado reiteradas veces por las autoridades competentes, el país no ha contado con un documento que reúna en un solo cuerpo doctrinario las orientaciones básicas en materia de turismo y de recreación” (Proyecto de Política Nacional de Turismo-Ministerio de Turismo de Uruguay, 1989: 1)

En materia de promoción turística se comenzó a fortalecer la promoción del país a través de ferias turísticas internacionales, se creó la figura del Agente Turístico en el Exterior, y se dio inicio con esta experiencia en la Sede de la Embajada en Buenos Aires. También se instrumentó la presencia de representantes del Ministerio que actuaban en el ámbito de las representaciones diplomáticas en Argentina y Brasil.

Objetivos

En esta fase de desarrollo de la actividad, el Gobierno se plantea aumentar el ingreso de divisas para beneficiar la balanza de pagos y potenciar un sector que implica la creación de puestos de trabajo y canalizar corrientes turísticas hacia regiones desfavorecidas (los objetivos que se persiguen son desarrollistas).

Los destinatarios de la política pública de turismo en esta fase fueron la propia Administración Pública con la creación del Ministerio de Turismo, los turistas con las acciones promocionales emprendidas y la sociedad civil del destino (fundamentalmente del litoral termal).

3.2. Fase del Neoliberalismo (1990-2005)

La fase del neoliberalismo en la política pública de turismo en nuestro país, corresponde a los tres períodos de gobierno comprendidos entre 1990 y 2005. Con la consagración del neoliberalismo como paradigma económico y político, asistimos en los años 90 en Uruguay, como en muchos países latinoamericanos, a una fase de transición de un Estado interventor a un Estado socio del mercado. El neoliberalismo, que se originó a fines de los sesenta y se construyó en nuestro país con la dictadura en una primera etapa, se profundizó y armó definitivamente en la década de los noventa (Olesker, 2009).

Estimulo

Una de las maneras que los gobiernos utilizan para estimular el turismo, es a través de los incentivos financieros, tales como préstamos a bajo interés o las deducciones en la amortización de capitales. Las concesiones en el ámbito estatal son acompañadas de incentivos fiscales del gobierno central para proyectos de turismo, incluidas las exenciones de impuestos por las ganancias de los ingresos en divisas, la exención si el importe se reinvierte en nuevos proyectos turísticos y la exención de derechos de importación para proyectos hoteleros. En un esfuerzo por utilizar el turismo como una herramienta para el desarrollo regional, el gobierno central generalmente proporciona también bonificaciones de intereses de préstamos a largo plazo, a través de instituciones financieras y a proyectos que resulten elegibles. La provisión de incentivos financieros para el turismo por parte del gobierno central indica no sólo una mayor atención por parte del gobierno al potencial del turismo de generar empleo y divisas, sino que también refleja el amplio proceso de liberalización de la economía, que ha de fomentar la competencia y la inversión extranjera (Hall, 1998)

Durante este periodo (1990-2005), se produce una nueva generación al estímulo de la actividad turística en nuestro país. De la anterior (décadas de 1950, 1960 y 1970), orientada a generar infraestructuras públicas (puentes, carreteras) y equipamientos turísticos (hoteles, paradores) desarrollados por el gobierno, ahora se dirigía a fomentar la participación del sector privado, y sobre todo a facilitar la inversión extranjera. La vía para ello fue a través de la legislación en materia de promoción turística y de la inversión. Tres hitos se destacan. El primer hito corresponde con la promulgación del Decreto 68/991 conocido como de Complejos Turísticos. Este decreto fue el instrumento financiero que se utilizó por parte del Ministerio de Turismo a principios de los noventa. Estuvo orientado a promover las inversiones en el sector y subvencionar la diversificación de la oferta turística en nuestro país. Dentro de esta diversificación, se promovieron proyectos (con beneficios fiscales) de todo tipo: shoppings, terminales de ómnibus, cadenas de comidas, entre otros.

Con la ley 16906 del 28 de enero de 1998, se declaraban de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. En el año 2003, con la entrada en vigencia del Decreto 175/003, se adecua dicha normativa general al sector específico de turismo (en materia de exoneraciones y franquicias fiscales con el fin de promover y facilitar las inversiones turísticas en el país). Los beneficios establecidos en dicho decreto se aplicarían a todos los proyectos turísticos que sean aprobados de acuerdo con la Ley 16.906, abarcando todo tipo de actividades turísticas destinadas a ofrecer servicios de alojamiento, culturales, deportivos, para congresos, recreativos y de esparcimiento. A pesar de que este régimen promocional de inversiones turísticas posibilitó el incremento de la inversión en el sector, se derivó en una sobreoferta de camas de hotel y no generó la inversión en servicios complementarios, que le diera sustentabilidad a la expansión del sector hotelero. El régimen promocional fue eficaz para captar recursos, pero no para orientarlos a objetivos estratégicos, porque no los había formulado (Píriz, 2001)

Legislación

Alcanzando el turismo un grado de crecimiento importante¹, comienzan los problemas relacionados con este crecimiento. El gobierno asume durante este período la función de garantía, regulando fundamentalmente la actividad de los subsectores. Durante los 15 años de este período, se promulgaron entre decretos y leyes específicas del sector, un total de 17, siendo mayoritariamente la promulgación de los mismos entre los años 2000 a 2005. La regulación tendiente a la protección de los consumidores (turistas) fue muy escasa, y se limitó a dos decretos vinculados con la obligatoriedad de exhibir los precios por parte de los restaurantes. Sí fue muy amplia la regulación de los subsectores. La misma incluyó a los campings organizados, inmobiliarias, agencias de viajes, hoteles (clasificación hotelera y registro), prestadores de servicios turísticos rurales, exenciones de pago de tributos a la admisión de bienes temporarios con destino a cobertura de prensa de interés turístico e inversiones turísticas. En el año 2003, se promulga el decreto 406/03 que establece especificaciones de desempeño ambiental y requisitos para playa, norma conocida como de Playa Natural Certificada.

La promoción turística

Paralelamente a la función de estímulo, los gobiernos van adoptando con mayor fuerza un papel de promoción, liderando la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país, convertido en destino, en el exterior. La forma en que se produce la implicación del gobierno en la promoción turística es un legado del ejercicio eficaz de presiones políticas y un reflejo de la aplicación práctica de los postulados del racionalismo económico (Hall, 2008).

Durante esta fase, la promoción turística tuvo un despegue importante, llegando incluso a ser en el período de gobierno 2000-2005, el ámbito de actuación prácticamente mayoritario. Participación en ferias internacionales de manera más sistemática (Fitur en Madrid y FIT en Bs. As.), presencia de periodistas extranjeros especializados en turismo en nuestro país y la utilización de logos vinculados al turismo en Uruguay, se destacan como las acciones promocionales durante esta fase. No hubo planes de marketing turístico que orientaran las acciones de promoción turística.

Dos cuestiones son paradigmáticas de esta fase. Por un lado la promoción turística vista como el principal y casi único ámbito de actuación del gobierno, impulsado y apoyado por el sector privado. Una promoción que terminó concentrándose en el posicionamiento del logo, pero carente de contenido en cuánto a planificación de las actuaciones, las estrategias de promoción (investigación de mercado, productos). La otra cuestión paradigmática durante esta fase, es que el Ministerio de Turismo pasó de gestionar la promoción turística a trabajarlo de manera coordinada con el sector privado, llegando a su tercerización. Primero fue mediante una partida entregada por parte del Ministerio de Turismo a la Cámara Uruguaya de Turismo, destinada para la promoción turística del país. Posteriormente, licitación

mediante, la promoción turística fue adjudicada a una empresa privada. Esta situación constituye un ejemplo más, característico de la década de los noventa en nuestro país, de lo que se ha denominado redes de políticas o *policy networks*, que refiere a la introducción de agentes privados o externos en las políticas públicas (Traversa, 2004).

El aumento de los fondos del gobierno para la promoción turística a expensas de otras funciones, fue bien recibida por el sector privado. Sin embargo, también implicó una falta de atención a otros aspectos de la función del gobierno en el sector turístico, incluyendo la planificación general. Se priorizó la meta a corto plazo de atraer a más turistas y no tratar de hacer frente a la tarea a largo plazo de la planificación para el desarrollo.

Otras acciones

Si bien este período no se caracterizó por ser la planificación una de las funciones que asumió el gobierno en el contexto del turismo, merecen comentarse dos instancias. La primera de ellas tiene que ver con una serie de seminarios y la generación de una serie de informes con lineamientos estratégicos y planes de acción. Dichos informes y seminarios fueron desarrollados como parte de un Programa Bidual de Cooperación para el sector Turístico entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República Oriental del Uruguay, por lo que se conformó un grupo mixto de trabajo entre el Ministerio de Turismo del Uruguay y la Asociación Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura (ACTLC). Lo interesante de estos seminarios e informes, es que con ellos se introducía en el país la concepción de Producto Turístico. Este hecho marcó fuertemente a futuro la forma de ver el turismo en nuestro país, la concepción del turismo, la ordenación del país en base a productos turísticos (cada lugar era asociado a su principal producto turístico, se dejaba de lado la concepción de zonas turísticas heredada de la influencia de la OEA-Cicatur y su teoría del espacio turístico). El propio Ministerio de Turismo modificó su organización interna, su área de planificación se conformó a partir de entonces en función de productos turísticos: Sol y Playa, Rural y Ecológico, Termas, Ciudad y Negocios, Histórico Cultural y Reuniones. Se designaron jefes de productos turísticos, muchos de los cuáles vinieron a ocupar esos cargos, provenientes de otras dependencias estatales.

La tendencia a privatizar las funciones que antes eran realizadas por el gobierno, ha afectado sustancialmente la naturaleza de la participación de muchos gobiernos nacionales en el turismo (Hall y Jenkins, 1995), y en el caso del Ministerio esto se ve claramente en este período. Según Davis et al. (apud Hall, 2009) son tres las principales razones económicas de esta tendencia

“los gobiernos están interesados en la reducción de la dependencia de la empresa pública de presupuestos públicos, en la reducción de la deuda pública mediante la venta de activos del Estado, y en elevar la eficiencia técnica de comercialización”.

La primera medida fue en el año 1992, cuando se suprime² el programa 002-Investigación, Desarrollo y Promoción del Turismo, incorporándose los cargos y los créditos presupuestales al programa 001-Administración Superior (ley 16320, art. 231 de 1992). En el año 1994 se autorizó al Ministerio de Turismo a efectuar una reestructura de sus cuadros funcionales y años después se incorporan como jefes de productos turísticos, funcionarios provenientes de otras dependencias del Estado que de a poco comenzaban a ser desmanteladas como parte de las políticas neoliberales de desregulación y privatización. La venta de activos del Estado, en este caso en propiedad del Ministerio de Turismo, tiene su punto más alto en el 2001, cuando se autoriza al Poder Ejecutivo a la enajenación de bienes administrados por el Ministerio de Turismo. Desde terrenos, hasta hoteles y paradores. La eficiencia técnica en la comercialización y promoción turística, fue vía la tercerización.

A fines de 1999, cuando culminaba el período de gobierno 1995 – 2000, el Ministerio de Turismo entregó un documento denominado Política Nacional de Turismo, el que sistematiza las conclusiones de un Taller de Planificación Estratégica, realizado con el apoyo de la Empresa Brasileña de Turismo (EMBRATUR) y formulaba: objetivos, metas, estrategias e instrumentos de gestión. Nuevamente, como había sucedido en 1989 y en 1994 al final de un período de gobierno, se presenta un plan o una política de turismo.

Objetivos

Durante este período, los objetivos se relacionan con la idea de aumentar el ingreso de divisas, de visitantes, inversiones y el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico. También se persiguieron los objetivos de potenciar el desarrollo de la actividad turística y fomentar la participación del sector privado.

Los destinatarios de la política pública de turismo en esta fase fueron los actores privados (los empresarios turísticos) a los que se les ordenó la actividad turística que éstos desarrollaban o se les facilitó la generación de inversiones/emprendimientos turísticos. Otro de los destinatarios fue el consumidor turista, fundamentalmente por las acciones de promoción.

3.3. Fase de la Nueva Política Pública de Turismo (2005-2010)

Por primera vez una fuerza política de izquierda llega al gobierno nacional (Frente Amplio). A partir de la asunción del Frente Amplio al gobierno en el año 2005, comienza a emerger un nuevo paradigma en materia de políticas públicas. El gobierno desde el 2005 comenzó un proceso de transformaciones estructurales para cambiar al modelo (liberal, aperturista, concentrador y excluyente) creado por la dictadura y consolidado por los gobiernos posteriores a la misma y llevarlo hacia un modelo distributivo e incluyente, con reformas en las estructuras de producción y distribución, con políticas públicas activas tendientes a configurar el Estado de Bienestar moderno y con participación social como garante activo de este proceso transformador (Olesker, 2009).

Durante la fase de la nueva política pública de turismo se comienza a madurar un nuevo modelo de política turística, en sintonía con las políticas públicas en general impulsadas por el gobierno. Se propicia entonces la oportunidad de que el Gobierno Central despliegue un nuevo papel en la arena turística, sobre todo en la adopción de nuevos ámbitos de actuación y de relacionamiento con los actores, buscando el interés general.

La Coordinación

Dado el gran número de organizaciones públicas que tienen un interés en materia turística uno de los principales desafíos para el gobierno es ser capaz de reunir a las distintas organizaciones y organismos juntos para trabajar por objetivos políticos comunes. Por otra parte, en varias jurisdicciones del gobierno a menudo esto ha servido para ayudar a coordinar las actividades del sector privado también (Hall, 2008).

Este período fue uno de los más dinámicos con respecto a la preocupación del gobierno por la Coordinación. Al hecho de generarse una nueva institucionalidad para el Ministerio de Turismo, producto de sumarse a la cartera el área de Deportes, se sumaron el restablecimiento de relaciones con la Organización Mundial del Turismo (OMT), el impulso al Consejo Nacional de Turismo, la institucionalización de los ámbitos de reuniones con los directores de turismo departamentales (locales), la incorporación del Ministerio de Turismo al gabinete productivo del Gobierno Nacional y el impulso de los Conglomerados (*Clúster*) de Turismo realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el apoyo del Ministerio de Turismo.

En esta fase el Ministerio de turismo ganó en institucionalidad. Tuvo presencia en ámbitos de decisiones importantes del Gobierno Nacional (los gabinetes), en el ámbito de la opinión pública donde se logro colocar el concepto de que en Uruguay había turismo todo el año y que era una actividad productiva de primer orden para el país, en el dialogo con los gobiernos departamentales (locales) y con las gremiales del sector, a nivel internacional con la re incorporación a la Organización Mundial del Turismo, y finalmente con la recuperación de la Dirección Técnica en el ámbito del Ministerio. Un ejemplo concreto de coordinación durante esta fase es en materia de participación en ferias internacionales. Por primera vez el país participaba en ferias bajo la marca paraguas Uruguay Natural, en donde todas las empresas e intendencias estaban en el mismo stand, y no cada una por separado como solía suceder.

Planificación

La planificación del turismo desde el sector público se presentó en este período de manera participativa, con enfoque del turismo sostenible (Hall, 2008), integrando valores económicos, ambientales y socio culturales.

Nuestro país recibía por primera vez el apoyo de un préstamo BID para Turismo. Esto sucedió en el año 2006. Con el respaldo financiero de ese programa, el respaldo del Consejo Nacional de Turismo y la voluntad política, se dio impulso a la elaboración del Plan Nacional de Turismo, concretándose en el año 2009 su aprobación final: Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020.

La construcción del Plan Nacional de Turismo, marco un hito en el país, fundamentalmente por la metodología de construcción del mismo, de manera participativa, sobre la base del consenso y que integró a distintos actores de la actividad, desde públicos, privados, el sector académico y a la comunidad.

Paralelamente a la elaboración del Plan Nacional, así como posteriormente, se elaboraron varios programas específicos. Los programas desarrollados durante este período fueron: Circuitos Turísticos Regionales Integrados (OEA-AICD-MTD), el Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (MINTURD-BID Préstamo 1826/OC-UR) y el programa de turismo Social. A partir del programa de mejora de la competitividad, se desarrolló un Plan de Marketing Estratégico

y Operativo para el Uruguay y una Estrategia para el Desarrollo del Turismo Náutico del Uruguay, además del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020.

El turismo social

Según Murphy (apud Hall, 2009:193) el turismo social se ha convertido en un componente reconocido y en un objetivo legítimo para el turismo moderno. Haulot (apud Hall, 2008) amplía aún más esta perspectiva al subrayar que el turismo social encuentra su justificación en el hecho de que sus objetivos a nivel individual y colectivo están en sintonía con la opinión de que todas las medidas adoptadas por la sociedad moderna deberían garantizar mayores niveles de justicia, más dignidad y un mejor disfrute de la vida para todos los ciudadanos.

El programa de Turismo Social en nuestro país, si bien era mencionado por anteriores gobiernos, y hasta se había creado por ley un registro de empresas de turismo social en el año 1989, nunca se ejecutó como una política, y en el caso del gobierno del Frente Amplio, éste era un tema crucial. La implementación de este programa intentó en principio que los operadores presentarían alguna variante al modelo español para aplicarse en Uruguay. Para ello el gobierno aportaría un millón de dólares. No hubo propuesta por parte de los operadores, por lo cual el gobierno se encargó de su implementación, tratando de no competir con los privados, coordinado con las ofertas turísticas de las administraciones departamentales y financiando transporte, alojamiento y alimentación. En principio comenzó con trabajadores, pero luego fueron ampliándose los beneficiarios.

El Gobierno como garante del interés público

El papel final que desempeña el gobierno en el turismo es el de protector de los intereses públicos. Aunque esto no es necesariamente exclusivo del turismo, lo cierto es que ese papel va a tener implicaciones muy importantes para el desarrollo de la política turística. La defensa de los intereses locales y los de las minorías, ha sido uno de los ámbitos a los que el gobierno en este período, comenzó a prestarle más atención. Especialmente considerando que ha tenido que cumplir la misión de buscar el equilibrio entre diferentes necesidades y valores, con el fin de satisfacer los intereses públicos nacionales o regionales, en vez de los intereses privados mucho más específicos y limitados.

El carácter democrático de la planificación llevado adelante durante el gobierno en este período, el impulso al turismo social, las medidas de estímulo a otros territorios no tan turísticos del país, la participación activa en diferentes ámbitos de coordinación público-público y público privado; son algunos de los argumentos para considerar que uno de los ámbitos de actuación del gobierno en el contexto del turismo, fue el de garante del interés general.

Otras acciones

Durante esta fase se plantea una cuestión que merece una apreciación. En el año 2006 se accedió a un préstamo del BID (MINTURD-BID Préstamo 1826/OC-UR), conocido como Programa de Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos. Este programa permitió, entre otras cosas, financiar y apuntalar la elaboración del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020. Pero también constituye un ejemplo más de *policy networks* o redes de políticas (en este caso un organismo internacional) en las políticas públicas. Como fue con el ámbito de promoción turística durante la fase del neoliberalismo (y que durante esta fase es mantenida con una agencia de publicidad), ahora se introducía para la planificación turística.

Otra de las acciones a destacar durante esta fase es la de mejora del conocimiento, en particular la información estadística. Se instrumentó la Cuenta Satélite de Turismo para el Uruguay. Las estadísticas que venía desarrollando el Ministerio de Turismo, paulatinamente se fueron insertando en la metodología de Cuenta Satélite del Turismo de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Un proceso que llevó cuatro años y contó con la colaboración de la OMT. También en la misma línea de mejora de la información estadística se comenzó a realizar la encuesta de turismo interno, primero con una encuestadora y luego se insertó en la encuesta continua de hogares con el Instituto Nacional de Estadísticas.

Objetivos

En esta fase del gobierno como coordinador y armonizador, aparecen nuevos fines de la política turística: la creación de ofertas más atractivas mediante la agrupación de productos y la mejora de las plataformas de comercialización, la diversificación de mercados y de oferta turística. Se inician acciones relacionadas con la calidad y aparecen objetivos que buscan la consolidación de estructuras variadas cuyo fin sea la cooperación entre los actores.

Los destinatarios de la política pública de turismo en esta fase fueron la propia Administración Pública con las medidas tendientes a mejorar la coordinación y la población en general de los destinos del país.

4. Reflexiones finales

Así como la política pública de turismo ha tenido poco interés en nuestro país, el turismo también ha tenido poca importancia desde la mirada política. La defensa del turismo como perteneciente a la esfera económica (el desarrollo turístico como estrategia), ha eximido o llevado a que se argumente que es un sector en donde no hay espacio para la ideología y que se ajusta a cualquier régimen político.

En Uruguay, el turismo fue estructurado para cumplir diferentes funciones como política pública según la lógica, posibilidades e intereses del gobierno de turno. Dicho sector no estuvo exento de padecer los avatares de los conflictos sociales, económicos y políticos de cada época (la dictadura, el corte de los puentes internacionales, la crisis económica y social del 2002).

Con la creación del Ministerio de Turismo en el año 1986, el gobierno asume fundamentalmente el rol de planificación (indicativa) y de canalizador de los flujos turísticos hacia las zonas de menor grado de desarrollo. Este rol es dejado de lado en la década de los noventa para pasar a uno de estímulo a la actividad turística, fundamentalmente a la generación de oferta turística generada por el sector privado. En el momento en que el turismo ha alcanzado un grado de crecimiento suficiente, el gobierno asume la función de garantía, regulando principalmente la actividad de los subsectores. Paralelamente, aceptando un papel de promoción, lideran la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país, convertido en destino, en el exterior. Finalmente, el gobierno asume el rol de coordinación entre agentes e intereses diversos y de catalizador del potencial turístico del conjunto del país.

Los objetivos tradicionales de la política pública de turismo en Uruguay han estado vinculados con la idea del turismo como estrategia de desarrollo económico. Por ello ha sido el fomento a la actividad turística (estímulo, promoción) el ámbito de la actividad de mayor presencia y despliegue durante el período de estudio. No obstante, la planificación, vinculada a la idea de utilizar el turismo como instrumento de desarrollo económico y territorial, ha jugado un papel parecido.

Los destinatarios de la política pública de turismo han sido fundamentalmente la propia administración nacional de turismo y los privados (sector empresarial). En el primero de los casos ya sea para mejorar su estructura, su organización, para alivianar el peso del estado, o para mejorar los ámbitos de coordinación. En el segundo de los casos, fundamentalmente para promover la inversión privada en el sector o bien para regular el funcionamiento de los subsectores del turismo.

Por último, las políticas públicas de turismo en nuestro país, han sido consecuentes con cada gobierno y han acompañado, más tardíamente, los cambios de los paradigmas turísticos, de las grandes etapas del turismo, que en definitiva tienen que ver con los procesos de acumulación del sistema capitalista (fordista y posfordista).

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F.
1996. El estudio de las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica. México.
Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio de Turismo y Deportes.
2006. Programa de Mejora de competitividad de destinos turísticos estratégicos (UR-L1018). Uruguay. Capanegra, Alejandro.
2010. "La política turística Argentina del siglo XX. Emergencia e institucionalización del turismo" En Boto, Leonardo, comp., Turismo & Gobierno. La construcción de una política interdisciplinaria (pp. 185-216). Buenos Aires: Fundación Pro Turismo.
Díaz Pellicer, Laura.
2012. El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986). Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/27%20El%20turismo%20receptivo%20en%20Uruguay.pdf>. Acceso en: octubre 2014.
Hall, C. Michael.
1994. Tourism and Politics: policy, power and place. Belhaven Press. London.
Hall, C. Michael.
2008. Tourism and planning. Policies, processes and relationships (2ª. Ed.). Prentice Hall. Harlow.
Hall, C. Michael.
2009. El turismo como ciencia social de la movilidad. Ed. Síntesis. Madrid.

- Hall, C.M. y Jenkins, J.M.
1995. *Tourism and public policy*. Routledge. London.
- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A.
1991. *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press. London.
- Isuani, Ernesto Aldo.
1984. Tres enfoques sobre o conceito de Estado. *Revista de Ciencia Política*, 27. Rio de Janeiro: Fundacao Getulio Vargas.
- Limblom, Charles.
1991. El proceso de elaboración de las políticas públicas. Editorial Porrúa. México.
- Lowi, J. T.
1972. Four systems of politics, policy and choices. *Public administration review*, 32 (298-310).
- Meny, I, Thoening J.C.
1992. *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- Ministerio de Turismo y Deporte del Uruguay.
2009. *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020*. Uruguay.
- Ministerio de Turismo del Uruguay y Asociación Catalana para el Tiempo Libre y la Cultura (ACTLC).
1994. *Informe Seminario Prospectivo del futuro turístico de la República Oriental del Uruguay: Una visión conjunta*. Uruguay.
- Miralbell, Oriol (Coord.).
2010. *Gestión Pública del Turismo*. Ed. Univesitat Oberta de Catalunya. Barcelona.
- OCDE
1989. *Informe de políticas turísticas y turismo Internacional*.
Organización de Estados Americanos (OEA).
1986. *Desarrollo del Turismo en Uruguay*, Uruguay.
- Olesker, Daniel.
2009. *Crecimiento e inclusión. Logros del Gobierno Frenteamplista*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- Pearce, Douglas.
1989. *Desarrollo turístico: su planificación y ubicación geográficas*. Trillas. México.
- Piriz, Juan Carlos.
2001. *Diagnóstico de la situación del sector turístico en Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.
- Subirats, J.
1991. *La Administración pública como problema. El análisis de políticas como propuestas*. Documentación Administrativa, (224-225). Madrid.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F.
2008. *Análisis de políticas públicas y gestión pública*. Ariel. Barcelona.
- Traversa, Federico.
2004. El papel del Estado en los policij networks: La Gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14 (43-64).
- Velasco González, M.
2004. *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Velasco González, M.
2005. ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, 1(169-195).
- Velazco González, M.
2011. *La política turística. Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo, 27 (953-969).

Notas

- ¹ En el año 1997 se llega al segundo hito histórico en cantidad de visitantes al país, cerca de los 2 millones y medio de visitantes.
- ² En el año 2001, este programa se suprime definitivamente.

Recibido: 18/12/2015
Reenviado: 25/02/2016
Aceptado: 29/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos

Destinos Indutores e Desenvolvimento Turístico Regional: Um Problema de Intergovernabilidade?

Magnus Luiz Emmendoerfer* Érica Beranger Silva Soares**

Universidade Federal de Viçosa – UFV (Brasil)

Joaquim Filipe Esteves Ferraz de Araújo***

Universidade do Minho (Portugal)

Júlio da Costa Mendes****

Universidade do Algarve (Portugal)

Nina Rosa da Silveira Cunha*****

Universidade Federal de Viçosa – UFV (Brasil)

Resumo: O objetivo é compreender como ações direcionadas por um governo nacional pode afetar políticas, programas e projetos de desenvolvimento local no contexto do turismo. Assim, o objetivo central é analisar a interferência de um projeto nacional de regionalização do turismo nas ações planejadas de governos subnacionais de cidades turísticas (destinos) no Brasil. Teoricamente foram abordadas questões relacionadas à Gestão Pública e ao Turismo. Realizaram-se pesquisas documental e de campo em 16 destinos turísticos do Estado de Minas Gerais - Brasil, cujos dados coletados foram tratados com a técnica de análise de conteúdo. Constatou-se que o projeto nacional analisado contribuiu para a desestabilização de uma política estadual vigente, apresentando falhas relacionadas à intergovernabilidade, como problemas de coordenação e planejamento.

Palavras Chave: Gestão de destinos; Gestão pública; Governo; Planejamento turístico; Governança multinível; Minas Gerais; Brasil.

Inductor Destinations and Regional Tourism Development: An Intergovernmentalism Problem?

Abstract: The point of this article is to understand how actions directed by a central government can undermine policies, sub-national programs and projects related to local development in the tourism context. In this sense, the main objective is to analyze the interference of a national project of tourism regionalization in the planned actions of subnational governments in the touristic cities (destinations) in Brazil. Theoretically, issues have been addressed related to Tourism Management and Public Policies. We conducted documental and field research in Brazil, specifically 16 Minas Gerais State touristic destinations, whose data were processed using the content analysis technique. It was discovered that the analyzed national project contributed to the destabilization of a current state policy and centered on regionalization, presenting an intergovernmentalism problem, with weaknesses in coordination and planning.

Keywords: Destinations management; Public management; Government; Touristic planning; Multilevel governance; Minas Gerais; Brazil.

* Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, Pós-Doutorado em Administração Pública pela Universidade do Minho e em Turismo pela Universidade do Algarve, Portugal; E-mail: magnus@ufv.br

** Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa – UFV; E-mail: ericaberanger@gmail.com

*** Doutor em Administração Pública pela Universidade de Exeter, Inglaterra; E-mail: jfilipe@eeg.uminho.pt

**** Doutor em Gestão pela Universidade do Algarve; E-mail: jmendes@ualg.pt

***** Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa – UFV; E-mail: ninarosa@ufv.br

1. Introdução

O tema deste trabalho é o problema da intergovernabilidade ou de governança pública multinível, o qual está relacionado com a interferência de governos superiores como o nacional ou central em questões públicas de governos subnacionais (locais, regionais ou estaduais). Essa interferência de governos centrais pode ser justificada pelo alcance limitado ou incapacidade de governos subnacionais resolverem problemas públicos e também por falhas de mercado, onde o governo tem de intervir para manter a oferta de serviços de interesse ou de necessidade pública.

Parte-se da *hipótese* de que projetos do governo central deve interferir positivamente em projetos de governos subnacionais para justificarem a sua realização, bem como o investimento público de qualquer setor, inclusive no contexto do turismo. Mas, quando essa interferência do governo nacional gera morosidade, conflitos e disfunções na gestão de projetos subnacionais, observa-se aspectos negativos que revelam o problema da intergovernabilidade.

Embora não seja um tema novo de investigação, especialmente nas áreas de ciência política e de administração pública, é ainda um tema de discussão incipiente e periférica nas investigações sobre turismo, mesmo tendo sido pontualmente mencionado em trabalhos nos últimos anos (Velasco-González, 2006; Soares, Emmendoerfer y Monteiro, 2013; Fayos-Solà y Alvarez, 2014; Trentin, 2015).

E para contribuir com a discussão deste tema no contexto do turismo, este artigo apresenta as seguintes *questões de investigação*: de que forma ações de governo nacional afetam projetos subnacionais de desenvolvimento turístico? Até que ponto as políticas públicas de turismo de governos subnacionais dependem do governo nacional?

Para responder essas questões, buscar-se-á estudar um país em que há evidências (bem como acesso a informações sobre estas) do problema da intergovernabilidade ou de governança pública multinível no contexto do turismo. Neste sentido, escolheu-se o Brasil por três motivos: 1) possui uma estrutura de três níveis de governo: federal (nacional), estadual e municipal, diferente de muito países que não possuem níveis intermediários de governo como o ente estadual; 2) todos os níveis de governo têm autonomia para elaborar e gerenciar políticas públicas, inclusive de turismo; 3) possui uma trajetória de ações governamentais multinível com mais de 85 anos no contexto do turismo.

Sendo assim, o *objetivo principal* desta pesquisa é analisar a interferência de um projeto nacional de regionalização do turismo nas ações planejadas dos governos subnacionais de cidades turísticas (destinos) no Brasil. E para fundamentar teoricamente este trabalho a fim de operacionalizar sua execução e análise foi organizado a seção subsequente.

2. Políticas Públicas, Intergovernabilidade e Desenvolvimento Turístico de Destinos

Definições de políticas públicas foram propostas por diferentes estudiosos (Salamon, 1981; Hood, 1983; Howlett, 1991; Frey, 2000; Moran, Rein y Goodin, 2006; Secchi, 2013), porém é comum a todas elas a noção de que uma política pública surge para enfrentar um problema público e do significado de posse, manutenção ou distribuição de poder intrínsecos ao seu processo. Secchi (2013) argumenta que uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém, e, formada por dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta ao problema público.

Quintero (2011) argumenta que as políticas públicas podem ser entendidas como atividades dos governos e de outras agências do estado com o propósito de resolver uma situação socialmente problemática ou a um princípio ou valor considerado como essencial a ser vivido pelos diferentes grupos da população e para tanto são mobilizados recursos.

Para fins deste artigo e inspirado nos trabalhos de Cruz (2006), Souza (2006), Fayos-Solà y Alvarez, 2014 e Pimentel (2014), a *política pública de turismo* será conceituada como um instrumento que não se limita a leis e trata o turismo como um problema público a ser desenvolvido como um setor de fomento de novos negócios e de integração de outros setores socioeconômicos. Este instrumento deve ser resultante de um esforço coletivo de planejamento, com acompanhamento técnico de profissionais de turismo, que busca articular os interesses do governo, do mercado e da comunidade, bem como esclarecer as diretrizes de implantação das ações para cada um contribuir para a sustentabilidade do setor turístico. Este instrumento deve possuir um horizonte temporal de longo prazo com resultados de curto e médio prazos, o que requer governança para o seu controle, inclusive multinível, dependendo dos interesses das pessoas para com o lócus de desenvolvimento turístico.

Logo, ao tratar-se de políticas públicas, a *intergovernabilidade* é um aspecto que se apresenta no início do século XXI e que merece ser destacada, pois seu desenvolvimento inicial representou “o reconhecimento de que muitas políticas e programas requeriam atividades que ultrapassassem um único nível de governo” (Radin, 2010: 599) para sua elaboração e gestão. O que demonstra que diferentes níveis de governo podem se envolver em programas e políticas e que raramente um único nível de governo tem poder e influência total sobre a forma como eles são geridos, caracterizando a interdependência entre eles, bem como entre setores públicos e privados. Esta é outra característica do cenário atual no contexto público, onde a gestão dos programas envolve inúmeros atores além dos que atuam em governos, como os percententes de setores com fins lucrativos e sem fins lucrativos. Assim, observa-se que práticas de *descentralização* estão intimamente relacionadas a necessidade de intergovernabilidade das políticas públicas.

Para Guimarães (2002), nas ciências políticas a descentralização é entendida como um mecanismo democrático que possibilita autonomia política em níveis locais e regionais. Nas ciências econômicas, é associada à cessão de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. Nas sociais, como um instrumento de empoderamento da sociedade civil e na administração pública, como política que possibilita a transferência de responsabilidade administrativa do nível nacional para os regionais e locais. Radin (2010) observa que, por ser entendida como uma ferramenta de delegação de poder para diferentes níveis de governos e também uma forma de administrar as relações intergovernamentais, o uso da descentralização neste último campo disciplinar está relacionado à transferência de autoridade para outras unidades, ou mesmo, fuga de responsabilidades.

Os inúmeros debates sobre o tema na literatura, envolvendo dimensões, tipologias, abordagens, ambiguidades e contradições, indicam que os resultados da descentralização são condicionados pela conjuntura onde está inserida e pelas visões de mundo contempladas em suas propostas (Guimarães, 2002).

Para Gibson (2004), descentralização também está relacionada diretamente com federalismo, cujo padrão predominante nos países é o modelo bigovernamental, composto por dois níveis de governo: regional e central. Mas, existem países em que o federalismo é trino, em que há municípios com “estatuto igual ao dos governos regionais (Estados) e central (União), entes político-administrativos dotados de personalidade jurídica de direito público interno” (Neves, 2011: 140).

As *relações intergovernamentais* aparecem de forma recorrente em estudos sobre federalismo (Arretche, 2004; Abrucio, 2005; Anderson, 2009; Schakel, 2015), e tem sido um tema balizador do processo político de vários países por afetar a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas públicas e o processo de reforma do Estado (Abrucio, 2005). Ainda este autor, a dicotomia descentralização *versus* centralização está entre os assuntos mais discutidos nos estudos sobre o federalismo e relações intergovernamentais (Gibson, 2004). No entanto, há a necessidade de se analisar a coordenação intergovernamental, que vai além dessa dicotomia, representando as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta entre os diferentes níveis governamentais. A coordenação é considerada uma forma de integração estrutural (de diferentes funções e níveis, por exemplo), que se for aplicada corretamente como ferramenta intergovernamental, pode fortalecer as relações horizontais e verticais (Radin, 2010) entre os governos, possibilitando o desenvolvimento turístico das cidades.

E se as *cidades enquanto destinos turísticos* não forem desenvolvidos de maneira sustentável e planejada, o turismo pode trazer sérios problemas ao local onde é praticado. Entre os impactos negativos provocados pela implantação de alguns empreendimentos turísticos, estão (Castaño, Moreno y Crego, 2006; Cooper, Fletcher, Fyall, Gilbert y Wanhill, 2007; Costa, Soares y Emmendoerfer, 2011): o crescimento desordenado das cidades; a prostituição; o aumento de doenças sexualmente transmissíveis e de outras doenças decorrentes da carência de infraestrutura básica; o aumento do consumo de drogas; desemprego decorrente da migração; desequilíbrio ecológico por uso excessivo dos recursos; aumento de atividades criminosas; destruição dos valores da comunidade anfitriã, entre outros.

Para que o turismo seja de fato um instrumento de desenvolvimento, de acordo com Cruz (2006), é necessário que: as sociedades locais tenham um posicionamento proativo; exista o entendimento de que o turismo é apenas uma pequena parte do sistema complexo de relações que envolvem a sociedade e que é fundamental observar todos os elementos que compõem a localidade, como história, gente, espaço, demandas, buscando um equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos no desenvolvimento do turismo (turistas, governos, comerciantes e população em geral). Enfim, pense e hajam em prol da gestão pública do turismo de forma intergovernamental, pois, segundo Ruschmann (2010:150), “historicamente, o êxito do turismo em uma destinação depende da ação do Estado”.

Por estar diretamente relacionado ao objetivo de assegurar o *desenvolvimento turístico* (Tomazzoni, 2009), o planejamento em políticas públicas se constitui em uma técnica importante de uso pelas administrações públicas que apostam no desenvolvimento do setor (Dias, 2008). A intervenção dos diversos níveis de governança da administração pública também é apontada como um motivador do planejamento no turismo, pois os diferentes níveis de atuação de governos podem ocasionar dispersão de esforços, de investimentos e ações contraditórias (Dias, 2008). Assim, em qualquer tipo de administração (seja pública e/ou privada), é possível a identificação de situações que podem ocasionar equívocos no planejamento (Acerenza, 2003) do turismo, como: a falta de clareza sobre o que se pretende fazer; a rotina diária; a dificuldade de gestão administrativa; a incapacidade dos administradores e as interferências de grupos de interesse.

A participação é um tema recorrente no âmbito das políticas públicas, e se relaciona à possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva (Secchi, 2010) sobre problemas públicos e ações de desenvolvimento territorial. Associado a isso, um dos mais intensos debates encontrados na literatura sobre o planejamento no âmbito das políticas públicas trata sobre como esse processo deve ser visto em relação à direção do fluxo das decisões (Beni, 2006). Segundo McCann, Shipan y Volden (2015), há os que acreditam que as decisões devem ser tomadas por autoridades que possuem o controle do processo, ou seja, de cima para baixo, conhecido como o modelo *top-down*. Em contraposição, há os que enfatizam a importância de se incluir, no processo de decisão, aqueles que estão mais próximos e serão afetados pelas ações resultantes das políticas, proporcionando um processo mais democrático por meio do modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

Nas últimas décadas, o planejamento e as políticas públicas tem priorizado ações relacionadas à *regionalização*, que no contexto do turismo, é tratada como uma das abordagens de desenvolvimento que aparece em todo o planejamento estratégico de regiões turísticas e são complementares entre si (Beni, 2006). Esta representa um novo modelo de gestão, que envolve negociações entre os diversos setores e esferas do setor público e da sociedade civil visando a um planejamento mais participativo e a integração entre municípios, estados e países e pode ser operacionalizada de duas formas: por meio de multidestações e de destinações múltiplas.

As multidestações compreendem parcerias entre destinações já existentes para a formação de circuitos, corredores, rotas e roteiros turísticos relacionados a motivações turísticas. Esta forma de operacionalização da regionalização possibilita a integração de vários destinos, possibilitando a visitação sequencial a atrativos que possuem semelhanças ou conexões entre si (Beni, 2006). Já as destinações múltiplas caracterizam-se por destinos que são capazes de oferecer diversos produtos turísticos para diferentes segmentos, possibilitando uma sustentabilidade mercadológica do destino.

O entendimento de desenvolvimento turístico nesta pesquisa está relacionado a destinos turísticos, portanto, é necessário que se tenha uma compreensão sobre o tema observando as diversas definições que aparecem na literatura. Observa-se que alguns autores relacionam a ideia de destino turístico a de um local geográfico (país, região, estado, cidade) que recebe turistas (Hall, 2004). Já outros autores preferem uma abordagem mercadológica onde o destino deve ser visto e entendido como um produto turístico (Wallingre, 2009). No entanto, Hall (2004:216) contrapõe tal concepção ao afirmar que destinos “são lugares nos quais as pessoas vivem, trabalham e se divertem” e devem ser tratados como um conjunto complexo de relacionamentos e redes. Ainda de acordo com este último autor, a indústria do turismo deve estar atenta e ser sensível às necessidades da comunidade local, além de ser aceita por ela. Tal situação é essencial para que a atividade se sustente por um longo prazo, sendo parte da comunidade e não uma imposição.

Para fins desta pesquisa, a noção adotada para *destino turístico* coaduna com a definição da Organização Mundial do Turismo (OMT), que é de um “local, normalmente uma cidade, onde o visitante pernoita e encontra condições para se hospedar e experimentar a gastronomia, bem como realizar atividades recreativas que possam ser feitas em um dia” (Emmendoerfer y Soares, 2014:145). Ainda esses autores indicam que o destino se torna um indutor do desenvolvimento turístico local e regional na medida que cria conexões de trabalho e coordenação do turismo com as outras cidades ou territórios limítrofes, bem como ações de planejamento e de representação perante os diferentes níveis de governos do país e do exterior.

3. Métodos de Investigação

Esta é uma investigação com abordagem qualitativa do tipo longitudinal por causa dos dados obtidos e analisados serem do período de 2007-2014, o que é pertinente para um tema de estudo que trata de políticas públicas e desenvolvimento turístico. Para responder à questão de investigação e direcionar a aplicação dos métodos selecionados, definiu-se enquanto unidades de estudo os níveis de governo para análise de um país

de federalismo trino governamental: Brasil (governo federal/nacional), Minas Gerais (governo subnacional/estadual) e cidades consideradas destinos indutores do turismo (governos subnacionais/municipais).

Os destinos indutores do desenvolvimento turístico selecionados foram aqueles instituídos pelo governo subnacional/estadual por meio da Secretaria de Estudo do Turismo (SETUR) de Minas Gerais até 2008, que totalizavam 16 municípios (Figura 1): Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes, São João Del Rei, Sete Lagoas, Santana do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio.

Figura 1: Mapa de localização dos destinos indutores do turismo de Minas Gerais / Brasil



Fonte: Emmendoerfer y Soares (2014:146).

Esses destinos foram selecionados porque possuíam participação em uma Associação de Circuito Turístico - instância de governança regional, de personalidade jurídica do terceiro setor que realiza a gestão social do turismo (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2011); estar inserido no Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos; representar um segmento turístico prioritário; ter produtos comercializados pelo mercado; ter operadores receptivos participantes no Programa Minas Recebe; e possuir infraestrutura básica e turística, além de atrativos qualificados (Emmendoerfer y Soares, 2014). Para fins deste estudo, usaremos o termo governança, apesar do termo governança ser um sinônimo e mais usual em outros países como Portugal (Rodrigues y Araújo, 2005).

O *focus* do estudo foram os planejamentos e políticas públicas de turismo que permitiram analisar a intergovernabilidade envolvendo esses três níveis de governo no período estabelecido. As fontes de dados primários foram, em um primeiro momento, documentos obtidos por meio de acesso livre nos endereços eletrônicos na internet do governo nacional e dos governos subnacionais em estudo, mencionados pelo nome do território (por exemplo: Brasil ou Minas Gerais) nas referências bibliográficas deste artigo. As principais fontes de dados sobre o turismo, respectivamente, no governo nacional foi os relatórios do Estudo de Competitividade dos Destinos Indutores no período 2009-2014 (Brasil, 2015). No governo subnacional/estadual foi o portal institucional eletrônico do principal órgão governamental de turismo no Brasil (SETUR, 2015). Nos governos subnacional/municipal dos 16 destinos em estudo foram os portais institucionais eletrônicos das prefeituras, principal órgão do poder executivo do governo local.

Vale ressaltar que foram considerados os dados referentes ao planejamento público de Minas Gerais no período de implementação do Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, que compreendeu dois mandatos gestionários dos governos nacional e subnacional/estadual, períodos 2007-2010 e 2011-2014, e o mandato dos governos subnacionais/municipais de 2009-2012.

Somado a pesquisa documental, foram também obtidos dados no campo, diretamente com os atores públicos que atuam no turismo nos níveis subnacionais do governo (estadual e municipal). Nesta investigação, os atores são indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político e que possuem comportamentos dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam (Secchi, 2013) no contexto do turismo em análise.

A amostra foi não probabilística (por não se basear em procedimentos estatísticos) e por tipicidade, já que é constituída pela seleção de elementos representativos da população-alvo. Assim, os atores (participantes da pesquisa) por tipicidade foram: representantes de entidades atuantes no turismo tanto no governo estadual, quanto nos destinos considerados nesta investigação. Esses atores investigados foram gestores dos governos municipais do turismo, representantes dos municípios estudados, gestores de associações do setor turístico dos municípios, agentes e operadores de viagens dos mercados-alvo da promoção destes destinos, agentes da iniciativa privada e membros de conselhos gestores municipais de turismo.

Após atender o critério de tipicidade, a participação dos atores em estudo realizou-se pelo método de indicação – *snowball (bola de neve)* (Oppenheim, 2001). Antes de o pesquisador se deslocar para o destino, era feito o contato por telefone com o gestor do circuito turístico ao qual o destino pertencia, ou com o responsável pelo setor de turismo na prefeitura do destino. Na maioria dos casos, o contato inicial foi realizado com os gestores públicos do setor do turismo, mas algumas vezes as indicações vinham da prefeitura. Nesse primeiro contato, o pesquisador explicava o objetivo da pesquisa e perguntava sobre as principais entidades e pessoas atuantes no turismo nos destinos. A partir de então, eram realizados os contatos com as demais entidades e sujeitos indicados.

A pesquisa de campo com os atores da investigação ocorreu por meio de entrevistas com roteiros semiestruturados, realizadas entre abril e dezembro de 2011, que foram gravadas e transcritas com consentimento e autorização dos atores participantes, desde que sua identidade fosse preservada, sem ser explicitada nos produtos e resultados dessa investigação. Ressalta-se que a pesquisa documental foi realizada com material de 2007-2014, contribuindo para organizar e compreender os dados obtidos *ex-ante* e *ex-post* a realização das entrevistas, as aconteceram com dois gestores do governo estadual e 60 atores dos 16 destinos indutores. Em todos os destinos buscou-se selecionar entrevistados relacionados ao poder público local, iniciativa privada e entidades civis representativas do setor turístico. Trabalhou-se com o mínimo de três entrevistados por destino e o máximo de cinco.

O roteiro das entrevistas teve como base as dimensões de desenvolvimento turístico de Tomazzoni (2009), bem como sobre políticas públicas e intergovernabilidade apresentados na seção anterior deste artigo, cujas obras foram indicadas nas referências bibliográficas deste trabalho. Esses conteúdos de referências serviram como temas para a análise do conteúdo dos dados coletados por meio das entrevistas e documentos. Segundo Bardin (2009), o tema é mais utilizado como unidade de registro em estudos como este que trata de motivações, opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências. O critério de identificação e enumeração escolhido foi o de presença/ausência dos temas e a categorização ocorreu por meio do processo de caixas e gavetas, já que as categorias já estavam formadas com base nas dimensões de Tomazzoni (2009) e nos temas: a) políticas públicas de turismo; b) intergovernabilidade.

Posteriormente, os conteúdos obtidos com base nas categorias de análise forma cotejados, permitindo compor um texto único e uniforme exposto na seção subsequente que contou com o que chamamos de *the back to the theory*, ou seja, com base da descrição, os dados foram relacionados com a teorização sobre os temas tratados. Assim, todos os conteúdos obtidos foram alvo de triangulação (documentos, entrevista e bibliografias) como forma de prezar pela validade dos dados a fim de trazer respostas mais fidedignas para a questão de investigação deste trabalho.

4. Destinos indutores e desenvolvimento turístico em Minas Gerais (Brasil): evidências do problema de intergovernabilidade

O desenvolvimento turístico no Brasil, no que tange à gestão pública, pode ser sintetizado em dois marcos institucionais (Emmendoerfer *et al.*, 2011). O primeiro, de 1930 a 1990, é caracterizado pela centralização do Estado e pela verticalização da política nacional de turismo, que tornava o desenvolvimento da atividade turística no Brasil dependente dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores da política pública nacional (Pimentel, 2014).

A partir de 1990 (considerado o segundo marco), iniciou-se um processo de horizontalização por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e, posteriormente, por meio da criação

do Ministério do Turismo (MTur) em 2003. Esta última ação foi vista pelas organizações ligadas ao turismo no país como uma demonstração de valorização dada pelo novo governo ao setor (Dias, 2008).

A partir de então, o Plano Nacional de Turismo (PNT) passou a apresentar as diretrizes, metas e programas planejados para o período de uma gestão governamental, ou seja, quatro anos. O PNT em suas três edições quadrienais (período de 2003 a 2014) refletia uma preocupação do governo com a participação dos estados e municípios por meio do Sistema Nacional de Gestão do Turismo, que incluiu o Fórum dos Secretários Estaduais, o Conselho Nacional de Turismo e o estímulo à criação dos Conselhos Municipais. Outro destaque do mesmo plano foi a elaboração dos macroprogramas, representando os desdobramentos temáticos adequados para o alcance dos objetivos e metas propostos no planejamento. Ainda seguindo as diretrizes deste plano, em 2004, o MTur lançou o Programa de Regionalização do Brasil - Roteiros do Brasil, ainda vigente com atualizações, que visa a desconcentração da oferta turística brasileira a fim de propiciar a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo (Brasil, 2008; 2015).

Desta forma, dando prosseguimento ao programa de regionalização e tendo como base as metas e diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Turismo 2007-2010 “Uma Viagem de Inclusão”, o MTur elaborou o *Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional* (Brasil, 2008). O objetivo era induzir o desenvolvimento regional por meio de 65 destinos que apresentavam infraestrutura básica e turística, além de atrativos qualificados, sendo capazes de atrair ou distribuir significado número de turistas para o seu entorno. Desde então, o ministério tem realizado o Estudo de Competitividade destes destinos, junto ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e à Fundação Getúlio Vargas (FGV), avaliando os principais indicadores de competitividade e auxiliando na gestão do planejamento turístico destas localidades.

Quando o Ministério do Turismo lançou este projeto, *o estado de Minas Gerais (de acordo com seu programa de regionalização) estava focado no fortalecimento da gestão e na estruturação das instâncias de governança regional, conhecidas como Circuitos Turísticos* (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2011). De acordo com o Decreto Estadual nº 43.321, o Circuito Turístico é constituído por municípios de uma mesma região que possuem afinidades culturais, sociais e econômicas e que juntos buscam organizar e desenvolver a atividade turística regional de base sustentável. Tal programa ganhou notoriedade nacional e se caracterizou como uma política pública, se mantendo ao longo de três mudanças de mandato político. No entanto, a partir do ano de 2007, tal política passou a ser complementada por programas e projetos que seguiam as diretrizes nacionais para o turismo, entre eles o Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.

Com isso, quatro destinos mineiros (Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto e Tiradentes) passaram a ser contemplados com o Estudo de Competitividade elaborado pela FGV, onde os destinos eram avaliados em infraestrutura, turismo, políticas públicas, economia, sustentabilidade e trabalhados para a obtenção de qualidade turística internacional.

Em relação ao Planejamento Público no Turismo (PPT) em Minas Gerais no período em análise (2007-2014), destaca-se o alinhamento do planejamento estratégico da SETUR com a Política Nacional de Turismo definida pelo MTur e com o modelo de gestão estadual. Tal alinhamento a fim de atender às diretrizes nos âmbitos nacional e estadual, corroborando com a visão de Beni (2006:174), pode ser colocado em risco pela “ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e compreender os novos paradigmas, trabalhando-os no sentido de harmonizá-los e compatibilizá-los com as especificidades locais, bem como com os instrumentos operacionais disponíveis”.

Neste sentido, pode-se dizer que os gestores da SETUR por meio do PPT (2007-2010) procuraram superar as dificuldades existentes no campo administrativo-político. De acordo com os atores entrevistados (da SETUR e dos destinos indutores) o *direcionamento técnico* dado pela gestão pode ter sido um facilitador na tentativa de reduzir as diferenças no contexto administrativo-político no turismo. Este direcionamento técnico é citado por tais entrevistados como uma característica da gestão do período estudado em razão de o cargo do principal gestor do turismo no estado (o de secretário) ter sido ocupado por um profissional com experiência no mercado turístico (no período de 2007-2010) e por este ter constituído uma equipe com o mesmo perfil e orientação estratégica. Entretanto, observou-se que o legado técnico e acultura gerencialista permaneceu na governança em nível estadual, com menor intensidade e proatividade, mesmo com as mudanças de Secretário de Estado do Turismo com perfis políticos e atendimento mais personalísticos, no período de 2011-2014.

Ressalta-se que o alinhamento com a política nacional de turismo é justificado na SETUR pela *necessidade da descentralização* principalmente em razão da dimensão territorial de Minas Gerais:

(...) descentralizar é uma palavra-chave para a política pública do turismo, principalmente se você pegar os dois que você tem que pegar como exemplo, não só de complexidade quanto de dimensão territorial: Brasil e Minas Gerais (...). *Por isso até que isso foi outra prioridade: alinhar com as políticas nacionais.* Porque aí a gente tem uma linha coerente. Então o que a gente fez: existe uma concepção, uma diretriz que vem lá do órgão maior, que é a OMT; existe um conjunto de diretrizes propostas do âmbito federal, *então eu alinho no âmbito estadual, passo na mesma linguagem para o âmbito regional, que por sua vez vai fazer a mesma coisa com o local.* Então eu tenho um sistema que fala a mesma língua até o município (...), *que valoriza a descentralização, que valoriza a governança compartilhada, que valoriza o desenvolvimento de produtos inovadores e competitivos, que precisa e que valoriza a qualificação da rede de serviços e que precisa fazer uma promoção compatível e organizada nos mercados-alvo.* (Entrevistado da SETUR, grifo nosso).

No entanto, verificou-se que apesar do esforço dos gestores da SETUR em adaptar as suas diretrizes às orientações nacionais, o planejamento público estadual apresentou *aspectos críticos* principalmente em relação a projetos e programas definidos para o período. Esta constatação é verificada no Projeto “Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional”, que integra o macroprograma de Regionalização do Turismo, assim como os Circuitos Turísticos.

Entendendo que o estado de Minas Gerais possui outros destinos com potencial de competitividade nacional, além dos cinco indutores definidos pelo MTur, e que trabalham com segmentos que vão além do turismo de negócios, incluindo ser um das sedes da copa do mundo de futebol em 2014 (Belo Horizonte) e histórico-cultural (Diamantina, Ouro Preto, São João del Rei e Tiradentes), os gestores da SETUR consideraram pertinente desenvolver mais destinos em nível estadual, visando à obtenção de qualidade e competitividade nacional. Tais destinos passaram a ser chamados de destinos indutores estaduais (Emmendoerfer y Soares, 2014), conforme já indicados na Figura 1.

No entanto, observou-se que a escolha de cinco destinos em Minas Gerais como indutores nacionais, em detrimento dos 440 destinos trabalhados por meio dos Circuitos Turísticos, interferiu no programa de regionalização vigente no estado e, apesar da tentativa da SETUR de estabelecer outros destinos indutores, neste caso no âmbito estadual (doze em 2008, estudados neste trabalho, e mais seis em 2010), o projeto subnacional/estadual *não foi compreendido adequadamente pelos atores dos destinos como um instrumento para os governos subnacionais municipais promoverem o seu desenvolvimento turístico:*

(...) porque quando começou o programa de regionalização, a gente estava saindo do programa de municipalização (...). Aí vem e criam-se os destinos indutores. (...) como a ideia era muito interessante, na época, a gente discutiu muito isso, por que não focar outros destinos de Minas a nível federal, a nível nacional? Então a gente começou a aplicar resultados, porque o resultado é muito interessante. Se você pegar um de um ano e outro de um ano e comparar, você vê realmente que houve mudanças nos quesitos que foram discutidos dentro da matriz de avaliação destes destinos indutores. Mas eu acho que *não foi todo mundo que entendeu esse processo (...) então existe muita cobrança em relação a isso: “o quê a gente ganha com destino indutor?”* (...) (gestor da SETUR, grifo nosso)

A cobrança à qual o gestor se refere no final do enunciado parte dos destinos indutores. De acordo com ele, muitos atores de alguns destes destinos mineiros ainda não compreenderam a importância de ser um destino indutor e não enxergam o Estudo de Competitividade (estudo disponibilizado para os destinos) como uma ferramenta para o desenvolvimento turístico. Observou-se que nem todos os destinos que foram contemplados com o projeto utilizaram tal ferramenta ou mesmo demonstraram interesse de fazer uso dela, seja por *não compreenderem a importância do estudo para o planejamento do turismo, por não saberem utilizar o estudo.* Esta falta de compreensão também foi observada na aplicação das entrevistas com alguns dos atores dos destinos indutores considerados nesta pesquisa. Quando os pesquisadores perguntavam o *motivo de o destino ser considerado indutor*, alguns atores respondiam que também não sabiam a razão de seu destino ter sido escolhido como tal, corroborando a colocação apresentada acima. Tal situação aponta para outro problema encontrado no contexto deste estudo: a imposição de ações tanto do âmbito federal, quanto do estadual, o que remete a reações de resistência em alguns destinos.

Além disso, por meio do projeto dos indutores nacionais, o MTur direcionou ações relacionadas à capacitação e qualificação para tais destinos e criou grupos gestores nos indutores com o objetivo de propiciar a articulação das lideranças locais em prol da melhoria dos índices alcançados no estudo. Porém, durante a coleta de dados nos destinos indutores nacionais, foi relatado que na maioria das vezes as ações de capacitação e qualificação vinham diretamente do ministério, sem que o destino fosse previamente

consultado sobre suas reais necessidades em relação ao tema destinado para o curso, conforme relata um representante de uma entidade civil de um dos destinos indutores nacionais:

(...) o que eu reforço muito com os meus municípios (...) é o seguinte: “organizem-se, porque não é porque o ministério está trazendo projeto que a gente tem que (...) aceitar (...)”. Vem trazer um projeto, agora é sinalização... “está bom MTur, mas a gente precisa de um projeto de colocação de lixeira... sinalização nós já estamos organizados” (...) Mas se o destino não tiver organizado vai continuar chegando projeto e a gente fazendo somente a gestão de problemas (...).

Ainda em relação às capacitações realizadas pelo MTur, outro ponto questionado pelos atores refere-se aos temas abordados e suas respectivas aplicações, como cita um representante do setor público de um outro destino indutor nacional:

(...) inglês e espanhol em 24 horas (...) às vezes eu me pergunto: por que tem que ser assim? (...) como é que eu pego um taxista que não tem instrução (...) para fazer um curso de inglês de 24 horas? (...).

Situações semelhantes à supracitada foram relatadas em todos os destinos indutores nacionais e, de acordo com os atores, na maioria das vezes não existia comunicação entre MTur e SETUR em relação às ações direcionadas a tais destinos, o que gera ações repetidas por parte das instituições, conforme explica um representante de um Conselho Municipal de Turismo de um dos destinos indutores nacionais:

(...) Eles [MTur e SETUR] vêm, dão um workshop, dão uma palestra, muitas vezes repetindo o que já foi dito, não tem uma interligação para ver o que o município está fazendo, o que o MTur está fazendo são coisas repetitivas e as pessoas ficam cansadas (...).

A constatação desses desequilíbrios aponta para os seguintes problemas enfrentados pelas administrações públicas relacionado à gestão intergovernamental (Abrucio, 2005; Beni, 2006; Radin, 2010): a questão das interferências institucionais em diferentes níveis de governo e a descontinuidade das ações planejadas em diferentes níveis governamentais.

Além disso, muitos atores dos destinos construíram uma lógica própria de ação para o seu desenvolvimento e acabam por demonstrar *resistência* quando o governo do estado e o federal apresentam projetos e propostas para os destinos com uma orientação de cima para baixo, ou seja, de forma imposta, revelando uma limitação do modelo de planejamento *top-down*. Tal questão reforça a importância da participação das comunidades dos destinos por meio da realização de consultas sobre suas reais necessidades e desejos em relação ao turismo. Tais consultas podem ocorrer por meio de instâncias de governança, como conselhos de turismo, e por meio de conferências públicas municipais e estaduais, que podem ser organizadas pelo Conselho Nacional de Turismo, mas que nunca aconteceram efetivamente de modo articulado entre três níveis de governança no Brasil na área de Turismo. *Todavia, ressalta-se a necessidade da sensibilização e da capacitação dos atores e integrantes dos destinos para a cidadania a fim de possibilitar que aconteça uma efetiva participação, considerando que o planejamento top-down acaba por não estimular isso, coadunado assim com McCann, Shipan y Volden (2015).*

Ao tratar da questão dos Circuitos Turísticos e dos destinos indutores, as interferências institucionais e as descontinuidades das ações também são apontadas por um entrevistado que representa uma entidade civil que atua em âmbito estadual:

(...) o destino indutor na minha visão, ele tem muito a ver com os Circuitos Turísticos. (...) E aí eu torno a fazer um comentário cético com relação ao governo, que às vezes pega um projeto que já está consolidado e inventa outra novidade praticamente com o mesmo intuito, troca o nome (...) para mostrar que está fazendo alguma coisa diferente. Então eu não vejo muito objetivo desse projeto dos pólos indutores de turismo. *O estado sofre um contingenciamento e um monitoramento muito forte do governo federal e é muito dependente do governo federal.* Da mesma forma como acontece com o estado, acontece em nível federal. *Mudam-se os ministros, mudam-se as pessoas que dirigem os destinos do ministério e essas pessoas entram com novidades e querem impor essas novidades junto aos estados.* (...) reforço que eu conheço pouco sobre os destinos indutores, mas sei que ele veio do governo federal (...), mas eu acho que são duas situações que se confrontam, desnecessárias. Na minha visão, se eu tivesse algum poder para tal, eu continuaria fortalecendo os Circuitos Turísticos em detrimento dos pólos indutores (Representante de uma entidade civil estadual, *grifos nossos*).

Ao considerar o âmbito municipal, que deve seguir as diretrizes adotadas pelo órgão responsável pelo setor em nível executivo nacional e as diretrizes adotadas no âmbito executivo estadual, a descontinuidade das ações passa a ser um dos principais dilemas do setor. Apesar de o estado de Minas Gerais ter um plano de desenvolvimento institucional de 20 anos, que estabelece as diretrizes globais para o médio e longo prazo, observou-se que interferências externas à gestão estadual podem gerar implicações ou problemas nas ações planejadas e implementadas, até mesmo enfraquecendo programas e projetos de referência já adotados, como os Circuitos Turísticos, corroborando a afirmação de Radin (2010) de que raramente um único nível de governo tem poder e influência total sobre a forma como eles são geridos e com a consideração de Beni (2006), mencionada na introdução deste estudo, sobre a dificuldade de estados e municípios aplicarem e darem continuidade às diretivas do MTur.

Já a imposição e transposição de ações entre os entes governamentais no âmbito do turismo remetem a *conflitos e duplicidade de coordenação e de planejamento*. De acordo com Radin (2010), se a coordenação fosse aplicada corretamente como ferramenta intergovernamental, poderia fortalecer as relações horizontais e verticais. Dias (2008) ressalta que a intervenção dos diversos níveis da administração pública é um motivador do planejamento no turismo, em razão da dispersão de esforços, de investimentos e ações contraditórias, gerando a sensação de competitividade entre os entes governamentais.

O cenário ideal remete a um ambiente onde os atores das três esferas de poder realizem diálogos contínuos, promovendo a integração em todos os níveis de poder que interferem diretamente nos destinos. No entanto, esse ideal se torna uma utopia quando se constata que o ambiente onde são realizadas as políticas públicas de turismo está repleto de interesses políticos (Secchi, 2013), além de pessoais, empresariais e institucionais. Neste contexto, o planejamento turístico do destino e a articulação local mais uma vez aparecem como as ferramentas que podem minimizar os problemas ocasionados pelas divergentes ações intergovernamentais nos destinos. Mas para isso, a participação da sociedade é de fundamental importância.

O possível enfraquecimento do programa de regionalização provocado pelo direcionamento adotado na esfera federal, a partir do PNT 2007-2010, ainda levanta outro tema bastante abordado nas entrevistas com os atores dos destinos indutores e que fora apontado, por tais entrevistados, como um destaque do planejamento analisado neste estudo: o fortalecimento dos Circuitos Turísticos. Tal instância de governança identificada neste estudo, no âmbito da intergovernabilidade revela por um lado uma novidade em termos de pesquisa sobre federalismo, ao possibilitar considerar a coordenação do circuito turístico um quarto nível de governança pública, porém híbrido de nível regional para o turismo dentro de um estado com 853 municípios, e com um território equivalente ao tamanho da Espanha. Por outro lado, reforça o problema da intergovernabilidade ao tornar mais complexo as relações e comunicações interorganizacionais com governos superiores como o nacional e o estadual, e subnacionais/estaduais como os municipais.

Assim, foram verificados alguns apontamentos que reforçam a contradição existente no cenário turístico mineiro no período analisado: a busca pelo governo estadual do fortalecimento da Política de Circuitos Turístico, que de acordo com Beni (2006) segue o modelo de multidestações turísticas, e a busca por atender os direcionamentos da esfera nacional, por meio do MTur, que passou a priorizar os destinos indutores, seguindo o modelo de destinações múltiplas (Beni, 2006).

Entre os apontamentos, o primeiro deles trata do *papel intermediador* dos circuitos entre a esfera pública estadual e as municipais. Alguns atores ressaltaram que a postura enfática dos gestores estaduais em não receber diretamente os gestores públicos municipais, que não pertenciam a nenhum circuito turístico, foi determinante para o fortalecimento da política durante o período analisado nesta pesquisa. Tal postura se apresentou como uma solução principalmente para um tipo de ação corriqueira no âmbito público estadual: a solicitação de verbas para ações pontuais nos municípios. Além disso, estimulou a sensibilização dos gestores públicos municipais para a participação em uma política que visa à cooperação regional e à descentralização (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2011).

O segundo relaciona-se à importância do *papel dos gestores*. Observou-se que os destinos, que pertencem a circuitos cujos gestores são bem engajados e articulados regionalmente, apresentaram resultados positivos no que tange à participação local. Nesses circuitos, observou-se um perfil mais técnico dos gestores, considerando suas respostas sobre as questões conceituais de planejamento e desenvolvimento. Assim, pressupõe-se que a atuação ativa dos circuitos também contribui para o desenvolvimento turístico dos destinos, o que reforça a importância da continuidade desse trabalho que é referência nacional quando se trata de regionalização do turismo e descentralização (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2011).

No entanto, ao se abordar a questão da continuidade dos Circuitos Turísticos, foi inevitável que os atores apresentassem questões atuais, que apesar de não se aplicarem ao período analisado neste estudo, podem fornecer subsídios para futuras ações no turismo em Minas Gerais. Foi relatado pela maior parte dos atores que o contato entre SETUR (governo estadual) e circuitos (instância de governança regional)

diminuiu consideravelmente no período 2011-2014 e que os gestores da SETUR estão recebendo gestores públicos municipais diretamente. Ou seja, a valorização dos circuitos, tão enfatizada pelos atores com destaque do período 2007-2010, parece sinalizar enfraquecimento mesmo sendo uma forma de empregar o turismo como um instrumento de desenvolvimento regional (Fayos-Solà y Alvarez, 2014).

Desta forma, tal situação aparenta um retorno ao cenário público no Brasil comumente presente até a década de 1980, em que as políticas públicas tinham como características: a centralização de recursos e decisões, a fragmentação institucional, a descoordenação e descontinuidade de programas, restrita participação popular, práticas clientelistas e excesso de burocracia (Farah, 1999). Tais características estão ainda presentes na contemporaneidade no contexto do turismo com o problema da intergovernabilidade exposto neste estudo em Minas Gerais por meio de evidências relacionadas a: 1) *falhas de comunicação, coordenação e planejamento*; 2) *descrédito na continuidade das políticas*; 3) *capacitações sem ou com pouco impacto local por não considerar as reais demandas municipais*; 4) *ausência ou baixa participação dos stakeholders municipais na gestão da política pública*; e, 5) *baixa presença de profissionais de turismo na área de gestão e políticas públicas*.

5. Conclusões

Este trabalho *contribui empiricamente* na demonstração de que a interferência do governo nacional em políticas públicas de turismo de governos subnacionais (estadual, regional e municipal) pode ser envolvido de uma *intergovernabilidade ambígua, de resultados positivos e de fragilidades, importantes para a governança e o desenvolvimento local e regional por meio do turismo*.

Sobre os resultados positivos, observou-se que, no âmbito do estado e municípios analisados, tal interferência configurou-se na priorização do alinhamento do planejamento estadual às diretrizes nacionais (refletida no direcionamento técnico da gestão do período 2007-2014), na necessidade de descentralização das ações no turismo tanto em âmbito nacional quanto em Minas Gerais e na dependência por parte do estado e dos destinos das ações planejadas pelo governo federal. Isso fortalece o alinhamento para a governança multinível.

Como fragilidades, as análises revelaram a interferência do Projeto Nacional - Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional nas ações planejadas em âmbito estadual e nos destinos selecionados como indutores. Isso possibilita constatar que tal projeto de fato contribuiu na desestabilização de uma política pública vigente que privilegia a governança turística em nível regional, no caso, a Política de Circuitos Turísticos. Verificou-se também que a aplicação desse projeto em determinados destinos indutores apresentou implicações que remetem a problemas de coordenação e de planejamento de políticas públicas multinível, que fragilizam as estruturas de governança turística existentes em todos os níveis de governo, com reflexos diretamente no desenvolvimento turístico em nível subnacional/municipal. Estas implicações refletem nas descontinuidades dos projetos, que acontecem na maioria das vezes em razão de mudanças de gestores públicos; na aplicação das ações planejadas de forma *top-down*, ou seja, sem identificar as reais necessidades apresentadas nos estados e destinos indutores e na falta de diálogo principalmente entre as esferas federal e estadual no que concerne às ações realizadas nos destinos.

Observou-se também que a aplicação de um projeto nos destinos, sem consulta prévia sobre o interesse local e suas reais identificações com o turismo, contribuiu para que tal situação se manifestasse. Em relação a este aspecto, ressalta-se a importância de se considerar essas fragilidades, bem como reconhecer a necessidade de profissionalização e de institucionalização do planejamento de políticas públicas de turismo do destino e da articulação local no intuito de mitigar os problemas ocasionados pelas divergentes ações intergovernamentais que podem provocar conflitos e ineficiência.

Somado a isso, reconhece-se a necessidade da participação da sociedade para o desenvolvimento turismo local e regional, em espaços deliberativos dialógicos como conselhos municipais e estaduais, fóruns, conferências públicas e redes de cooperação, importantes para fortalecer a governança multinível. O caso mostrou a relevância em termos políticos e administrativos da articulação dos governos com instâncias de governança turística regional (circuitos turísticos). Isto é *novidade teórica* nos estudos em turismo (confirmada com o *back to the theory* neste estudo) e um maior desafio para a gestão pública do turismo, ao lidar com um federalismo de relações governamentais com base no caso estudado de configuração quadrigovernativa (com quatro níveis de governança que necessitam de sinergias no contexto do turismo: nacional, estadual, regional e municipal), algo peculiar e inédito em vários países do mundo, devido ao tamanho do território, a diversidade cultural e quantidade de municípios existentes em Minas Gerais, Brasil.

Por fim, *the back to the theory* possibilitou também verificar que os temas federalismo, intergovernabilidade, políticas públicas e desenvolvimento turístico ainda são tratados de modo incipiente e muitas

vezes desconetados em termos teóricos e empíricos no contexto do turismo pela comunidade científica internacional. Assim, este artigo também reitera a necessidade de estudos que analisem a aplicação desta discussão em outras regiões do Brasil e de países que possuem o federalismo, indicando se o problema de intergovernabilidade ou desenvolvimento turístico de destinos ocorre também em outros lugares.

Em termos metodológicos, a pesquisa de campo por meio de entrevistas foi importante para superar as limitações das fontes documentais por permitir a obtenção de dados significativos, incluindo situações de espontaneidade, relevantes para indicar as percepções das pessoas, especialmente em termos de dissonâncias e conflitos sobre a governança multinível que possibilitou identificar o problema de intergovernabilidade de destinos indutores para o desenvolvimento turístico.

Agradecimentos

Aos professores Rodrigo Gava, Afonso A. T. F. C. Lima e Edson Arlindo Silva, do Programa de Pós-graduação em Administração - Pública, bem como a Alice Rodrigues Borges Lazaroni e a Lara Monteiro, bolsistas de Iniciação Científica em 2011 na Universidade Federal de Viçosa pelas suas valiosas contribuições na primeira versão preliminar e anterior deste trabalho apresentado no XXXVI Encontro da ANPAD no Rio de Janeiro, Brasil. Este trabalho nesta nova versão revisada e ampliada é resultado de parceria interinstitucional de investigação envolvendo fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (Processo 471136/2014-0) e fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais - FAPEMIG (processo APQ-01870-15), assim como as bolsas de mestrado e de estágio pós-doutoral com fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (Processo BEX-1254/14-6).

Referências

- Abrucio, Fernando L. A.
2005. "Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula". *Revista Sociologia Política*. 24:41-67.
- Acerenza, Miguel A.
2003. *Administração do Turismo*. v. 2. Bauru, SP: EDUSC.
- Anderson, George.
2009. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV.
- Arretche, Marta.
2004. "Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia" *São Paulo em Perspectiva*. 18(2):17-26. [en línea] <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Bardin, Lawrence
2009. *Análise de Conteúdo*. 4.ed. Lisboa: Edições 70.
- Beni, Mario C.
2006. *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Brasil
2008. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo. [en línea] http://www.fbcevb.com.br/docs/downloads/plano_nacional_de_turismo_pnt_2007_2010.pdf. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Brasil
2015. *Estudo de Competitividade – Indutores Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo. [en línea] <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Castaño, José M., Moreno, Alfredo y Crego, Antonio.
2006. "Factores psicosociales y formación de imágenes em el turismo urbano: um estudio de caso sobre Madrid". *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 4(3):287-299. [en línea] <http://www.pasosonline.org/Publicados/4306/PS010306.pdf>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Cooper, Chris, Fletcher, John, Fyall, Alan, Gilbert, David y Wanhill, Stephen.
2007. *Turismo, Principios e Prática*. 3 ed. São Paulo: Bookman.
- Costa, Caio C. M., Soares, Érica B. S. y Emmendoerfer, Magnus. L.
2011. "Análise da relação entre desejos turísticos e condições socioeconômicas de destinos no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 3(3):344-185. [en línea] <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/67/204>. [Consulta: 20 de novembro 2015].

- Cruz, Rita C. A.
2006. "Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço". En Lemos, Amalia I. G., Arroyo, Mônica y Silveira, Maria L. *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/19cruz.pdf>. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Dias, Reinaldo.
2008. *Planejamento do Turismo – Política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Emmendoerfer, Magnus L., Silva, Fernanda C. y Lima, Afonso A. T. F. C.
2011. "Evidências de Inovação Social na Gestão Pública do Turismo em Minas Gerais – Brasil: O Modelo de Circuitos Turísticos em Análise". *PASOS. Revista de Turismo y Patrimônio Cultural*. 9(2):397-410. [en línea] http://www.pasosonline.org/Publicados/9211/PS0211_14.pdf. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Emmendoerfer, Magnus L. y Soares, Érica B.S.
2014. "Análise do desenvolvimento turístico e da denominação designada pelo governo para qualificar cidades como destinos indutores do turismo em Minas Gerais, Brasil". *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 3(21/22):139-151. [en línea] <https://www.ua.pt/ReadObject.aspx?obj=34847>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Farah, Marta F. S.
1999. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais". En Fundação Prefeito Faria Lima. *O município no Século XXI, cenários e perspectiva* (pp.325-343). São Paulo: CEPAM, 1999.
- Fayos-Solà, Eduardo y Alvarez, Maria D.
2014. "Tourism Policy and Governance for Development". En E. Fayos-Solà, Eduardo, Alvarez, Maria D. y Cooper, Chris. (Eds.). *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study* (pp. 101-124). London: Emerald Group Publishing. DOI 10.1108/S2042-14432014000006005.
- Frey, Klaus.
2000. "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*. 21:211-259. [en línea] <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Gibson, Edward L.
2004. "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights". En Gibson, Edward L. (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America* (pp.1-28). Baltimore: Johns Hopkins University.
- Guimarães, Maria C. L.
2002. "O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico". *Organizações & Sociedade*. 9(23), 2002. [en línea] <http://www.spell.org.br/documentos/download/22854>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Hall, Colin Michael.
2004. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. 2.ed. São Paulo: Contexto.
- Hood, Christopher.
1983. *The Tools of Government (Public Policy and Politics)*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael.
1991. "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation". *Policy Studies Journal*, 19(2):1-21.
- McCann, Pamela J. C., Shipan, Charles R. y Volden, Craig
2015. "Top-Down Federalism: State Policy Responses to National Government Discussions". *Publius*, 45(4): 495-525. [en línea] <http://doi:10.1093/publius/pjv013>. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Minas Gerais
2015. *Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Turismo. [en línea] <http://www.turismo.mg.gov.br>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Moran, Michael, Rein, Martin y Goodin, Robert E.
2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Neves, Estela M. S. C.
2012. "Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil". *Estud. av.*, 26(74):137-150. [en línea] <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000100010>. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Oppenheim, Abraham N.
2001. *Questionnaire design, interviewing and attitude measurement*. London: Continuum.
- Pimentel, Mariana P. C.
2014. "A dimensão institucional das políticas públicas de turismo no Brasil. En Pimentel, Thiago D., Emmendoerfer, Magnus L. y Tomazzoni, Edegar L. (Orgs.) *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações* (pp.15-38). Caxias do Sul: EDUCS.

- Quintero, Víctor M.
2011. "Evaluación de políticas culturales con enfoque de desarrollo local". En *Seminario: cultura y desarrollo. Diseño de indicadores*. Ciudad de México. [en línea] <http://redlacme.org/forum/attachment/download?id=4315104%3AUploadedFile%3A448838>. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Radin, Beryl A.
2010. "Os instrumentos da gestão intergovernamental". En Peters, B. Guy y Pierre, Joy (Orgs.), *Administração Pública: coletânea* (pp. 597-618). São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.
- Rodrigues, Miguel Â. V. y Araújo, Joaquim Filipe E. F. de.
2005. *A nova gestão pública na governança local*. Bragança: INA. *Working Paper*. [en línea] <https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1627/1/Artigo%20-%20A%20NOVA%20GEST%20C3%83O%20P%20C3%9ABLICA%20NA%20GOVERNA%20C3%87%20C3%83O%20LOCAL.pdf> [Consulta: 29 de fevereiro 2016].
- Ruschmann, Dóris.
2010. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. 16.ed. Campinas, SP: Papirus.
- Salamon, Lester M.
1981. "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action". *Public Policy*. 29(3):255-75.
- Schakel, Arjan H.
2015. "Policy Making in Multilevel Systems: Federalism, Decentralisation, and Performance in the OECD Countries." *Regional & Federal Studies*. [ahead-of-print].
- Secchi, Leonardo.
2013. "Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos". 2.ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Soares, Érica B. S., Emmendoerfer, Magnus L. y Monteiro, Lara P.
2013. "Gestão pública no turismo e o desenvolvimento de destinos turísticos em um estado da Federação Brasileira: uma análise do planejamento estratégico do turismo em Minas Gerais (2007-2010)". *TMStudies*, 9(2):50-56. [en línea] http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-84582013000200008&lng=pt&nrm=iso. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Souza, Celina.
2006. "Políticas Públicas: uma revisão de literatura". *Sociologias*. 8(16): 20-45. [en línea] <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Tomazzoni, Edegar L.
2009. *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul: Educ. Trentin, Fábria.
2015. "Políticas de Turismo no Brasil: Tomada de Decisão e Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty no Estado do Rio de Janeiro, Brasil". Tese (Doutorado em Turismo, Lazer e Cultura). Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Velasco-González, María.
2006. "Gestión de destinos: ¿governabilidad del turismo o gobernanza del destino? La presente comunicación se integra en el proyecto de investigación Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales". Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004- 2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG.
- Wallingre, Noemí.
2009. "La definición de productos en los destinos turísticos". En Wallingre, Noemí y Villar, Alejandro. (Orgs.) *Desarrollo y gestión de destinos turísticos* (pp.183-204). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. [en línea] <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/50364b1714cc8.pdf>. [Consulta: 20 de novembro 2015].

Recibido: 21/11/2015
Reenviado: 01/03/2016
Aceptado: 29/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos

Acción pública y consumo colaborativo. Regulación de las viviendas de uso turístico en el contexto p2p

Nicolás Alejandro Guillén Navarro* Tatiana Iñiguez Berrozpe**

Escuela de Turismo Universitaria de Zaragoza (España)

Resumen: En el marco del denominado turismo colaborativo, las viviendas de uso turístico están revolucionando el modelo de alojamiento a nivel mundial. Apoyadas por su comercialización a través de los entornos p2p y el vacío legal al respecto, en los últimos años han adquirido tal importancia que por parte de los poderes públicos se ha visto necesario su regulación y así poner freno a aspectos tan problemáticos como la economía sumergida que genera dicha actividad o la competencia desleal sobre otros establecimientos de alojamiento turístico reglados. Propietarios, turistas, sector hotelero y Administraciones públicas han generado un interesante debate acerca de las implicaciones y repercusiones asociadas a las viviendas de uso turístico y hasta qué punto debe ejercerse un control sobre ellas. De ahí que este estudio trate de analizar todos estos puntos de vista y dé a conocer cómo se está haciendo frente a este fenómeno en España.

Palabras Clave: Viviendas turísticas; Airbnb; Turismo colaborativo; Sector hotelero; Competencia desleal.

Public action of collaborative consumption. Regulation of the homes for tourist use in the p2p environment

Abstract: Under the so-called collaborative tourism, homes for tourist use are revolutionizing the hosting model worldwide. Supported by marketing through p2p environment and the legal emptiness in this regard, in recent years they have acquired such importance that it has been necessary to regulate them by public authorities and stopping aspects as problematic as the underground economy generated by tourism or unfair competition on other regulated tourist accommodation establishments. Owners, tourists, hotel industry and public administrations have generated an interesting debate about the implications and repercussions associated with homes for tourist use and how much control should be exercised over them. Hence, this study tries to analyze all these views and make known how they are facing this phenomenon in our country.

Keywords: Homes for tourist use; Airbnb; Collaborative tourism; Hotel industry, Unfair competition.

1. Introducción

En los últimos años el auge de la web 2.0 ha posibilitado la entrada en el mercado del llamado consumo colaborativo. En este sentido el sector turístico no se ha quedado atrás y ha ido incorporando progresivamente prácticas centradas en dicha economía colaborativa, siendo un elemento que ha creado una creciente preocupación en los agentes implicados (Romero, 2014b). En España uno de los subsectores que se ha visto más afectado ha sido el de los alojamientos turísticos, dada la relevante presencia del turismo residencial en nuestro país, donde desarrollo turístico y construcción han ido tradicionalmente unidos (Serrano Martínez, 2003; 2011; Gili i Fernández, 2003; Huete, et al., 2008; Mantecón, y Huete, 2011; Brandis, 2012, Franch Fluxá y Ribas Conrado, 2013). En este subsector, caracterizado desde sus inicios por la economía sumergida y la falta de regulación específica, la irrupción de las llamadas web p2p que posibilitan el acceso a este tipo de bien, han convertido a las viviendas de uso turístico (en adelante VUT-hemos tomado este término dado que la mayoría de normativas autonómicas al respecto

* E-mail: nicolasg@unizar.es

** E-mail: tatianaI@unizar.es

es el que emplean-) en una relevante competencia para hoteles y apartamentos turísticos reglados y objeto de preocupación para las Administraciones Públicas, cuya regulación de la llamada economía colaborativa se encuentra todavía en un estado cuasi embrionario.

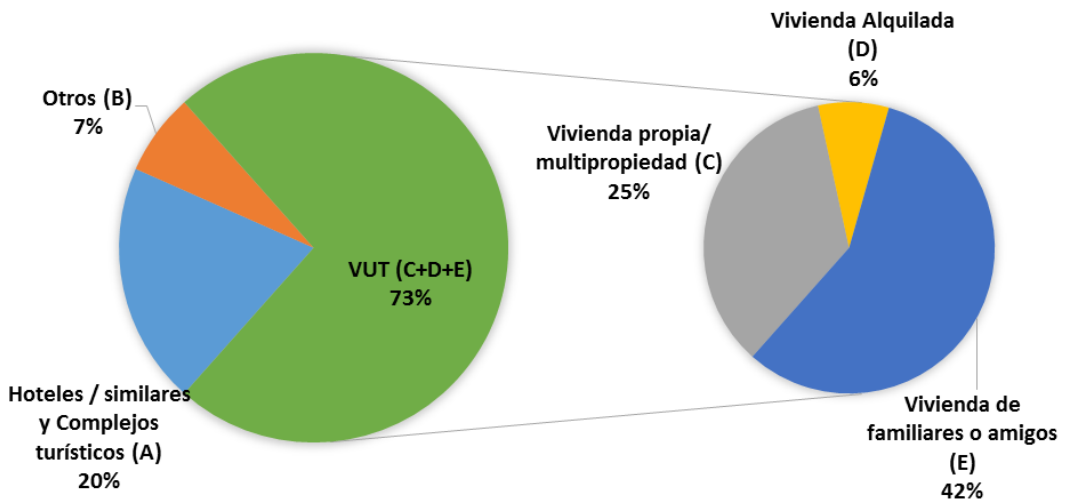
2. Las viviendas de uso turístico en España

El turismo residencial ha sido tradicionalmente uno de los adalides del crecimiento económico español, dada la proliferación de construcción de segundas viviendas en los principales destinos turísticos (Mazón, 2001; Huete, et al., 2008; Mantecón, y Huete, 2011). Atendiendo a datos del INE (2011), un 14,6% de las viviendas construidas en España son de tipo secundario y, del total de hogares españoles, casi un 12% disponen de una segunda vivienda con fines turísticos. En este sentido, el alquiler de VUT es la primera alternativa en destinos internos y la segunda, por detrás del alojamiento hotelero, en viajes internacionales (Turespaña, 2013, 2014), comprendiendo una gran variedad de alternativas: “segunda vivienda, vivienda turística, familiar de uso turístico, vacacional, turístico-residencial, hábitat vacacional, urbanización vacacional, residencia múltiple, alojamiento turístico privado, no reglado o extrahotelero, promociones de alojamientos turísticos privados, de uso compartido, o al margen de la estructura urbana tradicional, turismo de segunda residencia, de estancia, de vacaciones, de proximidad, familiar, sedentario, o turismo inmobiliario” (Brandis, 2012: 154).

El estudio de las cifras relativas a este tipo de VUT en España puede realizarse a partir de las encuestas realizadas hasta ahora por Turespaña a través del Instituto de Estudios Turísticos: “Movimientos turísticos en fronteras” (Frontur) y “Movimientos turísticos de los españoles” (Familitur) (Brandis, 2012), fuentes que nos ayudan a conocer el aprovechamiento de este tipo de alojamientos por parte de turistas españoles y extranjeros. Para ello, en el presente estudio se han contabilizado como VUT los alojamientos turísticos cuyo régimen de tenencia puede ser vivienda propia o en multipropiedad, alquilada o perteneciente a familiares o amigos.

Atendiendo a datos de la encuesta Familitur, según las últimas cifras publicadas por Turespaña (2013), el 73% de los españoles eligen algún tipo de VUT para alojarse durante sus estancias turísticas, siendo la vivienda de familiares o amigos la más habitual (42%), seguida de la vivienda propia o en multipropiedad (25%) y, en menor medida, la vivienda alquilada (6%).

Gráfico 1: Porcentaje de viajes de los españoles por tipo de alojamiento



* VUT: Incluye Vivienda propia/multipropiedad, Vivienda Alquilada, Vivienda de familiares o amigos

* Otros: Incluye camping/caravana, especializados, casa rural y otros alojamientos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Turespaña (Familitur) (2013)

Si nos detenemos en la evolución del uso de las VUT por parte de los españoles podemos observar que en el año 2013, respecto a 2012, fue negativa en todos los casos excepto en el uso de las viviendas de familiares y amigos dentro del turismo interno. Hecho que los distintos autores aducen a la coyuntura de crisis económica que obliga a los viajeros españoles a utilizar alojamientos turísticos más baratos, incluso gratuitos y reducir sus viajes al extranjero (Romero, 2014a).

Tabla 1: Número de viajes por tipo de alojamiento, según destino interno y emisor. Variación interanual

	Total	Turismo Interno	Turismo Emisor
TOTAL	-3,1	-2,6	-9,5
Hoteles/similares y Complejo turístico	-4,9	-3,9	-8,8
Otros *	-6,1	-5,3	-13,6
Vivienda propia/multipropiedad	-8,7	-8,5	-25,9
Vivienda Alquilada *	-12	-12,3	-7,4
Vivienda de familiares o amigos (gratis)	3,7	4,4	-7,9

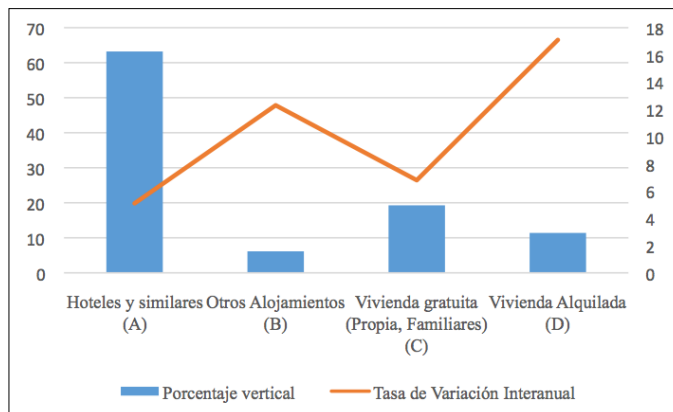
* Vivienda alquilada: Incluye vivienda alquilada a particulares y agencias.

* Otros: Incluye camping/caravana, especializados, casa rural y otros alojamientos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Turespaña (Familitur) (2013)

No obstante, y prueba del actual auge de las VUT, en el caso los turistas extranjeros que acuden a España, a pesar de que los hoteles continúan siendo mayoritariamente elegidos por estos viajeros, se observa una importante tendencia positiva hacia el uso de este tipo de alojamiento. En 2014 estas VUT fueron elegidas por un número aproximado al 30% de los viajeros internacionales que se alojaban en España (según la Encuesta Frontur, Turespaña, 2014). Esta cifra evidencia un crecimiento muy significativo, especialmente en el caso concreto del tipo VUT que más nos va a interesar en este estudio, la vivienda alquilada, con una tasa de variación interanual del 17,1% en 2014 respecto a 2013, la más alta de todos los tipos de alojamiento analizados.

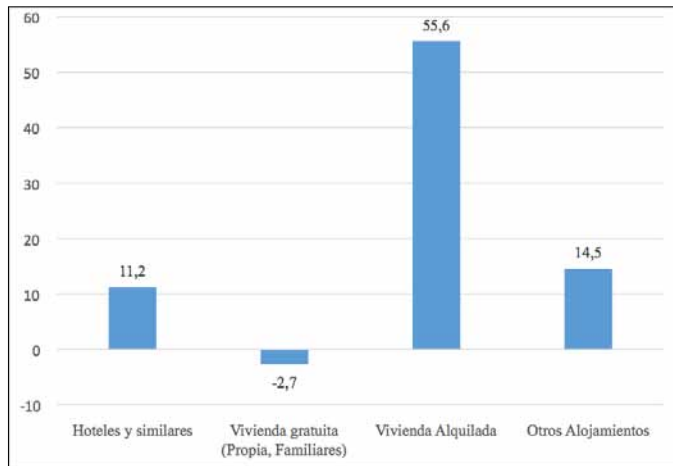
Gráfico 2: Entradas de turistas España clasificadas por tipo de alojamiento utilizado (2014). Porcentaje y tasa de Variación interanual



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Turespaña (Frontur) (2013, 2014)

Unido a estos datos, tal y como podemos apreciar en el gráfico 3, si analizamos la evolución del número de turistas extranjeros que se han alojado en viviendas alquiladas en España durante el período 2008-2014, podemos apreciar un incremento del 55,6% frente al 11% de los hoteles, hecho que nos indica en la actualidad un verdadero boom en el uso de viviendas alquiladas por parte de turistas extranjeros en nuestro país.

Gráfico 3: Variación acumulada (2008-2014) de la entrada de turistas España clasificadas por tipo de alojamiento utilizado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Turespaña (Frontur) (2014)

En los primeros análisis de esta fuerte tendencia al alza en el uso de VUT por parte de los turistas extranjeros, la prensa especializada se hizo eco de este hecho tildándolo de uno de los fenómenos más significativos dentro del sector del alojamiento turístico de 2014 (Hosteltur, 2014a, 2014b, 2014c). Aduciendo su causalidad principalmente a su precio reducido en comparación a otros tipos de alojamiento, debido a que la falta de regulación las exime de asumir las reglas de competencia con las que operan hoteles, y otras ofertas residenciales regladas. Dicha ausencia normativa, unida al favorecimiento por parte de éstas de una economía sumergida, han hecho que informes como el de EXCELTUR (2015) las denuncien como una pésima interpretación del término “economía colaborativa”. Por otra parte, este informe también realiza una crítica sobre los efectos negativos de este modelo residencial, el cual, según este informe propicia un impacto económico mucho menor que el de otros tipos de alojamiento (67 euros de gasto medio diario de los turistas internacionales que se alojan en algún tipo de VUT frente a los 114 euros de los hoteles) y un menor índice de creación de empleo.

No obstante, aunque la falta de regulación sobre la que incide EXCELTUR (2015) es irrefutable, si analizamos de manera pormenorizada los datos de la encuesta Egatur (2014) podemos apreciar que el gasto medio diario de los turistas alojados en viviendas de alquiler se ha incrementado un 5,1%, mientras que el índice de variación en el alojamiento hotelero ha sido del -0,8%.

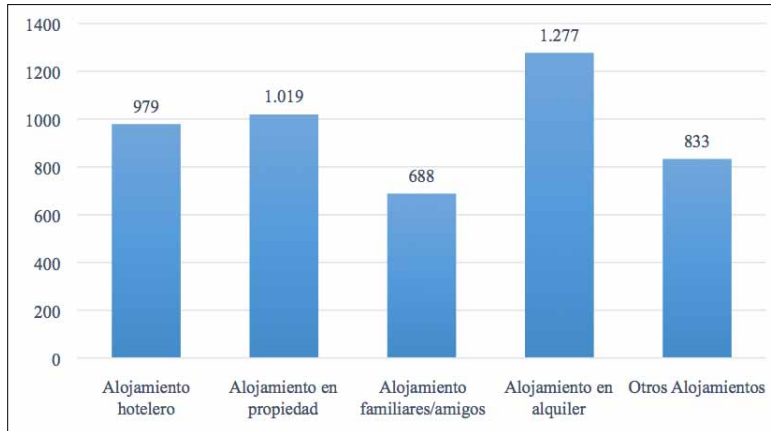
Tabla 2: Gasto de los turistas por tipo de alojamiento utilizado.

	Gasto Medio Diario		Estancia Media	
	Euros	% Var	Noches	% Var
Total	110	0,3	9	-0,9
Alojamiento hotelero	144	-0,8	7	-0,5
Alojamiento no hotelero	77	3,5	12	-2,8
Alojamiento en propiedad	60	1,8	17	-2,6
Alojamiento familiares/amigos	69	-1,2	10	-0,5
Alojamiento en alquiler	90	5,1	14	-6,4
Otros Alojamientos	95	7,2	9	-0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Turespaña – Encuesta de gasto turístico (Egatur)- (2014)

Hecho que revierte directamente en el impacto económico positivo de estas viviendas de alquiler ya que la estancia media en ellas es el doble que la estancia media en el alojamiento hotelero (14 días frente a 7), propiciando que el gasto medio por persona alojada en vivienda de alquiler suponga 1.277 euros frente a los 979 euros de las personas alojadas en viviendas hoteleras.

Gráfico4: Gasto medio por persona de los turistas por tipo de alojamiento utilizado.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Turespaña – Encuesta de gasto turístico (Egatur)- (2014)

En cuanto a la causalidad de esta relevancia de las VUT en la actualidad, evidenciada principalmente en el gran incremento en el uso de las mismas por parte de los turistas extranjeros, como hemos visto, la prensa especializada alude directamente a Internet, concretamente “gracias en parte a las nuevas tecnologías que facilitan la comercialización online entre particulares, a menudo mediante webs p2p” (Hosteltur, 2014d), tal y como analizaremos en el siguiente epígrafe.

Para concluir, podemos apreciar que el impacto de este tipo de VUT no es tan negativo como en varios foros especializados se está denunciando. A través de una gestión eficiente de este renacido interés de los turistas por este tipo de alojamiento podría aprovecharse este recurso en pro de la competitividad de España como destino turístico. Dicha gestión eficiente pasa obligatoriamente por su regulación, de tal forma que nuestro país no sólo disponga de un mayor número de infraestructuras de alojamiento en uso, lo cual le otorga una mayor ventaja comparativa a España como destino turístico respecto a otros, sino también de un uso mucho más eficiente de las mismas a medio y largo plazo, revirtiendo en una mayor ventaja competitiva de nuestro país (aludiendo a la teoría de ventaja comparativa y ventaja competitiva de los destinos turísticos de Crouch y Ritchie -Crouch & Ritchie 1999; Crouch, 2011; Ritchie & Crouch, 2003). El nuevo contexto en el que compiten los alojamientos turísticos debe ser repensado, ya que, tal y como Botsman y Rogers (2010) argumentan, el consumo colaborativo dentro del entorno p2p no es una moda pasajera, sino que ha llegado para quedarse.

3. El Consumo colaborativo en el entorno p2p y el alquiler de Viviendas De Uso Turístico

El consumo colaborativo es un fenómeno reciente que ha comenzado a transformar la forma de hacer negocios a nivel global (Botsman, 2010), pasando en la mentalidad del consumidor de la necesidad de posesión, a una demanda de “acceso” a los bienes y servicios, sin necesidad de poseerlos (Botsman y Rogers, 2010). En el caso del turismo, y más concretamente en el subsector del alojamiento, el consumo colaborativo se basa en la idea de compartir una propiedad y facilitar el acceso a la misma a otros usuarios, ya sea de manera gratuita o bien mediante el pago por su uso. En el segundo caso, estas prácticas se basan en la rentabilización de la inversión en el alojamiento por parte del propietario mediante su alquiler para fines de alojamiento turístico, ya sea con o sin intermediarios. Siendo éste uno de los ejemplos más claros de consumo colaborativo en turismo, incluso mucho antes de que apareciese el término como tal (Algar, 2007).

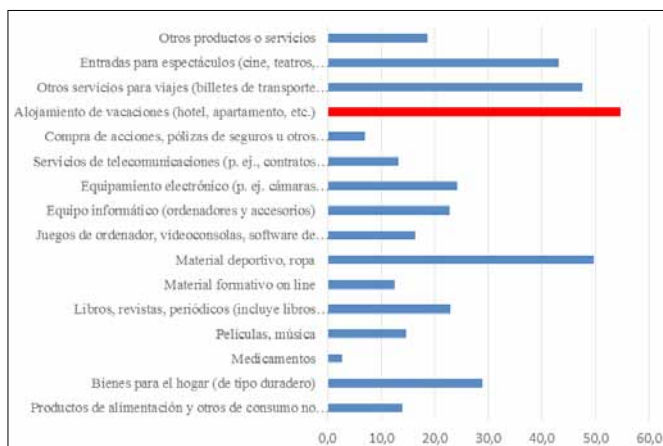
Este modelo se ha defendido mediante el argumento de su favorecimiento de la sostenibilidad económica, ambiental y social al favorecer la democratización en el acceso a los bienes (Heinrichs, 2013; Hernández, 2014), aportando concretamente al turismo un importante número de microemprendedores, pero también la proliferación de economía informal (Ramos Soto y Gómez Brena, 2006), tal y como ya denunciaba el mencionado informe de EXCELTUR (2015)

En el sector turístico el consumo colaborativo o intercambio entre iguales se ha adscrito al término *turismo p2p (peer to peer)* (Pizam, 2014). El paso de consumidor a *prosumidor* (usuario que no sólo consume información sino que también la produce y comparte -Toffler, 1980-, en este caso en la red - Weiermair, 2006) gracias a la web 2.0 se ha agrupado en la denominación de *travel 2.0* (Guevara Plaza, 2008; Tennyson, 2011; Bremner, 2012). En este cambio de modelo la relación entre empresa y cliente se ha transformado hasta el punto en el que la información que puede hacer decidir el hotel o el destino está cada vez más, si cabe, generada y controlada por el viajero, el cual, utilizando como herramientas la web 2.0 y las redes sociales, recoge información de experiencias de otros usuarios, comprueba la veracidad de la información que da la empresa para conocer las experiencias de otros usuarios y comprobar si la información que le damos es auténtica y verdadera.

Pero en el turismo p2p las interacciones pueden ir más allá que el mero intercambio de información, de ahí su adscripción al consumo colaborativo. En este sentido Pizam lo define como el entorno en el que “los individuos realizan transacciones directamente con otros individuos través de una plataforma de Internet gestionada por una tercera parte, para ofrecer y comprar una variedad de productos, servicios de viaje incluidos, tales como alojamiento, alquiler de vehículos, alimentos y bebidas, y guías turísticas” (2014, p. 118). Botsman y Rogers (2010), pioneros en su estudio, analizan el turismo p2p como un fenómeno en alza que otorga una mayor importancia al acceso a un bien que a su posesión, siendo más relevante la experiencia turística que la propiedad de un bien, idea también desarrollada por Moltz (2013). Lo inmaterial frente a lo material, por tanto. Esta forma de consumo colaborativo de un inmueble destinado a fines turísticos se basa fundamentalmente en la reputación del usuario que ofrece su bien y la confianza de su consumidor potencial (Botsman y Rogers, 2010). Esta dialéctica entre reputación y confianza en el espacio virtual deriva principalmente de la ya mencionada figura del prosumidor, ya que el usuario del *travel 2.0* opina sobre los productos que ha consumido previamente y tiende a consultar las opiniones de los demás antes de comprar un bien o servicio (Vermeulen y Seegers, 2009), lo cual otorga al viajero un protagonismo fundamental en el proceso de adquisición de estos servicios (Casaló et al., 2011; Labrecque, 2013).

Dentro del turismo, el subsector del alojamiento se ha visto claramente afectado por el uso de las TIC. Los últimos datos del INE (2015) señalan que el alojamiento turístico es el producto más adquirido por los españoles cuando realizan una compra por Internet, donde el 55% de los usuarios empleó la red con este fin, seguidos de manera inmediata por la compra de otros servicios destinados a viajes (Gráfico 5). Datos que, por tanto, evidencian la relevancia de Internet en la comercialización de los productos turísticos.

Gráfico 5: Uso de comercio electrónico con fines privados o para el hogar por tipo de producto (2015)



Fuente: INE, 2015

Según Romero (2014b) dentro del consumo colaborativo el alojamiento turístico puede darse en tres ámbitos: alojamiento temporal p2p, intercambio de casas o habitaciones en pisos compartidos. Si atendemos específicamente al primer fenómeno, que es el que más controversia ha generado dada su competencia directa con alojamientos reglados, Pizam (2014) señalaba en su definición que este tipo de intercambio comercial entre usuarios se daba “en una plataforma de Internet gestionada por una tercera parte” (2014, p. 118). Con este tercer agente, en este caso gestor, se refiere precisamente a las webs p2p, que son precisamente las que gestionan las VUT.

En general, siguiendo nuevamente a Romero (2014b) los modelos de gestión de este tipo de Alojamiento temporal p2p de las VUT pueden ser:

- Modelo de pago por anfitrión: es propietario, quien, además de publicar la vivienda en determinadas plataformas, realiza un desembolso por la realización de la transacción.
- Modelo de pago por alojados: son los alojados los que corren con el gasto de la comisión que las plataformas cobran por proporcionar el servicio
- Modelo comisionado mixto: distribuye la comisión entre los 2 agentes implicados directamente en la actividad. Abonan las comisiones tanto el anfitrión como la persona que quiere disfrutar del alojamiento.
- Modelo sin ánimo de lucro: facilita el contacto a través de una plataforma que pone en común demandantes con oferta de una determinada actividad sin cobrar comisiones por el servicio.

Aunque la pionera fue Airbnb, creándose en 2008 con la idea pionera de comercializar alojamientos en cualquier parte del mundo a través de Internet (Airbnb, 2015), en los últimos años han surgido numerosas web p2p dedicadas al alquiler de VUT, siendo las más relevantes las que se detallan a continuación en la Tabla 3.

Tabla 3: Principales webs p2p dedicadas a la intermediación en el alquiler de VUT por modelo de comercialización

Web p2p	Modelo de comercialización
Airbnb	Modelo comisionado mixto
Alterkeys	Modelo de pago por anfitrión
Bedycasa	Modelo de pago por anfitrión
Bemate	Modelo comisionado mixto
Casapordías	Modelo de pago por alojados
Couchsurfing	Modelo de pago por alojados
Homeaway	Modelo de pago por anfitrión
Niumba	Modelo de pago por anfitrión
Ok Apartment Barcelona	Modelo de pago por alojados
OnlyApartments	Modelo de pago por anfitrión
Rentalia	Modelo de pago por anfitrión
Villas	Modelo de pago por anfitrión
Wimdu	Modelo de pago por alojados
Workaway	Modelo de pago por alojados
Workyland	Modelo sin ánimo de lucro
WWOOFER	Modelo sin ánimo de lucro
9flats	Modelo de pago por anfitrión

Fuente: Elaboración propia a partir de Romero (2014a)

En relación a la facturación de este tipo de webs p2p, según el estudio de Euromonitor International para la World Travel Market (Euromonitor International, 2014), éstas generaron en 2013 unas ventas valoradas en 30.958 millones de euros, cifra que se espera crezca un 19% hasta alcanzar en 2018 los 36.515 millones de euros.

En cuanto al perfil de usuario de estas webs p2p dedicadas al alquiler de VUT, dado el carácter muy reciente del fenómeno, apenas existen estudios que lo analicen, por lo que nos remitiremos al único que se ha dedicado a ello en nuestro país, el *Primer Barómetro Homeaway del Alquiler Vacacional en España* realizado por el Instituto Multidisciplinar de la Empresa de la Universidad de Salamanca para la ya mencionada empresa Homeaway (2014). La muestra para el estudio fueron 2.077 individuos residentes en España que hubiesen disfrutado en el período 2011-2014 al menos una vez de una vivienda turística para pasar sus vacaciones o tiempo de ocio. Los resultados principales arrojaron que el usuario del alquiler de VUT está habituado al empleo de Internet como fuente de información y compra, suele elegir este tipo de residencias para viajar en familia o en grupo, cuyo destino suele ser los lugares con costa, sensible al precio y la ubicación de la vivienda, que muestra una gran satisfacción con la experiencia del alquiler y, en parte, dispuesto a compartir su experiencia en la red, contribuyendo al perfil de prosumidor antes mencionado (Instituto Multidisciplinar de la Empresa, 2014).

El análisis anterior lleva a plantearnos cuáles son las causas de este importante crecimiento del fenómeno del alquiler de la VUT en el entorno p2p. Si tenemos en cuenta en primer lugar la causalidad general que ha originado el actual éxito del consumo colaborativo, autores como Philips y otros (2013), Cañigueral (2014) o Algar (2007) señalan que, en general, la actual coyuntura de crisis económica ha llevado a la aparición de numerosas iniciativas en este sentido que han sido recibidas de buen grado por la población al darles la posibilidad de poder acceder a un bien que de otra forma no hubiesen podido disfrutar. Autoras como Gansky (2010) aluden también a factores sociológicos (el valor del aprovechamiento de los recursos por encima de su posesión), ambientales (concienciación sobre el abuso de recursos materiales) y tecnológicos (facilitación de este tipo de consumo a través de la inmediatez que proporcionan las TIC).

En el caso del turismo, asistimos al apogeo del turismo low cost (Cuesta, 2014), dentro del cual autores como Pizam (2014) enmarcan el auge del uso de VUT. Estos autores señalan que el alquiler de una VUT no suele resultar más barato que un hotel, pero al hacerse en grupos de 4 o más personas (Instituto Multidisciplinar de la Empresa, 2014) el coste se reduce considerablemente. En cuanto a la causalidad del desarrollo del alquiler de VUT mediante webs p2p, el principal factor señalado por los autores que han investigado el travel 2.0 y el turismo p2p, es el denominado valor utilitarista de Internet a la hora de adquirir bienes y servicios (Sirdeshmukh et al., 2002; Overby y Lee, 2006; Kim y Oh, 2011; Kim y Han, 2011), es decir, exclusivamente en relación al alojamiento turístico, el ahorro en tiempo y dinero a la hora de efectuar una reserva frente a otros medios. Según estos autores, la web 2.0 permite al viajero una manera mucho más rápida de informarse sobre el alojamiento, tener la posibilidad de comparar ofertas, tomar una decisión y concretar la adquisición, que otros medios como el teléfono o la reserva presencial. Por otra parte, el viajero 2.0 (Schegg et al., 2008) es un consumidor cuya principal fuente de información y opinión son otros viajeros y lo que éstos comentan en Internet, por lo que la posibilidad que otorgan estas webs p2p de visualizar opiniones y comentarios de los usuarios puede ser apreciado como un valor añadido por el consumidor potencial (Tennyson, 2011; Bremner, 2012).

Sin embargo, como ya se ha especificado previamente, las críticas a este modelo no han tardado en surgir, por ejemplo según Hosteltur dichas plataformas “han irrumpido con fuerza en el sector del alojamiento convirtiéndose en pocos años en un amenazante competidor que, según denuncian los empresarios del sector hotelero y de apartamentos reglados, no opera con las mismas reglas del juego que los establecimientos turísticos legalmente registrados, lo que les deja en inferioridad de condiciones” (2014a, p.7). De esta forma, en este auge del alquiler de VUT en el entorno p2p surgen distintas problemáticas, especialmente desde el punto de vista legal (Franch Fluxá y Ribas Conrado, 2013; Hall, 2015) cuyo abordaje es inminente, cuestiones a las que nos referiremos en el siguiente epígrafe.

4. Conveniencia o no de la regulación del fenómeno de las viviendas de uso turístico

No es posible en la actualidad negar la incidencia del fenómeno de las viviendas de uso turístico. Pieza importante de la economía colaborativa y más en concreto del turismo colaborativo, en los últimos años ha revolucionado el concepto del alojamiento turístico. Como se ha señalado anteriormente, la proliferación en la conversión de viviendas particulares en alojamientos que ofrecen servicios

turísticos y que se ofertan por internet ha crecido de manera exponencial, satisfaciendo con ello la demanda de alojamientos económicos. Respaldo por la inexistencia de un marco regulatorio, lo que en principio parecía un fenómeno turístico pasajero y con poca incidencia, se ha convertido en todo un quebradero de cabeza por la problemática que ha generado (fiscal, laboral, protección de los consumidores, competencia desleal, etc.).

Mucho se ha discutido acerca de si debe regularse el turismo colaborativo u optar por una autorregulación. En este sentido, conviene considerar como punto de partida la delimitación del turismo colaborativo que autores como Russo (2015) realiza y en el que engloba un modelo puro frente a uno híbrido de turismo colaborativo. Considerando que esta tipología de turismo constituye un mecanismo de cooperación entre sujetos insertos en una comunidad virtual (turismo p2p), el modelo puro se caracteriza por la inexistencia de una transacción económica. Con ello, lo que se produce es un intercambio de servicios turísticos entre individuos, primando el disfrute vacacional del turista en detrimento del aspecto económico. Dentro de este modelo se insertan sistemas de alojamiento aparecidos en los últimos años como el *couchsurfing* (2015), acoger viajeros en el sofá de casa; *homeexchange* (2015), intercambios de casas completas entre personas; o el *nightswapping* (2015), por el que se ofrece alojamiento en la habitación de invitados.

Fuera de estos modelos puros y que sin duda alguna dadas sus características configuran el turismo colaborativo, las plataformas ya mencionadas, que a través de internet ofrecen el alquiler de viviendas (*vid.* Airbnb o Wimdu), sirven como intermediario entre el propietario que quiere obtener dinero por el ofrecimiento de la misma y el turista que busca un alojamiento. A ello se suma la circunstancia de que estas plataformas cobran una comisión (Daniel Núñez: 2014), lo que ha conllevado a que realmente no se pueda insertar dentro del turismo colaborativo puro, sino asociarse a un modelo “híbrido” en el que existe una motivación comercial que desvirtúa el trasfondo y finalidad “colaborativa” de este nuevo turismo p2p.

Dado el desarrollo imparable del turismo colaborativo, ha surgido un importante debate acerca de si se deben poner límites al mismo atendiendo a los problemas que genera. Resulta sin duda interesante en España el planteamiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), la cual apuesta porque se intervenga de manera externa en la economía colaborativa justamente lo necesario ya que “una regulación innecesaria o desproporcionada perjudicaría a los consumidores y al interés general, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva” (CNMC, 2014). Del conjunto de pronunciamientos que ha emitido dicho ente, parece extraerse una defensa a ultranza de la economía colaborativa por los efectos positivos sobre la competencia, que obligan a los proveedores tradicionales a innovar y a reducir sus márgenes y precios, la asignación más eficiente de los recursos infrautilizados o la generación de una mayor oferta para el consumidor. De todos modos, para evaluar la trascendencia de la economía colaborativa y en ella del turismo colaborativo, la CNMC (2014b) emitió una consulta pública para valorar su impacto y consecuencias. En cuanto a las viviendas de uso turístico, la Directiva de servicios y su trasposición a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, constituían un punto esencial y con ello el enlace con la problemática de asumir los requisitos asociados al ejercicio de la actividad. Con ello, se partía del dilema que conllevaba el asumir dicho requisito, el cual ofrece tanto la ventaja de proporcionar una mayor seguridad y protección sobre los consumidores, pero también el riesgo en la elevación del coste del servicio. Debe tenerse en cuenta que el aspecto esencial a debatir es el de considerar si los propietarios de las viviendas con la acción del ofrecimiento de la misma a los turistas están ejerciendo una actividad turística, actividad que si se considera la oferta de un alojamiento turístico parece poco inconcebible que juegue con unas reglas distintas al de por ejemplo el sector hotelero.

De todos modos, y aún a pesar de la constante crítica de dicho sector, la CNMC (2014b) aboga, como decimos, por señalar que la “ausencia de regulación podría ser, en algunos casos, la solución óptima” y si existiera, debiera ser proporcionada y en todo caso “por existencia de fallos en el mercado” (externalidades, información asimétrica...). Tal es la defensa de esta postura, que se ha pronunciado recientemente en relación con la normativa aprobada sobre VUT tanto en Madrid (CNMC, 2015), como en Canarias (CNMC, 2015b), valorando negativamente el intervencionismo de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, ha surgido en el seno de las Comunidades Autónomas un conjunto normativo destinado a regular dicho fenómeno. Así, Andalucía (Decreto 28/2016, de 2 de febrero, *de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos*), Aragón (Decreto 80/2015, de 5 de mayo del Gobierno de Aragón, *por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón*), Canarias (Decreto 113/2015,

de 22 de mayo, *por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias*), Cataluña (Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, *de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico*), Comunidad de Madrid (Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, *por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid*), Comunidad Valenciana (Decreto 92/2009, de 3 de julio, *por el que se aprueba el reglamento de alojamientos turísticos y empresas gestoras de la Comunidad Valenciana*), Galicia (art. 65 bis Ley 7/2011, de 27 de octubre, *del Turismo de Galicia* y Decreto 52/2011, de 24 de marzo, *por el que se establece la ordenación de apartamentos y viviendas turísticas en la Comunidad Autónoma de Galicia*), Islas Baleares (Ley 8/2012, *de Turismo de Illes Balears*, y Decreto 20/2015, de 17 de abril, *de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears*) y Principado de Asturias (Decreto 34/2003, de 30 de abril, *de viviendas vacacionales*), cuentan con normativa aprobada de manera más o menos reciente.

En el caso de Andalucía, Aragón, Canarias y Comunidad de Madrid (a la espera de la aprobación, entre otras, de la nueva normativa catalana o riojana), la aparición de dichas regulaciones viene en consonancia con la modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, *de arrendamientos urbanos* (en adelante, LAU), por la Ley 4/2013, de 4 de junio, *de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. Con ello, se excluye de la aplicabilidad de la LAU “la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa”, situación que deriva a la normativa sectorial específica [(Costas Rodal, 2013) y Berrocal Lanzarote, 2013]. Si se profundiza en las razones de esta exclusión, se comprueba la alusión directa al aumento significativo del uso del alojamiento privado para el turismo y las situaciones de intrusismo y competencia desleal generadas y que influyen negativamente en la calidad de los destinos turísticos.

Resulta sin duda necesario delimitar claramente cuándo y cómo se produce el tránsito hacia esa normativa sectorial específica, sobre todo teniendo en cuenta la existencia en nuestro país de la figura del arrendamiento de temporada. Es por ello necesario establecer hasta dónde se puede considerar que el ofrecimiento de una vivienda por su propietario entra dentro de configuración legal dada a la VUT en la LAU, con las consecuencias que ello conlleva, o si por el contrario simplemente estamos ante la figura clásica del arrendamiento de temporada y con ello fuera de toda problemática normativa que se cierne sobre las viviendas de uso turístico.

En realidad, el hecho de ceder una vivienda durante un cierto periodo de tiempo para su disfrute vacacional (vacaciones, fines de semana, etc.) es un hecho que se da en España desde hace décadas, si bien no tenía tanta repercusión como en la actualidad debido a la inexistencia de internet como eje articulador del negocio entre particulares. El arrendamiento de temporada (art. 4.3 LAU), como se ha señalado, está y ha estado presente en nuestra normativa, respaldándose con ello la acción de los propietarios de las viviendas acerca de su libre disposición, siempre teniendo presente el derecho a la propiedad (art. 348 Código Civil) y la libertad de contratación (art. 1254 Código Civil).

La circunstancia de la derivación que se hace ahora hacia la “legislación específica” no hay que entenderla en el sentido de su regulación por las Comunidades Autónomas a través de “nuevo contrato civil” (Martos Calabrús, 2014: pp. 92-93). Teniendo en cuenta la existencia del arrendamiento de temporada y con ello el respaldo legal a las cesiones temporales de una vivienda, conviene señalar que el aspecto que desvirtúa su aplicación es que se produzca una cesión del inmueble con prestación de servicios turísticos, hecho que no tiene cabida en la propia configuración del arrendamiento de temporada (Martínez Canellas, 2014). Estas situaciones son las que entran de lleno en la modificación introducida en la LAU, al hablarse de que la vivienda se ceda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, además de ser comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa (art. 5.e LAU).

El modo de comercialización de la vivienda, la condición de empresario dada la habitualidad que se asocia a la actividad y, sobre todo, el ofrecimiento de servicios turísticos nos llevará a la exclusión del arrendamiento de temporada al encontrarnos ante una actividad turística a la que asociar otra tipología contractual muy utilizada en este ámbito como es el contrato de alojamiento turístico o de hospedaje, contrato mixto en el que se combina el arrendamiento de cosa con el arrendamiento de servicios y que por su atipicidad, sí que históricamente se ha moldeado a través de normas turísticas. Esta situación,

sumada a la consideración de una actividad turística, allana el camino legal a la aparición de la normativa autonómica, sobre todo encaminada a reglar el ejercicio de dicha actividad turística.

No se debe olvidar que la intervención del derecho administrativo sobre las VUT no es algo nuevo, sino que ya se remonta a la Orden de 17 de enero de 1967, *por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico*, norma en la que se apuntaba la necesidad de diferenciar el arrendamiento de temporada (arrendamiento de una vivienda amueblada) y las situaciones asemejadas a la oferta de un alojamiento turístico en que lo característico era “el conjunto de asistencias que recibe el cliente de la empresa desde el momento mismo de la ocupación del alojamiento”. A dicha Orden se debe sumar el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, *de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales*, en donde además de delimitar de manera más o menos clara lo que entender por viviendas turísticas vacacionales, se recogía la necesidad de notificar a la Administración el hecho de que se produjera una dedicación turística de la vivienda, todo ello como paso previo para su apertura y funcionamiento. Con ello, todas estas situaciones son las que se consideran excluidas del arrendamiento de temporada y de ahí su regulación por parte de la normativa turística.

5. Respuestas normativas: la intervención de las Comunidades Autónomas

Como se ha expuesto anteriormente, la dedicación turística de la vivienda por parte de su propietario conlleva el dar cuenta a la Administración pública del inicio del ejercicio de dicha actividad turística. Como punto de partida, es imprescindible detenerse en la delimitación conceptual y en concreto qué debe entenderse como VUT, independientemente de la denominación que se le dé (vivienda de uso turístico, vivienda vacacional, vivienda turística, etc.).

En realidad, todas las normativas autonómicas aprobadas están en consonancia con la definición recogida en el art. 5.e LAU, extrayéndose de la misma diferentes aspectos clave a concretar tales como la cesión temporal de uso, su habitualidad, el objeto de la cesión, el sistema de comercialización o la finalidad lucrativa de la actividad. No obstante, sí que debe incidirse en su diferenciación con el apartamento turístico asociado a la idea de conjunto de viviendas que conforman una unidad y que se ofrecen en su totalidad. En este sentido, se puede encontrar en más de una normativa el que se excluya del concepto de vivienda de uso turístico a aquellos conjuntos formados por dos o más viviendas pertenecientes a un mismo propietario o explotadas por un mismo gestor que estén ubicadas en el mismo inmueble, circunstancia que se deriva hacia la normativa reguladora de los apartamentos turísticos (Aragón, art. 4.2.b del Decreto 80/2015, de 5 de mayo).

Continuando con la delimitación conceptual, cuando se habla de cesión debe entenderse que se trata de una cesión temporal de la vivienda que, a su vez, debe cederse completa, amueblada, en condiciones de uso inmediato y con servicios accesorios. Realmente esta cesión debe unirse a la circunstancia de que la misma se produce de manera habitual por el propietario, existiendo por tanto una profesionalidad en la prestación del alojamiento. La existencia de esta profesionalidad (habitualidad) dependerá en gran medida de la regulación de que se trate, variando, por ejemplo, entre la cesión de dos o más veces dentro del periodo del año o una vez al año, “pero en repetidas ocasiones” (Canarias, art. 2 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo) o los tres meses continuados durante el año natural expuestos en la normativa de la Comunidad de Madrid (art. 3.2 del Decreto 79/2014, de 10 de julio).

A su vez, la cesión plantea problemas normativos dado el enfoque que se ha dado por las diferentes Comunidades Autónomas, en concreto cuando nos referimos a la cesión mínima y máxima permitida. En este sentido, resulta sin duda curioso el establecimiento de un periodo mínimo de cesión de cinco días recogido en la normativa madrileña (artículo 17.3 del Decreto 79/2014, de 10 de julio), planteándose serios interrogantes acerca de su finalidad y sobre todo la conveniencia de dicha medida. Fuera de los razonamientos basados en los estudios de ocupación, parece poco coherente la adopción de este acotamiento si en realidad no se está pensando en un desplazamiento de la oferta de alojamiento a corto plazo hacia el sector hotelero, situación a la que sumar el hecho de la pérdida de competitividad del sector de las viviendas de uso turístico, sector regulado no hay que olvidar en esta Comunidad Autónoma, que impide un juego limpio entre operadores (CNMC, 2015).

Menos problemático resulta el aludir a los periodos máximos de cesión, siempre teniendo en cuenta, retomando la finalidad del arrendamiento de temporada, que estamos una cesión por un corto periodo de tiempo sin que en ningún caso se pueda considerar el establecimiento de la residencia habitual del turista, caso poco probable pero que, por ejemplo, se está dando en relación a los campings como

consecuencia del establecimiento de amplios periodos de permanencia (Guillén Navarro, 2014). De todos modos, en las regulaciones se pueden encontrar periodos tasados como el de dos meses en Andalucía (art. 1.2.b del Decreto 28/2016, de 2 de febrero), un mes por usuario en Aragón (art. 2.c del Decreto 80/2015, de 5 de mayo) o los treinta y un días en Cataluña (art. 66.3 del Decreto 159/2002, de 20 de noviembre).

Otro problema importante es el relativo a la posibilidad de cesión de habitaciones de manera individual. Aunque la casi totalidad de la normativa aprobada sigue en la línea de la LAU de identificar la VUT con la cesión de la vivienda completa, se pueden encontrar excepciones. Así, y a la espera de la nueva regulación catalana, la norma andaluza introduce serios cambios al permitir la aparición de la cesión por estancias (art. 5.b del Decreto 28/2016, de 2 de febrero), circunstancia que plantea serios interrogantes aún más cuando en la vivienda se establezca la residencia habitual del propietario con los consiguientes problemas de compatibilizar la labor de inspección por parte de la Administración pública y el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 de la Constitución Española).

Regresando a la delimitación conceptual, un aspecto básico, como se ha señalado anteriormente, es que la vivienda debe ofrecerse con unos requisitos funcionales y de equipamientos, hecho que matiza esa diferenciación con el simple arrendamiento de temporada. En este sentido, las regulaciones exigen que las VUT deban estar amuebladas, en perfectas condiciones de limpieza e higiene y dotadas de aparatos y enseres necesarios para su uso inmediato. Profundizando en éstos, cabe mencionar la regulación canaria (art. 10 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo), la cual detalla el equipamiento mínimo concretado para cada una de las estancias (equipamiento general, dormitorio, baño y cocina), o la regulación andaluza que exige que la vivienda cuente con equipos de refrigeración o calefacción según la temporada de apertura (art. 6 del Decreto 28/2016, de 2 de febrero), normativas que destacan sobre otras como la aragonesa, que habla en términos generales (mobiliario, cubertería, menaje, lencería), o la madrileña, que hace referencia a la cesión de la vivienda amueblada, equipada y en condiciones de uso inmediato con la única indicación de la necesidad de acceso inalámbrico a internet-wifi (art. 18.3 del Decreto 79/2014, de 10 de julio). A todos estos requisitos mínimos hay que señalar la introducción por parte de las normativas de otra serie de obligaciones en cuanto a la atención de consultas (hojas de reclamaciones, teléfono de contacto) y servicios de asistencia y mantenimiento de las viviendas, todo ello encaminado a proteger al consumidor-usuario y que vienen en consonancia con la consideración de encontrarnos ante una actividad de alojamiento turístico. Además, no se puede obviar la regulación contractual introducida en Andalucía, la cual recoge toda una serie de disposiciones relativas a la formalización del contrato, acceso a la vivienda, precio y reservas (arts. 7 y 8 del Decreto 28/2016, de 2 de febrero).

Un último aspecto a determinar es el relativo a los canales de promoción turística. En este sentido, existe cierta discrepancia entre normativas, aunque todas apuestan por tomar como eje central aquellos basados en la intermediación virtual. No obstante, conviene puntualizar la necesidad de establecer qué se debe considerar como tales, huyendo por tanto de las definiciones opacas como la que se recoge en Aragón (Consejo Económico y Social de Aragón, 2014) o el caso de la Comunidad de Madrid, en donde ni siquiera se incluye una pormenorización o al menos una delimitación de los mismos (artículo 2.2 del Decreto 79/2014, de 10 de julio). De las regulaciones actualmente aprobadas, se puede destacar la canaria en donde se incluye un largo listado que abarca más allá de los canales virtuales, en concreto, “las agencias de viajes, centrales de reserva y otras empresas de intermediación y organización de servicios turísticos, incluidos los canales de intermediación virtuales; páginas webs de promoción, publicidad, reserva o alquiler; y publicidad realizada por cualquier medio de comunicación” (art. 2.b del Decreto 113/2015, de 22 de mayo). La idoneidad de esta regulación viene en consonancia con el hecho de que los mecanismos de publicitación y de contacto con el turista que busca un alojamiento son múltiples, de ahí la necesidad de ofrecer una delimitación amplia al respecto.

6. Inicio de la actividad

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, los propietarios que quieran destinar su vivienda a un uso turístico deben comunicar este hecho a la Administración pública a través de la presentación de la pertinente declaración responsable a la que acompañar diferente documentación. Esta obligación se pone en consonancia con la Directiva de servicios y su trasposición a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, situación de equiparación con el resto de establecimientos de alojamiento turístico y

que por ello poco se entiende la postura crítica en este aspecto de la CNMC (2015b). A fin y al cabo este sistema de comunicación a la Administración, adaptada a las reglas comunitarias, sigue la formalidad que ya imponía el derogado Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre.

También problemático es lo relativo a la documentación que se debe acompañar a esta declaración responsable. Las normativas aprobadas de nuevo difieren, si bien hay aspectos interesantes a destacar como es la incorporación de un plano de la vivienda firmado por técnico competente y visado por el colegio profesional correspondiente (Comunidad de Madrid); el cumplimiento de la normativa vigente en materia de habitabilidad y seguridad para su uso residencial como vivienda; la declaración que en los estatutos de la comunidad de propietarios no exista prohibición expresa que impida destinar la vivienda a este uso turístico (Canarias o Aragón) o la declaración responsable acerca de la compatibilidad del uso con el planeamiento urbanístico del municipio o, en su caso, la disposición de las autorizaciones municipales que fueren necesarias para el ejercicio de la actividad en el inmueble de que se trata (Aragón o Cataluña).

De toda esta documentación, no debe pasarse por alto la incidencia de las comunidades de propietarios y del planeamiento en la expansión del fenómeno de las VUT (Guillén Navarro, 2015). Como se comprueba, algunas regulaciones optan por la necesidad de que los propietarios tengan presente la compatibilidad de su actividad con los estatutos de las comunidades de propietarios, asumiendo estas últimas un rol importantísimo en el proceso de implantación con el correspondiente sometimiento al régimen de propiedad horizontal (Ley 49/1960, de 21 de julio, *sobre propiedad horizontal*). Tras esta obligación subyace el debate acerca de si la aparición de una vivienda turística en un inmueble puede alterar la pacífica convivencia vecinal, que ya por sí se ve alterada continuamente por la convivencia entre vecinos residenciales. No son pocas las personas que aluden a que sin duda el tránsito continuo de turistas en el edificio no sólo puede conllevar graves problemas de convivencia sino la degradación de las zonas comunes, todo ello como consecuencia de la aparición de inquilinos que poco les afecta estas situaciones por su estancia temporal en el inmueble y su objetivo en mente de disfrute vacacional.

No obstante, no es sólo a esta problemática a la que se debe atender sino también a la alteración del modelo urbanístico recogido en el Plan General de Ordenación Urbana del municipio en cuestión como consecuencia de la proliferación de las viviendas de uso turístico. En este sentido, son continuos los debates generados en torno a los conflictos surgidos entre vecinos y turistas en ciertos barrios de Barcelona que incluso han conllevado una “criminalización” de estos últimos (Plataforma pro viviendas turísticas, 2015). Según los datos de Exceltur (2015b), las rentas anuales percibidas por los particulares que anuncian sus viviendas en las plataformas *p2p* ascienden a casi 1.900 millones anuales; es por ello que no es de extrañar situaciones en las cuales ciertos inmuebles de Barcelona han sufrido un desplazamiento de residentes en beneficio de turistas como consecuencia de la rentabilidad económica del alquiler de la vivienda a corto plazo, lo que conlleva a pensar en el surgimiento de una “gentrificación turista”. De todos modos, hay que señalar que aunque el uso turístico dado a esta tipología de vivienda se puede asociar claramente a un uso terciario y por lo tanto, en principio, no incompatible con el uso residencial, sí que es necesario que la ordenación urbanística incluya una regulación detallada de los usos de cada ámbito con el objeto de que se pueda “concretar, limitar, condicionar o prohibir distintas modalidades turísticas en atención a las circunstancias de cada caso” (Generalitat Valenciana, 2015).

7. Conclusión

Atendiendo al estudio de la incidencia de las VUT en nuestro país, no cabe duda de la necesidad de implementar ciertas pautas o controles sobre la actividad de los propietarios siempre y cuando ésta se adecue a los criterios marcados en cuanto a la puesta en el mercado del ofrecimiento de un servicio turístico de manera habitual y lucrativa. Más allá del escudo protector que ofrece el derecho a la propiedad, la prestación de servicios turísticos y en sí la conversión de la vivienda en un establecimiento de alojamiento turístico lleva consigo la equiparación con el resto de operadores para conseguir esa competitividad en igualdad de condiciones que tanto defiende la CNMC.

Estamos ante un fenómeno global, la expansión del turismo colaborativo no es un problema que sólo atañe a nuestro país, de ahí la necesidad de evaluar y tomar las medidas necesarias al respecto. Como decimos, es un fenómeno creciente que puede trastocar ya no sólo el modelo turístico español, sino también el urbanístico, además de generar importantes conflictos vecinales en el seno del inmueble.

La opacidad sobre la que se ha venido moviendo debe dar paso a una claridad de intenciones en las que todas las partes vean defendidos sus intereses y en la que el turista sea el beneficiado de todas aquellas medidas que se tomen al respecto.

Bibliografía

Airbnb

2015. *Airbnb*. Recuperado de <http://www.airbnb.es/>

Algar, R.

2007. "Collaborative consumption". *Leisure Report*, 2007(4): 16-17.

Berrocal Lanzarote, A.I.

2013. "Análisis de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas". *Actualidad civil*, 7-8.

Botsman, R.

2010. "The case for collaborative consumption" (conferencia). *Sidney: TED*. Recuperado de https://www.ted.com/talks/rachel_botsman_the_case_for_collaborative_consumption.

Botsman, R. & Rogers, R.

2010. *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. Nueva York: Harper Collins

Bremner, C.

2012. *Understanding the 21th Century traveler*. Edimburgh: Euromonitor

Brandis, D.

2012. "La vivienda secundaria como forma de alojamiento turístico en la Comunidad de Madrid (1970-2010)". *Polígonos: Revista De Geografía*, 23: 147-179.

Cañigueral, A.

2014. "Consumo compartido, un nuevo tipo de negocio que juega al alza". *Harvard Deusto Márketing y Ventas*, 121: 40-49

Casaló, L.; Flavián, C.; Guinalú, M.

2011. "Understanding the intention to follow the advice obtained in an online travel community". *Computers in Human Behavior*, 27(2): 622-633.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

2014. "*Economía colaborativa y regulación*. Blog 16 de junio de 2014", Recuperado de: <http://cnmcblog.es/2014/07/16/economia-colaborativa-y-regulacion/>(septiembre de 2015).

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

2014b. *Consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y economía colaborativa*. Recuperado de: <http://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informesyestudiossectoriales/estudiodeconom%C3%ADacolaborativa.aspx>(octubre de 2015).

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

2015. *La CNMC recurre el Decreto de la Comunidad de Madrid que regula los apartamentos y viviendas de uso turístico*. Nota de prensa de 13 de marzo de 2015. Recuperado de: http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/notasdeprensa/2015/PROMOCION/20150313_NP_ApartamentosMadrid.pdf (octubre de 2015)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

2015b. *La CNMC requiere al Gobierno de Canarias que suprima o modifique distintos artículos de su reglamento de viviendas vacacionales*. Nota de prensa. De 18 de septiembre de 2015. Recuperado de: <http://www.cnmc.es/LinkClick.aspx?fileticket=xNLZjimcnIc%3d&portalid=0&language=es-ES> (octubre de 2015).

Consejo Económico y Social de Aragón

2014. *Dictamen sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de las VUT en Aragón (Dictamen 5/2014)*. Zaragoza, Consejo Económico y Social de Aragón

Costas Rodal, L.

2013. "Principales novedades introducidas en la LAU/94 por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas", *Aranzadi civil-mercantil. Revista doctrinal*, 2(6): 35-42.

Couchsurfing

2015. *Funcionamiento del modelo Couchsurfing*. Recuperado de: <http://www.couchsurfing.com/about/about-us/>(septiembre de 2015).

- Crouch, G. I.
2011. "Destination competitiveness: An analysis of determinant attributes", *Journal of Travel Research*, 50: 27-45.
- Crouch, G.I. y Ritchie, J.R.B.
1999. "Tourism, competitiveness and societal prosperity". *Journal of Business Research*, 44: 137-152.
- Cuesta, F.
2014. "La sociedad lowcost y el nuevo cliente de la empresa turística". *Jornadas profesionales de turismo. En tren de las tendencias*. Bilbao, 9 de mayo
- Daniel Núñez, J.
2014. "Consumo colaborativo, ¿qué supone para el sector?: el rápido crecimiento de plataformas P2P y su influencia en el turismo". *Tecnohotel: revista profesional para la hostelería y restauración*, 461: 36-39.
- Exceltur
2015. *Perspectivas turísticas. Valoración empresarial del año 2014 y perspectivas para 2015*, 51. Recuperado de: <http://exceltur.org/wp-content/uploads/2015/01/Informe-Perspectivas-N51-Balance-2014-y-perspectivas-2015-Definitivo-Web.pdf>
- Exceltur
2015b. *Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y retos asociados*. Recuperado de <http://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2015/06/Alojamiento-tur%C3%ADstico-en-viviendas-de-alquiler-Impactos-y-retos-asociados.-Informe-completo.-Exceltur.pdf> (agosto de 2015).
- Euromonitor International
2014. *World Travel Market Global Trends Report 2014*. Recuperado de: <http://go.euromonitor.com/rs/euromonitorinternational/images/WTM-2014.pdf>
- Franch Fluxá, J. y Ribas Conrado, J.F.
2013. "El alquiler de viviendas para uso vacacional. Perspectiva actual, problemas y propuestas legales". *Estudios Turísticos*, 196: 33-57.
- Gansky, L.
2010. *La Malla. El futuro de los negocios es compartir*. Ediciones Gestión 2000
- Generalitat Valenciana
2015. *Consulta a la Direcció general d'evaluació ambiental y territorial*. Recuperado de: <http://www.agricultura.gva.es/documents/20551182/161373548/15-02-18+Viviendas+tur%C3%ADsticas+en+edificios+de+uso+terciario.pdf/a62bc5a2-0c72-45c7-b7b5-61dd140de09e;jsessionid=88EF7919F278B5FD1779BD716E641DF3.node1> (octubre de 2015).
- Gili i Fernández, M.
2003. "Las viviendas de segunda residencia. ¿Ocio o negocio?". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII, 146(052)
- Guevara Plaza, A.
2008. "La Web 2.0 y su aplicación al sector turístico. Travel 2.0". *Bit*, 170: 38-40.
- Guillén Navarro, N.A.
2015. "La vivienda de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 45-46: 101-144.
- Guillén Navarro, N.A.
2014. "El régimen legal de los campamentos de turismo en España: del alojamiento turístico a la residencia habitual de ciudadanos en tiempo de crisis". *Estudios turísticos*, 202: 9-28.
- Hall, C. M.
2015. "Second homes planning, policy and governance". *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure & Events*, 7(1): 1.
- Heinrichs, H.
2013. Sharing Economy: "A Potential New Pathway to Sustainability". *Gaia ecological perspectives for science and society*, 22(4): 228-231.
- HomeExchange
2015. *Modelo de acuerdo HomeExchange*. Recuperado de: http://homeexux.s3.amazonaws.com/affinities/1/pdf/HomeExchangeAgreement_ES.pdf(septiembre de 2015).
- Huete, R., Mantecón, A., Mazón, T.
2008. "¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial?". *Cuadernos de Turismo*, 22: 101-121
- Instituto Multidisciplinar de la Empresa
2014. *Primer Barómetro Homeaway del Alquiler Vacacional en España*. Universidad de salamanca. Instituto Nacional de Estadística

2015. *Resultados nacionales. Utilización de productos TIC por las personas*. Kim, B.; Han, I.
2011. "The role of utilitarian and hedonic values and their antecedents in a mobile data service environment". *Expert Systems with Applications*, 38(3): 2311-2318.
- Kim, B.; Oh, J.
2011. "The difference of determinants of acceptance and continuance of mobile data services: A value perspective". *Expert Systems with Applications*, 38(3): 1798-1804.
- Labrecque, L. I., vordemEsche, J., Mathwick, C., Novak, T. P., & Hofacker, C. F.
2013. "Consumer power: Evolution in the digital age". *Journal of Interactive Marketing*, 27(4): 257-269.
- Mantecón, A., Huete, R.
2011. "Sociological insights on residential tourism: host society attitudes in a mature destination". *European Journal of Tourism Research*, 4(2): 109-122
- Martínez Canellas, A.
2014. "La cesión del uso de la vivienda a no residentes: contrato de alojamiento (de estancias turísticas) en viviendas y el contrato de arrendamiento de temporada, conforme a la Ley del Turismo de las Islas Baleares tras la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos". *Boletín de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears*, 15: 151-176.
- Martos Calabrús, M.A.
2014. "El contrato de arrendamiento de vivienda vacacional tras la reforma del artículo 5 de la LAU por la Ley 4/2013". *Revista de Derecho Civil*, 1(1): 91-102.
- Mazón, T.
2001. *Sociología Del Turismo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
2012. Plan Nacional de Turismo 2012-2015. Recuperado de <http://www.tourspain.es/es-es/VDE/Paginas/PNIT.aspx>.
- Nightswapping
2015. *Funcionamiento del modelo Nightswapping*. Recuperado de: <http://app.nightswapping.com/en/> (septiembre de 2015). Overby, Jeffrey W.; Lee, E.
2006. "The effects of utilitarian and hedonic online shopping value on consumer preference and intentions". *Journal of Business Research*, 59(10): 1160-1166.
- Pizam, A.
2014. "Peer-to-peer travel: Blessing or blight?" *International journal of hospitality management*, 38: 118-119. Plataforma pro viviendas turísticas.
2015. *Vineta*. Recuperado de <http://proviendasturisticas.com/2015/10/21/vineta-3/> (noviembre 2015).
- Ramos Soto A.L., Gómez Brena, R.G.
2006. "¿Qué es la economía informal?". *Observatorio de Economía Latinoamericana*, 60.
- Ritchie, J. R. B., Crouch, G. I.
2003. *The competitive destination: a sustainable tourism perspective*, Wallingford, UK, CABI
- Romero, M.
- 2014^a. "La demanda de segunda residencia en España", *Cuadernos de Información económica*, 243: 61-67
- Romero, A.
- 2014b. "Nuevos modelos de negocio en el sector turístico: Implicaciones del escenario p2p". *XVIII Congreso AECIT*, 26-28 de noviembre de 2014, Benidorm.
- Russo, A. P.
2015. "La explosión del turismo colaborativo y los retos para el modelo turístico español". En Aguiló Pérez, E. y Antón Clavé, S., 20 retos para el turismo en España (pp. 113-134). Madrid, editorial Pirámide.
- Schegg, R., Liebrich, A., Scaglione, M., Ahmad, S.F.S.
2008. "An Exploratory Field Study of Web 2.0 in Tourism". En O'Connor, W.H., Ulrike G. (2008) *Information and Communication Technologies in Tourism*, 152-163
- Serrano Castro, M.D.
2014. Alojamientos privados convertidos en turísticos, redes sociales y aplicaciones que ponen en contacto a conductores...¿competencia desleal? *Diario La Ley*, 8444, Sección Tribuna.
- Serrano Martínez, J.M.
2003. Las viviendas de segunda residencia en la sociedad del «bienestar». El caso de un país turístico: España. *Cuadernos De Turismo*, 12(53).

Serrano Martínez, J. M.

2011. "La vivienda en España dentro de un nuevo modelo económico. El papel y los límites del sector turístico ¿Hacia el declinar de un ciclo?". *Cuadernos De Turismo*, 27(85).

Sirdeshmukh, D., Jagdip, S., Sabol, B.

2002. "Consumer trust, value, and loyalty in relational exchanges". *The Journal of Marketing*, 15-37

Tennyson, R. D.(Ed.)

2011. "Web 2.0 in Travel and Tourism: Empowering and Changing the Role of Travelers". *Computers in Human Behavior*, 27(2).

Turespaña

2014. *Encuesta de gasto turístico (Egatur)*. Recuperado de: <http://www.iet.tourspain.es/es-es/estadisticas/egatur/paginas/default.aspx>

Turespaña

2013. *Movimientos turísticos de los españoles (Familiar)*. Recuperado de: <http://www.iet.tourspain.es/es-es/estadisticas/familiar/paginas/default.aspx>

Turespaña

2013. *Movimientos turísticos en fronteras (Frontur)*. Recuperado de: <http://www.iet.tourspain.es/es-ES/estadisticas/frontur/informesdinamicos/paginas/anual.aspx>

Turespaña

2014. *Movimientos turísticos en fronteras (Frontur)*. Recuperado de: <http://www.iet.tourspain.es/es-ES/estadisticas/frontur/informesdinamicos/paginas/anual.aspx>

Vermeulen, I.E., Seegers, D.

2009. "Tried and tested: The impact of online hotel reviews on consumer consideration". *Tourism Management*, 30(1): 123-127

Weiermair, K.

2006. "Product Improvement or Innovation What Is the Key to Success in Tourism?". En OECD (2006), *Innovation and Growth in Tourism*, OECD Publishing, Paris, 53-69.

Recibido: 17/12/2015

Reenviado: 12/02/2016

Aceptado: 29/05/2016

Sometido a evaluación por pares anónimos

GOVERNANÇA E TURISMO

Eds.

Agustín Santana Talavera
Eduardo Cordeiro Gonçalves
Xerado Pereiro Pérez

CADERNOS DE TURISMO 03



Reseña de Publicaciones

The argumentative turn revised: Public policy as communicative practice

Frank Fisher y Herbert Gottweis (Eds.). Duke University Press (2012)

ISBN 978-0-8223-5263-1

Raquel Santos-Lacueva*

Universidad Rovira i Virgili (España)

Las características propias de la actividad turística hacen inevitable la intervención pública. Las acciones del sector público en relación al turismo son variadas y están motivadas por diferentes cuestiones, directamente relacionadas con lo turístico, o justificadas indirectamente por los numerosos asuntos que interfieren transversalmente en este sector. Así, la eficacia y la pertinencia de la acción pública condicionan el éxito, la capacidad de atracción y la sostenibilidad de los destinos turísticos.

Sin embargo, pese a la relevancia de las políticas públicas para el desarrollo turístico y la distribución de sus costes y beneficios entre los variados actores que participan explícita e implícitamente en los procesos turísticos, este no ha sido un objeto de estudio tan atractivo en el entorno científico. El vacío de conocimiento existente al respecto sigue poniéndose de manifiesto en el ámbito académico (p.e. Jenkins et. Al., 2014; Dredge y Jamal, 2015). La ausencia de marcos teóricos amplios, transferibles a otros contextos y que permitan capturar la complejidad del fenómeno turístico, hacen que predominen investigaciones centradas en estudios de casos, líneas de tiempo o ejemplos de buenas prácticas (Jenkins et. al., 2014). Además, los investigadores suelen optar por destacar las implicaciones políticas de su investigación y ofrecer guías sobre qué debería hacerse. Son pocos los que confrontan de forma reflexiva y crítica cuestiones sobre cómo se ha problematizado el asunto o qué ideas les han conducido a esas propuestas (Dredge y Jamal, 2015).

El mundo contemporáneo en general, y el sector turístico en particular, se enfrentan a problemas políticos cada vez más complejos y difusos, en un contexto globalizado y con crecientes dosis de incertidumbre. Cuestiones como el medioambiente, la salud, el transporte o la seguridad, requieren de nuevos marcos de análisis capaces de incorporar la complejidad e interconectividad propias tanto de estos asuntos, como del sector turístico.



* Grupo de Investigación en Análisis Territorial y Estudios Turísticos (GRATET), Departamento de Geografía (URV); E-mail: raquel.santos@urv.cat

En este sentido, el libro *The Argumentative Turn Revised: Public Policy as Communicative Practice*, se considera especialmente útil y relevante para desarrollar futuras líneas de investigación que permitan superar las barreras teóricas actuales en el ámbito de las políticas turísticas. Fisher y Gottweis editan esta versión actualizada de la obra previa *The Argumentative Turn in Policy Analysis*, coordinada por Fisher y Forester en 1993. Este primer trabajo supuso una orientación novedosa para el análisis de las políticas públicas, que dejaba a un lado el enfoque empírico basado en la medida de inputs y outputs, para poner en valor el estudio del lenguaje y de la argumentación como partes esenciales del análisis. La nueva edición que aquí se trata, sigue la misma línea que el primer trabajo e incluye los avances más recientes sobre el análisis argumentativo de las políticas públicas.

Según este enfoque, una situación será percibida como un problema o no, dependiendo de la narrativa y de los discursos que se utilicen. La forma en que se representa lingüísticamente un problema, tiene repercusiones políticas sobre quién es el responsable, qué puede hacerse y qué debería hacerse (Hajer, 1993). El análisis interpretativo y crítico de los discursos permite comprender cómo los actores implicados construyen y dan sentido a sus propuestas ante las situaciones actuales complejas, inciertas, interconectadas y difusas.

El libro se divide en cinco partes que comprenden diferentes perspectivas y propuestas para afrontar el análisis argumentativo de las políticas públicas. La primera, se centra en la deliberación y la participación pública. El capítulo de Dryzek y Hendriks versa sobre la democracia deliberativa y su relación con la comunicación política, entendiendo que las características y el diseño de los espacios deliberativos afectan la calidad argumentativa. Healey, en el segundo capítulo, pone énfasis en las prácticas comunicativas que influyen en los procesos colaborativos de planificación y gobernanza.

La segunda parte alude a las instituciones y marcos donde se reproducen los argumentos y los discursos. El capítulo de Schimidt, explica las ideas y procesos discursivos que se dan en los contextos institucionales, incidiendo en los contenidos, pero también en los distintos niveles, prácticas y dinámicas de intercambio de argumentos entre grupos de actores. Hawkesworth lleva a cabo un análisis del marco feminista en los discursos hegemónicos sobre desarrollo con el objeto de visibilizar valores sociopolíticos que se han naturalizado y han permitido consolidar relaciones de poder y jerarquías. Así, la autora manifiesta la importancia de la política discursiva y de su interpretación crítica.

En la tercera parte, el capítulo de Coleman y el de Sandercock junto con Attili, debaten sobre la influencia de Internet y los medios multimedia en las políticas, en tanto que son nuevos canales de deliberación, construcción, interpretación y difusión de narrativas. Actualmente, Internet y los medios de comunicación son piezas clave en la formación del debate público.

La siguiente parte incluye dos capítulos sobre retórica, argumentación y semiótica. En el primero, Gottweis se centra en la retórica concebida como el proceso de persuasión durante la formulación de políticas públicas, donde el lenguaje pero también las emociones, juegan un papel clave. En el segundo, Schram destaca la utilidad de los análisis semióticos para comprender el poder de los discursos, y así explicar relaciones y aspectos culturales social y cotidianamente aceptados en la argumentación política y que consolidan las jerarquías de poder establecidas.

La parte final del libro dedica tres capítulos a repasar las principales corrientes teóricas que han contribuido al desarrollo del análisis argumentativo de las políticas. Buchstein y Jörke revisan las aportaciones iniciales de Habermas y Foucault que motivaron esta corriente de investigación. Howarth y Griggs destacan los aportes del enfoque postestructuralista al análisis crítico de los discursos y de la retórica política. Por último, Fisher y Mandell proponen aplicar la teoría del aprendizaje transformativo a la formulación de políticas públicas para comprender y construir el significado de los paradigmas sociales colaborativamente entre planificadores públicos y ciudadanos.

En definitiva, cómo se incorporan las ideas a las políticas turísticas, cómo se justifican las decisiones, qué narrativas se utilizan para explicar el contexto actual o cómo se utiliza el saber experto para argumentar la toma de decisiones, son algunas de las cuestiones que deberían afrontarse para comprender los fenómenos turísticos actuales y enfrentar los retos de la actividad turística contemporánea. Ejemplos utilizados en este libro son extrapolables a problemas complejos del contexto turístico de hoy en día y proporcionan herramientas que permiten analizar problemas persistentes y repetitivos en la planificación turística.

Por ejemplo, en el ámbito turístico es habitual el uso de argumentos emotivos o metáforas para justificar determinadas decisiones, principalmente las que tienen que ver con el aumento de la oferta o los nuevos desarrollos turísticos. En un contexto de estancamiento económico la población es especialmente sensible a aceptar propuestas que potencialmente se traduzcan en la creación empleo directo o indirecto. Es un aspecto muy recurrente en la retórica política.

También existen discursos y marcos interpretativos socialmente aceptados, que justifican de forma sencilla la prevalencia de los intereses y resultados tangibles a corto plazo, frente a la incertidumbre de los efectos a largo plazo. Puede mencionarse la anteposición de la revalorización del suelo y de bienes inmuebles ligada al sector turístico, frente a la primacía de otros impactos que cuestionen la sostenibilidad futura, por ejemplo medioambiental o social, de la actividad turística.

La justificación de decisiones políticas en el saber experto, también es habitual en el sector turístico. Por ejemplo, los límites de crecimiento o la privatización del uso público del espacio, suelen generar controversias que se silencian con cálculos de capacidad de carga de las atracciones o los destinos turísticos. Los análisis de discurso también pondrían de manifiesto relaciones de poder naturalizadas en el sector turístico y que justifican determinadas líneas de actuación. Como ejemplo reiterativo y sin resolver, puede hablarse de las relaciones Norte-Sur y de la normalización de la mano de obra barata del mercado turístico a cambio de desarrollo territorial.

En resumen, el ámbito turístico, dadas sus peculiaridades, está cargado de controversias, problemas y conflictos de intereses sin resolver, que son difícilmente analizables mediante los marcos teóricos tradicionales, ya que no permiten incluir la confluencia de variables múltiples, interactivas y difusas en un contexto globalizado, incierto y dinámico. El enfoque flexible, crítico e interpretativo que aporta este libro sobre el análisis de las políticas públicas a través de los marcos argumentativos y de los discursos, se considera novedoso y útil para futuras líneas de investigación ligadas al turismo.

Bibliografía

- Dredge, D. y Jamal, T.
2015. "Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production." *Tourism Management*, 51: 285-297.
- Hajer, M. A.
1993. "Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain." In Fisher, F. y Forester, J. (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 43-76). Durham: Duke University Press
- Jenkins, J. M., Hall, C. M. y Mknno, M.
2014. "Tourism and public policy contemporary debates and future directions." In Lew, A. A., Hall, C. M. y Williams, A. M. (Eds.), *The Wiley Blackwell Companion to Tourism* (pp. 542-555). John Wiley & Sons.

Reenviado: 21/05/2016

Aceptado: 29/05/2016

Sometido a evaluación por pares anónimos



¿El turismo es cosa de pobres?

Patrimonio cultural, pueblos indígenas
y nuevas formas de turismo en
América Latina

Raúl H. Asensio
Beatriz Pérez Galán
(Eds.)

PASOS

Revista de Turismo y Patrimonio Cultural

Colección PASOS edita, nº8

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Serie TURISMO, nº4

Página Web:
www.pasosonline.org

Correo electrónico:
info@pasosonline.org

Correo postal
P.O. Box 33
38360 El Sauzal (Tenerife) España



Universidad
de La Laguna
Instituto Universitario de Ciencias
Políticas y Sociales



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DA MAIA ISMAI



