



XIII

Gestión local del turismo.

Directrices generales

1. Potencialidades y límites para la gestión turística en la escala local

En el actual escenario de descentralización política, de transferencia de competencias y recursos desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas y desde éstas a su vez a los municipios, se observa un progresivo reforzamiento de la Administración Local y su mayor capacidad de gestión sobre múltiples aspectos. En este contexto, los municipios tienen la posibilidad de dejar de ser un mero soporte territorial y administrativo para el desarrollo de las actividades turísticas, y afianzar su posición como agentes con una función activa y dinamizadora desde el punto de vista turístico. En definitiva, se trataría de que los municipios asumieran y ejercieran una función de liderazgo en lo que se refiere a la orientación y las directrices generales del desarrollo turístico local, siempre sobre la base de la conveniencia del diálogo, la colaboración y el acuerdo con otros agentes públicos y privados implicados en la producción y la gestión de la actividad.

Partiendo de tales premisas, si el municipio desea ejercer adecuadamente ese liderazgo y ese papel dinamizador de la actividad turística, se plantea una primera necesidad, cual es la exigencia de contar con una política turística municipal claramente definida y ajustada a las circunstancias y posibilidades reales de la localidad. En este sentido, la definición de una política turística municipal requiere de la realización de un importante esfuerzo de reflexión previo a su formulación, en el que habría que dar respuesta a un conjunto de preguntas de gran trascendencia, del tipo de las que a continuación se exponen: ¿cuáles son nuestros recursos de interés turístico?, ¿qué problemas tienen de cara a su aprovechamiento turístico?, ¿cómo se realiza y cuál es la forma más conveniente para transformar los recursos en productos?, ¿cuál es nuestra demanda turística potencial?, ¿qué tipo de turistas nos interesa especialmente?, ¿qué modalidad de desarrollo turístico queremos, en cuanto a infraestructuras, instalaciones, productos, servicios, etc.? Y así se podría continuar con muchas otras cuestiones y temas, que son de vital importancia para la definición y el establecimiento de una política turística municipal reflexiva, coherente y consistente, una política que pueda erigirse en un instrumento útil para la toma de decisiones o el desarrollo de iniciativas por parte de los responsables públicos municipales y también, por qué no, que sirva de marco de referencia para las actuaciones de los agentes empresariales.

Como puede deducirse de lo expuesto hasta el momento, el diseño de una política turística municipal implica una doble actuación: por un lado se requiere un trabajo técnico, de análisis, diagnóstico y sobre todo de reflexión, en torno a las posibilidades y dificultades de desarrollo turístico de la localidad; y por otro lado es necesario un ejercicio de voluntad política por parte del gobierno municipal, en el sentido de elegir una opción y un estilo de desarrollo turístico para la localidad. La apuesta por una determinada opción y un determinado estilo de desarrollo turístico, constituyen lo que se denomina el modelo turístico local, que no es más que el conjunto de señas de identidad o características específicas que identifican y explican el funcionamiento del sector turístico de un determinado municipio, tanto a nivel económico-empresarial, como a nivel social, territorial y medioambiental. Por lo tanto, cualquier municipio que quiera desarrollar o potenciar las actividades turísticas en su ámbito territorial necesitará, para asegurarse unos mejores resultados, definir una política turística municipal y un modelo turístico municipal, conceptos perfectamente engarzados y relacionados, ya que se entiende que para la consecución de un determinado modelo de funcionamiento turístico, se requiere de una política turística municipal que, a partir de una serie de criterios y acciones, se oriente a la materialización del citado modelo.

Entrando de lleno en los contenidos de la política turística municipal, se puede afirmar que ésta ha de contemplar tres ejes básicos de actuación: la planificación de la actividad, el fomento y el desarrollo de la actividad, y la gestión de la actividad. Dada la extensión del presente texto, aquí sólo se hará una breve referencia, de carácter muy introductorio, a estas tres funciones que han de ser consideradas en cualquier política turística municipal que se precie.

La planificación implica, de manera muy simplificada, la fijación de una serie de objetivos y el planteamiento de un conjunto de estrategias para lograr esos objetivos. Tanto los objetivos como las estrategias han de amoldarse a las características, posibilidades y aspiraciones de la localidad, por lo tanto no han de ser similares en todos los casos, sino que cada municipio ha de definir los suyos en función de sus condiciones y circunstancias. No obstante este planteamiento, hay ciertas cuestiones sobre las que existe un acuerdo generalizado y que suelen repetirse de forma casi unánime en distintas políticas turísticas municipales, como la necesidad de que el turismo propicie procesos de desarrollo socioeconómico y genere empleo en la localidad o el objetivo de que la actividad turística sea respetuosa desde el punto de vista medioambiental, aceptable desde la perspectiva social y cultural e institucionalmente viable.

La segunda función señalada, el fomento y el desarrollo de la actividad, hace referencia tanto a las medidas de apoyo para la ejecución de determinadas actuaciones y proyectos turísticos por parte de agentes privados (ayudas y subvenciones, apoyo técnico, medidas fiscales, gestiones urbanísticas, etc.),

como al desarrollo de iniciativas que parten directamente de la municipalidad y que pueden centrarse en la creación de determinados productos y servicios turísticos o en la organización de eventos (oficinas de información turística, áreas recreativas o de acampada, organización de exposiciones o espectáculos, etc.). En tercera instancia, la gestión de la actividad turística se concreta en el seguimiento cotidiano del funcionamiento del sector en la localidad y la intervención municipal en aquellos aspectos que requieran de una participación activa por parte del gobierno local, como sería el caso de la generación y aprobación de normativas municipales relativas a la ordenación de las actividades turísticas o la organización de campañas de promoción turística del municipio en su globalidad.

Aparte de los tres ejes de actuación esbozados, que constituyen el grueso de cualquier política turística a nivel local, el municipio tiene entre sus competencias otras políticas no turísticas, con una clara incidencia sobre el desarrollo y el funcionamiento de dicha actividad. Se trata de otras políticas, sectoriales y territoriales, que sin duda repercuten sobre la calidad global de la experiencia turística que la localidad ofrece a sus visitantes, que condicionan el nivel de satisfacción de los mismos y que, en definitiva, participan en la configuración del modelo turístico local. En este sentido, se pueden destacar diversas competencias o ejes de actuación política, que sin tener unos objetivos directamente ligados a la actividad turística, tienen unas evidentes consecuencias sobre el funcionamiento de ésta y sobre la percepción y satisfacción de los visitantes. Dentro de este ámbito de competencias, se pueden citar los siguientes aspectos:

- La adecuada ordenación de los accesos a la localidad y la señalización dentro del núcleo.
- La ordenación del tráfico interno y la dotación de aparcamientos.
- La limpieza viaria y la recogida de basuras.
- La seguridad ciudadana en aquellos aspectos que competan al municipio.
- La política cultural y patrimonial en aquellos aspectos que competan al municipio.
- La política medioambiental en aquellos aspectos que competan al municipio.
- Y finalmente la política urbanística, que merece una atención especial, ya que abarca diversas cuestiones de gran trascendencia, como la clasificación y calificación de suelos (posibilidad o no de urbanizar y asignación de usos concretos al territorio), la dotación de sistemas generales de infraestructuras (viario, energía, abastecimiento y saneamiento de agua, espacios libres y zonas verdes) o el establecimiento de ordenanzas de edificación (altura de los edificios, exigencias estéticas, edificios a proteger y características de la protección, etc.).

Por último, conviene recordar que el municipio detenta otras funciones, que no pueden ser encajadas fácilmente entre las políticas al uso, puesto que se trata más bien de responsabilidades transversales y de criterios de actuación para asegurar la

concreción de las políticas turísticas planteadas y la consecución de los objetivos fijados. En este capítulo entrarían cuestiones como la investigación continua y sistemática acerca de posibles fuentes de financiación para la ejecución de proyectos, la búsqueda de consenso y la cooperación con la iniciativa privada, la solicitud de participación de otras administraciones públicas en el desarrollo de determinadas iniciativas, los esfuerzos en investigación, formación e introducción de nuevas tecnologías, etc.

2. La planificación de la actividad turística a escala local: concepto, criterios y contenidos

Desde un punto de vista técnico, la planificación podría definirse como una herramienta metodológica, que puede ser muy útil para abordar el desarrollo de actuaciones futuras o para resolver situaciones problemáticas de una forma lógica y estructurada, siguiendo siempre los principios de previsión, eficacia y minimización de los posibles impactos negativos. Pero tan importante como su conceptualización técnica y metodológica, es su vertiente política, ya que la planificación puede erigirse en un eje fundamental de las políticas de las Administraciones Públicas, en el sentido de que las actuaciones de éstas no sean fruto de impulsos coyunturales o aislados, sino que se enmarquen en procedimientos de análisis, evaluación y programación previamente establecidos y con un cierto valor vinculante (al menos para la propia administración responsable de la planificación).

Según palabras del propio Eduard Inskeep, extraídas de uno de sus trabajos realizados para la OMT, *“la planificación trata de organizar el futuro para así alcanzar ciertos objetivos, de fijar directrices para tomar decisiones adecuadas”*. En estas dos frases se explicitan varios términos que son fundamentales para entender el significado y el sentido de la planificación, entre cuyas finalidades se encuentran las siguientes: organizar el futuro, alcanzar objetivos, fijar directrices de actuación y tomar decisiones. Más adelante, refiriéndose concretamente a la planificación turística, el mismo autor señala que ésta *“tiene como objetivo que ciertos beneficios socioeconómicos reviertan sobre la sociedad y que se mantenga al mismo tiempo la sostenibilidad del sector turístico mediante la protección del medio ambiente y de la cultura local”*. Con ello se introducen otros dos objetivos que orientan cualquier iniciativa de planificación: el objetivo del desarrollo socioeconómico de la localidad y el de la sostenibilidad en un sentido amplio (económica, ambiental y cultural).

Además de las finalidades y los objetivos de la planificación, habría que considerar y tener en cuenta los denominados criterios de planificación, que pueden definirse como los principios que han de regir cualquier iniciativa de planificación, incluidas las turísticas. Estos criterios hacen referencia a los enfoques o perspectivas que

deben adoptar los documentos de planificación, si quieren alcanzar las mayores dosis de efectividad y vigencia posibles. Se pueden destacar los siguientes criterios o enfoques deseables en el ejercicio de la planificación turística:

- *Criterio de continuidad*: la planificación ha de concebirse como un método y un proceso de trabajo continuo en el tiempo. Aunque la planificación se marque objetivos temporales concretos, globalmente nunca tiene fin, puesto que siempre existirán nuevas metas a alcanzar, nuevos proyectos a desarrollar y nuevos problemas que resolver. Por lo tanto, más que un instrumento puntual de apoyo a la política turística, la planificación puede considerarse como un estilo de hacer política turística, que obtendrá mejores resultados cuanto mayor sea su práctica y su continuidad en el tiempo.

- *Criterio de flexibilidad*: el criterio de la continuidad no significa la permanencia inalterada de la planificación en el tiempo, sino que debe considerarse la posibilidad de revisar la planificación y su adaptación a las nuevas circunstancias que aparezcan. En ningún caso es conveniente un tipo de planificación rígida y cerrada, sino que es preferible una planificación flexible y abierta, que permita la introducción de modificaciones y cambios de orientación, en función de las nuevas situaciones y tendencias que puedan observarse.

- *Criterio de integración*: la planificación ha de concebir la actividad turística como un sistema integrado, compuesto por múltiples elementos que mantienen interrelaciones entre sí y que se encuentran en constante dinamismo. Por lo tanto, la planificación ha de tratar y abordar todos y cada uno de los elementos que configuran la actividad turística, desde los recursos y productos turísticos, hasta las instalaciones y equipamientos de apoyo a los turistas o las diferentes infraestructuras y servicios necesarios para el adecuado funcionamiento del sector.

- *Criterio de coordinación*: este criterio o enfoque implica la necesidad de que la planificación turística se coordine o se inserte coherentemente en los planes de desarrollo local del municipio. De la misma forma, también es conveniente la coordinación y el ajuste con los instrumentos de planificación turística a nivel provincial, regional y estatal, al objeto de evitar contradicciones o duplicidades que hagan menos efectivos los esfuerzos planificadores.

- *Criterio de sostenibilidad*: Este enfoque se ha convertido ya en un criterio asumido, al menos a nivel de discurso, por todas las instituciones y agentes involucrados en procesos de planificación. Desde esta perspectiva y de forma muy simplificada, la sostenibilidad significa el mantenimiento a largo plazo de las condiciones naturales, los valores culturales y, en definitiva, la operatividad y el adecuado funcionamiento de las actividades turísticas, evitando situaciones de agotamiento o decrecimiento en los aspectos citados.

- *Criterio de participación:* otro de los criterios que ha de regir los procesos de planificación turística es el de la participación de la comunidad local en el planteamiento y el desarrollo del turismo en el municipio. Si se desea que la planificación sea exitosa y se pueda materializar de forma efectiva, se requiere que la comunidad manifieste un alto nivel de acuerdo con respecto a los planes que se diseñen, y para eso nada mejor que incentivar la participación de la comunidad local, ya sea recabando su opinión sobre determinados temas, facilitando la incorporación de alegaciones a los documentos que se vayan elaborando, etc. En el marco de la planificación participativa, cobra especial importancia la opinión y la colaboración que se establezca con los agentes sociales y económicos más representativos de la comunidad y con los colectivos ciudadanos de especial significación.

- *Criterio de factibilidad:* para que la planificación se haga efectiva y sea eficiente, requiere también la adopción de un enfoque realista y realizable. Para ello, la planificación ha de tener en cuenta la situación institucional y política del municipio, así como las limitaciones financieras y las circunstancias sociales, de modo que se tengan en cuenta tales condicionantes. La principal idea es que se debe huir de planteamientos planificadores excesivamente pretenciosos y megalómanos, que no tengan en cuenta las circunstancias y posibilidades reales del municipio y de sus agentes políticos, económicos y sociales.

- *Criterio de estrategia:* en la última década se ha puesto de moda el denominado enfoque estratégico en la planificación, de modo que muchas administraciones locales han puesto en marcha sus planes estratégicos, siendo especialmente reseñable la abundancia de planes estratégicos de turismo. El enfoque estratégico se fundamenta en la identificación y la resolución de las cuestiones clave que afectan a un determinado territorio, de forma que suele aplicarse a temas o actividades que requieren un decidido impulso o un cambio de orientación a medio y largo plazo. La planificación estratégica es menos global que la planificación convencional, más selectiva en sus contenidos y, en teoría, más ágil en su implementación, aunque tiene en su contra el escaso valor vinculante que le otorgan las propias administraciones que la desarrollan.

Hasta el momento, en este texto se ha tratado de clarificar el concepto de planificación (¿qué es y en qué consiste la planificación?) y se han desmenuzado los criterios que ha de tener en cuenta un buen ejercicio de planificación turística (¿qué enfoques se han de adoptar en el proceso de planificación?). Conviene ahora destacar los componentes o cuestiones que deben ser tratadas por la planificación turística y que, básicamente, coinciden con los diversos elementos que constituyen el sistema turístico o que inciden sobre el eficaz funcionamiento del mismo. De forma sintética, los principales contenidos que han de ser abordados en el proceso de planificación turística serían los siguientes:

- *Los atractivos turísticos y las actividades turísticas:* que hacen referencia tanto a los recursos turísticos como a los productos, y que pueden ser de índole

medioambiental, socioculturales o de otro tipo (relacionados con la práctica de deportes, la realización de negocios, el cuidado de la salud, etc.).

- *Los mercados turísticos en sus diferentes aspectos:* en este sentido, interesa considerar tanto a los turistas actuales como a los potenciales; los turistas regionales, nacionales e internacionales; los turistas generales y los especializados, etc.
- *La oferta de alojamiento:* que incluye tanto las previsiones sobre la oferta reglada (hoteles, pensiones, campamentos turísticos y zonas de acampada, albergues, casas rurales, alojamiento en edificios singulares: haciendas, cortijos, antiguos molinos, etc.), como la necesidad de identificar y ordenar, en la medida de lo posible, la oferta no reglada (viviendas y habitaciones que se alquilan para uso turístico, aunque no consten como tal).
- *La oferta complementaria:* este concepto hace referencia al conjunto de instalaciones, servicios y actividades que complementan a los recursos y actividades turísticas principales y a la oferta de alojamiento. Dentro de la oferta complementaria se incluyen elementos tan diversos como la oferta de restauración (restaurantes y bares), la oferta comercial y de tiendas, los servicios de información turística, la oferta de visitas o recorridos guiados, etc. A ellos habría que añadir todo un conjunto de servicios, que aún sin constituir oferta complementaria de carácter turístico, son necesarios para la adecuada satisfacción de los visitantes (correos, bancos, equipamientos sanitarios, centros de estética, etc.).
- *Los transportes:* se trata de otro componente esencial de la planificación, ya que sin accesibilidad al lugar de destino y sus atractivos, difícilmente se podrá desarrollar adecuadamente la actividad turística. La consideración de este elemento implica prestar atención a aspectos tales como los accesos al municipio, el estado de la red interna que lleva hasta las atracciones y las instalaciones turísticas, la situación de las instalaciones y servicios de apoyo al sistema de transporte (estaciones, paradas, señalización, etc.) o la eficiencia de las rutas y horarios establecidos.
- *Otras infraestructuras:* en este capítulo se incluyen aquellas infraestructuras y servicios generales que, en buena medida, se encuentran bajo la responsabilidad de la administración pública, ya sea como suministradora de los mismos o como garante de su ejecución. Entre tales infraestructuras y servicios, que son imprescindibles para el adecuado funcionamiento de las actividades turísticas, se encuentra el abastecimiento y el saneamiento de agua, la recogida y el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, la provisión de energía (electricidad, gas, etc.) o la implantación de infraestructuras de telecomunicación.

- *Los aspectos institucionales:* la planificación turística, además de prestar atención a recursos, productos, actividades, infraestructuras y servicios, no ha de olvidar la consideración y el adecuado tratamiento de determinados elementos de carácter institucional, que dependen directamente del ejercicio de responsabilidades y de las actuaciones que emprendan tanto la Administración Local como las instituciones privadas. Cuestiones como la promoción del destino turístico local y sus atractivos, el desarrollo de reglamentos y estándares de calidad para las instalaciones y los servicios turísticos, la Ordenación del Territorio, el desarrollo de mecanismos de control medioambiental, la estructura organizativa del sector turístico, la identificación de recursos y mecanismos financieros o la formación y capacitación profesional de los recursos humanos del sector, son todos ellos aspectos que deben formar parte de la planificación turística local, si es que se quiere cumplir con el criterio o enfoque de integralidad (planificación integral del turismo).

3. El desarrollo en la localidad de la actividad turística. Principios y técnicas de ejecución

El proceso de planificación turística no puede ni debe quedarse en un mero ejercicio técnico y teórico, sino que el objetivo final de la misma ha de ser su ejecución y su materialización real, es decir, la aplicación práctica y efectiva de los planes formulados. Para alcanzar dicho objetivo y evitar que la planificación se reduzca a un artificio intelectual que sólo interese a investigadores y especialistas en la materia, son necesarias una serie de condiciones que se destacan a continuación.

En primer lugar, se requiere una decidida voluntad política por parte de la Administración Local para llevar a cabo lo establecido en el plan, para ejecutar lo proyectado y caminar hacia la consecución de los objetivos planteados en el documento de planificación. Y esa voluntad política ha de ser aún más tenaz en aquellos ámbitos o áreas donde no se observa una destacable iniciativa empresarial, puesto que en esos casos el papel dinamizador de la administración municipal es crucial, tanto en el sentido de propiciar unas condiciones favorables para la inversión y el desarrollo turístico, como en el sentido de garantizar o incluso afrontar la ejecución de determinados proyectos y actuaciones que pudieran servir de arrastre o de efecto demostración para los agentes privados.

En segundo lugar, otra condición deseable para la adecuada ejecución de las propuestas de desarrollo turístico establecidas en el plan, sería la cooperación entre los sectores público y privado; a ello habría que añadir la oportunidad de favorecer la participación de las organizaciones sociales y la comunidad local en los procesos de desarrollo turístico (a través de cauces formales establecidos, como pueden ser los períodos de información pública y de presentación de alegaciones

a los proyectos, o la convocatoria de reuniones públicas para informar sobre la evolución de los trabajos de ejecución).

En tercera instancia, otro requisito imprescindible para garantizar la ejecución del desarrollo turístico previsto es la disponibilidad de financiación, cuestión a la que debe prestar especial atención el organismo municipal de planificación, si no en el sentido de asumir la responsabilidad total de la financiación de los programas y los proyectos propuestos (algo inhabitual y prácticamente imposible), sí en lo que respecta a la búsqueda de fuentes de financiación complementarias y alternativas, que pueden provenir tanto de otras administraciones y organismos públicos, como de la iniciativa privada.

Finalmente, para asegurar la adecuada materialización de la planificación y un desarrollo de la actividad turística conforme a las previsiones, otra condición necesaria es la disponibilidad de capacidad técnica en el municipio. Y ello implica contar con personal técnico con un adecuado nivel de formación y con un cierto grado de especialización en determinadas actividades que guardan relación directa con el desarrollo turístico: especialistas en urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, cultura y patrimonio, organización y gestión de empresas turísticas, promoción y comercialización, etc. Este requerimiento conecta directamente con la necesidad de desarrollar iniciativas de formación en la localidad, tanto al nivel técnico señalado, como a un nivel más básico y referido a las profesiones tradicionalmente turísticas.

Una vez señalados los requisitos necesarios para una adecuada ejecución del desarrollo turístico en el ámbito local, conviene ahora destacar algunas de las técnicas de ejecución más utilizadas por parte de las administraciones locales, que no son más que los procedimientos o instrumentos de los que puede servirse el municipio para asegurar y consolidar el desarrollo turístico de la localidad:

- *La programación del desarrollo* es seguramente la técnica más destacada de la que pueden hacer uso los municipios y suele adoptar la forma de un programa de actuaciones; este programa contemplaría tanto el desarrollo de proyectos turísticos (alojamientos, equipamientos e instalaciones, atracciones, etc.), como la previsión de otro tipo de medidas necesarias para llevar a cabo las determinaciones del plan (urbanización, creación de infraestructuras y servicios públicos, actuaciones ambientales o patrimoniales, etc.). Un programa completo identificaría cada proyecto, determinaría su secuenciación temporal, estimaría los costos de ejecución correspondientes y propondría el organismo correspondiente para ejecutar el proyecto.
- El ejercicio de las competencias urbanísticas, principalmente en lo que respecta a la *clasificación y calificación* de suelos, es una responsabilidad municipal que adquiere un papel determinante como instrumento al servicio del

desarrollo turístico. La clasificación de suelo urbanizable permite la ejecución de nuevos proyectos en áreas de expansión del municipio; mientras que una determinada calificación puede posibilitar usos y aprovechamientos turísticos o de interés turístico en esos suelos urbanizables o en el propio suelo urbano. También la clasificación y el tratamiento del suelo no urbanizable es una cuestión importante desde el punto de vista turístico, ya que puede favorecer la protección de determinados recursos de interés turístico o potenciar aprovechamientos recreativos, didácticos o científicos no basados en la urbanización del territorio.

- Otras técnicas que contribuyen a la eficaz ejecución del desarrollo turístico son la elaboración de *reglamentos* en los que se establezcan estándares de calidad para las instalaciones y las dotaciones de uso turístico (museos e instalaciones culturales, equipamientos recreativos, dotaciones deportivas, etc.) y la elaboración de *ordenanzas* sobre determinados aspectos que afectan directamente al funcionamiento de la actividad turística (salubridad, seguridad, medio ambiente, conservación del patrimonio arquitectónico, etc.).

- En este último sentido, la definición de *directrices arquitectónicas o paisajísticas* constituyen un instrumento interesante que pone su énfasis en los requerimientos estéticos de los proyectos a desarrollar, fundamentalmente en el sentido de que éstos respeten y se adapten a las características de los entornos urbanos, rurales o naturales en los que se insertan.

- El *diseño y la programación de circuitos y visitas*, que se fundamenten en el atractivo que puedan generar determinados recursos y productos turísticos, y que se apoyen en una red de instalaciones y servicios de competencia municipal, es otra técnica interesante que pueden poner en marcha las entidades municipales y que además puede constituirse en un eje esencial para el desarrollo turístico de la localidad. Todo ello, siempre y cuando se acompañen de unas adecuadas acciones de promoción y comercialización de estos circuitos y visitas.

- Finalmente, *la asunción y la ejecución de determinados proyectos* que puedan ser de gran interés para la localidad, que sean considerados como estratégicos o especialmente significativos por su capacidad de arrastre para otras iniciativas o de cara a la implicación de los agentes privados, también es otro instrumento importante con el que cuentan las entidades locales, sobre todo en aquellos casos en los que no existe una iniciativa empresarial decidida y en los que el municipio ha de asumir un papel protagonista como agente fomentador del desarrollo turístico local.

4. La gestión de la actividad turística: Funciones e instrumentos

Las responsabilidades y las funciones de las entidades municipales, en lo que respecta a la actividad turística, no se reducen a la planificación y a determinadas tareas de ejecución y desarrollo, sino que abarcan también el ámbito de la gestión. Además de planificar el desarrollo de la actividad y concretar o ejecutar determinados proyectos o iniciativas, el municipio ha de gestionar la orientación general del sector en la localidad. Ello implica preocuparse por el funcionamiento de la actividad en un sentido global y desde la perspectiva del interés público, identificando nuevas oportunidades y posibilidades de desarrollo del sector, al mismo tiempo que se analizan los problemas y conflictos que puedan detectarse. Dicha gestión implica la realización de una labor continua, de análisis cotidiano del funcionamiento de la actividad y apoyada en dos grandes criterios: eficacia y sostenibilidad. La gestión de la actividad turística ha de pretender en todo momento asegurar el eficaz funcionamiento del sector en la localidad (calidad de la oferta, satisfacción de los visitantes, generación de riqueza y empleo, consolidación de una buena imagen del municipio, buena situación medioambiental, conservación y reconocimiento del patrimonio cultural, etc.); al mismo tiempo, la gestión ha de perseguir la sostenibilidad de la actividad turística desde todos los puntos de vista, es decir, asegurar su mantenimiento a medio y largo plazo sin generar riesgos e impactos negativos de diversa naturaleza: ambientales, económicos, sociales o culturales.

A esos tres criterios (continuidad, eficacia y sostenibilidad), habría que unir la idoneidad de realizar una gestión abierta y participativa, en la que se contara con la colaboración y la experiencia de la iniciativa privada, la cooperación y la coordinación con otras administraciones y organismos públicos y, finalmente, la participación de la sociedad local a través de asociaciones, colectivos u organizaciones no gubernamentales (ONGs) implicadas en el desarrollo socioeconómico, el fomento cultural o la conservación del patrimonio de la localidad (tanto natural como cultural).

Pero avanzando y concretando algo más en lo que respecta al tema de la gestión turística local, resulta interesante identificar cuáles son las principales funciones o tareas a las que ha de enfrentarse un municipio cuando aborda la gestión del sector turístico o cuando se preocupa por el funcionamiento cotidiano del mismo. Al mismo tiempo que se identifican esas funciones de gestión, se señalarán los principales instrumentos que pueden ayudar al cumplimiento de dichas funciones o tareas. Por lo tanto, a continuación se destacan las *principales funciones e instrumentos de gestión turística* desde una perspectiva municipal:

- Una función básica sería la *revisión y actualización continua de la planificación y de la política turísticas*, ya que es necesario estar continuamente atentos a los

cambios que se observen tanto en el exterior (mercados, contexto económico y financiero, nuevas tendencias en la oferta y la demanda, etc.), como en el interior (reparto de cargas y beneficios generados por la actividad turística, respuesta de la sociedad local, circunstancias territoriales y medioambientales, papel del patrimonio cultural, etc.). Evidentemente, una de las responsabilidades fundamentales del municipio es la de adaptar los planes y la política turística a los cambios y las nuevas circunstancias observadas, para asegurar de esa forma un mejor posicionamiento turístico de la localidad y una mayor eficiencia de la planificación y la política turísticas.

Para desarrollar esta función, resulta de especial interés y utilidad la creación de un sistema de información y gestión turística (SIGT), organizado a modo de una base de datos y que recoja todo tipo de información de interés para el análisis y la evaluación del funcionamiento de la actividad turística. Este sistema podría recoger y contener información muy variada, referida tanto a oferta como a demanda turística, agentes de intermediación, infraestructuras, equipamientos, información medioambiental o cultural, datos socioeconómicos, etc. La utilidad de dicho sistema es muy evidente, ya que puede constituirse en un instrumento muy importante para realizar estudios y análisis rigurosos, para detectar tendencias, para identificar problemas y, en última instancia, para apoyar la toma de decisiones por parte de la administración municipal en materia de turismo.

- Una segunda función que guarda una estrecha relación con la anterior es la *vigilancia y el control del cumplimiento de los planes y la ejecución* de los proyectos planteados y aprobados. Esta tarea es fundamental para asegurar el adecuado desarrollo turístico municipal, un desarrollo que responda a las previsiones de la planificación y que se fundamente en una ejecución eficiente del plan y los proyectos. Para controlar el desarrollo y la ejecución de planes y proyectos, se puede crear una comisión de seguimiento y vigilancia que supervise continuamente el grado de cumplimiento del plan y que compruebe e informe sobre la materialización efectiva de los proyectos que estaba previsto desarrollar. Esta comisión ha de estar integrado por representantes de la administración municipal, pero también podrían participar en él agentes empresariales o representantes de colectivos sociales.

- Otra tarea importante que puede ser considerada dentro de las funciones de gestión de la actividad turística a nivel municipal, es la *coordinación de las iniciativas de planificación y gestión* correspondientes a diversas áreas que tienen una evidente incidencia sobre la actividad turística. En este sentido, las políticas urbanística, rural, medioambiental, cultural, patrimonial, de tráfico y transportes o de seguridad, tienen una gran influencia sobre el desarrollo y el funcionamiento de la actividad turística y puede ser conveniente la constitución

de una especie de comisión intersectorial o consejo asesor y consultivo en el que participen representantes de esas diferentes áreas, además por supuesto de los responsables de turismo de la localidad. De nuevo podría ser interesante incluir en dicha comisión o consejo a representantes de los agentes empresariales y otros colectivos ciudadanos, los cuales enriquecerían los debates y aportaciones de tales órganos con opiniones que parten de la misma sociedad y no de la administración pública.

- Una adecuada gestión de la actividad turística a nivel local exige también el desarrollo de *programas formativos y educativos* que incidan positivamente sobre el funcionamiento del sector. Estos programas no han de reducirse al planteamiento y la realización de cursos para la capacitación de los recursos humanos empleados en el sector, aspecto éste imprescindible para asegurar una gestión profesional y eficaz de la actividad turística, sino que han de extenderse a la concienciación turística de la población local (a través de los denominados programas de sensibilización turística) y a la información y formación de los propios turistas (mediante los códigos éticos de turismo o códigos de comportamiento turístico).

- Las labores de *promoción y comercialización del destino turístico local y de su oferta*, constituyen dos funciones prioritarias de gestión turística que pueden ser ejercidas por parte de la administración municipal. En primer lugar, la gestión de la actividad turística exige la asunción de una importante responsabilidad, cual es la de dar a conocer en los mercados los atractivos del destino, sus productos y las actividades que en él se pueden realizar. Esa labor de difusión puede concretarse mediante la puesta en marcha de diversos instrumentos y acciones de promoción, tales como la edición y distribución de folletos, la inserción de publicidad en medios de comunicación (prensa, radio, televisión), la asistencia a ferias profesionales, la organización de viajes de familiarización para periodistas o profesionales del sector (fam trips), el diseño y la publicación de contenidos informativos y promocionales para internet (páginas web), etc.

A ello habría que unir la posibilidad de desarrollar acciones de comercialización, orientadas a mejorar la inserción de la oferta en los mercados, intensificar las relaciones entre oferta y demanda y, en última instancia, facilitar la contratación de productos y servicios.

- Para finalizar el presente apartado, puede ser interesante realizar una reflexión, en términos de gestión turística, sobre la oportunidad de *concebir al municipio como un producto turístico integral*. Frente a la consideración del municipio como mero soporte y contenedor de las actividades turísticas o frente a la consideración del turismo a nivel municipal como una mera agregación de recursos y productos, parece consolidarse en los últimos tiempos una concepción

mucho más integral del fenómeno, que avanza hacia la idea del municipio como destino turístico local y de carácter integral. Con ello se abandona la identificación entre actividad turística municipal y productos turísticos locales (en el sentido de agregación de productos), y se impone la asimilación entre actividad turística municipal y destino turístico local (expresión con un sentido mucho más próximo al concepto de producto turístico integral, que implica la interrelación dinámica entre múltiples elementos: recursos, productos, infraestructuras, equipamientos, usos del suelo, medio ambiente, cultura y patrimonio, etc.) .

Esa concepción del municipio como producto turístico integral, exige que se pongan en marcha determinadas líneas de actuación que han de ser promovidas por parte de la Administración Local:

- En primer lugar, se requiere una *gestión integral de la actividad turística* (una gestión que debería alcanzar a todos y cada uno de los elementos que forman parte del sistema turístico local, y que en gran medida aparecen identificados unas líneas más arriba, cuando se hacía referencia al concepto de destino local).
- En relación directa con esa gestión integral de la actividad, se plantea la necesidad de *coordinar los departamentos y las políticas municipales* con incidencia sobre el funcionamiento de la actividad turística (urbanismo, medio ambiente, cultura y patrimonio, comercio, tráfico y transportes, seguridad, etc.).
- En tercer lugar, la concepción integral requiere fortalecer todo lo que tiene que ver con la *coordinación interadministrativa y público-privada* (tanto entre las diversas administraciones implicadas en la financiación y la gestión de las infraestructuras y los servicios turísticos, como entre las políticas públicas y las iniciativas privadas), de manera que se aprovechen mejor las sinergias que puedan generarse y se eviten duplicidades en las inversiones y los esfuerzos realizados.
- Por último, la *promoción turística del municipio como destino global* es otra de las exigencias que se plantea para conseguir una adecuada gestión del municipio como producto turístico integral: una promoción que ha de difundir el conocimiento de un amplio conjunto de atractivos y elementos (tanto estrictamente turísticos, como territoriales, sociales, económicos, culturales o institucionales) y que, por lo tanto, ha de superar la tradicional concepción promocional centrada en los atractivos y productos turísticos excepcionales de la localidad, habitualmente culturales o naturales.

5. El papel del agente de desarrollo turístico local

5.1. El agente de desarrollo como dinamizador de la actividad turística en la localidad

Se entiende por agente de desarrollo turístico local a un operador público o privado, pero en este caso al servicio del público, dedicado al fomento y la organización del desarrollo turístico en una escala local (incluyendo en esta escala el ámbito comarcal). Este tipo de técnicos representan una pieza clave para el adecuado desenvolvimiento de la actividad turística en espacios, como los rurales, en los que no existe una larga tradición al respecto; y en los que la presencia de estos actores resulta fundamental para conseguir plasmar en la realidad las potencialidades existentes en el territorio.

Dicha actuación, proveniente en la inmensa mayoría de los casos de los poderes públicos locales, se deberá basar en la activación o dinamización de las relaciones entre los diferentes participantes en el proceso, en especial en aquellos ámbitos en los que por causas históricas no se ha generado un desarrollo equilibrado de los restantes elementos implicados, tales como el empresariado o una sociedad civil articulada. En otras palabras, la clave de la actuación de estos agentes de desarrollo turístico sería el de intervenir como “catalizadores” de procesos que, aun dándose las condiciones objetivas para su surgimiento, difícilmente pudieran iniciarse o consolidarse por generación espontánea, sin un agente inductor que, desde la ventaja operativa que otorga la definición previa de objetivos y estrategias, dinamice e impulse al resto de intervinientes a establecer entre ellos relaciones de mutuo beneficio.

A partir de estas consideraciones, ¿cuáles deberían ser los rasgos que caracterizaran a un agente de desarrollo turístico local? A continuación se plantea una aproximación a los mismos, que sumados en conjunto ofrecerán el perfil idóneo que éste deberá tener:

1. En primer lugar, contar con una *formación pluridisciplinar*, dada la multiplicidad de elementos que intervienen en el éxito de un destino turístico. Así pues, sin ser un especialista en ninguna de estas materias, debe tener conocimientos sobre aspectos empresariales, jurídico-administrativos, financieros, territoriales y ambientales, culturales, promocionales,... Y poseer un mínimo manejo de metodologías de trabajo procedentes de diferentes ámbitos temáticos, tales como planificación estratégica, procedimientos administrativos, fórmulas de trabajo en grupo o técnicas de animación sociocultural, etc. Por todo ello, lo deseable sería, cuando fuera posible, contar con grupos de trabajo multidisciplinares, o más propiamente transdisciplinares, ya que ni los métodos ni los conocimientos

puestos al servicio de la actividad son propiedad exclusiva de una disciplina.

2. *Estar integrado en la sociedad local*, de forma que conozca las potencialidades e inconvenientes de ésta, conociendo, y reconociendo como propia, la cultura autóctona. Esta es la mejor forma de que sus propuestas se ajusten realmente al marco social, económico, cultural y territorial en el que los proyectos turísticos deben desarrollarse, no planteando hipótesis desmesuradas o inviables; asimismo, es también la vía más adecuada para que dichas propuestas sean asumidas más fácilmente por sus vecinos. De hecho, esta situación ha sido muy frecuente hasta el momento, constatándose multitud de casos en los que el agente de desarrollo turístico local resulta ser un miembro de la comunidad que, tras un periodo de formación académica o profesional fuera de su lugar de origen, vuelve al mismo desempeñando esta función.

No obstante, esta integración no debe confundirse con el hecho de participar o protagonizar las actividades económicas que dinamiza o asesora. Con ello, el agente de desarrollo perdería buena parte de la legitimidad en la que se basa su labor, al resultar imposible mantener la imparcialidad de decisión requerida, pasando a ser considerado por el resto de actores económicos como un mero competidor desde una posición de privilegio.

3. Gozar de un *claro respaldo por parte de la Administración Pública Local*, única forma de que el agente presente la legitimidad y autoridad necesaria para tomar decisiones, aunar voluntades o arbitrar entre las partes cuando sea necesario. A pesar de lo obvio de este formulado, en él suelen radicar buena parte de los problemas de estos agentes en la realidad, y es el origen del fracaso de numerosos proyectos; todo ello resultante de la confrontación entre los ámbitos políticos y técnicos respecto a los objetivos, estrategias, plazos de plasmación de los proyectos, etc. Igualmente debe señalarse que el citado respaldo no puede confundirse con otorgar un carácter político, y menos aún “partidista”, a la actuación del agente, cuya naturaleza esencialmente técnica debe ser salvaguardada en todo momento.

4. Poseer ciertas aptitudes, y sobre todo actitudes, personales que resultan imprescindibles para ejercer adecuadamente su labor, entre éstas cabe destacar la capacidad de *liderazgo*, tanto de los equipos profesionales que puede tener a su cargo como de los procesos sociales que debe dinamizar, o la capacidad de negociación para intermediar entre sectores con diferentes intereses de partida para buscar el bien común.

5.2. Funciones del agente de desarrollo turístico local

Una vez descritos algunos de los rasgos caracterizadores de estos agentes, parece necesario detallar cuáles son las funciones inherentes a los mismos, cuyo cumplimiento otorga sentido a su labor. En primer lugar, es preciso afirmar que su cometido no puede limitarse a ser un cauce para la llegada a la localidad de ayudas financieras públicas, como la práctica diaria puede hacer pensar en ocasiones, sino, por decirlo de forma resumida, dinamizar las potencialidades locales para que den fruto a medio y largo plazo. De esta forma, parece aceptarse que su actuación debe pasar, más que por una exclusiva movilización de recursos económicos, por una creciente dinamización de los recursos socio-culturales presentes en la localidad o comarca, canalizándolos hacia la generación de un contexto social favorable al objetivo de conformar un modelo turístico competitivo y sostenible. Así pues, el agente de desarrollo turístico local debe dirigir sus acciones a “facilitar” los emprendimientos que surjan en la sociedad civil, acciones que se plasman en funciones tales como:

1. *La dinamización de las iniciativas locales.* Para ello es necesario realizar una selección de cuáles son aquellas iniciativas que mejor se ajustan a las líneas estratégicas de desarrollo, que el agente debe situar como objetivos directores de toda su acción. Si esta selección se realiza acertadamente, con proyectos turísticos que resulten viables y acordes con las exigencias de la demanda, el agente habrá conseguido completar con éxito buena parte de su labor, especialmente si culminan iniciativas con un elevado efecto demostración, multiplicador en el entorno local y que sirvan de soporte a otros proyectos turísticos (por ejemplo, alojamientos de calidad que propicien iniciativas de oferta complementaria en sus proximidades). La concreción de dicha dinamización se puede producir a través del asesoramiento técnico en aspectos financieros, estudios de viabilidad, jurídicos, de diseño del producto, promocionales, apoyo institucional, formación de recursos humanos, potenciando la relación con otros agentes económicos, etc.

2. *La intermediación entre actores públicos y privados.* El agente de desarrollo turístico local, en tanto que está en permanente contacto con las iniciativas privadas pero pertenece al ámbito de la administración pública, ocupa una posición idónea para poner en contacto ambas esferas. Así actúa como un transmisor de las necesidades e inquietudes del sector privado hacia los responsables públicos, por una parte, y resulta un eficaz instrumento para la transferencia de decisiones e informaciones procedentes del ámbito público hacia el resto de la sociedad, por otra (desde información sobre aplicación de normativas, participación en procesos de planificación participativa, programas o líneas de fomento hacia proyectos empresariales, etc.). También cabe señalar

la función de intermediación que puede ser realizada ante actores privados de nivel supralocal, pudiendo, a modo de ejemplo, aglutinar y representar los intereses de un conjunto de pequeños empresarios locales ante entidades financieras, o ante intermediarios turísticos que pongan en relación la oferta local con la demanda externa.

3. *Generación de consensos en la sociedad local* en torno a las políticas turísticas. Como ya se ha señalado anteriormente, el éxito competitivo de los destinos turísticos necesita de la adopción de una serie de decisiones que implican a la práctica totalidad de la vida local, ya que es el conjunto de la localidad la que va a conformar el producto turístico. Para ello es necesario construir una serie de consensos básicos que sean aceptados por la sociedad local, y el agente de desarrollo, por su conocimiento de la realidad y capacidad de liderazgo, es el elemento aglutinante que puede canalizar hacia los objetivos estratégicos comunes las lógicas disensiones o fricciones que pueden ir surgiendo: pequeños frente a medianos empresarios, empleados frente a empleadores, sectores con sensibilidad ambientalista frente a promotores turísticos, emprendedores turísticos frente a agricultores, ganaderos o cazadores que pueden ver sus actividades modificadas por la llegada de visitantes, etc.

4. *Captación y transmisión de información*. Es ésta, posiblemente, la función de mayor futuro para el agente de desarrollo, el actuar como “antena de captación” de informaciones procedentes del contexto externo a lo local, “decodificar” o seleccionar aquello que resulta de mayor interés para el propio sistema turístico y difundirlo de forma accesible para los actores económicos y sociales autóctonos. Esta función cobra especial trascendencia en dos aspectos concretos: por un lado, el conocimiento de la demanda potencial para los productos turísticos locales (procedencia, preferencias, formas de acceder a la misma, ...); y, por otro, la apertura de ventanas a la innovación, accediendo al conocimiento de las innovaciones tecnológicas de mayor interés para su adaptación a las necesidades del destino, y difundiéndolas en el tejido turístico local.

Bibliografía

- ANTÓN, S. et al., (2007), “Los lugares turísticos”, en *A propósito del turismo. La construcción social del espacio turístico*, Barcelona, Editorial Universitat Oberta de Catalunya, pp. 103-206.
- CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE., (2000), *Plan SENDA. Desarrollo de un sistema turístico sostenible y competitivo integrado en el espacio rural andaluz*, Sevilla, Consejería de Turismo y Deporte, Junta de Andalucía.
- COOPER, C. et al., (1993), *Tourism Principles and Practice*, Londres, Pitman Publishing.
- ÉQUIPE MIT., (2005), *Tourismes 2. Moments de Lieux*, Paris, Belin.
- FERNÁNDEZ, A., (2004), “Turismo y Ordenación del Territorio”, *Quaderns de Política Econòmica 7 Segunda Època*, pp. 35-47.
- (2005), “Relations entre tourisme et développement au plan local” en *Développement des territoires et management touristique. Regards croisés France Espagne*. Arles Direction du Tourisme, Ministère Délégué au Tourisme de France, pp. 17-27.
- FRAGUELL, R.M., (coord.) (1998), *Turismo sostenible en el Mediterráneo. Guía para la gestión local*, Girona, Fundación EcoMediterrània, Brau Ediciones.
- GARCÍA, B., (2003), *Marketing del turismo rural*, Madrid, Esic-Pirámide.
- INSKEEP, E. (1991): *Tourism planning. An integrated and sustainable development approach*, New York, Van Nostrand Reinhold.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS., (1994) *Manual del planificador de turismo rural*, Madrid, Ministerio de Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo.
- LÓPEZ, R. y ANTÓN, S., (1998), “Estrategias para la dinamización de los agentes locales en los procesos de planificación y desarrollo turístico en zonas rurales desfavorecidas”, en *Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo*, *Actas de las V Jornadas de Geografía del Turismo*, Tarragona, Universidad Rovira i Virgili, pp. 57-72.
- LÓPEZ, D., (1998), *La ordenación y planificación integrada de los recursos territoriales turísticos*. Castellón, Universitat Jaume I.
- O.M.T., (1999), *Agenda para planificadores locales: turismo sostenible y gestión municipal*, Madrid. Organización Mundial del Turismo.
- O.M.T. (2001): *Cooperación entre los sectores público y privado. Por una mayor competitividad del turismo*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- PEARCE, D. (1988): *Desarrollo turístico. Su planificación y ubicación geográficas*, México, Ed. Trillas.