

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*", Fábila 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.