

SEMINARIO INTERNACIONAL

Renovación y Reestructuración de Destinos Turísticos Consolidados del Litoral



BLOQUE TEMÁTICO 2

Incidencia de las políticas, programas y estrategias de la Administración pública en la renovación de los destinos turísticos.

UNIVERSIDAD DE ALICANTE



Institut Universitari d'Investigacions Turístiques
Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas

Plan Nacional
de I+D+i
2008 - 2011

24-25
Noviembre
2011

COMUNICACIONES

BLOQUE TEMÁTICO 2

Incidencia de las políticas, programas y estrategias de la Administración pública en la renovación de los destinos turísticos.

EL PAPEL DEL TURISMO NÁUTICO EN APULIA (ITALIA) COMO ELEMENTO DE RENOVACIÓN

Lucrezia López

Departamento de Geografía, Universidad de Santiago de Compostela

TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL E TURÍSTICO EM ESCALA MUNICIPAL: UM NOVO OLHAR PARA GUARATUBA NO LITORAL DO PARANÁ.

Renata Maria Ribeiro, Margarete Araujo Teles y Marcos Aurelio Tarlombani Da Silveira
Universidad Federal de Paraná, Brasil

LA POLÍTICA TURÍSTICA EN CANCÚN COMO DESTINO TURÍSTICO MADURO, ¿RENOVAR O REPLICAR?

Ana Pricila Sosa Ferreira y Alfonso de Jesús Jiménez Martínez

Departamento de Turismo Sustentable Hotelería y Gastronomía de la Universidad del Caribe, México

ETAPAS DEL CICLO DE VIDA DEL DESTINO TURÍSTICO COZUMEL (MÉXICO)

Romano Gino Segrado Pavón, Karina Amador Soriano, Juana Jiménez Jiménez y Lucinda Arroyo Arcos.

División de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Quintana Roo, Cozumel

LA MANGA CONSORCIO. INSTRUMENTO DE GOBERNANZA EN UN ESPACIO TURÍSTICO SINGULAR DEL SURESTE DE ESPAÑA.

Cayetano Espejo Marín y Ramón García Marín

Universidad de Murcia

LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS DESTINOS CONSOLIDADOS DEL LITORAL CASTELLONENSE: EL CASO DE BENICÀSSIM (CASTELLÓN, COMUNITAT VALENCIANA).

Diego López Olivares y Juan Bautista Ferreres Bonfill

Universitat Jaume I de Castellón

LA DIVERSIFICACIÓN TURÍSTICA COMO ESTRATEGIA CLAVE PARA LA REACTIVACIÓN DE DESTINOS CONSOLIDADOS DEL LITORAL: LA REINVENCIÓN DE CULLERA (ESPAÑA).

Daniel Díez Santo

Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas, Universidad de Alicante

Enrique Gandia Álvarez

Museo de Historia y Arqueología de Cullera

LOS AGENTES SOCIALES Y LA POLÍTICA URBANÍSTICO-TURÍSTICA: PERCEPCIÓN Y PERFORMATIVIDAD. EL CASO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL TURISMO DE CANARIAS.

Pablo Rodríguez Gonzáles

IESA - CSIC - Córdoba

Manuel Ángel Santana Turégano

Universidad de La Laguna

REACTIVANDO LA "GROWTH MACHINE" DE SOL Y PLAYA: EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LA PLAYA DE PALMA (MALLORCA).

Ismael Yrigoy, Antoni Artigues y Macià Blazquez

Universitat de les Illes Balears

BLOQUE TEMÁTICO 2

Incidencia de las políticas, programas y estrategias de la Administración pública en la renovación de los destinos turísticos.

LA REGENERACIÓN URBANA EN LA RESTRUCTURACIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS MADUROS: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN DEL CONFLICTO. EL CASO DE CALPE.

José Francisco Perles Ribes

Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Calpe
Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante
Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas

GANDIA Y SUS PRÁCTICAS DE RENOVACIÓN TURÍSTICA

Emilio M. Obiol Menero y Adrián Ferrandis Martínez

Universitat de València e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

DESTINOS TURÍSTICOS CONSOLIDADOS ANTE EL CAMBIO DEL MODELO TURÍSTICO: COSTA DEL SOL OCCIDENTAL.

José Antonio Marín Moyano

Técnico en Turismo, Junta de Andalucía

Enrique Navarro Jurado

Dpto. de Geografía, Facultad de Turismo de la Universidad de Málaga

RENOVACIÓN DE DESTINOS LITORALES MADUROS A PARTIR DEL PATRIMONIO CULTURAL: PLAN COSTA BLANCA CULTURA.

Rosario Navalón García y Elisa Rico Cánovas

Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas
Universidad de Alicante

EL PAPEL DEL TURISMO NÁUTICO EN APULIA (ITALIA) COMO ELEMENTO DE RENOVACIÓN

Autora:

Lucrezia Lopez

Departamento de Geografía
Universidad de Santiago de Compostela
lucrezia.lopez@usc.es
Tlf. (+34) 981563100 ext. 12722

En los últimos años la región italiana de Apulia ha mejorado su posicionamiento entre los destinos turísticos. Para mantener semejante posición competitiva, se están poniendo en marcha medidas de diversificación y renovación de la oferta, entre las cuales destaca la apuesta por el turismo náutico.

Se presentan las estrategias y las líneas de trabajo que los actores involucrados (públicos y privados) indican en sus proyectos, se analiza de qué manera las actuaciones y las inversiones pretenden dinamizar el espacio litoral y como las mejoras de las infraestructuras lo cualifican y reestructuran, potenciando su capacidad de atracción. Estas acciones están proyectando la región a un nuevo segmento del mercado turístico caracterizado por gastos elevados, además de renovar las infraestructuras portuarias de las localidades costeras, que pueden ser empleadas por las demás actividades de ocio y deporte.

Se aporta una reflexión sobre los pros y contras del turismo náutico en Apulia, sobre su adaptación a las nuevas tendencias del turismo y como este reparta beneficios a la economía regional.

Palabras clave: Turismo náutico; Apulia; Diversificación turística; Renovación del litoral.

1. TURISMO Y TENDENCIAS

El turismo es un sector económico transversal que puede sustentar y dinamizar la economía de los destinos a largo plazo (Anton i Clavé y González Reverté, 2008); por lo tanto es una alternativa para aquellos lugares donde las actividades tradicionales no consiguen garantizar un desarrollo económico. El espacio turístico es en primer lugar un espacio geográfico modificado en tal sentido, es decir que este es ante todo una imagen (Raffestin, 1991; Miossec, 1991; Escudero Gómez, 2005) que crea la identidad del lugar mismo, ya que ningún lugar tiene una

precisa vocación turística, sino se vuelve tal en función de la capacidad emprendedora e innovadora de los agentes territoriales (Raffestin, 1991).

Así mismo, el desarrollo turístico local se convierte en un eje para la “proyectualidad territorial” (Bencardino y Prezioso, 2007), es decir para la organización y valorización del territorio y sus actividades llegan a ser un factor innovador desde el punto de vista económico y socio-cultural. Desde el punto de vista económico, el desarrollo turístico aporta beneficios como:

- ✓ Llegada de ingresos en espacios con escasas posibilidades de captación de capital (a través de gasto de visitantes, gasto turístico de las empresas y flujos turísticos);
- ✓ Dinamización del tejido empresarial del territorio receptor, que lleva a un crecimiento de todos los sectores de servicios (alojamiento, transportes, producción, servicios, etc.);
- ✓ Impulso a la construcción de infraestructuras;
- ✓ Empleo en los destinos turísticos: como afirma el informe del Fórum Económico Mundial *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2009*, y cambios en el mercado del trabajo (Anton i Clavé y González Reverté, 2008), ya que se demandan nuevas figuras profesionales.

Los cambios sociales que afectan a un espacio turístico (Anton i Clavé y González Reverté, 2008) resultan de la interacción entre la *comunidad anfitriona* y la *comunidad huésped*, que puede alterar los valores sociales y culturales con una consecuente aculturación o degradación. Desde cuando se celebró la primera cumbre en Río de Janeiro en el 1992, la sostenibilidad se ha convertido en una prioridad para el turismo y hoy en día es un requisito esencial para la puesta en marcha de un adecuado desarrollo turístico (Bencardino y Prezioso, 2007) que mira a la:

- ✓ Preservación de los recursos;
- ✓ Creación de posibilidad de desarrollo para las generaciones futuras;
- ✓ Protección desde cualquier tipo de explotación turística de las áreas vulnerables;
- ✓ Definición de la capacidad de carga: planificación del territorio y de los recursos.

Bajo la misma actitud, se firmó la *Carta del Turismo Sostenible*, redactada conjuntamente por UNEP, UNESCO y ONU durante la Conferencia Mundial sobre el Turismo Sostenible que tuvo lugar en Lanzarote en el 1995. Con este documento, se consolidó la importancia de la sostenibilidad para el alcance de un desarrollo endógeno.

La internacionalización y la mundialización han convertido el turismo en un fenómeno complejo en continua evolución. Según el informe *European Tourism in 2009: Trends & Prospects*, redactado por European Travel Commission, las nuevas ofertas turísticas deben contemplar más aspectos relacionados con cultura, historia, arte, medio ambiente, salud, gastronomía, deporte y, por supuesto, el mejor coste-beneficio. Sin embargo, las tendencias evolucionan rápidamente, por lo que los nuevos contextos económicos y culturales necesitan capacidades emprendedoras para enfrentarse a la creciente competencia turística. En general, las tendencias turísticas están relacionadas con factores como:

- ✓ La disponibilidad de tiempo;
- ✓ La revolución de los transportes;
- ✓ Los nuevos grupos demográficos;
- ✓ La demanda turística;
- ✓ La oferta turística y los nuevos productos turísticos;
- ✓ El comportamiento del turista contemporáneo.

Dados los múltiples comportamientos de consumo del turista contemporáneo, ya no se puede hablar de un “turista tipo”, es decir, de un turista pasivo que se adapta a las tendencias del mercado. Por el contrario, éste es exigente y demanda siempre más actividades, reclamando un dinamismo en el sector, que se traduce en la aparición simultánea de nuevos productos, nuevas formas de comercialización y distribución. Además, éste busca emociones siempre nuevas y por eso más que de turista, Judd (2003) prefiere hablar de *post-turista*, que no quiere fijar su mirada en objetos o sitios turísticos, sino que busca nuevas experiencias, interesándose por lo que el lugar ofrece, lo que se puede ver y hacer. De hecho, según el *Rapporto Turismo 2001 ACI-CENSI* el turista contemporáneo es “politeísta” en cuanto sus comportamientos de consumo se caracterizan por “comprar” destinos distintos, nuevos o renovados, con más frecuencia a lo largo del año. La vacación se convierte en una ocasión de enriquecimiento personal y experiencia auténtica, como pueden ser las vacaciones que le permiten entrar en contacto con el territorio y el medio-ambiente. Por estas razones, durante los últimos tiempos los actores locales están llamados a resaltar los recursos del territorio, combinarlos y ofertarlos de tal manera que sea un producto turístico nuevo. Un mismo espacio turístico puede ofertar más productos, con lo cual puede atraer a varios clientes, pero lo importante es la imagen que refleja; como consecuencia, según Bencardino y Prezioso (2007) ya no se habla de turismo, sino de “turismos”, para indicar la segmentación del mercado turístico.

2. EL TURISMO NAÚTICO PARA VALORIZAR Y RENOVAR

Tras las tendencias positivas registradas en Apulia durante los últimos años, se ha consolidado su posición de destino turístico, como pueden confirmar el incremento de los datos estadísticos resumidos en la siguiente tabla 1. Se han seleccionado los datos relativos a las llegadas a establecimientos turísticos y el número de establecimientos, habitaciones y camas.

Tabla 1. Evolución estadística en Apulia 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Llegadas a establecimientos turísticos	1.560.818	1.763.156	1.940.183	1.973.643	1.997.110	2.116.740	2.103.887	2.276.402	2.499.045	2.567.335	2.554.816*
Número de establecimientos, habitaciones y camas	1.529	1.428	1.599	1.839	2.172	2.352	2.696	2.872	3.612	3.907	4.106*

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Si se consulta la página web del Assessorato al Turismo de Puglia (Consejería de Turismo en Apulia), se puede apreciar la oferta turística de la misma, que se presenta como destino ideal para practicar turismo cultural, religioso, eno-gastronómico, termal, sol y playa, rural y de naturaleza. Además, se ofrece la posibilidad de practicar varios deportes como, por ejemplo, recorrer rutas en bicicleta o a caballo para gozar del paisaje, hacer excursionismo o equitación, practicar golf o deportes náuticos.

Con respecto a esta última actividad, durante los últimos años, el turismo náutico en Italia ha experimentando un gran desarrollo, gracias a la renovación de instalaciones y al interés que despiertan los productos del Mediterráneo (Ferradás Carrasco, 2002). Un ejemplo se puede apreciar en la siguiente figura 1; la costa italiana es rica en parques y áreas marinas, que representan un recurso territorial que incrementa el factor de atracción hacia el litoral.

Figura 1. Mapa de Parques y Áreas Marinas Protegidas en Italia



Fuente: UCINA (http://www.ucina.net/Turismo_nautico_new/parchi_marini/home_parchi_marini.aspx)

Leyenda del Mapa de Parques y Áreas Marinas Protegidas en Italia

1	Isola di Bergeggi	9	Regno di Nettuno	17	Capo Carbonara	25	Isole Ciclopi
2	Santuario dei Mammiferi Marini	10	Parco Sommerso di Baia	18	Penisola del Sinnis	26	Capo Rizzuto
3	Portofino	11	Parco Sommerso di Baiola	19	Isola dell'Asinara	27	Porto Cesareo
4	Cinque Terre	12	Punta Campanella	20	Capo Gallo- Isola delle Femmine	28	Torre Guaceto
5	Secche della Meloria	13	Santa Maria di Castellabate	21	Isola di Ustica	29	Isole Tremiti
6	Arcipelago Toscano	14	Costa degli Infreschi	22	Isole Egadi	30	Torre Cerrano
7	Secche di Tor Paterno	15	Arcipelago della Maddalena	23	Plemmirio	31	Miramare
8	Isole di Ventotene e Santo Stefano	16	Isola Tavolara- Capo Coda Cavallo	24	Isole Pelagie	32	Capo Caccia – Isola Piana

Actualmente se considera el turismo náutico uno de los sectores económicos con mayores posibilidades de expansión y beneficios (directos e indirectos) en el territorio. En la siguiente tabla 2 se aportan los datos publicados por el Ministerio de Infraestructuras y Transportes con

respecto al total de plazas disponibles en puertos turísticos, puertos polifuncionales y amarres turísticos¹.

Tabla 2. Número total de plazas de barcos en puertos turísticos, puertos polifuncionales y amarres turísticos en Italia

	1998	1999	2001*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Abruzos	1.491	1.491	1.491	2.079	2.072	2.062	2.703	2.695	2.269	2.453
Calabria	1.874	1.873	1.879	2.030	2.121	2.050	3.119	4.120	4.321	5.415
Campania	11.259	11.259	12.002	15.588	14.310	15.059	15.004	17.160	17.312	15.405
Emilia Romagna	5.431	5.461	5.355	4.392	4.745	4.745	5.354	5.284	4.432	5.329
Friuli Venezia Giulia	10.396	10.396	10.396	10.396	10.161	10.161	15.969	13.031	11.197	13.629
Lacio	7.047	7.047	7.047	6.882	6.644	6.722	7.665	7.773	6.268	8.472
Liguria	16.999	22.837	22.837	22.580	22.337	23.718	24.658	23.514	24.492	24.306
Las Marcas	3.795	4.327	4.327	5.372	4.975	4.975	5.145	5.558	4.720	5.627
Molise	120	120	120	288	288	304	288	288	288	542
Apulia	7.892	7.892	7.804	8.359	8.903	8.677	10.857	11.509	10.829	12.195
Cerdeña	11.320	11.320	14.201	17.541	20.639	19.977	13.151	15.517	19.187	17.119
Sicilia	8.322	8.322	8.921	9.828	10.487	10.685	13.849	14.263	11.626	12.851
Toscana	15.058	14.978	15.375	15.132	15.382	15.862	20.155	17.125	15.925	16.890
Véneto	3.562	3.562	5.118	4.546	4.978	5.699	3.639	3.639	3.637	5.933
Total	104.566	110.885	116.873	125.013	128.042	130.696	141.556	141.476	136.494	146.166

Fuente: Ministerio de Infraestructuras y Transportes (* Faltan los datos relativos al año 2000).

¹ Según la distinción adoptada por dicho Ministerio:

1. *Puerto turístico*: es un conjunto de infraestructuras inamovibles, cuyas obras afectan al espacio marítimo y terrestre y sirven a la náutica de recreo;
2. "Approdo turístico": asume la función de un puerto polifuncional (art. 4, comma 3, Ley 28 Enero 1994, n° 84), está destinado a la náutica de recreo, y está dotado de servicios complementarios;
3. *Puntos de amarre*: son áreas demaniales marítimas, cuyas instalaciones pueden ser fácilmente eliminadas.

Se han resaltado los datos relativos a la evolución de plazas en Apulia con el fin de destacar el incremento de las mismas en la región, que se puede interpretar como la presencia de un “potencial” en turismo náutico. A continuación se presentan los programas y los principios de los actores públicos y privados de la región, que están operando conjuntamente para difundir la imagen de turismo náutico. En otras palabras, a través de la valorización de unos recursos territoriales, se recurre a una forma de turismo litoral para renovar el destino turístico-Apulia, cuyas costas se extienden a lo largo de 940 km por el Mar Adriático y Mar Ionio, que se encuentran en el Finus Terra: Santa Maria de Leuca.

2.1. Del local al regional: el “Distretto Produttivo della Nautica Pugliese” en Apulia

A la hora de invertir en el sector del turismo náutico destacan dos carencias: no hay sinergias entre turismo náutico y actividades empresariales, ni hay un adecuado sistema de detección de datos acerca de la demanda de turismo náutico, en cuanto faltan informaciones relativas al número de usuarios y parques náuticos. Para solucionar estos problemas, en Diciembre 2008, a través del decreto n. 2409, nació el *Distretto Produttivo della Nautica Pugliese*. Este fue el resultado de la cooperación de 104 empresas de las provincias de Bari, Brindisi, Lecce y Taranto y de asociaciones de categoría, instituciones públicas y privadas; oficialmente reconocido en Marzo del 2010. Las empresas interesadas en esta renovación toman como referencia dos aspectos claves:

- ✓ *Cooperación*: a través de acciones comunes quieren reducir la competencia regional, apoyar el crecimiento de destinos más débiles según un modelo de un producto homogéneo (Ferradás Carrasco, 2001).
- ✓ *Conocimiento del territorio*: es el punto de partida basado en elementos objetivos y subjetivos que guían los principios de organización espacial a través de una interacción con los sistemas locales. Así mismo, el sistema local se convierte en el resultado de relaciones humanas que se desarrollan con respecto a una base territorial.

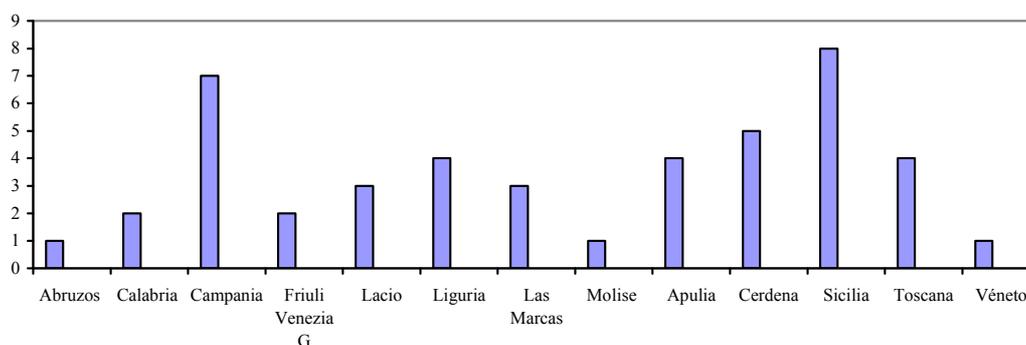
Sin embargo, el modelo de organización territorial según el “distrito” no es nuevo; ya que el modelo del distrito industrial fue elaborado por el economista Alfred Marshall a finales del siglo XIX, que en *The Principles of Economics* (1890) discutía el concepto y las características de los distritos industriales, definidos como “concentraciones de sectores especializados en una localidad específica”. Años después este modelo de organización industrial será aplicado en Italia con el fin de propiciar un desarrollo territorial (Dallari, 2004), valorizar las capacidades y las voluntades y favorecer las políticas de desarrollo a través de una cooperación entre actores locales y redes a distinta escala. En general, el “distrito” se compone de un cierto número de

empresas procedentes del mismo sector productivo, o de sectores complementarios, que se localizan en el mismo lugar para beneficiarse de la proximidad territorial y poner en marcha medidas comunes para enfrentarse a los desafíos externos y ser más competitivas (Tinacci Mosello, 1990; Conti, 1996).

Considerando los beneficios que derivan de este modelo de gestión espacial, en Italia se han creado distritos de la náutica en Lacio, en Sicilia, en Friuli Venezia Giulia y en Tigullio (Liguria). Entre las actuaciones, constan unas dirigidas a mejorar el sector del turismo náutico, de hecho, las tendencias turísticas sugieren nuevas formulas para la oferta turística italiana basadas en las vocaciones naturales (mar, arte, montañas, etc.) y en un modelo de gestión territorial según “sistemas”.

El tejido económico de Apulia cuenta con la presencia de pequeñas empresas con elevadas capacidades profesionales que se ocupan de la construcción, producción, planificación, producción, comercialización y venta en el sector náutico; también en el campo de la formación y de la investigación existen potencialidades aún no explotadas. Por ejemplo a continuación se presenta la distribución de institutos de formación náutica en Italia y como se puede apreciar, en Apulia hay cuatro institutos; un número que está en la media nacional, aunque por debajo de Sicilia (8) y Campania (7).

Figura 2. Número de institutos náuticos en Italia



Fuente. Osservatorio Nautico Nazionale

El espíritu que respalda el distrito náutico pone de manifiesto la voluntad de renovar las relaciones promoviendo una “economía del mar” que ponga en valor las vocaciones territoriales y el medio físico atractivo. La expresión “economía del mar” resume en sí misma la voluntad de invertir en recursos territoriales locales, que permiten conseguir un desarrollo endógeno de la región. El valor añadido es la variedad de sectores económicos involucrados: industria, turismo, formación; esto permite incentivar la creación de sinergias del sector y asegurar su

creciente competitividad. De este modo, se considera al sector náutico un sector de crecimiento económico y social, con consecuencias también a nivel ocupacional.

Los objetivos generales del “Distretto Produttivo della Nautica Pugliese” son la creación de:

- 1) *Sistema de empresas en el sector náutico*: para reforzar las empresas existentes y favorecer las nuevas atrayendo inversiones; promover la concertación entre empresas aumentando su nivel de internacionalización y la propensión a la investigación e innovación.
- 2) *Sistema portuario turístico y del turismo náutico*: para aumentar y mejorar la acogida portuaria.

2. 2. El papel del turismo náutico en Apulia

La oferta del turismo náutico va más allá del turismo de sol y playa (Martín Pérez, 1999); su recurso básico es la misma localización del destino, es decir que sin un recurso “acuático”, sean aguas marinas o interiores, no es posible. Otro factor favorable es la longitud de la costa. Aunque el clima pueda parecer un factor relevante, en realidad no lo es, en cuanto no todas las localidades donde se registra un desarrollo del turismo náutico presentan un clima templado y con sol (Ferradás Carrasco, 2001), como es el caso de Francia o Galicia. Según la definición propuesta por Turespaña (1998), la actividad del turismo náutico está enfocada a disfrutar de unas vacaciones acuáticas en contacto con el agua (Ferradás Carrasco, 2001) durante el tiempo de ocio, en el que se pueden realizar distintas actividades deportivas (individualizadas o colectivas): vela, a motor, surf y windsurf, submarinismo, remo, cruceros en un disfrute conjunto de la naturaleza y recreación.

De esta manera, en línea con las ya citadas tendencias, se destaca que el turismo náutico ofrece al turista varias actividades y aporta, al territorio, beneficios económicos distintamente repartidos. Sin duda, un aspecto relevante es el incremento del poder de atracción del litoral, ya que en los lugares donde existen instalaciones náuticas, los hoteles y los restaurantes consiguen unos beneficios más elevados que donde no existen dichas instalaciones (Smith y Jenner, 1995). Por estas razones, los actores participantes en el “Distretto Produttivo de la Nautica Pugliese” han decidido mejorar los equipamientos del litoral de la región, aumentando el número de plazas de barcos y la calidad de los servicios. Pretenden favorecer una mayor integración entre el turismo de recreo y el interior, para evitar un desarrollo desigual, e incluir la dimensión medio-ambiental en la programación.

Las estrategias indicadas para alcanzar los citados objetivos son la puesta en marcha de políticas de incentivación y apoyo a las empresas y al sistema portuario para la náutica de recreo. En este último caso, las actuaciones más urgentes son:

- a) *Cualificación de oferta de servicios*: las estructuras existentes no aseguran niveles cualificados como los demás competidores nacionales e internacionales.
- b) *Ampliación de los puertos existentes y construcción de nuevos puertos turísticos*: la oferta es inferior con respecto a sus capacidades y a la demanda potencial. Apulia cuenta con 64 puertos turísticos y polifuncionales, y las plazas de barcos disponibles no son suficientes para competir con las demás regiones.

Tabla 3. Número de plazas de barcos por capitanía de puerto según tipologías de estructura en Apulia.

Tipología de estructura		Puerto Turístico			“Approdo”- Puertos Polifuncionales			Puntos de Amarre		
		2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Capitanías de Puerto	Taranto	-	-	450	691	492	490	313	450	525
	Gallipoli	-	1.430	1.538	457	750	809	4.673	2.616	2.090
	Brindisi	-	-	902	1.218	1.218	300	144	144	100
	Bari	1.384	1.192	861	-	-	-	476	-	672
	Molfetta	100	-	-	664	664	1.064	171	271	843
	Manfredonia	310	270	580	85	518	518	823	814	453

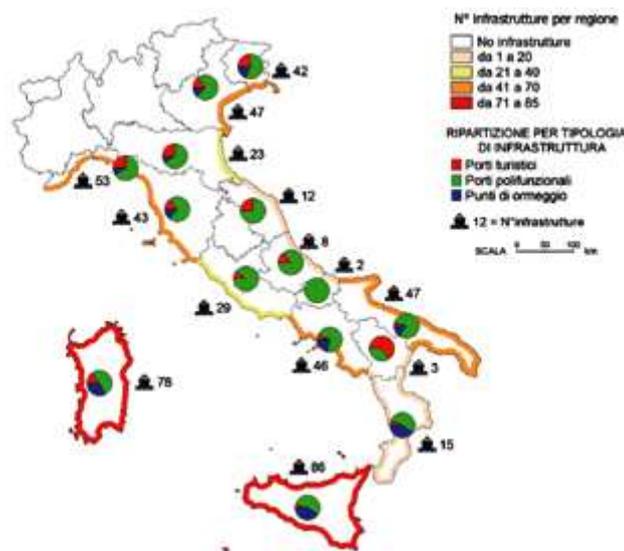
Fuente: Ministerio de Infraestructuras y Transportes. Elaboración propia.

A partir de los datos publicados por el Ministerio de Infraestructuras y Transportes para los años 2007, 2008 y 2009, se ha elaborado la tabla 3 en la cual se presentan los datos del número de plazas de barcos diferenciados por puertos turísticos, puertos polifuncionales y puntos de amarre, según la capitanía de puerto. De esta manera, se destaca un aumento o disminución de plazas en una u otra estructura; cabe prestar atención a la evolución de los datos no solo con respecto a la misma tipología de estructura, sino entre ellas. De hecho, por ejemplo, en el 2009, en la capitanía de puerto de Brindisi se registra un descenso de plazas en puertos

polifuncionales, pero, por otro lado, durante este año se dispone de plazas en los puertos turísticos.

c) *Creación de nuevas infraestructuras portuarias*: estas mejoran el poder de atracción del espacio turístico “náutico” de destinos ya consolidados y revitalizan los recursos de aquellos pueblos costeros menos atractivos.

Figura 3. Número de infraestructuras portuarias por región (2010)



Fuente: *Rapporto sul Turismo Nautico*, 2010:36.

El termino infraestructura se emplea para hacer referencia a todo tipo de instalación que se puede encontrar a lo largo del litoral, como por ejemplo el puerto turístico, una playa con equipamientos o un punto de amarre. Según los datos publicados por el Observatorio Náutico Nacional, en el 2010, en Apulia había 47 infraestructuras, de ellas dos eran puertos turísticos, 38 eran puertos polifuncionales y siete eran puntos de amarre.

Dado que el valor añadido de una instalación reside en la consecuente diversificación y cualificación de la costa (Esteban Chapapría, 2000), al faltar estas, el resultado es la dispersión de flujos turísticos y la receptividad se concentra en el periodo estival sin fomentar la desestacionalización. De hecho, una estación náutica es un espacio turístico y recreativo que permite la práctica del turismo náutico también fuera de la época de verano, compartiendo la actividad náutica con el alojamiento y el disfrute de la naturaleza, la oferta turística y recreativa del entorno (Besteiro, 2004).

d) *Realización de un plan de promoción e internalización de la oferta de turismo de recreo pullese*: en este objetivo está colaborando la administración pública. Sin embargo, las políticas regionales apoyan la actividad de empresas y actores turísticos, como se indica en la Ley n. 23 del 3 Agosto 2007 (“Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi”) y en los programas operativos regionales F.E.S.R. 2007-2013; ya que el desarrollo del turismo permite la valorización de recursos y habilidades territoriales, cuya finalidad es reforzar los factores de atracción del territorio, mejorar su accesibilidad, asegurar servicios de calidad, mejorar la innovación y las condiciones de empleo.

Con respecto al sector náutico, las políticas regionales pretenden alcanzar un desarrollo sostenible territorial que asegure iguales oportunidades a la región. Como es indicado por el P.O. F.S.E. 2007-2013, para difundir una nueva imagen de destino turístico con un modelo del turismo náutico, se fomenta la participación en ferias, congresos y eventos. Entre estas, destaca, por ejemplo, el Salone Nautico de Puglia organizado por la Junta de Apulia, junto con SPRINT² Apulia y el Distretto de la Nautica que tuvo lugar en Brindisi en Marzo 2011. Bajo el título “Puglia - Paesi Balcanici: Nuovi scenari di sviluppo per le imprese della nautica da diporto, della portualità turistica, del turismo nautico”, el objetivo principal del evento fue analizar las oportunidades procedentes de los mercados de los países de los Balcanes, tanto para las empresas del sector náutico cuanto para los operadores turísticos en la náutica de recreo. Así mismo, se ha informado a las empresas pulleses interesadas en los mercados de los Balcanes acerca de las oportunidades de negocio, las dinámicas de desarrollo de la demanda de la náutica de recreo de estos países, sugiriendo estrategias y técnicas de marketing adecuadas.

El sector náutico es complejo, en cuanto su correcto funcionamiento involucra distintos actores que deberían fomentar acciones concretas, entre ellos constan puertos y marinas³; el legislador, los mismos productores de barcos, que deberían vender soluciones innovadoras desde un punto de vista ecológico. Siendo conscientes de la importancia del medio-ambiente, el distrito (entendido como actor) en su programa de desarrollo del turismo náutico reconoce la importancia de la sensibilidad y de la vulnerabilidad del espacio litoral; considera la incidencia de su situación hidrodinámica e hidrogeológica y de los vínculos de protección espacial a la hora de planificar sus actuaciones. Además, exige que las infraestructuras náuticas adopten comportamientos (individuales o colectivos) respetuosos con el medioambiente; por estos los

² Sportello Regionale per l’Internazionalizzazione dell’Impresa.

³ Una *instalación náutico-deportiva o marina* puede definirse como el conjunto de servicios elementales prestados por una o varias organizaciones, destinados a satisfacer necesidades relacionadas con el uso y disfrute de embarcaciones deportivas o de recreo (Martín, 1996).

actores consideran la importancia de programas y medidas destinadas a la eliminación de residuos, aceites, baterías, y la recogida de los mismos.

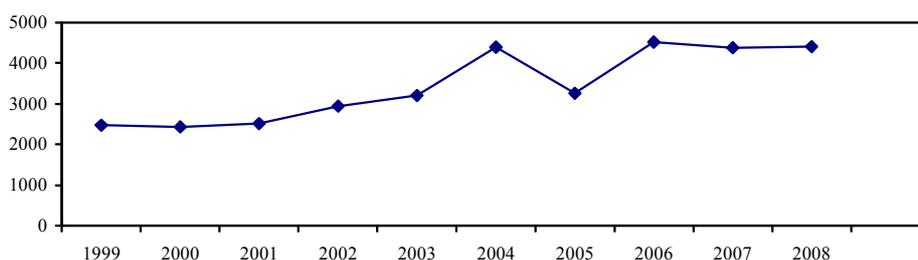
3. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL TURISMO NÁUTICO EN APULIA

La apuesta por el turismo náutico pretende ser una herramienta para renovar la oferta turística pullese, pero hay que considerar sus posibles amenazas. Por ejemplo, las infraestructuras son un riesgo para el litoral con respecto a las especulaciones o a un rápido agotamiento del ciclo de vida del producto; además, no se pueden excluir eventuales desequilibrios territoriales entre la franja litoral y el interior. Sobre todo en el caso de Apulia, se trata de un turismo náutico litoral, ya que el recurso acuático es el mar, y la región no presenta aguas interiores, a parte de los lagos de Lesina y Varano. La necesidad de construir instalaciones al lado de la playa o muy próximas a estas se puede obviar, reduciendo los impactos medio-ambientales, rehabilitando instalaciones ya existentes y concentrando algunas actividades en segunda línea. La interacción litoral-interior descongestionaría las actividades contribuyendo a la repartición de beneficios.

El turismo náutico sigue proyectando una imagen de producto turístico elitista, que a nivel territorial se traduce en espacios turísticos diferentemente desarrollados y competitivos y una distinta repartición de beneficios económicos en toda la región. Por lo tanto, los agentes turísticos pueden evitar esta elitización diversificando y segmentando la oferta, además de promover una desestacionalización, que como hemos visto es posible en este tipo de turismo. Además, respetando el principio de sostenibilidad y de un homogéneo desarrollo regional en red, hay que tener en cuenta la importancia de conocer y valorizar los recursos turísticos como patrimonio cultural, histórico y natural (Ferradás Carrasco, 2002).

El objetivo de un desarrollo sostenible exige la mirada a la “comunidad anfitriona”, por eso es fundamental hacer que este turismo, y el complejo de las actividades que presupone, atraiga la atención de los ciudadanos de la región, tanto en su tiempo libre como en sus vacaciones. Así mismo, la planificación debería contar con actuaciones que permitan gozar del recurso-mar y de las instalaciones a lo largo de todo el año, como puede ser la incentivación de los deportes acuáticos y asegurando una cierta continuidad en el empleo de profesionales. Por ejemplo, se presentan los datos relativos a los carnets de conductor náutico de los últimos años en Apulia, y a excepción de un descenso en el 2005, la tendencia es positiva, haciendo que la Apulia ocupe el noveno lugar entre las veinte regiones italianas.

Figura 4. Evolución del carnet de conductor náutico en Apulia



Fuente UCINA. Elaboración propia.

Por estas razones, es necesario que los planes estratégicos contemplen todo tipo de aspectos y una medida podría ser la realización de un estudio de benchmarking que permita conocer las actuaciones de otros países más competitivos (Lopez, 2010) en el turismo náutico; este estudio permitiría confrontarse con nuevos modelos aplicables al contexto de referencia. La apertura hacia los demás es también importante para fomentar iniciativas de cooperación internacional, de hecho la Apulia está próxima a destinos turísticos consolidados para el turismo náutico como son Grecia, Croacia o Turquía.

4. CONCLUSIONES

El papel que las autoridades y empresas atribuyen al turismo náutico y las intenciones expresadas reenvían a las aportaciones de la actividad turística, que puede convertirse en dinamizador de la economía de destinos consolidados y no. A la hora de “crear la vocación turística del lugar”, la capacidad emprendedora e innovadora de los agentes territoriales se esfuerza para conseguir un “espacio turístico” que contribuya al desarrollo económico territorial a través de la llegada de ingresos en los mismos.

El turismo náutico es una herramienta de renovación de un destino turístico -Apulia- que expande sus efectos a todo el territorio. A partir de los recursos territoriales como el mar y el agua, y aprovechando su posición geográfica, los actores han decidido apostar por una “economía del mar”, y para esto se ha hecho necesario invertir en la creación de un sistema de empresas en el sector náutico y, desde luego, mejorar el sistema portuario turístico.

Mejorando y ampliando la oferta del turismo en Apulia, se presta atención también al turista contemporáneo, que demanda siempre más actividades, que le permitan gozar de nuevas

experiencias y de nuevas emociones, interesándose por la oferta del destino turístico. Así mismo, las vacaciones que le permiten entrar en contacto con el territorio y el medio-ambiente parecen satisfacer estas nuevas tendencias, y por estas razones los actores locales en Apulia, llamados a combinar e innovar de forma innovadora los recursos territoriales, han destacado la necesidad de crear un adecuado sistema de infraestructuras para que los “turistas náuticos” desarrollen sus actividades, entrando en contacto con el mar y las bellezas de la costa.

Sin embargo, la puesta en valor del turismo náutico no comporta solo beneficios, sino se acompaña también de riesgos y amenaza para el litoral y para el desarrollo homogéneo de la región, por lo tanto será necesario invertir en una planificación turística que contemple estos riesgos, además de apostar por una internacionalización y desestacionalización del sector.

BIBLIOGRAFÍA

- ACI-CENSIS (2001): Il Rapporto Turismo 2001. I distretti turistici italiani: l'opportunità di innovare l'offerta, Censis Servizi SpA, Roma.
- ANTÓN i CLAVÉ, A. y GONZÁLEZ REVERTÉ, F. (coords.) (2008): A propósito del turismo. La construcción social del espacio turístico, Barcelona, Editorial UOC.
- BENCARDINO, F. Y PREZIOSO, F. (2007) (coords.): Geografia del Turismo, Milano, McGraw-Hill.
- BESTEIRO RODRÍGUEZ, B. (2004): “El desarrollo del Turismo Náutico en Galicia”. Cuadernos de Turismo, 13:145-163.
- CANO, M., DRUMMOND, S. MILLER C. Y BARCLAY, S. (2001): “Learning from Others: Benchmarking in diverse tourism enterprises”. Total Quality Management, 7&8:974-980.
- CEDEFOP, STRIETSKA- ILINA, O. Y, TESSARING, M. (coords.) (2005): Trends and Skills Needs in Europe. Cedefop Panorama Series: 115, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- CONFERENCIA MUNDIAL DEL TURISMO SOSTENIBLE (1995): Carta del Turismo Sostenible. Lanzarote, Islas Canarias. Disponible en <http://www.turismo-sostenible.org/docs/Carta-del-Turismo-Sostenible.pdf>.
- CONSULTUR (1990): Definición y desarrollo de la Red de estaciones Náuticas, Madrid, Secretaria de Estado de Comercio, Turismo y Pyme.
- CONTI, S. (1994): “Pleasure navigation in Italy”. Marina Management, 6:3.
- CONTI, S. (1996): Geografia Economica. Teorie e Modelli, Torino, UTET.

- DALLARI, F. (2004): “Sviluppo e ricomposizione territoriale: sistemi locali e turismo”. Savelli A. (eds.): Turismo, territorio, identità. Ricerche ed esperienze nell’area mediterranea, Milano, Franco Angeli, 285-306.
- DISTRETTO PRODUTTIVO DELLA NAUTICA PUGLIESE. Programma di Sviluppo del Distretto Produttivo della Nautica Pugliese.
- ESCUADERO GÓMEZ, L. A. (2005): “O Valor da imaxe: un determinante para os destinos turísticos”. Santos Solla, X. (coord.): Galicia en cartel. A imaxe de Galicia na cartelería turística, Santiago de Compostela, Servicio de Publicación e Intercambio Científico, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 63-78.
- ESTEBAN CHAPAPRÍA, V. (1998): Náutica de recreo y turismo en el Mediterráneo: la Comunidad Valenciana, Editorial Síntesis, Madrid.
- ESTEBAN CHAPAPRÍA, V. (2000): “El planeamiento de infraestructuras para el turismo náutico”. Cuadernos de Turismo, 6: 29-44.
- EUROPEAN TRAVEL COMMISSION (2009): European Tourism in 2009: Trends & Prospects, Quarterly Report (Q1/2009), Bruselas, ETC Market Intelligence Report.
- JUDD, R. D. (2003): “El Turismo urbano y la geografía de la ciudad”. Revista Eure, Vol. XXIX, 87:51-62.
- FERRADÁS CARRASCO, S. (2001): “La Relevancia del Turismo náutico en la oferta Turística”. Cuadernos de Turismo, 7:67-80.
- FERRADÁS CARRASCO, S. (2002): “El turismo náutico en el Mediterráneo”. Cuadernos de Turismo, 9:19-32.
- FONT, X. (2002): “Environmental certification in tourism and hospitality: progress, process and prospects”. Tourism Management, 23:107-205.
- LOPEZ, L. (2010): “Benchmarking y su Aplicación al Turismo”. Tékhne, 14:163-180.
- MARTÍN PÉREZ, F. J. (1996): “Criterios de metodología dentro de la gestión de un club náutico”. Actas del 1º Congreso Náutico Deportivo de Galicia. Federación Gallega de Vela, 153-169.
- MARTÍN PÉREZ, F. J. (1999): “Gestión empresarial y profesionalización de las instalaciones náuticas de recreo”. En Esteban, V. (coord.): Puertos Deportivos y Clubs Náuticos: Una oferta turística diferenciada. Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, Servicios de Publicaciones.
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI. Il Diporto Nautico in Italia. Anno 2006. Dipartimento per i Trasporti Aereo, Marittimo per gli Affari Generale, il personale e i Servizi Formativi. Direzione Generale per i Sistemi Informativi. Sistema Statistico Nazionale.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI. Il Diporto Nautico in Italia. Anno 2007. Dipartimento per i Trasporti Aereo, Marittimo per gli Affari Generale, il personale e i Servizi Formativi. Direzione Generale per i Sistemi Informativi. Sistema Statistico Nazionale.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI. Il Diporto Nautico in Italia. Anno 2008 Dipartimento per i Trasporti Aereo, Marittimo per gli Affari Generale, il personale e i Servizi Formativi. Direzione Generale per i Sistemi Informativi. Sistema Statistico Nazionale.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI. Il Diporto Nautico in Italia. Anno 2009. Dipartimento per i Trasporti Aereo, Marittimo per gli Affari Generale, il personale e i Servizi Formativi. Direzione Generale per i Sistemi Informativi. Sistema Statistico Nazionale.

MIOSSEC, J. (1991): "L'Immagine Turistica". Ierace, I. (coord.): La Regione Turistica, Padova, CEDAM, 15-31.

MONTANER, M. (1996): Estructura del Mercado Turístico, Madrid, Sintesis.

OSSERVATORIO NAUTICO NAZIONALE (2010): Rapporto sul Turismo Nautico, n. 2. Anno 2010. Provincia di Genova, UCINA Confindustria Nautica, Accademia Italiana Marina Mercantile, Università degli Studi di Genova, CERIST-DIEM, con el patrocinio del Ministro de Turismo.

RAFFESTIN, C. (1991): "Natura e Cultura del Luogo Turistico". Ierace, I. (coord.): La Regione Turistica. Padova, CEDAM, 1-14.

REGIONE PUGLIA: Legge Regionale, 3 Agosto 2007, n. 23. "Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi".

SMITH, C. Y JENNER, P. (1988): "Tourism Industry and the Environment". Government Departments, NTAs and trade organizations.

TINACCI MOSELLO, M. (1990): Geografia Economica, Il Mulino, Bologna.

TURESPAÑA. Instituto de Turismo de España (1998): "El turismo náutico en España". 7º Symposium sobre Puertos Deportivos, Gijón 13 a 15 de Mayo 1998, GMM Consultores Turísticos, S. L. Estudio.

WORLD ECONOMIC FORUM (2009): The Travel & Tourism Competitiveness Report 2009. Disponible en: <http://www.weforum.org/documents/TTCR09/index.html>.

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

www.aci.it

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

www.desarrollosostenible.wordpress.com

www.ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/

[www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/102&format=HTML&aged=0
&language=ES&guiLanguage=en](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/102&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en)

www.greenglobe.org

www.mit.gov.it

www.regione.puglia.it

www.sistema.puglia.it

www.ucina.net

www.unep.org

www.unwto.org

www.viaggiareinpuglia.it

www.weforum.org

www.wto.org

TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS, ORDENAMENTO TERRITORIAL E TURÍSTICO EM ESCALA MUNICIPAL: UM NOVO OLHAR PARA GUARATUBA NO LITORAL DO PARANÁ

Autores:

**Ribeiro¹, Renata Maria
Teles², Margarete Araujo
Tarlombani Da Silveira³, Marcos Aurelio**

Este artigo constitui-se da análise do planejamento e do ordenamento territorial do turismo e das políticas públicas adotadas no Brasil com o foco no litoral do Paraná, observando o processo de regionalização do turismo e concentrando o estudo em Guaratuba devido à consolidação do turismo naquela cidade. Toma-se como categoria geográfica a noção de território como espelho da ação das forças sociais em movimento, e um referencial para a organização de políticas públicas eficientes em um cenário prospectivo a partir da inserção do sistema de informação geográfica no estudo, no planejamento e no ordenamento territorial do turismo. Como forma de iniciar nova visão do turismo a partir do que já foi construído. Aliada a essa conceituação o leitor poderá observar uma compilação de estudos e pesquisas em que o autor aproxima o planejamento do turismo, entrelaçando-o à legislação pertinente e aos recortes da atual política de turismo em busca de alternativas para um modelo de planejamento do turismo no Brasil em um cenário prospectivo e eficaz. Quanto à metodologia do trabalho, a abordagem buscou o aporte teórico-metodológico em autores que pesquisam o Turismo e a Geografia, posteriormente extraíram-se informações de documentos da política de turismo nacional, estadual e municipal na composição do conhecimento em torno do planejamento do mesmo na cidade de Guaratuba, dos avanços e necessidades diante da utilização de modelos de planejamento do turismo considerados tradicionais e que não aplicam às ferramentas do geoprocessamento como forma de ordenar o território para a comunidade local e para o turismo em virtude da dinâmica do setor e da necessidade de modernização de técnicas e novos procedimentos no auxílio ao desenvolvimento dessa atividade no contexto nacional. Nessa perspectiva, o trabalho apresenta o Sistema de Informação Geográfica como uma ferramenta para o planejamento do turismo sob um olhar focado no século XXI.

Palavras-chave: Políticas públicas, turismo, planejamento.

¹Doutora em Geografia-UFPR, Mestre em Geografia, Bacharel em Turismo, Professora Assistente do Curso de Turismo da UNESP, renata@rosana.unesp.br. Auxílio-pesquisa FUNDUNESP e PROPe.

²Doutora em Geografia-UFPR, Mestre em Geografia Humana, Bacharel em Turismo, Geógrafa, Professora Assistente III do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Paraná, marga_teles@hotmail.com

³Doutor em Geografia Humana, Mestre e Geógrafo. Professor Adjunto da Universidade Federal do Paraná, marcos.ufpr@yahoo.com.br

This article consists of the analysis of planning and territorial planning of tourism and the public politics adopted in Brazil focusing Paraná's coast, observing the process of tourism regionalization and focusing the study in Guaratuba due to the consolidation of tourism in that city. Adopted as geographic category the notion of territory as a mirror of strength actions in movement, and a referential to the organization of efficient public politics in a prospective scenario by the insertion of the geographic system of information in the study, in the planning and tourism territorial planning. As a way to initiate a new vision of the tourism from what has already been written. Allied to this new conceptualization the reader will observe a compilation of studies and researches in which the author approach the planning from the tourism, interlacing it to the pertinent legislation and the actual tourism politics in a search of alternatives for a model of tourism planning in Brazil in a prospective and effective scenario. Regarding to the work methodology, the approach was based on the theoretical and methodological contribution by authors that have searched Tourism and Geography, at a later time it was researched information from politics documents of the national, state and municipal in the composition of knowledge about planning in the city of Guaratuba, advances and necessities towards utilization of tourism model plannings considered as traditional and that are not applied to the geoprocessing as a way to categorize the territory for the local community and for the tourism due to the dynamic of the sector and necessity of technical modernization and new procedures in the furtherance of development of this activity in the national context. In this perspective, the work presents the Geographic Information System as a tool to the tourism planning under a view focused in the 21st century.

Key-words: Public politics, tourism, planning.

1 INTRODUÇÃO

A atividade turística se apropria do espaço geográfico e se inter-relaciona com a dinâmica dos lugares onde se estabelece. Essa apropriação do espaço geográfico pelo turismo provoca importantes alterações nos espaços vividos em sociedade, na medida em que são engendradas transformações das mais variadas formas, seja no espaço urbano, rural ou natural.

Em decorrência desse processo de turistificação dos lugares, surge a necessidade do ordenamento territorial do turismo, que deve ser levado a efeito a partir da execução de políticas de planejamento tanto de caráter econômico, como social e ambiental.

Todavia, constata-se que as políticas tradicionais de ordenamento e de desenvolvimento do turismo têm sido pautadas em objetivos puramente econômicos, e em geral limitadas ao turismo

do tipo massificado. Pode-se então observar que a expansão do turismo, assim como dos demais setores ligados a esta atividade, impactam diretamente os territórios provocando uma nova organização espacial, onde impera uma lógica economicista e mercadológica, em detrimento dos aspectos sociais e ambientais.

Já se sabe que o turismo, bem como os demais setores da economia, transforma o território desenhando novas formas de ocupação e uso do solo. Neste contexto, o incentivo ao crescimento do turismo de modo espontâneo e não planejado, certamente vai gerar efeitos não desejados para o meio ambiente e para as populações das localidades, que por seu potencial natural e cultura, venham a se constituir verdadeiros objetos do desejo do consumo turístico. Nas palavras de Tarlombani da Silveira:

atualmente muitos governos interessados em promover o desenvolvimento regional e local vêem no turismo um poderoso aliado na busca desse desenvolvimento. De fato, classificado como a principal atividade econômica do mundo, superando até mesmo o petróleo em geração de divisas internacionais, o turismo tornou-se “objeto de desejo” para muitas regiões. (2002: 87)

A referência ao “objeto de desejo” descrito pelo autor é no sentido de que, tanto em escala regional quanto local ou municipal, os agentes públicos em particular buscam a qualquer preço desenvolver o turismo, pensando com isso fazer crescer a economia, independente da potencialidade ou de estudos que apontem se realmente o lugar possui uma vocação estratégica para desenvolver a atividade turística, a qual muitas vezes pode estar atrelada ao território físico em si mesmo, mas outras à cultura e modo de vida do lugar.

Nesse sentido, os autores deste artigo defendem que se deve levar em conta o conhecimento técnico-científico como uma ferramenta fundamental nas ações de ordenamento territorial, cujo principal propósito é ordenar o uso e ocupação do espaço, de modo a promover simultaneamente a equidade social e a preservação/conservação dos recursos ambientais. Aqui deve ser ressaltada a própria definição de Ordenamento Territorial, a qual segundo a Carta Europea de Ordenación del Territorio é a:

La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según una estrategia global (1983).

2 TERRITÓRIO

A pesquisa relacionada ao ordenamento territorial exige uma visão dinâmica numa relação entre o espaço físico e o meio que o transforma sendo o que define realmente o território é o conjunto de imposições legais decorrentes de processos evolutivos baseados na ocupação histórica de espaços geográficos por seus desbravadores, que, a partir de suas conquistas instituíram formas de poder para a manutenção e geração de riquezas tanto do meio natural, quanto das pessoas inseridas neste contexto; A essa dinâmica pode-se nominar o espaço de um país.

Num sentido mais restrito, o território é um nome *político* para o espaço de um país. Em outras palavras, a existência de um país supõe um território. Mas a existência de uma nação nem sempre é acompanhada da posse de um território e nem sempre supõe a existência de um Estado. Pode-se falar, portanto, de territorialidade sem Estado, mas é praticamente impossível nos referirmos a um estado sem território (SANTOS e SILVEIRA, 2002: 19).

Segundo Santos e Silveira (2002), o território está atrelado à questão política de conquista, onde as condições para a existência de uma nação prescindam da questão territorial. Naturalmente, o conceito de nação está entrelaçado às pessoas, sua organização social, religiosa e cultural, que não caminham obrigatoriamente vinculadas à questão política, mas que sofrem o reflexo de sua ingerência.

Conceituando território em relação à dinâmica espacial têm-se o desenvolvimento territorial que pode ser definido como

um processo de produção, distribuição, trocas e consumo, mas também um processo referido a condutas, hábitos e valores, individuais e coletivos - condicionado pelas relações de poder em que entram os indivíduos, os grupos e as classes sociais, que se encontram num dado espaço geográfico concreto (THEIS, 2008: 13).

Então, pode-se considerar que o espaço em si não possui atribuição legal, o espaço geográfico se transforma a partir da apropriação e do uso determinado pelas diversas atividades nele inseridas e, instituídas pelas diversas formas de poder.

Santos e Silveira (2002) ainda se referem ao território através do planejamento e da construção de formas de uso, que alteram o espaço, a partir da intervenção direta do homem sobre o meio físico modificando sua estrutura e integrando este meio à ocupação do território.

O território é revelador de diferenças. Às vezes agudas, de condições de vida da população. Analisamos esse aspecto da realidade por meio do consumo de energia elétrica, dos

equipamentos domésticos, do equipamento telefônico, da motorização etc. O consumo educacional e dos recursos de saúde também são examinados, juntamente com a frequência em viagens, turismo e lazer (SANTOS e SILVEIRA, 2002: 225).

A partir desse ponto de vista, quando quisermos definir qualquer pedaço de território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é o trabalho e a política (SANTOS e SILVEIRA, 2002: 247).

A interdependência está relacionada às funções do território e incluem as trocas entre as ações já realizadas, as atuais e as futuras executadas nos municípios por gestores públicos e privados que interferem e influenciam atitudes que incidem em impactos e induzem a novas economias diante dos desafios da globalização.

O território é um espaço em movimento, formando e deformando-se sob o fluxo de movimento de inter-relações entre os atores e o espaço. O território é uma configuração temporária de um arranjo espacial, sustentado e mantido pelas interações diferenciadas de poder dos atores sociais envolvidos (COSTA, M.C.L., ALMEIDA, M.G, 1998: 275).

Para Guattari (2000), o território envolve uma ordem de subjetividade individual e coletiva e pode ser visualizado a partir de prismas diferenciados isolados para determinadas análises, porém jamais separados de um contexto global a que se insere.

Admite-se também a visão de Haesbart (2007), em que o mesmo apresenta a fragmentação do estudo do território, ora sob uma perspectiva materialista, naturalista, econômica, jurídico-política, idealista e integradora, necessária em alguns momentos para delimitar estudos complexos.

Haesbaert (2007) faz uma nova provocação aos estudos do território em tempos de globalização em que haveria duas possibilidades:

ou admitir vários tipos de territórios que coexistiriam no mundo contemporâneo, dependendo dos fundamentos ligados ao controle e/ou apropriação do espaço, isto é, territórios políticos, econômicos e culturais, cada um deles com sua dinâmica própria, ou trabalhar com a idéia de uma nova forma de construirmos o território, se não de forma “total”, pelo menos de forma articulada/conectada, ou seja, integrada (HAESBAERT, 2007: 76).

Há que se considerar que os municípios são territórios estruturados por delimitações geográficas e legislações que servem para ordenar o desenvolvimento social no sentido de prover condições

organizacionais tanto de ordem pública como privada; mas são também, e, sobretudo uma dinâmica que parte sobremaneira da interferência que o homem exerce nesse espaço, seja por suas construções, sua cultura, ou ainda de acordo com as características físicas do local.

Os diversos elementos do espaço estão em relação uns com os outros: homens e firmas, homens e instituições, firmas e instituições, homens e infra-estruturas, etc. Mas, como já observamos, não são relações apenas bilaterais, uma a uma, mas relações generalizadas. Por isso, e também pelo fato de que essas relações não são entre as coisas em si próprias, mas entre suas qualidades e atributos, se pode dizer que eles formam um verdadeiro sistema (SANTOS, 1992:14).

Por considerar o espaço um sistema, Milton Santos (1992) aproxima a análise do “espaço da produção propriamente dita”, “o espaço da circulação e da distribuição”, “o espaço do consumo”, “a questão das escalas: nacional, regional, local”, e o “espaço indivisível”.

A definição de uma linha mestra do território e do espaço para o ordenamento territorial esclarece as mobilidades das atuações e são imprescindíveis ao conjunto de ações para a definição de estudos na possibilidade de orientar, planejadores e gestores, à compreensão da dinâmica territorial e à aplicação de técnicas e tecnologias para o desenvolvimento das cidades no século 21. Pode-se considerar: sem o ordenamento territorial, a condução do desenvolvimento do município poderá ser comprometida devido ao descontrole na ocupação de novas áreas e à falta de integração entre o meio natural e os atores sociais.

As configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. As configurações territoriais são apenas condições. Sua atualidade, isto é, sua significação real, advém das ações realizadas sobre elas (SANTOS e SILVEIRA, 2002:248).

A dinâmica do desenvolvimento territorial a partir do método de planejamento deve prever além do crescimento econômico, o conjunto, onde, a expansão demográfica, a proteção ambiental, as estruturas sociais, o meio político e a preservação cultural, têm sua parcela de contribuição para o crescimento ordenado dos espaços urbanos.

E ainda, visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo (MORAES, 2005).

É desse modo que o ordenamento territorial tanto no meio urbano ou natural, tende a organização do espaço físico e a provisão dos elementos relativos às necessidades humanas, capazes de garantir um meio ambiente que proporcione uma qualidade de vida indispensável a seus habitantes atuais e futuros (MOTA, 1999).

Assim, a gestão de municípios e cidades⁴ deve por meio do ordenamento territorial prever a organização do espaço urbano e regional, a demográfica, o controle e a utilização das áreas de proteção ambiental, o crescimento econômico, social e cultural, em uma visão sistêmica, em que a técnica exerce um papel fundamental para o crescimento ordenado do território.

3 POLITICA DE TURISMO

As normas de ordenamento territorial e municipal são instituídas pela administração pública. A União estabelece leis federais que devem ser cumpridas por Estados e Municípios e incidem sobre o direito público e privado. Isto significa que tanto administradores dos setores produtivos (agricultura, indústria e serviços, com destaque ao turismo), e ainda, administradores da gestão pública (nas esferas federal, estadual e municipal), estão submetidos às formas de direito para o planejamento e gestão de seus empreendimentos ou municípios.

Sob esse enfoque, o planejamento está diretamente relacionado à responsabilidade, à ética e transparência dos gestores dessas administrações, considerando a existência de instrumentos jurídicos importantes e eficazes à gestão sócio-ambiental de territórios urbanos e/ou rurais que são aliados no controle ao desenvolvimento adequado às questões ambientais e sociais.

De acordo com Schenini (2006), há inúmeras leis, instrumentos e ferramentas úteis ao auxílio da gestão pública, são exemplos: Agenda 21 Local, Sistemas de Informação Geográfica – SIG, Sistema de Gestão Ambiental, Tributação como elemento restritivo à poluição, Auditoria Ambiental, Plano Diretor Ecológico, Planejamento Territorial Urbano e Estatuto da Cidade; todos contribuintes ao planejamento do turismo em municípios com esse potencial.

Esses instrumentos legais exemplificados por Schenini (2006) são de modo substancial, ferramentas limpas de uso em um sistema complexo que são as cidades, e que se forem vistos de modo isolado, não poderão cumprir com sua finalidade principal, que é a produção e a gestão sustentável dos territórios humanizados.

⁴ Entende-se por município a porção geral do território que engloba área rural e urbana, já a cidade é encarada nesse estudo como a sede administrativa do município; geralmente a base urbanizada do município.

Ao tratar do planejamento territorial urbano entende-se que sua eficácia e importância estão diretamente relacionada à inserção desses como um programa de longo prazo para o município na fixação de princípios da organização espacial; que por meio de planos diretores seguidos de planos setoriais. Então, se considerados o planejamento territorial em uma cidade litorânea, também haverá a necessidade de prever um sistema de gestão ambiental, um plano diretor ecológico, um planejamento territorial urbano, e o planejamento do turismo, em um conjunto de ações visando o equilíbrio entre a proteção e o uso de acordo com a atividade predominante no município e região.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no Artigo 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 2005:99).

Outras características devem ser levadas em conta para a obrigatoriedade da implantação do Plano Diretor, a exemplo do Estatuto da Cidade, Capítulo III – Artigo 41: “O Plano Diretor é obrigatório para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; **integrantes de áreas de especial interesse turístico (grifo nosso)**; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2002b).

Em sua essência esse documento estabelece o zoneamento e disciplina a ocupação e uso do solo para todas as atividades que possam compor a dinâmica da construção municipal; deve ser um documento base para o planejamento do turismo, uma vez que a Política de Turismo no Brasil orienta aos municípios a confecção de inventários, diagnósticos e prognósticos baseados na realidade municipal e regional em uma ação contínua cujo objetivo é conhecer a realidade do turismo no Brasil. Desse modo, de 1999 a 2003 o Governo Federal propôs em sua política, o plano de municipalização do turismo, que tinha o propósito de capacitar gestores e comunidades ao conhecimento de seus atrativos e potencialidades para posteriormente criar novos produtos turísticos. Foi um momento de descoberta de possibilidades e diversidades culturais e naturais que se transformaram em atrativos turísticos para captação de demandas de consumidores que buscavam novas opções de lazer. Partindo do princípio da existência de novos produtos turísticos o Ministério do Turismo – MTUR buscou o fortalecimento da atividade com a Política de Regionalização do Turismo com o intuito de “desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais, bem como estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. (MTUR, 2003) ”

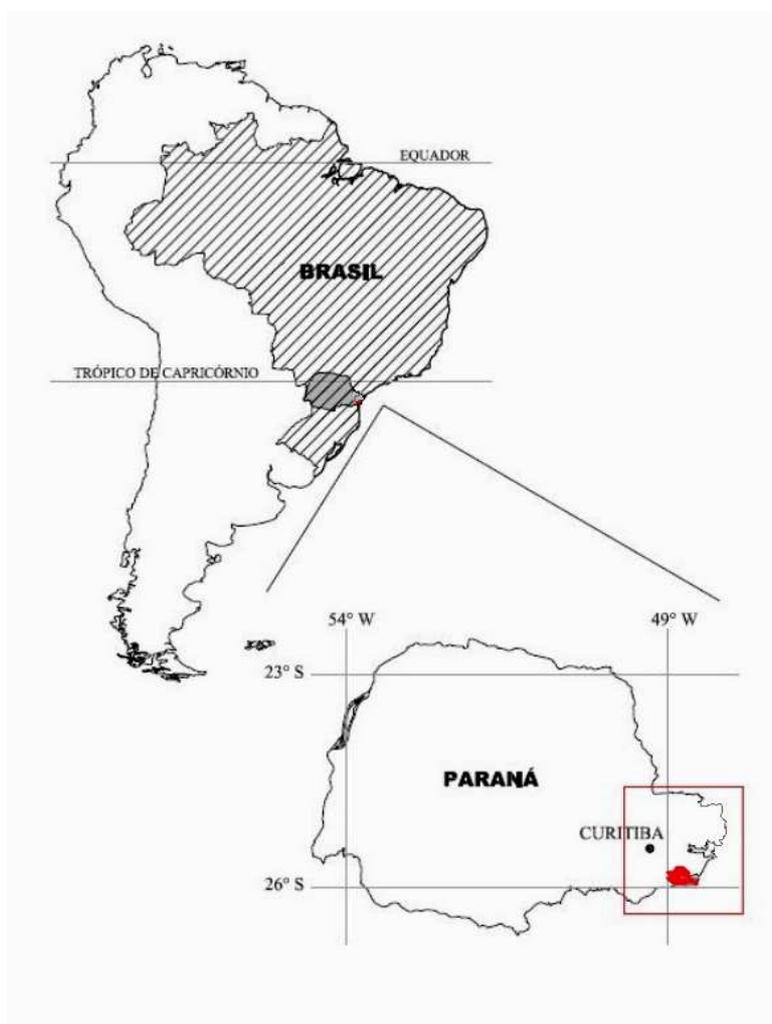
O MTUR também desenvolveu um sistema de informações turísticas para monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões no setor e promovendo a utilização da tecnologia da informação como indutora de competitividade. No entanto, esse sistema ainda não foi adotado junto às esferas municipais, o que impede uma avaliação precisa das ações realizadas ou a serem executadas em prol da atividade turística municipal. Observa-se ainda nas citadas políticas de turismo, pouco destaque à junção entre políticas territoriais e turísticas, o que prejudica inclusive o estudo da espacialização dos atrativos ou infra-estruturas que dão suporte a atividade.

Em 2006 foi criado o INVTUR – Inventário da Oferta Turística como uma ferramenta de banco de dados onde as informações obtidas nas pesquisas de campo deveriam ser inseridas. A estrutura do INVTUR no modo digital acompanha os elementos de fichas relativas aos atrativos naturais, culturais, infra-estrutura básica e turística, no entanto, a ferramenta ainda carece de aperfeiçoamento para que sua utilização seja eficaz, uma vez que os dados são estáticos e não possibilitam interpretações cruzadas, nem mesmo a visualização dos elementos inventariados no território em questão, ou seja, não há interface à espacialização dos bens inventariados.

4 – OBSERVAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA A ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO TURISTICO EM GUARATUBA – PR

Em sua área territorial, Guaratuba possui 1.328,480 de Km², e dista 117 Km da capital paranaense – Curitiba. Possui uma altitude de 6 metros, sua Latitude é de 25°52'58''S, e Longitude de 48°34'29''W. (BRASIL, IBGE, 2008). Está situada em uma planície peninsular, arenosa, com uma frente na baía a Noroeste, e outra frente no oceano Atlântico a Sudeste.

FIGURA 1 – Localização de Guaratuba no Brasil e no Paraná



FONTE: TARLOMBANI(2010).

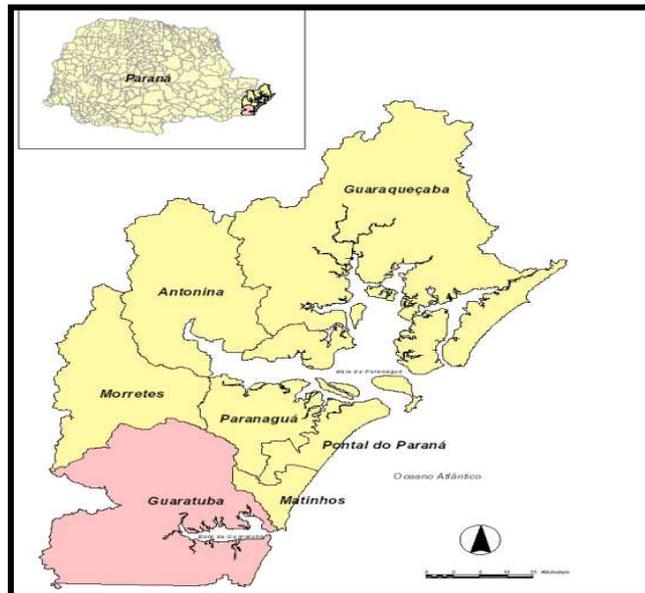
Possui os seguintes limites territoriais: ao Norte: os municípios de Matinhos e Paranaguá, a Leste: Matinhos e Oceano Atlântico, ao Sul: Itapoá (Estado de Santa Catarina) e Morretes, a Leste: Oceano Atlântico, a Oeste: Município de São José dos Pinhais e Tijucas do Sul.

FIGURA 2: MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANA



FONTE: GUARATUBA (2004a)

FIGURA 3 – MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANA



FONTE: GUIA GEO (2011)

O clima da cidade é tropical super-úmido, sem estação seca definida; Nos meses mais quentes possui médias superiores a 30°; em meses mais frios, média superior a 15°.

No setor da economia primária destaca-se a agricultura, no setor secundário a indústria pesqueira, de palmito e beneficiamento de arroz. O setor terciário é representado pelo comércio e turismo principalmente no verão.

O turismo de sol e praia é a principal atividade no município e se desenvolve inclusive com amparo legal, desde 1977, quando por Lei Federal passa a ser denominado como área de Especial Interesse Turístico (Lei Federal Nº 6513 de 20/12/1977) (BRASIL,1977). O Ministério do Turismo também decretou o município como Turístico pela Deliberação Normativa n.432, de 28/11/2002.

Dos sete municípios do litoral paranaense, Guaratuba foi o primeiro a consolidar-se a partir do turismo desde a década de 1970.

A história de Guaratuba inicia-se em 1771 quando foi erigido o Pelourinho em praça pública como símbolo de justiça e demarcação do território como sendo Vila de São Luis de Guaratuba da Marinha.

Prédios históricos, Igreja Matriz N. Senhora do Bom Sucesso (1768), Casarão do Porto (1827), fontes de água que abasteciam a população desde a implantação da vila, entre outros atrativos culturais e naturais são hoje, muito mais do que atrativos turísticos, são a memória viva da história do município.

Cabe ressaltar que o litoral do Paraná possui extensas áreas de proteção ambiental, destacando-se a Área de Proteção Ambiental (APA) de Guaratuba, que abrange parte dos municípios de Guaratuba, Matinhos, Tijucas do Sul, São José dos Pinhais e Morretes, numa extensão aproximada de 199.596,5131 hectares. Também o Parque Nacional de Saint-Hilaire Lange, que abrange Guaratuba, Morretes e Paranaguá, em uma área de 24.500 hectares e ainda, o Parque Estadual do Boguaçu (6.052ha).

Essas três áreas de proteção ambiental com vegetação característica de Mata Atlântica somam uma riqueza biológica de relevância para o turismo, uma vez que a consolidação da atividade se dá pela diversidade de atrativos naturais e culturais, a partir de modalidades de turismo como *birdwasching*, turismo ecológico, técnico científico entre outros, que possam ser planejados para uso racional, observadas as condições do planejamento sustentável. Essa diversidade entre praias, mangues e matas poderiam ser um diferencial ao turista nacional e estrangeiro, no

entanto, por não estarem devidamente inventariadas, hoje não passam de recursos naturais recortados indevidamente por ocupações imobiliárias.

A Figura 4 delimita a área urbana, concentrada junto à orla, num grau de distribuição dos equipamentos urbanos intenso. Na Figura 5 pode-se observar a expansão territorial sobrepondo-se às áreas do Parque Estadual do Bogaçu.

FIGURA 4 – ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL



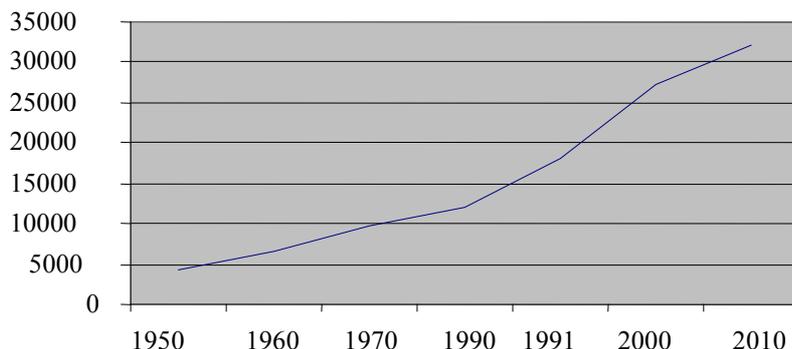
FONTE: IBAMA, IAP e SEMA (2011)

Esses fatos resumidamente apontados mostram a trajetória histórica de demarcação do território de Guaratuba, subdividido em extensas áreas de preservação ambiental, praias e área urbana; devidamente delimitados legalmente para a instituição dos poderes legais que determinam a possibilidade de gestão e uso desse território, suas relações com a população e sua soberania enquanto município em constante transformação e crescimento.

O geoprocessamento dessas imagens apontam um diagnóstico preocupante devido à especulação imobiliária, em detrimento ao meio ambiente natural.

Em 1950 Guaratuba contava com uma população de 4.439 pessoas, atualmente são 32.088 habitantes, segundo o Censo de 2010 do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

GRAFICO 1 – POPULAÇÃO RESIDENTE DE GUARATUBA

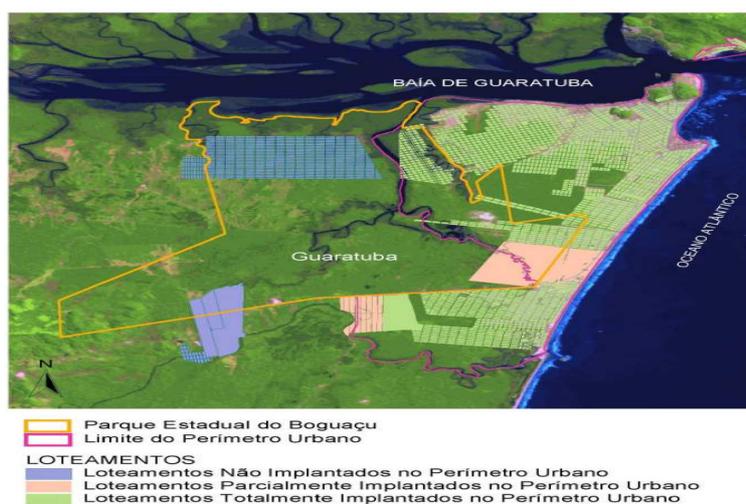


FONTE: Adap.BRASIL, IBGE (2010)

Por se tratar de uma região com várias áreas de proteção, é pertinente observar que o município possui uma estreita faixa de ocupação urbana. Nessa perspectiva, percebe-se o crescimento populacional com relativa preocupação, uma vez que a pressão imobiliária sobre as áreas protegidas é uma constante tanto para habitações permanentes quanto temporárias.

Em 2010 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE realizou o Recenseamento Populacional do Brasil, e na curva de crescimento pode-se notar uma elevação populacional mais acelerada desde 1991. Esse crescimento incide diretamente nas ações relacionadas ao planejamento urbano e à ocupação de áreas preservadas, uma vez que a ocupação territorial torna-se eminente.

FIGURA 5 – LOTEAMENTOS DO PARQUE ESTADUAL DO BOGUAÇU.



FONTE: GUARATUBA - Plano Diretor (2002).

A expansão urbana foi observada em 2002, quando Guaratuba realizou o Plano Diretor. Esse crescimento de população residente demandou a necessidade de infra-estrutura básica. O turismo de sol e praia despertou o interesse por habitações de segunda residência.

O geoprocessamento de imagens (Figura 4 e 5) permite a observação quanto ao comportamento da ocupação territorial tanto na orla, quanto em áreas de proteção ambiental, principalmente devido ao interesse pelo turismo. Nesse sentido, essa ferramenta deve compor o tema das decisões políticas relativas ao crescimento da cidade e da ocupação desordenada também por parte dos turistas, bem como das decisões sobre o planejamento do turismo.

Dados relevantes sobre Guaratuba quanto a domicílios recenseados pelo IBGE (2010) corroboram a pressão imobiliária a que passa o município quando se observa o indicador do Instituto em referência a segunda residência.

TABELA 1– DOMICÍLIOS EM GUARATUBA

DOMICÍLIOS	NÚMEROS
Particulares ocupados	10.061
Particulares não ocupados de uso ocasional	12.178
Particulares não ocupados vagos	1.734
Particulares não ocupados	13.912
Domicílios coletivos	74
Total de domicílios Recenseados	24.047

FONTE: IBGE (2010)

Comprova-se com esses dados a afirmativa de IVARS(2002)

Por tanto, los flujos turísticos implican la existência de una serie de efectos territoriales de diversa naturaleza tanto en las áreas geográficas de tránsito como en las de destino. En estas últimas, pueden alterar de manera notable la estructura territorial previa al proceso e desarrollo turístico y conferir al orden espacial resultante unas características peculiares.

Esses dados se agravam na medida em que se faz uma relação entre os índices de ocupação nos hotéis (formalmente instituídos e que geram empregos e impostos) em queda de 12,9% em 2005 para 11,7% em 2006; sendo que o índice casa própria passou de 35,1% para 41,5% em apenas um ano, comprovando a ocupação no território para a construção de residências a serem ocupadas principalmente no verão.

TABELA 2: TIPO DE HOSPEDAGEM EM GUARATUBA

VARIÁVEIS	ANOS (%)					
	2000	2001	2002	2004	2005	2006
Tipo de Transporte						
Automóvel	79,8	69,7	91,7	60,9	78,5	74,1
Ônibus	18,5	28,0	7,4	36,4	15,8	22,4
Outros	1,7	2,3	0,9	2,7	5,7	3,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tipo de Hospedagem						
Hotel	5,6	6,2	11,5	12,2	12,9	11,7
Casa/Apto. Aluguel	22,9	20,9	23,8	19,8	20,6	16,5
Casa Própria	41,0	29,3	33,0	36,4	35,1	41,5
Casa Parentes/Amigos	22,9	37,1	22,0	23,3	26,4	24,7
Outros	7,6	6,5	9,7	8,3	5,0	5,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

-- coleta de dados não efetuada

FONTE: SETU, 2008.

Outros indicadores são considerados para observar o crescimento do turismo em Guaratuba, em que o artesanato, restaurantes, informações turísticas, apresentam números positivos. No entanto, ao observar o item Serviço de Hospedagem, tem-se: um índice em 2005 de 89%, mas que decaiu mais de 10 pontos percentuais em 2006, despertando certo descontentamento num setor essencial ao turismo. No item informação turística o índice de 2006 apresenta alteração positiva, mas, se comparados aos outros anos percebe-se uma decadência. O item restaurante, também há um resultado menos satisfatório do que em anos anteriores.

TABELA 3: GRAU DE SATISFAÇÃO DE SERVIÇOS EM GUARATUBA.

ITENS AVALIADOS	ÍNDICE BOM (%)					
	2000	2001	2002	2004	2005	2006
Artesanato	--	--	72,0	66,7	79,3	81,5
Comércio Urbano	84,9	84,7	70,2	63,5	80,2	82,9
Comércio na Rodovia	--	--	59,1	56,4	65,8	71,7
Entretenimento/Lazer	--	--	67,9	63,4	69,7	72,9
Informação Turística	78,1	80,4	45,8	42,2	65,3	71,0
Infra-Estrutura de Acesso	--	--	71,0	46,3	59,0	80,7
Limpeza Pública	58,2	63,5	61,4	63,5	62,3	68,1
Restaurantes	85,3	80,4	79,9	69,9	77,5	82,2
Saneamento Básico	--	--	45,7	47,6	56,5	54,1
Segurança Pública	75,9	76,0	65,9	66,9	77,5	79,6
Serviço de Hospedagem	87,0	82,7	70,8	74,1	89,5	78,9
Serviço de Saúde	92,0	68,2	64,6	65,4	61,4	70,0
Serviço Telefônico	84,2	82,7	83,6	66,9	66,1	72,1
Sinalização Turística	70,4	67,0	53,2	40,3	64,2	73,0
Transporte Coletivo	--	--	54,3	40,7	54,6	66,4
Vida Noturna	--	85,5	67,8	67,5	74,4	72,8

Nota: Avaliação do Conceito de Qualidade do índice bom

-- coleta de dados não efetuada

FONTE: SETU, 2008.

As pesquisas mostram melhorias nos setores de infra-estrutura básica; quesito importante ao desenvolvimento do turismo. No entanto, para um destino consolidado, os dados demonstram a necessidade de retomar o planejamento na indução ao rejuvenescimento de Guaratuba como um destino de sol e praia do litoral paranaense. É prudente observar não só o aumento de turistas, mas a qualidade dos serviços e de atrativos ofertados à população local e turistas.

Dados da Secretaria de Turismo do Município de Guaratuba constataram 1,2 milhão de turistas em 2007. Sendo que esses números se mantêm estáveis, uma vez que em 2010 a demanda deve superar 400 mil veranistas até o Natal e mais de um milhão até o dia 10 de janeiro. (Paraná On Line, 2010)

Mesmo observado o crescimento em número de turistas de nível regional, os dados da SETU (2008) demonstram que entre 2000 e 2006, os turistas estrangeiros que visitaram Guaratuba mantêm-se estável em 2% do total de turistas, índice considerado baixo segundo gestores municipais, diante dos recursos naturais e culturais que o município possui. E, se forem considerados os modelos de turismo sob o foco da geografia, exemplificando o Modelo de Ciclo Vida (BUTLER, 1980), a linha evolucionária de captação de novos turistas (estrangeiros) está estagnada e a linha evolucionária de turistas regionais e de segunda residência está em crescimento descontrolado, uma vez que a ocupação do espaço geográfico se faz presente de modo especulativo naquele município.

Esta perspectiva de análisis confiere una indudable importancia a las funciones económicas de los destinos y su mayor o menor grado de centralidad en su entorno territorial, un enfoque insuficientemente desarrollado en la investigación turística tradicional, que ha atendido más a la integración de mercado, desde el punto de vista de la captación de demanda, que a la integración territorial de los destinos, una dimensión claramente conectada con la interrelación de aspectos ambientales, económicos y socioculturales y, por tanto, con el concepto de desarrollo turístico sostenible. (VERA, BAÑOS, 2010)

A aplicação do Modelo de Butler (1980) permite um diagnóstico mais preciso da realidade daquela cidade, uma vez que informações importantes sobre o desenvolvimento do turismo puderam ser compiladas para o estudo. As conclusões possibilitadas pela aplicação do modelo sugerem que o destino não está em declínio, mas que são necessários outros estudos e

indicadores adicionales al Modelo de Butler (1980). Los indicadores propuestos permiten realizar una análisis más completa de la actividad turística en el destino, ayudando a orientar la definición de las estrategias para la renovación del destino. (GANDARA, SOARES, 2010)

A técnica do planejamento juntamente com dados estatísticos e mapas nos permite uma possibilidade de reflexão quanto aos desafios e as ações municipais prementes a uma organização espacial do território municipal, uma vez que se percebe por meio de tais metodologias e ferramentas de visualização espacial a pressão e a expansão do turismo junto ao território.

5 – O SISTEMA DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA E O TURISMO EM GUARATUBA.

São grandes desafios dos governos ao tratar do planejamento e do gerenciamento de cidades.

O contexto de informações cada vez mais dinâmicas demanda decisões rápidas de planejamento para o turismo, e um cenário de ações em que a coleta, produção, ordenação, armazenamento e distribuição de dados necessitam de um meio facilitado para visualização, vêm se constituindo uma ferramenta de planejamento municipal.

Essa rapidez da informação deveria ainda, facilitar uma maior eficácia da aplicação do recurso financeiro público e a consolidação de políticas municipais e setoriais, sendo que a compilação de dados fidedignos supõe uma possibilidade de gestão nos moldes da transparência, permitindo a participação da sociedade nos processos decisórios.

A transparência é também um passo para a gestão co-responsável entre poder público, sociedade organizada e população como um todo.

A ferramenta do geoprocessamento aplicado para o planejamento territorial do turismo pode servir para a inserção de informações relativas à atividade na fase diagnóstica, e acompanhamento/controle na verificação do desenvolvimento do turismo numa prática constante e integral de observação da dinâmica territorial facilitando a tomada de decisão futura.

Hall e Page (1999) apontam a existência de duas linhas de trabalho: “ la perspectiva de análisis espacial em su dimensión aplicada, y los enfoques más reflexivos y críticos, que amplían y actualizan el todavía débil corpo teórico de la geografía del turismo. Ambas líneas de trabajo revisten un interés indudable para la planificación del turismo. La perspectiva aplicada aporta, además de información territorial básica em distintas fases del proceso de planificación, técnicas e instrumentos para la planificación y gestión del espacio turístico, entre los que destaca la utilización de los Sistemas de Información Geográfica. (IVARS, 2000, p.19)”

Atualmente, a ocupação e uso do solo por diversas atividades produtivas e sociais acontecem em um processo acelerado. Os padrões de planejamento e gestão realizados aos moldes anteriores à era digital não permitem uma dinâmica na tomada de decisões necessária às gestões públicas e empresariais.

Nesse contexto pode-se apontar para uma alternativa já utilizada em vários processos de ordenamento do território, mas que ainda não é uma rotina difundida no planejamento e na gestão do turismo. Eis que o conceito de geoprocessamento poderá servir como ferramenta para um novo olhar em relação ao planejamento dessa atividade consolidada em Guaratuba.

O geoprocessamento pode ser entendido como sendo a

utilização de técnicas matemáticas e computacionais para o tratamento da informação sobre objetos ou fenômenos geograficamente identificados. O geoprocessamento tem sido empregado numa gama muito grande de aplicações em diversas áreas da Ciência, dentre elas podemos citar: a Cartografia, a Geografia, a Agricultura e Floresta, a Geologia etc. Além disso, tem contribuído para estudos de planejamento urbano e rural, meios de transportes, comunicações, energia. As ferramentas utilizadas para realizar o Geoprocessamento compõem um conjunto denominado de Sistema de Informação Geográfica (SIG), às vezes chamado de GIS, do inglês Geographic Information System. (MOREIRA, 2001: 204).

A abrangência e amplitude da informação disposta a partir do geoprocessamento permitem o foco em áreas problema, em geração de informação seletiva de nível operacional e técnico a diversos setores da organização e, em orientação a setores de produção e serviços.

No geoprocessamento faz-se o inventário criando um modelo digital ambiente que compreende os dados cartográficos (Banco de Dados Geográfico - BDG – ou, mais especificamente, base de dados geocodificados), associados ou não a conjunto de dados alfanuméricos (Banco de Dados Convencional - BDC) (SILVA E ZAIDAN, 2010: 169)

Enfim, o suporte de dados georreferenciados⁵ permite traçar ações ao planejamento urbano, regional e setorial (nesse caso, o turismo).

A utilização da ferramenta do geoprocessamento permite a visualização e manipulação de dados em grande quantidade facilitando a elaboração de projetos e estratégias desde sua concepção, execução, manutenção e ainda de novas proposições decisórias próprias das mudanças espaciais e sociais que acontecem nas cidades.

⁵ Georreferenciar uma imagem ou um mapa é tornar suas coordenadas conhecidas num dado sistema de referência.

O geoprocessamento torna-se imprescindível ao estudo em regiões litorâneas devido à fragilidade do ambiente relacionada, no caso de Guaratuba que abriga remanescentes da Mata Atlântica, região de mangues e praias. Sendo que a adoção dessa metodologia propicia a formulação de planejamentos territoriais baseados no conhecimento da realidade e não apenas nos preceitos e interesses de planejadores de visão unilateral. (SILVA E ZAIDAN, 2010)

O Sistema de Informações Geográficas – SIG – deve ser utilizado como ferramenta integradora de dados ambientais, pois é um recurso em que é facilitada a identificação de correlações das informações espaciais e suas associações com banco de dados convencionais (alfanuméricos), além de otimizar consulta, modelagens e simulações. (CANEPARO et al, 1998:243)

O SIG é dinâmico e a inserção de dados nesse sistema permite a visualização rápida e versátil tanto de dados já compilados quanto de dados a serem inseridos sob o foco das atualizações necessárias à veracidade de informações que possam gerar um planejamento eficaz.

Nessa mesma linha de pensamento, a informação turística pode ser entendida como informações de lugares específicos da superfície terrestre, ou seja, que tem localização. Mais além desta definição a informação turística deve ser georreferenciada, ou seja, como informação geográfica vinculada a algum sistema de posicionamento terrestre. (ROSSATO, 2004:42)

O ambiente de visualização do SIG, por meio de mapas confeccionados a partir das características territoriais do município, permite um processo transparente de explanação das ações e dos cenários possíveis a serem desenvolvidos por parte do poder público.

A diversidade de informações compiladas por meio dos mapas temáticos (Quadro 5), potencializam ações de planejamento para o turismo.

O Sistema de Informação Geográfica - SIG como ferramenta, permite a visualização do contexto a ser analisado e uma sobreposição de informações úteis ao planejamento do turismo.

Para Tarlombani da Silveira (2010), o SIG reúne as funções necessárias para a análise espacial do turismo,

as principais funções do SIG são: a digitalização de dados espaciais, a ligação de atributos às feições armazenadas, a manipulação e análise destes dados baseados nos atributos, visualização dos planos de informações gerados, montagem e consulta ao banco de dados baseado na posição geográfica das feições digitalizadas, álgebra com mapas, operadores de distância, operadores de contexto, dentre outros. (TARLOMBANI DA SILVEIRA, 2010: 273)

Além disso, contribuí para a geração de informações a partir de um banco de dados georreferenciados que pode ser atualizado com mais facilidade inclusive na geração de mapas interpretativos ou temáticos de acordo com a necessidade de informação ou estratégia de planejamento do turismo.

A utilização do SIG no planejamento turístico se relaciona com três funções primordiais, a saber: integração dos dados, análise da informação, e dispersão/representação espacial da informação. Para cumprir com as três, a condição essencial é contar com uma base de dados georreferenciados, isto é, geograficamente localizados. (TARLOMBANI DA SILVEIRA *et al*, s/d, não publicado)

Se atualmente as pessoas buscam informações georreferenciadas por meio de GPS⁶ – (Global Positioning System ou Sistema de Posicionamento Global), e de ferramentas do Google Earth, é imprescindível que os gestores públicos e privados modernizem suas formas de planejar, uma vez que principalmente em atrativos turísticos na área natural, o encontro de informações obtidas por meio digital será uma nova forma de comunicação para a informação turística.

Sendo o turismo um fenômeno social e econômico, o SIG pode contribuir inclusive para observação e atuação na gestão do turismo municipal, regional e nacional, em substituição dos modelos de planejamento já ultrapassados e ainda aplicados principalmente no inventário de dados relevantes ao desenvolvimento da atividade.

O SIG aplicado ao turismo minimiza a falta de exatidão da localização espacial de atrativos turísticos naturais ou culturais, de potencialidades turísticas, ou de infra-estruturas necessárias ao planejamento do turismo.

O SIG para o turismo pode ser aplicado na produção de mapas para a localização de recursos e atrativos turísticos, na identificação de locais adequados ao desenvolvimento da atividade, na medição de impactos do turismo em ambientes fragilizados, na análise de relações associadas ao uso de recursos, e na avaliação do impacto potencial gerado pela atividade.

⁶ O GPS é um sistema de rádio-navegação baseado em satélites. Permite a determinação de posicionamento tridimensional (latitude, longitude e altitude), velocidade e hora.

6 - RESULTADOS

O Brasil possui os instrumentos legais às políticas de organização do território, e que esses interferem diretamente o planejamento municipal e posteriormente do turismo, no que se refere à aplicação da Lei, e na inserção estratégica do Planejamento do Turismo reiterando que essa atividade depende da consolidação dos demais instrumentos para sua execução.

Para tanto, é imprescindível adotar junto ao Plano Diretor e a Legislação Ambiental, uma política de turismo eficaz, instrumentalizada por ferramentas que permitam uma visão ampliada das cidades turísticas consolidadas, para que as mesmas continuem atraindo turistas sem o prejuízo da ocupação desordenada dos territórios urbanos ou de preservação ambiental.

Pode-se observar em Guaratuba é que tais legislações são aplicadas parcialmente, e, que por equívocos estruturais e metodológicos de uma política turística nacional centralizadora, o Plano de Desenvolvimento Turístico do Município não possui uma inserção definitiva no planejamento territorial municipal. Afinal, não se produziu nenhuma forma de contenção de apropriação da área do Parque Estadual do Boguaçu (FIGURA 5) que pudesse conter ocupação em prol do planejamento do recurso natural ali delimitado pelo SIG.

Após a análise baseada nos estudos de demanda, na observação do crescimento de segundas residências, nos SIG das FIGURAS 4 e 5, e nos números crescentes de turistas que visitam o município em alta temporada, que os documentos referentes ao planejamento municipal encontram-se segmentadas e desconexas apesar de tratar de temas similares, o que tem gerado conflitos em relação às atitudes a tomar para o planejamento do turismo no que se refere a ocupação do território considerando o turismo.

E ainda, nenhum atrativo ou equipamento turístico está georreferenciado impedindo o geoprocessamento de imagens para um diagnóstico preciso da atividade.

Esse fato gera dificuldades em relação a falta de interação entre o crescimento das habitações de segunda residência e sua ocupação em áreas de preservação que poderiam se tornar turísticas, numa ação de planejamento integrado entre o território, as áreas protegidas e as possibilidades para o turismo.

A pesquisa documental reforçou a conclusão quanto a necessidade em busca de uma visão ampliada em torno do tema turismo, território, geoprocessamento e planejamento numa possibilidade de contribuir à organização do setor, observando o cuidado em unir esforços, documentos, secretarias municipais, com o foco no turismo.

Com o intuito de aliar a geografia ao turismo, buscou-se incluir a ferramenta do geoprocessamento a partir das figuras 4 e 5 para possibilitar a materialização da visão quanto a importância do ordenamento integrado do turismo em Guaratuba, uma vez que a atividade que ocupa espaços transforma-os, e sobrevive nessa simbiose que, espera-se, seja positiva.

Sob essa perspectiva o Sistema de Informação Geográfica permite a visualização, a organização e a disposição de dados relativos ao turismo para a espacialização e organização da atividade, uma vez que essa ferramenta é relevante à formalização do diagnóstico, e de uma nova dinâmica que permita o prognóstico capaz de ser realmente concretizado. O advento das geotecnologias, em especial, os Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) abriu novos campos de atuação para a geografia, trouxe consideráveis avanços no desenvolvimento de pesquisas, possibilitou a interatividade com outras áreas de conhecimento, e se tornou essencial para a obtenção de resultados.

A materialização territorial possibilitada pela cartografia pode subsidiar o planejamento turístico, envolvendo reflexões centradas no símbolo do espaço. Por intermédio da cartografia é possível potencializar as atividades econômicas do turismo a partir da utilização de recursos multimídias, maximizadas pelas possibilidades da Internet. (LOMBARDO, 1997: 202)

Os mapas em SIG já confeccionados para o planejamento territorial das cidades poderiam e deveriam ser considerados como base de estudos tanto no auxílio a aplicação dos Modelos de Turismo (PEARCE, 2003), quanto para a defesa e proteção de ambientes naturais para uso ou não do turismo.

A projeção de análises dos atrativos já existentes poderão se somar aos recursos mapeados e planejados, numa visão de crescimento da oferta turística. “Esses mapas podem, individualmente, fornecer muitas informações úteis. E também poderiam contribuir para um quadro mais abrangente da estrutura espacial do turismo (PEARCE, 2003: 201)”.

A concretização desses recursos em produtos turísticos pode promover o aumento da oferta turística impactando na quantificação e qualificação do turista, dos empreendimentos e das formas de utilização do território pelo turismo, possibilitando a visualização de um zoneamento turístico atrelado às demais formas de ordenamento territorial dos municípios, como o Plano Diretor.

Cabe finalizar este estudo com a proposta de um novo pensar o sistema de planejamento do turismo utilizando a ferramenta SIG, apoiada em políticas de ordenamento territorial, em uma visão integradora entre o turismo e o território não só na consolidação de destinos, mas na

qualificação dos mesmos, uma vez que as teorias, ferramentas e políticas devem contribuir ao desenvolvimento do turismo.

7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL (1977): Lei Federal Nº 6513 de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. <Disponível em: www.mpes.gov.br> Acesso em: 10/03/2009.

BRASIL (2000): Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18/07/2000b. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br>>. Acesso em: 07/09/2010.

BRASIL (2002 a): Ministério do Esporte e Turismo. Deliberação Normativa n.432, de 28 de novembro de 2002a. Dispõe dos Municípios Turísticos do Brasil. Disponível em <<http://www.viajandodireito.com.br>>. Acesso em: 15/06/2009.

BRASIL (2002b.): Estatuto da Cidade: Guia para implantação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coord. de Publicações.

BRASIL. MINISTERIO DO TURISMO – MTUR (2003): Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Brasília.

BRASIL (2005): Constituição da República Federativa do Brasil. ANGHER, J. A. (Coord.).11ª ed. São Paulo: Rideel.

BRASIL, IBAMA (2011): Ministério do Meio Ambiente. Programa Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 20/01/2011.

BRASIL (2009): Ministério do Turismo. Segmentação do Turismo. Marcos Conceituais. Brasília,s/d. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 10/05/2009.

BRASIL. IBGE (2008): Assessoria de Comunicação. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10/08/2010.

CANEPARO, S. C., PASSOS, E., MORAES, M.E.S. (1998): Processamento de imagens e sistema de informações geográficas em plataformas de baixo custo aplicados em planejamento ambiental nas ilhas Cotinga e Rasa da Cotinga. IN: RA'E GA – O espaço geográfico em análise. Curitiba: Editora da UFPR, 2: 233-246.

COSTA, M.C.L., ALMEIDA, M.G.(1998): Trabalho e Turismo: território e cultura em mutação na beira mar em Fortaleza. IN: CORIOLANO, L. N.(org.) Turismo com ética. Fortaleza: UECE, 1: 274-283.

ESPAÑA. MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2008): Plan Nacional de I+D+I 2008-2011. Renovación de los destinos turísticos consolidados del litoral: nuevos instrumentos para la planificación y gestión. (RENOVESTUR).

GANDARA, J.M. (2005): La Calidad Y la competitividade de los destinos turísticos urbanos. Observatório do Turismo. UFPR. 1:1-17. Disponível em <www.obsturpr.ufpr.br/artigos>. Acesso em: 20/04/2011.

GUARATUBA. (2004a): Plano Diretor de Guaratuba, Proposta Código e Leis Ordinárias. Prefeitura Municipal de Guaratuba.

GUARATUBA. (2002): Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – Diagnóstico . Prefeitura Municipal de Guaratuba/ Conselho do Litoral.

GUATARRI, F. ROLNIK. (2000): Micropolítica: cartografia do desejo. 6. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda.

GUIA GEO (2011): Imagens do Litoral do Paraná. Disponível em:<http://www.guiageo-parana.com/litoral.htm> data de acesso: 16/10/2011.

HAESBAERT, R.C.(2007): O mito da desterritorialização: “o fim dos territórios” à multiterritorialização. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

IBAMA, IAP, SEMA.(2011): Área de proteção Ambiental de Guaratuba. Disponível em: <http://www.litoral.inf.br/guaratuba/parques/index.htm#ApaGuaratuba> Acesso: 16/10/2011.

IVARS, J.A.(2000): Planificación turística de los espacios regionales en Espana. Editorial Síntesis.

LOMBARDO, M.A. (1997): O uso de maquete como recurso didático em turismo. IN: RODRIGUES, A. B. Turismo Desenvolvimento Local. (org.) São Paulo, 1:201-207.

MOTA, S.(1999): Urbanização e Meio ambiente. São Paulo: Abes.

MORAES, A.C.R. (2005): Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In:n Para pensar uma Política nacional de Ordenamento Territorial: Anais da oficina sobrw a Política Nacional de ordenamento Territorial. Ministério Nacional de Integração. Brasília.

MOREIRA, M. A. (2001): INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (BRASIL). Fundamentos do Sensoriamento Remoto e Metodologias de Aplicação. São José dos Campos: INPE.

OMT. (2001): Apuntes de Metodologia de la investigación en turismo. 1ª ed. Madrid: Organización Mundial de Turismo.

PARANÁ. IPARDES (2008): Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Cadeia Produtiva do Turismo no Paraná: estudo da região turística do Litoral. Curitiba: IPARDES,

PARANÁ, SETU (2008): Secretaria de Estado do Turismo. Estudo da Demanda Turística do Litoral – Pr 2000 - 2006. Curitiba.

PARANÁ ON LINE. GUARATUBA ESPERA 1 MILHAO DE TURISTAS NO FINAL DE ANO. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/economia/news/500573/?noticia> Acesso; 16/10/2011.

PEARCE, D. G. (2003): Geografia do Turismo: fluxos e regiões o mercado e viagens. Trad. Saulo Krieger. São Paulo: Aleph.

ROMÀ PUJADAS e JAUME FONT. (1998): Ordenación y Planificación Territorial. (Colección Espacios y Sociedades, Serie Mayor n.º8), Editorial Síntesis, Madrid.

ROSSATO, A. (2004): Uso do SIG como suporte ao planejamento turístico do município de Pinhal Grande – RS. 150 f. Dissertação (Mestrado e Geomática) Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria,RS.

SANTOS. M., SILVEIRA, M. L.(2002): O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record.

- SANTOS, M. (1992): Espaço e Método. 3ª Ed. São Paulo: Nobel.
- SCHENINI, P.C., NASCIMENTO, D.T., CAMPOS, E.T. (Org.) (2006): Planejamento, gestão e legislação territorial urbana: uma abordagem sustentável. Florianópolis: FEPESE, Papa-livro.
- SILVA, J.X. ZAIDAN, R.T. (2010): Geoprocessamento & análise ambiental: aplicações. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SOARES, J.C., GANDARA, J.M. (2010): La Evolución de los Destinos Turísticos Litorales Consolidados y Estrategias para su Renovación: Un Análisis de Florianópolis – SC (BRASIL). IN:13º Congreso Internacional De Turismo Universidad Y Empresa Renovación De Destinos Turísticos Consolidados Innovación En Los Modelos De Gestión Local De Los Destinos Turísticos. Castellón, Espanha. Disponível em: <http://blogs.ua.es/renovestur/produccion-cientifica-del-equipo-investigador/> Acesso: 02/05/2011
- TARLOMBANI DA SILVEIRA, M.A. (2010): Infraestrutura de Transportes, Turismo e Desenvolvimento Territorial. Um foco na Região Metropolitana de Curitiba e Litoral do Paraná. IN: FIRKOWSKI, O. (org.) Transformações territoriais: experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- TARLOMBANI DA SILVEIRA, M.A. CANEPARO, S. C. , PASSOS, E., MEDEIROS, M. J. SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS: Uma metodologia na aplicação do Ordenamento Territorial do Turismo. s/d, Não publicado.
- THEIS, I. M. (2008): Desenvolvimento e Território: Questões teóricas, evidências empíricas. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- VERA, J. F BAÑOS, C J. (2010): Renovación Y Reestructuración de los Destinos Turísticos Consolidados del Litoral: Las Prácticas Recreativas en la Evolución del Espacio Turístico. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles.53: 329-353

LA POLITICA TURÍSTICA EN CANCÚN COMO DESTINO TURÍSTICO MADURO, ¿RENOVAR O REPLICAR?

Autores:

Ana Pricila Sosa Ferreira.

Alfonso Jiménez Martínez.

Universidad del Caribe

Resumen

Cancún está cumpliendo 41 años de haber iniciado su desarrollo como proyecto gubernamental de destino de sol y playa y, de acuerdo a algunos análisis, se encuentra en una fase de consolidación. Resulta sorprendente en qué medida, esta experiencia y sus resultados se consideran un referente “exitoso” que podría ser imitado o replicado. Desde los ámbitos de la administración pública, así como de sectores del empresariado y de ciudadanos, organizados o no, tanto al interior de México como en otros países latinoamericanos, han señalado a este destino, como un “modelo” a seguir. Frente a ello, se encuentran diversas críticas y señalamientos sobre la problemática del destino, principalmente a sus impactos.

Ante esto, resulta necesario analizar si Cancún realmente corresponde a un “modelo” turístico, a cuál y qué factores clave se encuentran en su desarrollo y cómo la política pública no solamente impulsó ese desarrollo, sino que lo inició, financió, facilitó, acompañó y promovió. Esto permitirá confrontar los resultados con el contexto actual y por lo tanto con las posibilidades de “replicar” e igualmente establecer el nuevo papel de la gestión pública para su renovación.

De esta forma, el presente trabajo analizará el caso de Cancún indagando sobre los factores clave de su desarrollo; frente al contexto actual, así como algunas de sus implicaciones para ser “modelo” a replicarse o para lograr su renovación. Los resultados mostrarán el papel de las políticas públicas en uno y otro momento, que corresponden a condiciones diferenciadas. Otros estudios se refieren al tema, tomando como base factores de la oferta y demanda, a la que hay que responder o ajustar; mientras que no se brinda un peso significativo a los factores que modelan las políticas públicas en cada momento, como en este caso.

Abstract

Cancun 41 years ago was initiated as a government project as a destination of sun and beach, and according to some analysts, is now in a mature stage. It is surprising that the experience and its results are considered a reference of successes that could be imitated or replicated. From the insights of the public administration, as well as from the entrepreneurs and the common citizen, organized or not, from Mexico or other Latin American countries, have pointed this destination as a model to follow. On the other hand, there are some criticisms and problems pointed out about the impacts on the destination.

In view of this, it is necessary to analyze if Cancun in fact corresponds to a touristic model, if so to what type of model and what key factors play a role in its development, and how the public policy not only participated in its conception but on financing, facilitation, promotion and oversight. This analysis will allow to face results in the current context and therefore with the possibility of replicate and to establish the new role of public sector in its renewal.

In this fashion this work will analyze the Cancun case investigating about the key factors on its development considering the current context, as well the implications of being a “model” to be replicated, or to be renovated. The results will show the role that public policies play in one or another moment that correspond to differentiated conditions. Other studies refer to the problem considering factors of supply and demand, to which it is required to respond or to adjust, while ignore the significant weight of factors that steer the public policies each time, as in this case.

1. INTRODUCCIÓN

Cancún, con 41 años de haber iniciado su desarrollo como proyecto gubernamental de destino de sol y playa y, de acuerdo a algunos análisis constituye un referente a replicar, a pesar de los problemas ambientales, sociales y económicos generados. Resulta sorprendente, en qué medida, esta experiencia y sus resultados se consideran una experiencia “exitosa” que podría ser imitada o replicada. Desde los ámbitos de la administración pública, así como de sectores del empresariado y de ciudadanos, organizados o no, tanto al interior de México como en otros países latinoamericanos, han señalado a este destino, como un “modelo” a seguir.

Ante esto, resulta necesario analizar cuál es el “modelo” al que corresponde Cancún, y qué factores clave se encuentran en su desarrollo y cuál fue la incidencia de la política pública que no solamente impulsó ese desarrollo, sino que lo inició, financió, facilitó, acompañó y

promovió. Esto permitirá confrontar los resultados con el contexto actual y por lo tanto con las posibilidades de “replicarlo”.

De esta forma, el presente trabajo analizará el caso de Cancún indagando sobre los factores clave de su desarrollo, confrontándolos con el contexto actual así como algunas de las implicaciones si se pretende replicar. Los resultados mostrarán el papel de las políticas públicas que corresponden a condiciones diferenciadas. Se trata de un análisis bibliográfico y documental, partiendo de la política turística y la gestión pública del turismo, así como investigación cualitativa con entrevistas a protagonistas de la etapa inicial y la actual de la actividad turística de Cancún.

2. CONTEXTO REGIONAL

Para la revisión de la expansión del turismo que inició con Cancún y que fue evolucionando hacia el resto del Caribe Mexicano bajo un modelo masivo de sol y playa, resulta conveniente una referencia al contexto geohistórico y turístico en el que se desarrolla; con el fin de entenderlo en sus características y consecuencias.

Para Hiernaux (1989), un modelo de desarrollo turístico implica un conjunto de estrategias para el logro de fines determinados, por ciertos actores. Tras la segunda posguerra surgió con gran impulso el modelo “fordista”, que es llamado de esta manera al hacer un símil con el proceso industrial, e implicó también en el turismo una producción masificada, grandes empresas y bajo una racionalidad taylorista de la producción (de servicios), acompañada de la participación del Estado regulador y promotor (Hiernaux, 1999 y 2001 y Jiménez, 1998). Este turismo de masas eclosionó en Europa y Estados Unidos y de ahí se permeó hacia otras regiones, convirtiéndose en predominante a partir de los años cincuenta. Este modelo de turismo masivo, de sol y playa, es al que corresponde la actividad turística en el Gran Caribe, en el que se inserta Cancún. Algunos destinos emergentes en la costa continental caribeña, por ejemplo en Nicaragua, se están desarrollando con el mismo tipo de inversiones, de infraestructura, para un mercado similar; es decir, bajo el mismo modelo.

El contexto regional de los procesos de desarrollo turístico en el Caribe Mexicano está conformado por un panorama de expansión sostenida del turismo en los países del Gran Caribe (OMT, 1998, 2008), con el predominio del modelo de sol y playa en esa misma región (Hiernaux, 1999a y 2001) y la presencia definitoria del modelo de cruceros. En este sentido, la expansión del turismo, la dinámica del flujo internacional de inversiones y la intensa migración interna e internacional derivadas de la actividad, son también impulsadas por tendencias

socioeconómicas y culturales internacionales. De esta forma, el análisis del caso del sur de Quintana Roo no puede considerarse aislado de tal contexto, sino que, contiene elementos y expresiones del mismo. No obstante, la evolución del Caribe Mexicano muestra cómo, dentro de ese contexto, presenta características específicas y condiciones de impulso propio.

El Gran Caribe es un término que expresa la problemática geohistórica del Caribe: las dificultades de su definición que obligan a acompañar de adjetivos al nombre de diversos significados. La discusión sobre la definición del Caribe es un tema presente y relevante en la actualidad y lo ha sido por décadas (Gaztambide, 1997). La perspectiva geohistórica, geopolítica, geoestratégica o geocultural define de manera diferenciada a esta región, delimitándola también de forma distinta. El carácter estratégico de esta área, a lo largo de la historia mundial y especialmente en el período colonial, representó la fragmentación, división y subregionalización del Caribe. Las metrópolis que durante la colonia dividieron al Caribe, siguieron propiciando esta división a través de sus políticas comerciales y culturales prácticamente hasta la actualidad. “El Caribe”, para efectos económicos y sobre todo culturales, ha sido y es identificado como el Caribe inglés, el francés, el holandés, el estadounidense o el español, como lo muestran su historia y el esquema de organización internacional de la región (Pierre-Charles, 1998). El Gran Caribe, término impulsado por la AEC¹, aunque de un uso más extendido, se define como la región del Mar Caribe y todos los países, territorios o colonias bañadas por este mar.

Para el tema de este trabajo, lo anterior es relevante porque el Caribe ciertamente es uno y muchos “Caribes” a la vez, sobre todo desde la perspectiva de su definición geocultural que implica a sus raíces culturales comunes, pero también las identidades locales o subregionales y, por otro lado, aquellos vínculos lingüísticos, políticos y comerciales primordialmente, que lo fragmenta y que dificultan la integración. No obstante, esta región cuyo rasgo común inicial fue el sistema de plantaciones y que por siglos continuaron siendo economías monoproductoras exportadoras, comparten desde hace casi tres décadas, la concentración de sus economías en el turismo (finalmente otra forma de monoproducción exportadora). Esta es una característica bastante clara de la región y en ella se inserta “la tercera frontera”, Cancún y el Caribe Mexicano, formando parte de esta región, de su actualidad socioeconómica. Al hablar de turismo en el Caribe, debe referirse no solamente a las islas o a los destinos más emblemáticos,

¹ Recientemente, este es el primer esfuerzo para reunir de manera incluyente a todos los países de la región del Caribe. Esta organización es la que más ha propiciado el uso del término de Gran Caribe y tiene como propósito “fortalecer la cooperación regional y el proceso de integración, para crear un espacio económico ampliado en la región; preservar la integridad medioambiental del Mar Caribe, considerado como patrimonio común de los pueblos de la región; y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe. Sus áreas focales son en la actualidad el comercio, el transporte, el turismo sustentable y los desastres naturales” (AEC, 2009); temas que reflejan la realidad y prioridades de la región. No obstante, la AEC debe enfrentar la realidad de cierta fragmentación mencionada, que al mismo tiempo desea superar. Sus miembros están comprometidos con organizaciones subregionales que muchas veces parecen ser más importantes y activas, al menos en cuanto a coordinación económica. Esto aplica también para el tema del turismo, la principal actividad (González, 2007), pero también para los procesos sociales y culturales en los que la diversidad enriquece pero también dificulta la integración regional.

sino al Gran Caribe que apuesta individualmente y como región al turismo como una de sus vías para el crecimiento económico y para el desarrollo, que es frágil o vulnerable tanto en términos ambientales, como en económicos y sociales. Es en esta región en donde el Caribe Mexicano y específicamente Cancún se insertan en lo socio-económico-turístico.

Para las economías de los países del Gran Caribe, el turismo aporta la mayor parte de su PIB y por ello constituye una actividad estratégica y prioritaria; sin embargo, ésta representa apenas un pequeño porcentaje de la actividad mundial. En el año 2006 el Caribe recibió al 2.3% de los turistas a nivel mundial, 2.2% en el año 2007, 2.1% en 2008 y 2.2 en el 2010. No obstante, en el contexto continental el Caribe es importante y se ubica como la región turística mejor identificada, habiendo reportado tanto en 2008 como en 2010 el 13% de las llegadas de turistas del continente americano (OMT, 2011). El Caribe recibió 20.2 millones de turistas en 2010 y más de 22 mil millones de dólares por concepto de turismo (OMT, 2011).

Si se considera solamente la actividad de cruceros, el Caribe es el destino mejor posicionado y representa un importante porcentaje del 41% de arribos del total mundial, lo que expresa su importancia en el mercado internacional y puede dar una idea del gran impacto que representa para los destinos de cruceros del mundo que reciben a estos visitantes².

3. EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA TURÍSTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un contenido importante del contexto del nacimiento y desarrollo de Cancún es la política económica y turística, referida a la dirección, organización y planeación desde la administración pública en sus diferentes niveles de gobierno; lo que a su vez deriva de un punto de partida, un supuesto o base ideológica (Hiernaux, 1989). O bien la política turística se entiende como las decisiones articuladas que parten del concepto de turismo y de administración pública de un gobierno legítimo para ordenar, promover, planificar o regular la actividad turística en el territorio de su competencia (López, 1999). Bajo otra perspectiva (Peña, 2006), las políticas públicas (en general y específicamente las de turismo), están dirigidas a reducir las disparidades intra e interregionales generadas por el mercado. Para López (1999) y para Fayos-Solá (2010) la política turística ha sufrido cambios derivados del contexto político, principalmente por cómo se entiende el papel del gobierno y el Estado y por el entorno generado por la globalización. Por ello la política turística en una fase inicial busca incidir en la demanda a través de la promoción y la creación de infraestructura; posteriormente en una segunda etapa se dirige a conciliar los

² De acuerdo a la definición de la OMT (1998), el turista es quien se desplaza desde su lugar de origen por motivos de descanso, salud, recreación o negocios y tiene al menos una pernocta y un máximo de un año fuera de su lugar de origen, durante el viaje. En este sentido, es visitante y no turista quienes viaja en cruceros y permanecen algunas horas del día en los sitios de arribo.

intereses de los diversos actores y a proteger los derechos del consumidor turista. En la tercera etapa (en un ambiente de globalización) el objetivo primordial es incidir en la competitividad (con implicaciones ambientales y sociales además de las económicas). Esta perspectiva guarda puntos de coincidencia con lo que Jiménez (1992 y 1998) y Jiménez y Sosa (2006) proponen para el caso de la política turística de México, que se comenta a continuación.

Respecto de las políticas de desarrollo regional, Ferreira (2005) comenta que en México, hasta la década de los cincuenta, se ejecutaron políticas dirigidas a atender las condiciones específicas de las regiones. Durante los años sesenta, bajo la influencia del pensamiento de la teoría del desarrollo que considera los desequilibrios regionales como consustanciales al proceso de desarrollo, se establece una política nacional de desarrollo con uno de sus objetivos dirigido a mejorar la distribución del crecimiento económico en el territorio. El gobierno de Echeverría, con la asesoría del PNUD, formuló una política regional de desarrollo con lineamientos de coordinación sectorial territorial. Esta lógica fue desmantelada por López Portillo (1976-82), quien centralizó la coordinación regional en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP, mientras que la Presidencia de De la Madrid (1982-88) persiguió y después abandonó el objetivo de desconcentración y coordinación. A partir del gobierno salinista (1988-94), ha sido abandonada la idea de una política de desarrollo regional, estableciendo programas puntuales hacia el problema de la pobreza, aislado de la idea de territorio. Los impactos de la globalización económica no han conducido a generar una respuesta integral, territorial en el tema. El desarrollo inicial del proyecto de Cancún correspondió al gobierno de Echeverría (diseñado en los gobiernos previos), que a diferencia de la política actual y desde 1988, tenía una perspectiva de desarrollo regional.

Respecto al desarrollo de la política turística de México, puede resumirse en los siguientes puntos: El gobierno de Miguel Alemán (1946-52) y su reconocimiento de la importancia del turismo como receptor de divisas (necesarias para el proceso de industrialización), constituye un antecedente importante. La creación de la primera Ley de Turismo en 1961 y el Primer Plan Nacional de Turismo en 1962, corresponden al gobierno de Adolfo López Mateos, quien también incorporó en el discurso la función que debe tener el turismo para colaborar en la comunicación humana. La década de los setenta quizá podría considerarse una fase crucial, en la que el Estado se asumió como planificador, promotor y desarrollador del turismo, bajo el supuesto de que, además de su función de generador de divisas, debía ser detonador del desarrollo regional. Bajo esta lógica se dio la política del gobierno federal para el desarrollo de los primeros Centros Integralmente Planeados (CIP) en los setenta. Se trataba entonces de un Estado interventor, planificador, inversionista, que correspondía al discurso de promotor del desarrollo, de la *economía mixta* dentro del debate de la CEPAL y a la primera etapa de las

políticas turísticas que define Fayos-Solá (2010). Para los CIP, la intervención del gobierno federal abarcó desde la gestión de los créditos internacionales, la creación de planes quinquenales de turismo, el diseño de circuitos, hasta la inversión directa para suplir a la inversión privada en las áreas y etapas en las que aún no respondía a los incentivos; también se realizó la promoción, turística; entonces esta fase fue definitiva del desarrollo turístico (Martí, 1985 y Vanegas, 2009). No es posible repetir la experiencia de Cancún, ya que fue el contexto político-ideológico del momento que hizo posible el gran monto y las múltiples vías de la intervención económica (Vanegas, 2009). Debido al nuevo contexto de gobiernos neoliberales, no se repetirá el papel planificador-promotor-inversionista del gobierno federal.

En 1973 se creó la Ley de Inversiones Extranjeras que incluía la figura del fideicomiso y que tenía la finalidad de permitir las inversiones en áreas de restricción para la propiedad de extranjeros (Jiménez, 1992 y 2009); en 1974 se decretó la Ley de Fomento al Turismo que creó FONATUR y en 1975 se creó la Secretaría de Turismo. Este periodo intervencionista también fue la fase en la que se hizo patente la fragilidad del turismo, con las repercusiones derivadas de los conflictos internacionales y especialmente por las repercusiones del boicot judío para que el turismo norteamericano no viajara hacia México (Domínguez, 1977)³. Aunque los efectos de este boicot fueron importantes durante varios años, esto no detuvo ni modificó los proyectos de los CIP, el de Cancún específicamente, que continuó durante el gobierno de López Portillo (1976-82) y los siguientes. No obstante, el contexto mundial y la petrolización de la economía mexicana en el gobierno de López Portillo dejan en un segundo plano al turismo, sin interrumpir el proceso de planeación y la creación de infraestructura (Jiménez, 1992).

Es claro que el período inicial (1968-1976) fue de gran importancia para el proyecto de Cancún y resultó “exitoso” en términos cuantitativos para FONATUR, por los resultados que arrojan en inversión y flujo turístico. En Cancún, la tasa de retorno para las inversiones privadas ha sido de las más rápidas, que de acuerdo a algunos análisis para hotelería es del 54% (Moncada, 2009)⁴.

Por otro lado, también ha sido posible establecer en este esquema cómo se agudizan los desequilibrios regionales, cómo los empleos generados son temporales y, en su mayoría, de baja calificación (Brenner, 2007).

³ El 10 de noviembre de 1975, durante la XXX sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, fue aprobada una resolución que declaraba al sionismo como una forma de racismo. 72 países votaron a favor de la resolución, entre ellos México (35 en contra y 32 abstenciones). El voto de México respondió a su compromiso con los países árabes por las actividades realizadas en el Grupo de los 77, principalmente, y en los que éstos apoyaron a México. Como resultado, la comunidad judía en Estados Unidos llamó a no viajar a México; las agencias de viaje y cadenas lo apoyaron y esto tuvo un impacto en las reservaciones y el número de turistas, de entre 30% y 40% ese invierno. El gobierno mexicano y el sector turismo realizaron una labor diplomática y se logró que se retirara la invitación a no viajar a nuestro país, pero los efectos duraron más allá de la temporada invernal (Domínguez, 1977).

⁴ Moncada (2009b) ha realizado un análisis con información de fuentes directas, encontrando que en 2009, la tasa de retorno en hotelería en Cancún fue del 53%, que resulta alta en comparación con lo normal en la actividad de alrededor de 40%, de por sí alta. Esta tasa fue muy superior en las primeras dos décadas de Cancún (Declaraciones de Moncada, en entrevista el 12 de diciembre de 2009, bajo el tema de resultados económicos del proyecto Cancún).

A partir del gobierno de De la Madrid (1982-88), continuando con los gobiernos de Salinas (1988-94), de Zedillo (1994-2000) y con mayor énfasis en los siguientes gobiernos, cambia la perspectiva de la administración pública hacia el turismo. En un ambiente de crisis mundial, nacional y regional; económica, política y social; ambiental y cuestionamientos al modelo de desarrollo; de competencia internacional creciente en el turismo y en medio de un debate conservador, neoliberal y por la desregulación en México, se encontró una redefinición de la política turística. Esta se limitó a partir de entonces en la promoción y los estímulos a la inversión, al mismo tiempo que se aplicó en el adelgazamiento presupuestario y la venta de activos, la desregulación y la descentralización de la SECTUR. Se promulgó una Ley de Turismo en 1984 y otra en 1992, que siguió la lógica desregulatoria (SECTUR-REDES, 2000). También se realizó la conversión de SWAPS en turismo⁵, y no habría nunca más inversión directa gubernamental. Se inició el enfoque sectorial en la planeación e, intentando responder al contexto, se incorporó el tema ambiental en los instrumentos de planeación.

Los gobiernos federales panistas (2000-) continúan en esta línea, marcando énfasis en el turismo como prioridad nacional y en la coordinación intersectorial, que son temas también de la nueva Ley de Turismo publicada el 17 de junio de 2009. Para Brenner (2007), los instrumentos y estrategias de política turística no han sido modificados en lo sustancial las últimas tres décadas, y sus principales objetivos han sido la generación de divisas y creación de empleo, de acuerdo a los Planes Nacionales de Desarrollo Turístico y a los informes de la SECTUR (Brenner, 2007).

La administración calderonista, al menos en lo que se lee en el programa y en la actual Ley de Turismo, define una política de relativa mayor intervención del Estado en lo referido principalmente a la organización y en la regulación de la actividad⁶. Uno de los objetivos del actual programa sectorial de turismo (además de la concurrencia de las políticas públicas – coordinación sectorial y de niveles de gobierno- y concurrencia legal y normativa –certeza jurídica y gestión del marco legal relacionado-) es, en la letra, el desarrollo regional; aunque su perspectiva y estrategias abandonan esa dirección.

La nueva Ley de Turismo (publicada en junio de 2009) cierra el marco de este “nuevo” enfoque político del turismo. Esta ley ha provocado controversia, primero por convertirse en Ley General, con un nivel superior frente a las otras leyes federales; y por el cambio que introduce relativo a: A) devolver facultades regulatorias al gobierno federal, por ejemplo en la

⁵ A través de los Swaps, fue posible adquirir deuda externa mexicana en el extranjero (con una cotización baja) y que podía ser intercambiada con descuento en México, aplicada a inversiones. Los “swaps” canalizaron inversión privada adicional, especialmente a hoteles en lugares de playa, en condiciones favorables de mercado, sobre todo en Cancún e Ixtapa. Estas operaciones se suspendieron por los efectos no deseados en inflación. (SECTUR-REDES, 2000).

⁶ Esta nueva Ley y nuevo programa, sin embargo, tienen una aplicación solamente parcial debido a que no se ha promulgado el Reglamento correspondiente. Ni la actual legislatura ni la que la precedió marcan en su agenda este tema como prioridad y por tanto, a las alturas de agosto de 2011 no se cuenta con una fecha para la publicación del Reglamento.

clasificación y registro de empresas turísticas y B) fortalecer las competencias federales frente a las de los estados y municipios (Varillas, 2009). No obstante, ante la ausencia de un Reglamento (cuya elaboración no se ha iniciado siquiera –en septiembre de 2011- la Ley no cuenta con elementos para su aplicación.

Lo mencionado anteriormente, resulta importante para el tema de este trabajo porque, aparentemente, la nueva ley intenta precisamente incidir en el problema de los destinos desbordados, que rebasan los programas de desarrollo urbano y los ordenamientos territoriales; y por ello es un punto controvertido, ya que afecta la discrecionalidad de las autoridades locales para autorizar esos incumplimientos⁷. El caso de Cancún y el Caribe Mexicano, es ilustrativo de esta discrecionalidad que ha llevado al incremento de las densidades y al incumplimiento de ordenamientos territoriales en el litoral, para “facilitar” las inversiones.

En resumen, la política turística del gobierno federal evolucionó en la lógica del desarrollo económico nacional y del estado promotor, hacia el estado mínimo y actualmente el que intenta recuperar un orden. En el caso de Cancún este proceso se vive con gran claridad.

A nivel estatal, debe mencionarse que la política turística cobra importancia de manera paralela al proceso de descentralización que se da desde la política federal en los últimos gobiernos. Las delegaciones de la SECTUR fueron eliminadas durante el gobierno de Salinas y con ello se crearon las secretarías estatales de turismo para organizar la actividad, además de las oficinas de promoción turística. Existió hasta 2010 el Plan Gran Visión y el Plan Estatal de Desarrollo, como instrumentos de planeación de la política turística en el nivel del estado de Quintana Roo. El primero fue elaborado entre el año 2000 y 2002. Se trata de un plan de largo plazo, realizado con la participación de empresas y organismos del estado (lo que le representa el reconocimiento que realmente tiene) y financiado por el gobierno estatal a través de un fideicomiso creado con ese fin, el FEQROO⁸. Su perspectiva es interesante, resumida en la Visión de Quintana Roo en el Plan Gran Visión 2000-2020: “Ser un estado que se desarrolle en forma armónica y sustentable, teniendo como eje una actividad turística diversificada, altamente diferenciada y vinculada con las demás actividades productivas en un marco que promueva la competitividad, donde el factor humano posea una identidad propia y sea la base y el fin último de su intención”. Si bien, no es posible afirmar que este plan haya sido el eje de la administración pública estatal, sí es posible señalar que ha constituido un referente dentro del gobierno y desde fuera, incluso para señalar o criticar a la misma administración pública estatal. Como puede verse en el párrafo citado, es clara y explícita la centralidad del turismo como eje

⁷ El gobierno del Distrito Federal solicitó un amparo contra estas disposiciones de la nueva Ley de Turismo y en otros estados, como Quintana Roo, se desarrolla un debate con relación a la invasión de las competencias estatales y municipales.

⁸ Para una revisión crítica al Plan Gran Visión, puede verse el artículo de Boggio (2008).

del conjunto de la economía, no como realidad reflejada en la concentración económica en esa actividad y que debe ser manejada, sino como realidad proyectada, planeada.

Cabe señalar, que estos instrumentos de planeación del estado no se refieren a la problemática urbana ni al déficit de servicios y atención a la población local; estos temas son considerados en otros apartados. Resulta importante que el discurso político en el Estado, desde el poder ejecutivo así como desde el legislativo, insiste en ver al turismo como la promesa del desarrollo y en señalar que será llevado hacia el Sur, “para incorporar a éste a los beneficios económicos y sociales del norte del estado”, es decir de Cancún [...] por ello resulta fundamental convertir al estado en un megadestino turístico, uniendo al Sur con el Norte [...]”, señaló el diputado federal, Carlos Joaquín González (*El Periódico*, 2010). Se plantea entonces, el turismo como alternativa y se pretende replicar el modelo de Cancún.

4. CANCÚN, DE PROYECTO A DESTINO Y MODELO A SEGUIR

En el marco del Caribe y tras estudiar éste y el contexto mundial del turismo, así como las posibilidades en todo el territorio nacional, el gobierno mexicano eligió a Cancún hace más de cuatro décadas para desarrollar un destino turístico bajo el esquema de Centro Integralmente Planeado (CIP)⁹. El Banco de México fue el que realizó todos los estudios previos, eligió el sitio y delineó el proyecto; creó el Fondo Nacional de Infraestructura Turística (INFRATUR) en 1969, para el financiamiento y desarrollo de este y otros proyectos (Ixtapa y posteriormente Los Cabos). En 1970 se instaló el primer campamento de construcción y en 1971 obtuvo un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. A pesar de las dudas sobre el proyecto este continuó con el gobierno de Luis Echeverría. En 1974 INFRATUR, el organismo encargado de desarrollar la infraestructura y la planificación urbana y de servicios se convertiría en FONATUR. Cabe señalar el amplio papel desarrollado por este organismo que incluso vendió tanto a inversionistas como al público las nuevas áreas urbanas y turísticas.

El origen del proyecto Cancún se ubicó también dentro del modelo mexicano de desarrollo turístico que, buscando un impacto regional en zonas deprimidas a través de los “polos de desarrollo”, en la década de los setenta llevó al diseño de los primeros destinos planificados

⁹ Como antecedentes al turismo en el Caribe Mexicano, encontramos que en 1920 existían algunos hoteles en Payo Obispo (hoy Chetumal) que recibían a funcionarios y comerciantes. Los primeros hoteles de Cozumel iniciaron hacia 1928, lo que se considera el inicio de la hotelería en Quintana Roo (Careaga, 1990) y el principal antecedente de Cancún, que se daba a pesar del aislamiento del territorio con limitadas vías de comunicación. En 1938 se construyó un hotel en Tulum (César, 2006); en los años sesenta Akumal ya era un lugar exclusivo y aislado que recibía turistas.

En el período de 1965 a 1970, Quintana Roo contaba con 88 mil habitantes y tenía una tasa de crecimiento del 6.4%, que superaba a la media nacional de 3.2%, debido a los programas de colonización. En esta época ya se consideraba al turismo como impulsor del desarrollo de Quintana Roo (Careaga, 1990). En 1972 los planes del Banco de México para desarrollar Cancún estaban en marcha, gestionando el concurso del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Jiménez, 1992).

llamados CIP. Se buscaba impulsar la economía de la península de Yucatán; sin embargo, su función última era la captación de divisas para impulsar con ellas el proceso de industrialización. (Jiménez, 1998; Hiernaux, 1999; Torres, 2002). En 1972 los planes del Banco de México para desarrollar Cancún estaban en marcha, gestionando el concurso del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Jiménez, 1992). Contrario a lo que sucedería en los ochenta con la concentración económica de todo el estado en el turismo, en ese momento se buscaba una diversificación apoyando también a la agricultura, la actividad forestal, la ganadería, la producción de miel y la pesca.

En los años setenta, Cancún se convirtió en el nuevo polo de atracción migratoria y con ello llevó al territorio de Quintana Roo a convertirse en Estado de la República en octubre de 1974. De sus tres distritos originales (Norte, Centro y Sur)¹⁰ ese mismo año se integraron siete municipios, incluido el de Benito Juárez (al que pertenece Cancún). En 1993 se creó el municipio de Solidaridad con una porción del territorio continental de Cozumel. Finalmente, en 2008 se creó el municipio de Tulum; con el que actualmente suman nueve los municipios de Quintana Roo.

Dentro del modelo de sol y playa en el que se gesta, Cancún es un proyecto gubernamental que es planeado y desarrollado plenamente a partir de la administración pública que realiza incluso inversiones gubernamentales directas en servicios turísticos, como la hotelería y no se limita a la creación de la infraestructura urbana y de comunicaciones, créditos y subsidios¹¹. Esta política y las cuantiosas inversiones fueron necesarias mientras el capital privado nacional o internacional se convencía del proyecto y se activaba. Durante la siguiente década, en los ochenta, el panorama sería diferente; las inversiones nacionales e internacionales crecían a un ritmo acelerado, al mismo tiempo que la visión neoliberal de México y de su entorno internacional dominante llevó al gobierno mexicano hacia la privatización y la desregulación. Fue en esta fase cuando se disparó en Cancún el crecimiento de la inversión, de la oferta hotelera, de servicios y la inmigración, con los consecuentes desequilibrios urbanos y ambientales (Fernández de Lara, 2009). Esto sucedió en un ambiente de crisis económica y social en México, convirtiéndolo precisamente en isla de posibilidades de empleo, de inversión segura y rentable, así como de generación de divisas y recursos.

¹⁰ Los tres distritos fueron: **Norte**: Isla Mujeres, Cozumel y Holbox; **Centro**: Santa Cruz Bravo; y **Sur**: Payo Obispo, Bacalar, Xcalac e Icaiché). Las confusiones de la delimitación, omisión del punto Put y sus líneas, dieron origen a las disputas con los vecinos por los límites territoriales.

¹¹ Los hoteles Presidente y Villas del Presidente son ejemplos de hoteles de capital gubernamental que se mantuvieron con ese carácter hasta la década de los noventa en Cancún, cuando fueron vendidos, al igual que la mayor parte de los activos de FONATUR. El Lic. Jesús Silva Herzog, Secretario de Hacienda en 1982-88 y de Turismo en 1989-94 en el gobierno de México, declaró durante una conferencia en la Universidad del Caribe, el 23 de agosto del 2011: en el gobierno administrábamos todo tipo de empresas y propiedades, incluyendo desde luego muchas turísticas...”

El paso del huracán Gilberto en 1988 detuvo momentáneamente el crecimiento, sin embargo, éste se retomó posteriormente de manera acelerada. Para el destino, la década de los años ochenta también representó una mayor masificación y densificación. A través de la lógica del proyecto y de la forma de comercialización del territorio, el modelo magnificó el esquema para el uso del espacio en el litoral, entregando el control de la playa y de su acceso al hotel, permitiendo en esta etapa la apropiación privada de la línea de playa por enclaves de lujo (Hiernaux, 2001). Este modelo se encuentra en la mayoría de los destinos del Gran Caribe¹². El turismo en el modelo masivo de sol y playa implica el uso del espacio por el turismo, más allá del espacio producido (incluyendo los espacios de recreación, públicos, de transporte y comunicación) (Santos, 2002).

En este sentido, el proceso de expansión turística en el Caribe Mexicano que inicia con Cancún, dentro de este modelo masivo, corre paralelo con el resto del Gran Caribe, con algunas diferencias de tiempo¹³. Durante los noventa, con la incorporación de Cuba a este cuadro y ante su crisis económica, se confirma esta concentración del Caribe en la actividad, el modelo masivo y la competencia entre destinos (OMT, 1998). Algunos autores lo señalan como la “balearización” de Centroamérica y el Caribe, aludiendo al modelo de turismo masivo y a la sobredensificación del litoral, especialmente a la inversión de las cadenas españolas que habían sido parte importante de ese mismo esquema masivo en España, principalmente en las Islas Baleares (Buades, 2006 y 2011; Blázquez, 2011). Son esas empresas las que trasladan a esta región sus inversiones, sin modificar las características que llevaron a la declinación de la actividad en su país de origen (Buades, 2006). La década actual es testigo de un crecimiento constante del turismo en la región del Gran Caribe (con los paréntesis de las crisis).

A partir de la década de los ochenta y hasta la actualidad, se han presentado cuestionamientos sobre los impactos sociales y ambientales de la actividad turística en Cancún y en general en la región (Jiménez, 1998; Torres, 2005; Campos, 2004; Brenner, 2007). También pueden ubicarse distintos intentos de respuesta a las mismas, provenientes de empresas, gobierno e instituciones¹⁴. El modelo implica el uso intensivo de los recursos, la inversión primordialmente

¹² El paisaje de playa diferente a esta forma de apropiación, es el que mantiene la playa con un acceso libre y únicamente al otro lado de la vía (la calle) se concentran las instalaciones comerciales y de hospedaje. Ejemplos nacionales son playa Caleta en Acapulco o el centro de Puerto Vallarta; y quizá las más representativas de este tipo de paisaje son Benidorm en España o Ipanema en Río de Janeiro.

¹³ Las características del modelo masivo en general y en esta región en especial, tienen como punto de partida la masificación del turismo en la posguerra (Jiménez, 1998; Ayala, 2004); pero es a partir de la década de los ochenta cuando se observa en el Gran Caribe una mayor concentración en el turismo por parte de las economías de los países de la región, la homogenización de la oferta y del tipo de inversiones, situación que generó competencia entre los destinos, principalmente a partir de la década siguiente. El proyecto Cancún inicia bajo ese modelo en 1974 y es a partir de finales de los ochentas cuando se acelera su crecimiento y se presentan impactos socioambientales importantes.

¹⁴ Desde la perspectiva socioeconómica, el turismo no ha logrado solucionar los históricos rezagos sociales y la desigualdad. Cabe señalar que América Latina y el Gran Caribe es el área de mayor emigración del mundo; en este sentido, el caso de México es bastante conocido y estudiado, pero la mayoría de los países del Caribe también presentan una emigración laboral, un importante porcentaje de su población viviendo en Estados Unidos y un flujo de remesas con un peso significativo para sus economías (OIM, 2008).

de cadenas en grandes construcciones y la apropiación del litoral por parte de las mismas (Jiménez, 2009).

Cancún y el conjunto del Caribe Mexicano tienen una presencia muy significativa en la región del Gran Caribe. Cuentan con la mayor oferta y el mayor arribo de turistas entre los principales destinos del Caribe¹⁵. En los siguientes datos se observa este comportamiento que ubica en primer sitio al Caribe mexicano; también se muestra en 2005, el efecto de la caída por causa del huracán Wilma que azotó Cancún, tomando un año para su recuperación. Sin embargo, lo que se intenta remarcar es que la variación negativa respecto al período 2004-2005 para Cancún (-9%), no logra impactar significativamente la posición que lo mantiene entre los principales destinos del Caribe¹⁶. En 2006 una parte importante de la infraestructura de hospedaje y de comunicación de Cancún permaneció inactiva, en reconstrucción, mientras que la Riviera Maya y los otros destinos en Quintana Roo no se afectaron.

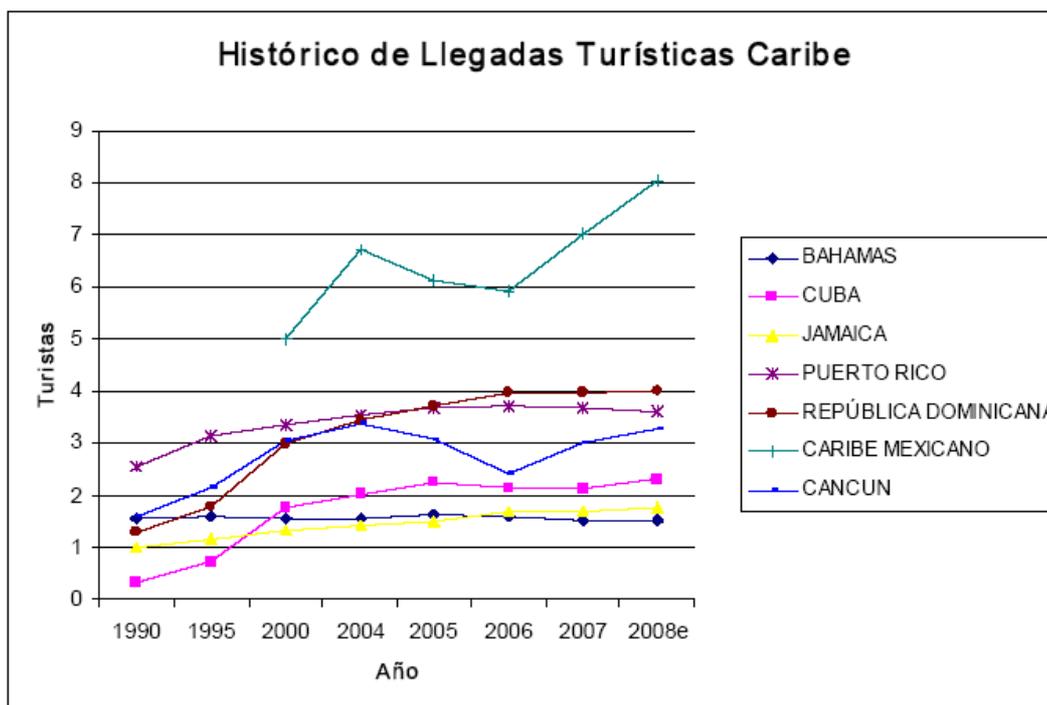
Igualmente, observando la curva del crecimiento de Cancún, y pese al descenso provocado por el huracán Wilma, puede considerarse una tendencia a la estabilidad que podría preceder a la declinación, en la lógica de Butler (1980). El Caribe Mexicano, por el contrario, mantiene claramente una tendencia al crecimiento todavía¹⁷. Este sería entonces un momento propicio para la intervención con objetivos de renovación.

¹⁵ La comparación se realiza para los datos del Caribe Mexicano, debido a que no resulta representativo comparar a México como país, frente al resto del Caribe, ni aún en los casos de las Grandes Antillas, Cuba, República Dominicana, Jamaica o Puerto Rico, con una oferta de hospedaje cercana al conjunto de los destinos de Quintana Roo. El modelo de turismo hace comparables al Caribe Mexicano y otros países del Caribe. Respecto de Cancún, lo más exacto sería compararlos con cada destino de República Dominicana o de Cuba (Por ejemplo Punta Cana o Varadero). No obstante, el cuadro que se presenta permite ubicar a Cancún en el contexto de la oferta del Gran Caribe.

¹⁶ Los países que se enlistan en el cuadro son solamente los que reciben un mayor número de turistas y de ingresos por turismo en el Gran Caribe. Cabe señalar que 2004 fue un año récord para el turismo en todas las regiones del mundo, por lo que ese año se registró un crecimiento superior al esperado, lo que debe considerarse para la comparación con las cifras de los años subsiguientes.

¹⁷ Los datos no fueron actualizados debido a que 2009 fue un año crítico y atípico debido a los efectos de la crisis económica sumada a la crisis sanitaria de la influenza que afectó a todos los destinos mexicanos. 2010 no alcanzó la recuperación esperada. Para observar las tendencias será necesario esperar un periodo mayor de tiempo.

Ilustración 1. Histórico de Llegadas turísticas en el Caribe (1990-2008)*



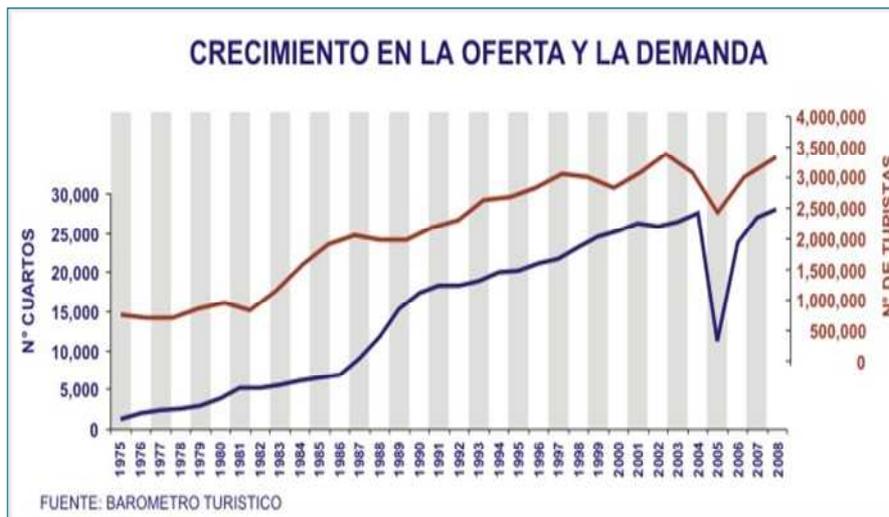
Fuente: Boletín Turístico de Cancún de marzo 2009 Vol. 4.

*Caribe Mexicano Incluye a Cancún.

Cancún es un destino “envejecido” con apenas 40 años de existir, las cifras muestran esta tendencia no solamente en la oferta de hospedaje, sino en el número de turistas recibidos y sobre todo en la derrama generada. Para Jiménez (1998) “es posible aplicarse el diagnóstico de la enfermedad llamada por la ciencia médica Progeri o síndrome de Hudchinson and Gidford en el que un infante de siete años presenta la sintomatología patológica de un anciano de 80 años”. Cancún generaba 1.32 empleos directos en los ochentas y 0.9 en el 2010. En 1999 empezaba a crecer la modalidad de todo incluido en la oferta hotelera, representando un 28%; actualmente esa modalidad abarca el 55% de la oferta (Vanegas, 2009). Puede mencionarse igualmente que el horizonte en el Proyecto Cancún establecía un 80% de infraestructura de hospedaje y un 20 condominal; cifra que fue rebasada para representar, de acuerdo a algunos análisis del, menos del 70% para hospedaje (Moncada, 2009).

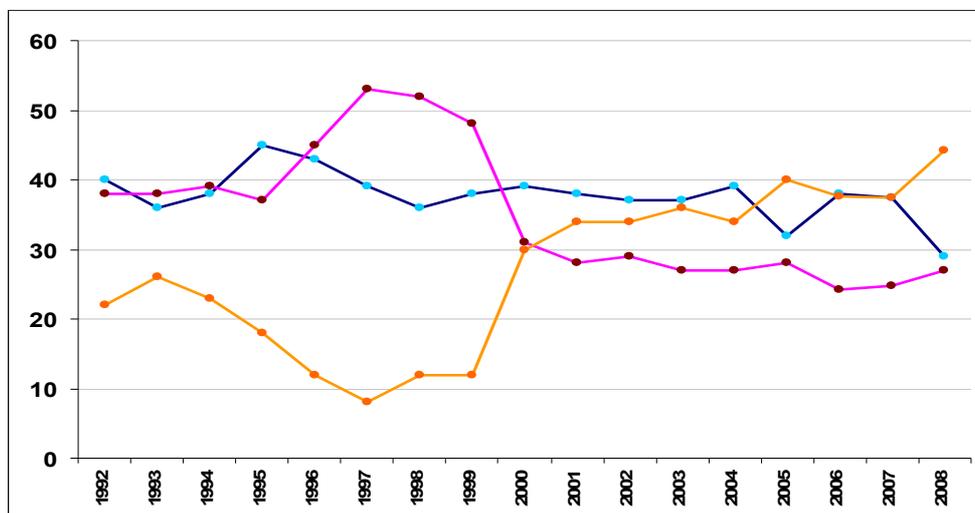
Sin embargo, no son solamente los signos de estabilidad-estancamiento del destino, sino que también hay un problema entre el crecimiento del destino, el crecimiento de la población y los impactos negativos en ésta, del crecimiento turístico.

Ilustración 2. Oferta y demanda en Cancún 1975-2008



Fuente: Vanegas, Marisol (2009). Quién Gana y quién pierde en el negocio del turismo, una aproximación al modelo de desarrollo turístico mexicano. El caso Cancún. 2009. Fondo Mexicano de Conservación de la Naturaleza, México.

Ilustración 3. Evolución del turista de Cancún, por nivel de ingreso 1982-2008



Hasta 50,000 USD; De 50,001 a 75,000 USD; Más 75,000.

Fuente: Vanegas, Marisol (2009). Quién Gana y quién pierde en el negocio del turismo, una aproximación al modelo de desarrollo turístico mexicano. El caso Cancún. 2009. Fondo Mexicano de Conservación de la Naturaleza, México.

5. LOS PROBLEMAS DEL “ÉXITO”

En 40 años Cancún no solamente se convirtió en el centro turístico más importante de México; también ha impulsado el incremento de la población y generó la concentración en el turismo de la actividad económica de Quintana Roo. Esta actividad se extendió hacia el sur del estado, inicialmente hacia el corredor Cancún-Tulum que recibe el nombre mercadológico de Riviera Maya, y en diez años ha desarrollado una oferta de hospedaje tan grande como la de Cancún, predomina y se facilita en ella el esquema de control de la playa por parte de los hoteles, gracias a los accesos –también privados- desde la carretera hacia los grandes complejos. La dimensión del fenómeno conlleva importantes impactos sociogeográficos (Campos, 2006; Hiernaux, 1999; Jiménez, 1998; García, 1979); y continúa en una nueva fase hacia el Sur. El Caribe Mexicano, que incluye además de Cancún y la Riviera Maya a Cozumel, Isla Mujeres y Costa Maya (al Sur de Quintana Roo), integra la mayor oferta de hospedaje a nivel nacional. También son los destinos que reciben el mayor número de turistas, la mayor cantidad de turistas extranjeros, los que han recibido más inversiones en este campo en las últimas décadas y donde se genera el mayor monto de divisas por concepto de turismo. Cancún marca el inicio de este crecimiento...y también de los impactos.

Tabla 1. Oferta de cuartos en el Caribe Mexicano

Oferta de cuartos del Caribe Mexicano					
Destino	2004	2005	2006	2007	2008
Caribe Mexicano	56,083	59,998	59,462	68,786	71,726
Cancún	27,522	27,488	23,854	28,218	28,371
Riviera Maya	23,512	26,980	30,705	34,765	36,846
Cozumel	3,738	4,205	3,454	4,373	4,373
Isla Mujeres	1,044	1,058	1,182	1,043	1,890
Costa Maya	267	267	267	387	246

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de SEDETUR (2004-2008).

El proyecto de Cancún inició su fase de desarrollo en 1974 y, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda, de unas cuantas familias de pescadores al inicio del proyecto, en 2010 la población suma 661,710 habitantes, de acuerdo a INEGI (2011).

En este proceso que implica un poblamiento a partir de una acelerada e intensa inmigración, en el que se privilegia la inversión y donde los recursos y el propio espacio “es visto como factor de ventaja competitiva” (Hiernaux, 2001), se presenta una problemática socioeconómica y ambiental, donde:

- a) la población se encuentra en un difícil proceso para conformarse como comunidad (Ayuntamiento de Benito Juárez, 1990; Jiménez y Sosa, 2008);
- b) el rezago urbano, la falta de servicios y de atención, en donde las necesidades son cada vez mayores, y los esfuerzos se concentran principalmente para la infraestructura turística (Campos, 2004) y por último,
- c) la dinámica propia de la actividad turística que conlleva condiciones laborales¹⁸ e impactos sociales importantes (OMT, 1997; Brenner 2007; Jiménez y Sosa, 2008; IIT-Universidad La Salle Cancún, 2005).

Resulta imposible dejar de sorprenderse ante las cifras del crecimiento demográfico en los “municipios turísticos” del estado e imaginar su significado para las necesidades urbanas y de servicios que representa. Ciertamente no son las inversiones turísticas, de manera directa, las causantes de los rezagos urbanos, de servicios y de atención a la población (Moncada, 2008); pero esas inversiones, promovidas y subvencionadas desde la administración pública, no se acompañan de la creación de infraestructura y servicios que es posible prever que se necesitarán. Esto no sucedió con los 40 años de Cancún, ni en los 15 de Riviera Maya, ni sucede actualmente en Costa Maya. Quintana Roo ocupa uno de los últimos lugares a nivel nacional en el ámbito de cobertura escolar de educación media superior y superior. Si bien la población de los polos turísticos es activa y productiva en una alta proporción, esto no corresponde con condiciones más favorables en calidad de vida; no existen las condiciones para cubrir sus necesidades en servicios urbanos, vivienda, educación, salud, y menos aún en cultura y recreación.

En este sentido, resulta muy ilustrativo el siguiente dato: En Quintana Roo, donde existe una mayor participación de la mujer en la PEA respecto al dato nacional y donde se generan recursos importantes (fiscales, ganancias, pagos de seguridad social, divisas), se reporta un incremento en la tasa de muerte materna y las cifras relativas de las más altas en el plano nacional. Este es un dato utilizado en la medición del desarrollo y la calidad de vida (Belló, 2009); es decir, se trata de una población ocupada, productiva, que aporta recursos, pero tiene una calidad de vida que correspondería a un municipio muy pobre al no contar con los servicios públicos y urbanos.

El Banco Interamericano de Desarrollo se ha referido específicamente a Cancún y la Riviera Maya, y los rezagos sociales y urbanos (BID, 2009:7.):

“[...] el modelo original de CIPs, concebido en los años 70, no contemplaba los impactos ambientales y sociales, ni las necesidades de planificación e inversión fuera de los

¹⁸ Brenner (2007) menciona como problemas de la urbanización turística: el escaso impulso a la economía regional, la degeneración de los ecosistemas costeros, la formación de asentamientos marginados; y sobre el empleo se refiere a su baja calidad y seguridad.

enclaves turísticos, aspectos que también fueron descuidados en los centros tradicionales de playa. Con el tiempo, la escala alcanzada por algunos destinos y el rezago en planificación e inversión pública, que no ha seguido el ritmo de la actividad privada, han puesto en evidencia la presión del crecimiento sobre el territorio, los recursos naturales y la población local”.

Las conclusiones del documento del BID subrayan el problema de falta de recursos y capacidad de acción de gobiernos locales (BID, 2006:9):

“El rápido aumento de la construcción y crecimiento demográfico en los destinos más exitosos, ha puesto en evidencia las limitaciones que enfrentan las autoridades estatales, y en particular las municipales, para gestionar el crecimiento urbano de forma efectiva y dar respuesta a las necesidades de infraestructura básica y servicios públicos”.

En el debate público gradualmente se ha dejado de poner en duda la presencia de importantes impactos ambientales. La contaminación de la Laguna Nichupté, denunciada hace décadas, la destrucción de las dunas costeras con efectos en la pérdida de playas, o la destrucción de manglares y su relación con la protección de la costa, la afectación del arrecife, la intensa deforestación, etc. ya no pueden ser negados o minimizados¹⁹. Estos impactos se derivan principalmente de la sobreexplotación de los recursos, de la sustitución de ambientes naturales por otros para uso turístico o por la expansión urbana (a costa de selva y manglares, principalmente) y de la contaminación directa e indirecta (principalmente por desechos sólidos y líquidos). Los huracanes Gilberto que azotó Cancún en 1987 y Wilma en 2005 constatan la vulnerabilidad del destino y los efectos de las alteraciones ambientales por el uso intensivo del litoral y con construcciones tan cercanas al mar.

La infraestructura y organización urbana no han podido seguir el ritmo del acelerado crecimiento de la actividad, cuyo frenesí ha hecho a un lado incluso instrumentos de ordenamiento costero. Respecto del modelo de apropiación de la playa por parte de los hoteles, la zona hotelera de Cancún resulta ilustrativa; de hecho los accesos y espacios públicos se han reducido y obstaculizado gradualmente al grado de generar protestas ciudadanas²⁰.

¹⁹ Las notas periodísticas se refieren frecuentemente a esta problemática, no solamente notas académicas o declaraciones de las ONG. Por ejemplo, el pasado 12 de enero de 2009, la columna política Veranda de Carlos Velásquez en Excelsior, inicia señalando: “Banobras financiará a municipios para reponer playas de Quintana Roo. La equivocada decisión hace más de 35 años de construir los hoteles de Cancún sobre las dunas de las playas, ha tenido un costo que todavía está lejos de terminarse de pagar, aunque sí habrá una salida de largo plazo [...]”. La legislatura del Estado de Quintana Roo anunció el inicio del proceso para recibir solicitudes presupuestarias de los municipios para que realicen sus aportaciones para las obras de recuperación de playas (Peza, 2009).

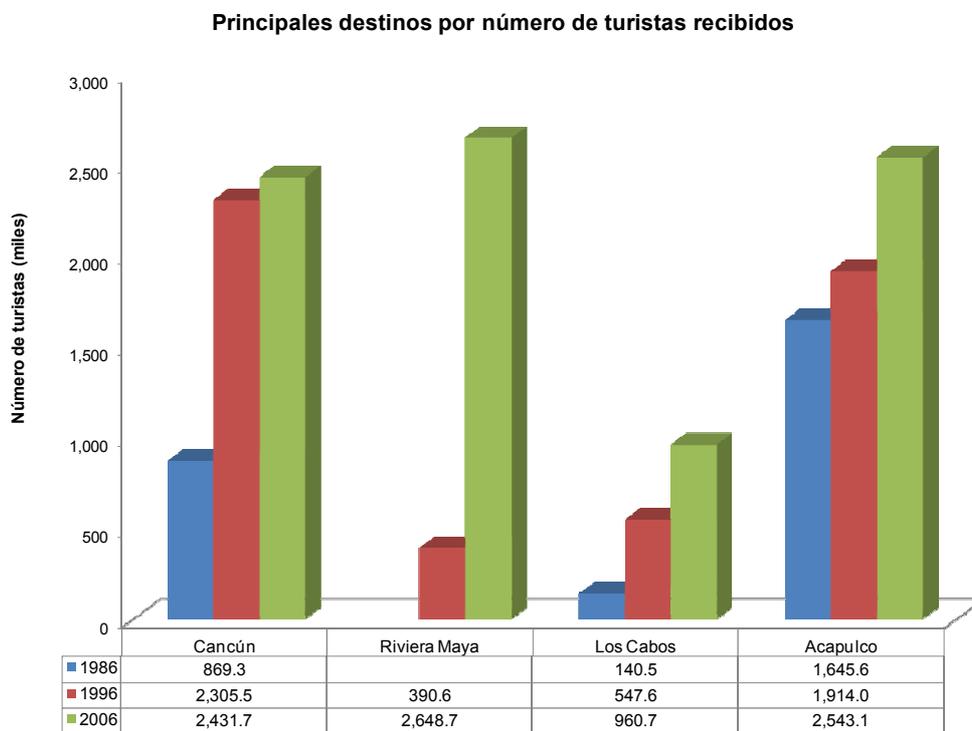
²⁰ Un caso relativamente reciente de protesta ciudadana derivó de la venta de un terreno aledaño a la única playa pública (Playa Delfines o el Mirador) que cuenta con suficiente acceso, amplitud y condiciones para cumplir esa función en Cancún. Esto significaba que reducía a menos de la mitad el espacio utilizado por la población y generó una movilización ciudadana. FONATUR, aparentemente para no asumir el costo político que hubiera implicado, deshizo la venta y conserva el espacio para uso público. (“El periódico”, mayo-noviembre 2007). FONATUR también acaba de recuperar una playa pública que se encontraba en litigio (playa Langosta) porque el concesionario no permitía el acceso público y se amparó contra FONATUR. Fue una de las playas más

No obstante lo anterior, la lectura de un sector de la administración pública y gran parte de las empresas, sobre este crecimiento a lo largo de todo el litoral en el norte del estado, es de “éxito” por el monto de inversión que representa, la oferta de hospedaje y servicios y por el número de turistas que recibe. Esto ha implicado que Cancún es el modelo a seguir. Es decir, el turismo es visto “como una actividad generadora de divisas, un elemento central del sector de exportaciones y una fuente de ingresos fiscales”, y sólo en ese sentido se le mide y valora, no en el de sus impactos (Campos, 2006). En los últimos años, el gobierno mexicano ha insistido en considerar al turismo como un importante factor de impulso a la economía. Cancún es presentado como el destino exitoso a ser replicado. No obstante, encontramos una declinación en el gasto por turista y en los ingresos generados por esta actividad. En 2010 México recibió el mismo monto de divisas por turismo que en el 2005. En el caso de Cancún, no se ha logrado recuperar aún la cifra del 2008, antes de la crisis de la influenza.

En México, durante los últimos años, al interior del poder legislativo, de la administración pública y en el diálogo de ésta con el sector productivo, se ha discutido la conveniencia de brindar al turismo la posición de prioridad nacional. Esto se dirige fundamentalmente a facilitar las inversiones a través de una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre los diversos sectores (SECTUR, 2003 y 2007). Recientemente fue anunciado el inicio de un proyecto en el Noroeste del país, en Baja California. A dicho proyecto (que ha sido cuestionado por su impacto ambiental), se le refiere con frecuencia como “el nuevo Cancún”, o “el Cancún en el Norte” del país, insistiendo en tomarlo como modelo (Enciso, 2011).

populares por estar cerca de la ciudad y tener poca profundidad, hasta que el concesionario cerró los accesos e instalaciones dejándolos para uso privado. (Véase “El periódico”, 15 de noviembre de 2009). Sobre este tema, véase Fernández (2009) y Sosa y Jiménez (2009).

**Ilustración 1. Principales destinos por el número de turistas recibidos: 1986-1996-2006²¹.
(Cifras en miles)**



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de SECTUR (2008).

Otro caso que puede citarse como ejemplo de que la referencia a Cancún no es correcta porque no es posible replicarlo es el caso de Costa Maya. Con la intención de incorporar al Sur de Quintana Roo, rural y pobre, al desarrollo turístico, el gobierno estatal, promueve una serie de estudios que llevan a la definición del área como propicia para un modelo de turismo de baja densidad: Costa Maya. De esta forma, en 2000 publicó el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) de Costa Maya, encargado a la Universidad de Quintana Roo, que define al área como una zona de desarrollo turístico de baja densidad, con un tope de 15 mil cuartos para toda el área; incluye, sin embargo, el muelle de cruceros y determina claramente las áreas para desarrollo urbano. También se elaboró un Plan de Desarrollo Urbano. Un elemento central en este plan es el proyecto de FONATUR para el área. No obstante, como este proyecto no tuvo el efecto esperado de “detonar la inversión” –como en Cancún–, se toma la decisión de modificar el ordenamiento territorial para incrementar las densidades. El crecimiento esperado se retrasa, entre otras razones, por el paso del huracán Dean en el 2007 por la zona. Sin embargo, son claras las diferencias en el tipo de intervención de la administración pública, puesto que en el caso de Costa Maya, en el nuevo contexto, lo que se hace es dar una concesión para la

²¹ Los datos para Cancún en 2006 muestran el impacto del huracán Wilma que redujo la oferta de hospedaje. No se contabiliza Riviera Maya en 1986.

explotación del muelle de cruceros, sin que, a diez años, se haya concretado ninguna inversión federal o estatal, ni siquiera de desarrollo urbano; y no se cubren las necesidades de los servicios públicos para la población local. Solamente se construyó un malecón tras la devastación del huracán Dean (Sosa, 2011).

6. RENOVACIÓN

Cancún es el destino de playa de México más conocido y uno de los de mayor oferta (superado por la Riviera Maya) de México y el mejor posicionado internacionalmente entre los destinos mexicanos. No obstante, enfrenta una fuerte competencia dentro del mismo Caribe Mexicano, por la Riviera Maya y en la región del Gran Caribe, en el ámbito internacional. Su estructura del turismo, corresponde a los paradigmas dominantes en el momento de su creación, al modelo de sol y playa más contemplativo que activo, a una perspectiva economicista para considerar al medio como recursos ilimitados y a su uso intensivo, y a separa del sistema a la comunidad local y sus necesidades como si realmente pudiera instalarse una línea divisoria en el turismo y las comunidades receptoras. Pero sobre todo, la creación de Cancún resulta de una visión de estado interventor muy diferente a la que predomina en la actualidad. Ni las primeras ni esta última condición podrían estar presentes en un ejercicio de planeación turística actual. Y SÍ conducen a la conclusión de que Cancún tendría que renovarse (¿reestructurarse?), para prolongar su vigencia como destino importante en el Caribe Mexicano.

Es necesario revisar el modelo de sol y playa para adaptarlo a las tendencias actuales en las que este concepto se combina con el turismo urbano y turismo cultural, puesto que el perfil del turista actual exige más actividad e interacción. Cancún no cuenta ni siquiera con un museo, carece de señalamientos urbanos y servicios también urbanos (como el transporte, por ejemplo, de calidad)

Se requiere atender los temas ambientales no solamente por cuestiones de salud ambiental y ciudadana sino para evitar una crisis como sucedió en Acapulco. La Laguna Nichupté está a punto de convertirse en un problema para la zona hotelera tras haber pospuesto por veinte años su saneamiento. Los efectos del cambio climático que se están viviendo y se incrementarán las próximas décadas solamente subrayan los problemas que el modelo de apropiación de la playa por los hoteles ha generado.

Es necesario planear y organizar el equilibrio entre oferta hotelera y condominal. La zona hotelera de Cancún estaba planeada para ser 80% hotelero y 20 condominal; sin embargo esta proporción es diferente en la realidad por el incremento acelerado de construcción o conversión

de condominios. Y como en este, en todos los temas es necesario recuperar el estado de derecho en el que se tenga certeza sobre la aplicación de la ley y los ordenamientos y de las sanciones para quien la incumpla. Justo en septiembre del 2011 se vive en Cancún el conflicto legal en el que el propio FONATUR, planificador, pide que se cambien usos de suelo en la zona hotelera y justo en las mismas fechas se está ordenando un estudio que determine si se ha rebasado el número de cuartos de los planes y si es viable incrementar las densidades planeadas (Varillas, 2011). Y en ésta y todas las fechas salen a la luz casos de corrupción y desorden. Continuar un crecimiento fuera de orden y planes, sometería al destino a continuar enfrentando una presión sobre las tarifas hoteleras y de otros servicios, afectando, precarizando toda la economía que gira en un 90% alrededor del turismo.

Todo lo anterior confluye en lo que fue el inicio de Cancún. Su renovación retomando el carácter de Centro Integralmente Planeado, con la presencia de los tres niveles de gobierno para dar certeza sobre el estado de derecho, el orden y los planes, sobre la reformulación de la oferta atendiendo los cambios y tendencias en la demanda, sobre el compromiso real con los temas ambientales.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La política turística ha sido “exitosa” al haber desarrollado uno de sus destinos CIP, Cancún, una posición privilegiada en el contexto nacional y regional del Caribe. No obstante, los costos ambientales y sociales son relevantes. Algunos de ellos son considerados en instrumentos de planeación (federales y estatales) y legislativos. Sin embargo, persiste la asincronía de la ejecución o aplicación de estos instrumentos con el ritmo de crecimiento y características del turismo y sus implicaciones.

Cancún no puede replicarse, las condiciones actuales no son las mismas en el contexto de la política y las acciones de gobierno en el desarrollo de proyectos; el entorno es además más complejo en lo relativo al cuidado al medio ambiente y se enfrenta mayor y más complicada competencia. Finalmente, existen diversos análisis que señalan los desequilibrios e impactos derivados del proyecto Cancún.

Para Cancún se requiere una renovación, retomando el carácter de Centro Integralmente Planeado, con la presencia de los tres niveles de gobierno para dar certeza sobre el estado de derecho, el orden y los planes, sobre la reformulación de la oferta atendiendo los cambios y tendencias en la demanda y sobre el compromiso real con los temas ambientales. Pero sobre todo, es necesario recuperar el objetivo de cualquier plan económico que es abonar a la calidad

de vida de la población. Es tiempo de planear una ciudad turística, no una zona hotelera. Eso es la planeación turística y es lo que requiere la reformulación de Cancún.

OBRAS CONSULTADAS

AEC (2009) (Asociación de Estados del Caribe): Sobre la AEC. <http://www.acs-aec.org/sobre.htm>. (Fecha de consulta, 9 de noviembre de 2009).

AYUNTAMIENTO BENITO JUÁREZ (1990): Foro. La migración hacia Cancún. Conformación de una identidad, Ayuntamiento Benito Juárez.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006): El turismo como motor de desarrollo. Departamento Regional de Operaciones II, División General de países (RE2OD3).

BELLÓ, M. (2009): Mortalidad materna en Quintana Roo. Disponibilidad geográfica de los servicios de salud y condiciones para el acceso oportuno de las mujeres a la atención médica durante su embarazo, parto y puerperio, IQM, Chetumal, Quintana Roo, México.

BOGGIO VÁZQUEZ, J. (2008): "Planeación estratégica para el desarrollo. El caso de Quintana Roo", en Universidad del Quintana Roo, Teoría y Praxis, No 5, 2008, UQROO, Chetumal, Quintana Roo, México, pp. 69-84.

Blázquez, Maciá. (2011) "Una geohistoria de las Islas Baleares" en Blázquez, Maciá y Cañada, Ernest, Turismo Placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y el Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico. Editorial Enlace. Managua, Nicaragua.

BRENNER, L. (2007): "La política turística mexicana y su impacto en el desarrollo nacional y urbano-regional", en Campos Cámara, Lucía Bonnie (Coordinadora general), Urbanización y Turismo, UQROO- POMARES.

BUADES BELTRÁN, J. (2006): Exportando paraísos. La conquista turística del planeta, Ediciones La Lucerna, Cataluña, España.

BUADES, Joan Blázquez, Maciá y Cañada, Ernest. (2011); "El imperio turístico balear, donde "nunca se pone el sol". En Blázquez, Maciá y Cañada, Ernest, Turismo Placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y el Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico. Editorial Enlace. Managua, Nicaragua.

BUTLER, RICHARD.(1980) "The concept of tourist area cycle of evolution implications for management of resources", en Canadian Geographer, XXIV, No 1.

- CAMPOS CÁMARA, B. (2006): “Los procesos de urbanización y la geografía del turismo. Una aproximación conceptual”, en Sierra Sosa, Ligia y Roberto Jiménez, Julio (Coordinadores) Migración, Trabajo y Medio Ambiente, México, UQROO- Plaza y Valdés.
- CAMPOS CÁMARA, B. (2004): Procesos de urbanización y turismo en Playa del Carmen. Municipio de Solidaridad. Quintana Roo, Tesis Doctoral, UNAM Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía.
- CAREGA VILLESID, L. (1990): Quintana Roo. Una historia compartida, México, Instituto José María Luis Mora.
- CÉSAR DACHARY, A. (2006): Un viaje al pasado por las costas del Caribe Mexicano, México, Universidad de Guadalajara.
- DOMÍNGUEZ, L. (1977): La Fragilidad del sector externo en el desarrollo mexicano. El caso del turismo (1970-1976), Tesis de licenciatura, UNAM, FCPyS, México.
- EL PERIÓDICO (2010b) “La meta, un solo destino. Carlos Joaquín”, Redacción, El periódico, 16 de enero 2010, p 4.
- ENCISO, A. (2011): “Sitian dos megaproyectos turísticos en Cabo Pulmo”, La Jornada, 16 de agosto de 2011.
- FAYOS-SOLA, E. “Política turística en la era de la globalización” en AURIOLES, M. (Coordinador) Mediterráneo Económico. No 5 pp 215-232
- FERNÁNDEZ, A. (2009): Cancún. Las contradicciones socio-ambientales de un desarrollo turístico integralmente planeado en Macías, Carlos y Pérez, Raúl. Cancún. Los avatares de una marca turística global, UQROO-Bonilla Artiga Editores, México, D.F. pp163-224.
- FERREIRA, H. (2005): Construir las regiones, El Colegio Mexiquense-UQROO-CRIM, El Colegio de Puebla- CIAD-El Colegio de Tlaxcala-Integración Editorial.
- GARCÍA DE FUENTES, A. (1979): Cancún. Turismo y subdesarrollo regional, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- GAZTAMBIDE-GÉIGEL, A. (1996): “La invención del Caribe”, Revista Mexicana del Caribe, No.1, México, UQROO.
- GONZÁLEZ MAICAS, Z. (2007): “La Cooperación en el Gran Caribe. La Asociación de Estados del Caribe y sus desafíos actuales”, en SERVÍN, A., ISA-CONTRERAS, P. y PEÑA, L. (Coordinadores), Anuario de la Integración Regional de América Latina y El Caribe, Año 6, 2007, Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Centro de Investigaciones

Económicas del Caribe (CIECA), Centro de Investigaciones de Economía (CIEI) Internacional, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

HIERNAUX – NICOLAS, D. (2001): “Du pacifique aux caribes. Tourisme, modes de vie aux littoraux au Mexique”, Téoros, L’Université de Québec a Montreal, Printemps.

HIERNAUX – NICOLAS, D. (1999): “Cancun Bliss”, En Deniss Judd and Susan Fainstein (Eds), The Tourist City, New Haven, CT. Yale University Press, Pp 124:139.

HIERNAUX -NICOLAS, D. (1989): “La dimensión territorial de las actividades turísticas”, en: Hiernaux, Daniel (Compilador) Teoría y Praxis del espacio turístico, México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, pp. 51-73.

INEGI (2011): Censo de población y vivienda 2010, Resultados estatales y por municipio.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES TURÍSTICAS DE LA UNIVERSIDAD LA SALLE CANCÚN (2005): Análisis de los flujos migratorios y evaluación de los impactos económicos y sociales de la migración en la zona norte del Estado, Enero de 2005.

JIMÉNEZ, A. Y SOSA, P. (2008): “Coktail Cancún. Impactos del turismo en una comunidad local” en Osorio García, Maribel y Castillo Nechar, Marcelino, Entrono del Turismo, Perspectivas Vol. 3, México, UAEM.

JIMENEZ, A. y SOSA, P. (2006). “Notas sobre las etapas de la investigación del turismo en México” en SECTUR, Análisis del Turismo, diciembre 2006.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, A. (1992): Turismo. Estructura y Desarrollo, México, MacGraw Hill, 2ª Ed.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, A. (1998). Desarrollo Turístico y sustentabilidad. El caso de México, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa / Universidad Intercontinental, Segunda edición.

JIMÉNEZ, A. (2005): Cadenas Hoteleras en el Caribe Mexicano, Porrúa.

LOPEZ, F.(1999). “Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico” en Asociación de Geógrafos españoles, Boletín. No 28 pp 23-38.

MARTI, F. (1985) Cancún, Fantasía de Banqueros, México. .

MONCADA, P. (2009a): Diagnóstico sobre desarrollo urbano de la Zona Norte de Quintana Roo, Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano del Municipio de Benito Juárez (IMPLAN), Observatorio Urbano Local de la Ciudad de Cancún (OUL), Universidad del Caribe. Cancún, Quintana Roo, México, Avance de investigación.

MONCADA, P. (2009b). Moncada, Pedro. Entrevista realizada a Pedro Moncada el 12 de diciembre de 2009, bajo el tema de resultados económicos del proyecto Cancún.

- OIM (2008): Discusiones sobre la migración en el Caribe, Boletín de la Organización Internacional para las migraciones, 9 de diciembre de 2008, www.iom.int/jahia/Jahia/home. Fecha de consulta, 9 de septiembre de 2009.
- OMT (2011): Barómetro, Enero de 2011.
- OMT. (1997): “Reunión de Líderes del turismo sobre los efectos sociales del turismo”, Informe Final.
- PEZA, A. (2009): “Formalizará Congreso Crédito para Playas”, El periódico, 14 de junio de 2009.
- PEÑA A.R. (2006) Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía. Tesis doctoral en <http://www.eumed.net/tesis/2006/arps/> Fecha de consulta: 5 de octubre de 2011.
- PIERRE-CHARLES, G. (1998): El Caribe Contemporáneo, Siglo XXI.
- SANTOS, M. (2000) La naturaleza del espacio, Ariel.
- SECTUR (2003): Plan sectorial de turismo 2002-2006.
- SECTUR (2007): Plan sectorial de gobierno 2006-2012
- SECTUR-REDES (2000): Estudio de Gran Visión del Turismo en México, Perspectiva 2020, Reporte Analítico, México 2000.
- SOSA, P. “Características socioeconómicas de poblaciones en centros turísticos de rápido crecimiento. Majahual”, Tesis de Doctorado, Instituto de Geografía, UNAM.
- SOSA, P. y JIMÉNEZ, A. (2009): “Crónica de un conflicto anunciado [o (de-nunciado)]. El caso de Playa Delfines”, en Cañada, Ernest (Coordinador), Turismo en Centroamérica: un nuevo escenario de conflictividad, Alba Sur, Managua Nicaragua.
- TORRES, R. (2002): “Cancun’s tourism development from a fordist spectrum of analysis”, Tourist Studies, Vol 2 (I) pp 87-116, London, SAGE publications.
- VANEGAS, M. (2009): Quién Gana y quién pierde en el negocio del turismo. Una aproximación al modelo de desarrollo turístico mexicano. El caso Cancún, 2009, Fondo Mexicano de Conservación de la Naturaleza, México.
- VARILLAS, A. (2011): “Entrevista con Raziel Villegas ex funcionario de PROFEPA”, El periódico, viernes 2 de septiembre de 2011.
- VARILLAS, A. (2009): “Poca autonomía estatal con la Ley de Turismo”, El Periódico, 22 de diciembre de 2009, p3.

ETAPAS DEL CICLO DE VIDA DEL DESTINO TURÍSTICO COZUMEL (MÉXICO)

Autores:

Romano Gino Segrado Pavón

Universidad de Quintana Roo

romano@uqroo.mx

Karina Amador Soriano

Universidad de Quintana Roo

Juana Jiménez Jiménez

Universidad de Quintana Roo

Lucinda Arroyo Arcos

Universidad de Quintana Roo

RESUMEN

El objetivo del estudio es definir la etapa actual del desarrollo turístico de Cozumel según la teoría del ciclo de vida de los destinos turísticos, y recomendar estrategias acordes a los resultados.

Se realizó un análisis de estadísticas descriptivas de fuentes públicas oficiales, con indicadores de visitantes (turistas y excursionistas), cantidad de hoteles y cuartos, estancia promedio, y otros datos recolectados. El resultado fue la determinación del destino turístico Cozumel con respecto al ciclo de vida teórico de los destinos turísticos de Butler (1980).

El destino se encuentra entre las etapas de estancamiento y reorientación en el segmento de cruceros, y requiere de estrategias innovadoras e integrales para diversificar las actividades económicas, fomentar la sustentabilidad, aumentar el ingreso turístico, y mantener el nivel de visitantes.

Palabras clave: Cozumel, ciclo de vida, renovación, estrategias.

Abstract

The aim of this study is to define the current stage of tourism development in Cozumel according to the tourist destinations lifecycle theory, and recommend strategies according to the results.

Data from official public sources were collected for a descriptive analysis, considering visitors (tourists and day trippers), number of hotels and rooms, average stay, and others. The result was the determination of Cozumel tourism stage with the theoretical Butler (1980) lifecycle of tourist destinations.

As result, the destination is between the stages of stagnation and reorientation in the cruise segment and requires innovative and comprehensive strategies to diversify economic activities, promote sustainability, increase tourist revenue, and maintain the level of visitors.

Keywords: Cozumel, cycle life, renovation, tourism, strategies.

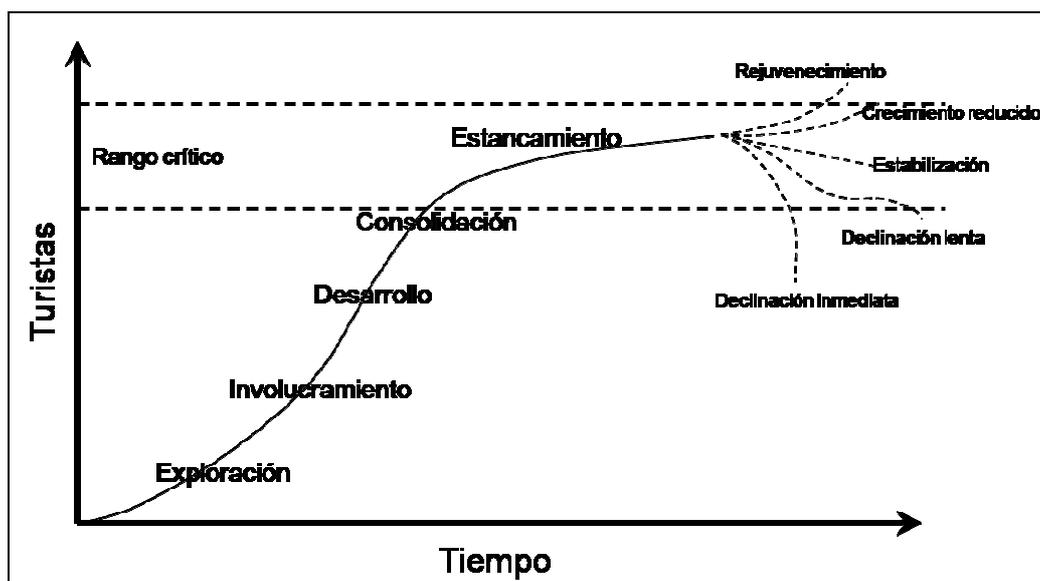
Los contenidos del presente texto se enmarcan dentro del proyecto titulado “*La capacidad de carga como instrumento de planificación y gestión de los recursos turístico-culturales*”. Ministerio de Ciencia e Innovación. Plan Nacional de I+D+i (2008-2011). Referencia: CSO2010-20702 GEOG). Dpto. de Geografía Humana (UCM). Años 2011-2013. Investigador principal: María García Hernández.

INTRODUCCIÓN

Para determinar la estrategia principal para la renovación de Cozumel como destino turístico se aplicó la teoría del ciclo de vida de los destinos turísticos (CVDT) de Butler (1980), ya que es muy popular entre los administradores públicos y empresarios de hoteles, por su sencillez y comprensión, y el análisis estadístico descriptivo permite fundamentar las tendencias evolutivas del destino, por lo cual es útil para la planificación y gestión, aunque dicha teoría no está exenta de críticas importantes.

Según el CVDT, las etapas del crecimiento en los destinos turísticos (exploración, involucramiento, desarrollo, consolidación, estancamiento, y pos-estancamiento) están determinadas por la cantidad de turistas que arriban al destino, y la infraestructura de apoyo para recibir a dichos turistas (Figura 1). Para evitar el declive una vez que el destino llegue a su rango crítico de crecimiento, es necesario implementar acciones previas.

Figura 1 Teoría del ciclo de vida de los destinos turísticos



Fuente: Butler, 1980.

Agarwal (1994, 2006) afirma que existe una etapa intermedia entre el estancamiento y el postestancamiento, que denomina etapa de reorientación, donde se determinan las acciones que realizará el destino para evitar el declive. Por otra parte, para Lundtorp y Wanhill (2001), el CVDT sólo es válido cuando todos los turistas son repetitivos y representan al mismo segmento de mercado.

Para la determinación de las etapas del CVDT de Cozumel se consideraron las mismas fases o etapas del modelo teórico, aunque en el análisis histórico no debe buscarse una correspondencia estricta entre el comienzo y final de cada etapa (Becerra 1997; Dobb 1991), sino sus relaciones más relevantes. En el caso de Cozumel, al tener tres segmentos turísticos: turistas de buceo, excursionistas de cruceros, y excursionistas de transbordadores, podrían existir diferentes etapas de desarrollo (Butler, 1980). Además, a través del desarrollo histórico, los criterios que determinan el inicio y final de una etapa o fase del desarrollo, están determinados por cambios en la oferta y la demanda, decisiones políticas, motivaciones sociales, condiciones de acceso, etc., por lo que no se deben buscar similitudes, sino indicadores o señales de transición entre etapas o fases del crecimiento o desarrollo.

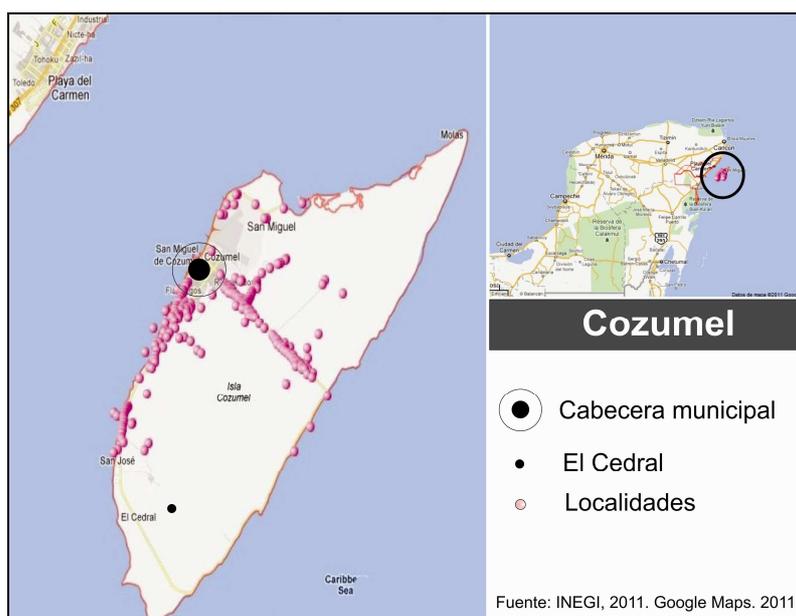
El área de análisis es la isla de Cozumel, ubicada al sureste de México, en la península de Yucatán, sobre el mar Caribe (Figura 2). Tiene una extensión total de 647,33 Km², con 39 km de largo y una anchura media de 12,8 km. Está constituida totalmente de roca caliza arrecifal, por lo cual la agricultura se desarrolla a pequeña escala. El principal centro urbano es San Miguel de Cozumel.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2011), al año 2010 la población es de 79.535 habitantes permanentes en la isla. La población de habla indígena representa el 19.7 %, casi en su totalidad de lengua maya (INEGI 2005).

La principal actividad económica es el turismo náutico, con el esnórquel y el buceo, también destaca el arribo de cruceros; no existen industrias. El acceso se puede realizar por vía aérea o marítima, ya que cuenta con un aeropuerto internacional, un muelle para transbordadores de personas, tres muelles para cruceros, y un muelle para el arribo de vehículos.

El municipio, originalmente, estaba formado por tres regiones: 1) isla de Cozumel, 2) Playa del Carmen, y 3) zona maya de Cobá, aunque en el año 2010 sólo está constituido por la isla. La descripción histórica y los datos estadísticos que se presentan corresponden exclusivamente a la isla de Cozumel, ya que las demás regiones citadas se independizaron con el transcurso de los años.

Figura 2 Ubicación de Cozumel

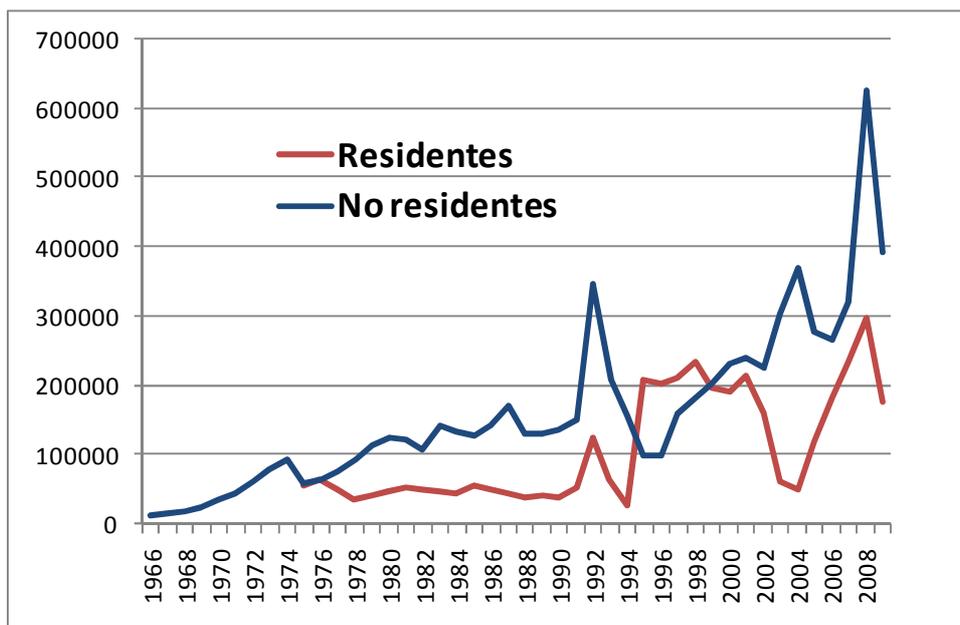


Fuente: INEGI 2011, Google Maps, 2011.

La actividad turística es principalmente estacional, con tres temporadas turísticas importantes al año: vacaciones de invierno, vacaciones de verano, y vacaciones de Semana Santa. En promedio de los años 2000 a 2009, el 34% de los turistas fue residente en México, y el 66% restante correspondió a no residentes, en su mayoría de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. Históricamente, la isla ha recibido principalmente a turistas no residentes (Figura 3).

El destino tiene un porcentaje de visitantes repetitivos superior al 40% para el segmento de turistas (SECTUR 2009), lo cual indica un nivel de lealtad importante, motivados por el descanso, recreación, o la época de vacaciones. Los otros segmentos son el de excursionistas de transbordador, y el de excursionistas de cruceros (denominados coloquialmente “cruceeristas”), que se estima no son repetidores de visitas, aunque no existe suficiente información al respecto.

Figura 3 Llegada de visitantes a la isla



Fuente: Anuario Estadístico de Quintana Roo 2009. Cuaderno estadístico de Cozumel, 2007. Otros documentos diversos.

Como referencia de la importancia de la actividad turística en el municipio, según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), en el 2005 el 53% de la población dependía directamente del empleo turístico como principal fuente de ingresos (INEGI 2006). El PIB per cápita es de 26.704 pesos mexicanos, a precios de 1993 (INEGI 2010), el más elevado a nivel estatal e incluso del sureste del país.

La competencia entre destinos turísticos dentro del mismo estado, el costo añadido de transportación para la isla –alrededor del 30%-, la estacionalidad del empleo turístico, y la falta de diversificación, son los principales factores que establecen limitantes a la competitividad del destino.

Para la determinación de las etapas del CVDT se utilizó como indicador de la demanda el número anual de turistas que arribó a la isla de Cozumel desde 1966, y para la oferta se aplicó la construcción de hoteles anuales y la cantidad de hoteles disponibles y el número de cuartos,

aunque la ausencia de datos limitó el análisis descriptivo al considerar que la teoría requiere de cuando menos una generación de datos estadísticos de ingreso de visitantes al destino, para establecer alguna tendencia.

La etapa de exploración inició alrededor de 1950, cuando el fenómeno turístico empieza a ser claramente observable en Cozumel, ya que se construyó el hotel cabañas “Maya Luum”, con finalidad turística, aunque anteriormente existieron otros hoteles que recibían a visitantes, pero el alojamiento era por motivos de negocios, o para empleados públicos y casi no existían restaurantes, sino simplemente “casas de asistencia” (Vivas 2009). En 1956 surgió el hotel Caribe Isleño, y en 1959 se inicia la construcción del hotel Cabañas del Caribe (abierto en 1962); con el triunfo de la Revolución cubana (1 de enero de 1959), que obligó a los norteamericanos a buscar otros destinos vacacionales.

Hacia 1960 ya existe una corriente turística que favorece a la población local para involucrarse en el turismo y eso implica la apertura de los primeros restaurantes, el primero fue el restaurante Chichén Itzá, y es donde por primera vez se cuenta con especialidades gastronómicas nacionales e internacionales (Vivas 2009).

En 1961 surge el hotel “Martín”, y en 1963 se inauguran el hotel “Candela” y el hotel “López”. En 1964 le sigue el hotel “Yoli”; en 1966 se remodela el hotel “Playa”, que fue cerrado a los comerciantes y re-abierto para los turistas, y se habilitan el hotel “Cantarell” y hotel “Coldwell”, y durante esta década se construyen el “Cozumel Isleño”, y el “Cabañas” (Revista Pioneros 2008). A ellos les siguieron el hotel “Mesón San Miguel” y en 1969 el hotel “Dorado”. También en 1969 se inaugura el hotel “Presidente”, de categoría cinco estrellas. Según Ramos (1999) alrededor de estas fechas se acondicionaron varias casas en el puerto para recibir igualmente a los turistas.

En 1968 arribó por primera vez un crucero, llamado “Ariadne”. Desde 1974 llegó el crucero “Bolero”, que arribaba cada quince días o cada mes, iniciándose así el turismo de cruceros en este destino (Vivas 2009). Ocasionalmente, también llegaba el crucero “Renacimiento”, como parte de una ruta regular (Revista Pioneros 2008).

En 1970 Cancún fue seleccionada para crear un destino turístico integral, motivo por el cual se esperaba el aumento de turistas a la isla. Esta es la etapa de inicio del desarrollo turístico de Cozumel, la hotelería aumentó considerablemente construyéndose los siguientes hoteles: El Cozumeleño, el Barracuda, Mara, Flores, Barracuda, Posada Cozumel, Punta Morena. Hacia 1975 abren sus puertas Suites Elizabeth, posada Lety, hotel Antillano; en 1976 La Ceiba, Mayan Plaza, Vista del Mar, hotel Bahía, Melia Cozumel Beach *and* Golf Resort, Maya Cozumel. En 1977 surgen El Marques, Marycarmen; Park Royal, y Sol Caribe en 1978, Galápagos Inn, Mesón

Peregrino, Hotel Paraíso Caribe, Villablanca (1979), y en 1980 el hotel Saolima (Chan 2006, Revista Pioneros 2008). A pesar del crecimiento de las empresas turísticas, en su gran mayoría, los propietarios son dueños independientes, residentes locales o regionales de la península, y no existe una presencia de franquicias hoteleras de marca internacional. La tendencia a la construcción de hoteles disminuye durante la década de 1990, y luego del 2000 es mínima.

Según Butler (2006, pág. 6) la etapa del desarrollo del destino en el CVDT implica un declive del involucramiento y control local, y la aparición de las organizaciones externas a la economía local, con una oferta de servicios más grande, actualizada, y elaborada, especialmente en el sector de alojamiento. Esta situación se presentó en Cozumel con el control de los servicios de acceso a la isla, ya sea por los muelles o aeropuerto, y no con el sector de alojamiento, probablemente debido al costo del traslado del continente a la isla, y al sistema cultural local, de carácter cerrado.

En 1979 se establece el servicio de transbordadores de personas y vehículos con la empresa Cruceros Marítimos del Caribe, que ofrece el servicio de traslado entre la isla de Cozumel y Playa del Carmen (destino continental), con lo cual se facilita ampliamente el acceso de los excursionistas. A inicios de 1980 el arribo de uno a dos cruceros es semanal, y en 1981 finaliza la construcción del primer muelle apropiado (SSA México) para el atraque de cruceros (Chan 2006). Debido a la inversión económica requerida, estas empresas son externas a la economía local.

A nivel internacional, en 1985 el auge de los cruceros impulsa el crecimiento turístico de Cozumel y se identifica la necesidad de construir un muelle especializado en la atención de cruceros turísticos. Ese mismo año se habilita el hotel Casa del Mar, y en 1986 el hotel Villas Caribe.

Con el desarrollo de la actividad turística, aumentan los impactos negativos a los atractivos naturales de la isla y por dicho motivo se establece una zona de refugio para la protección de la Flora y la Fauna Marina, en la costa occidental de la isla de Cozumel, que se denomina “Parque Natural de la Laguna de Chankanaab”, mediante el Decreto publicado por el Diario Oficial de la Federación (DOF) publicado el 11 de Junio de 1980.

El decreto del 20 de febrero de 1987 origina la Fundación de Parques y Museos de Cozumel, como un organismo público descentralizado mixto, de interés social y privado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de administrar y proteger el Parque Natural de la Laguna de Chankanaab, el Parque Faro Celaraín, el Museo de la Isla, y la zona arqueológica de San Gervasio, principales atractivos turísticos del destino. En 1988 se inaugura el hotel

Cozumel Palace, en 1989 el hotel Cozumel & Resort, y el hotel Fiesta Americana Cozumel Dive Resort.

En 1990 abre el hotel Coral Princess y el hotel Villablanca Garden Beach, en 1992 surge el hotel Allegro Cozumel y en 1993 se inauguró el segundo muelle y terminal marítima “Puerta Maya”. Con la construcción del muelle de arribo de cruceros se considera que la actividad turística termina su desarrollo e inicia la etapa de consolidación, al convertirse en destino turístico masivo, aunque sin ofrecer las atracciones típicas de sol, arena, y mar, sino arrecifes de coral, la cultura mexicana, y la cultura maya, como atracciones principales.

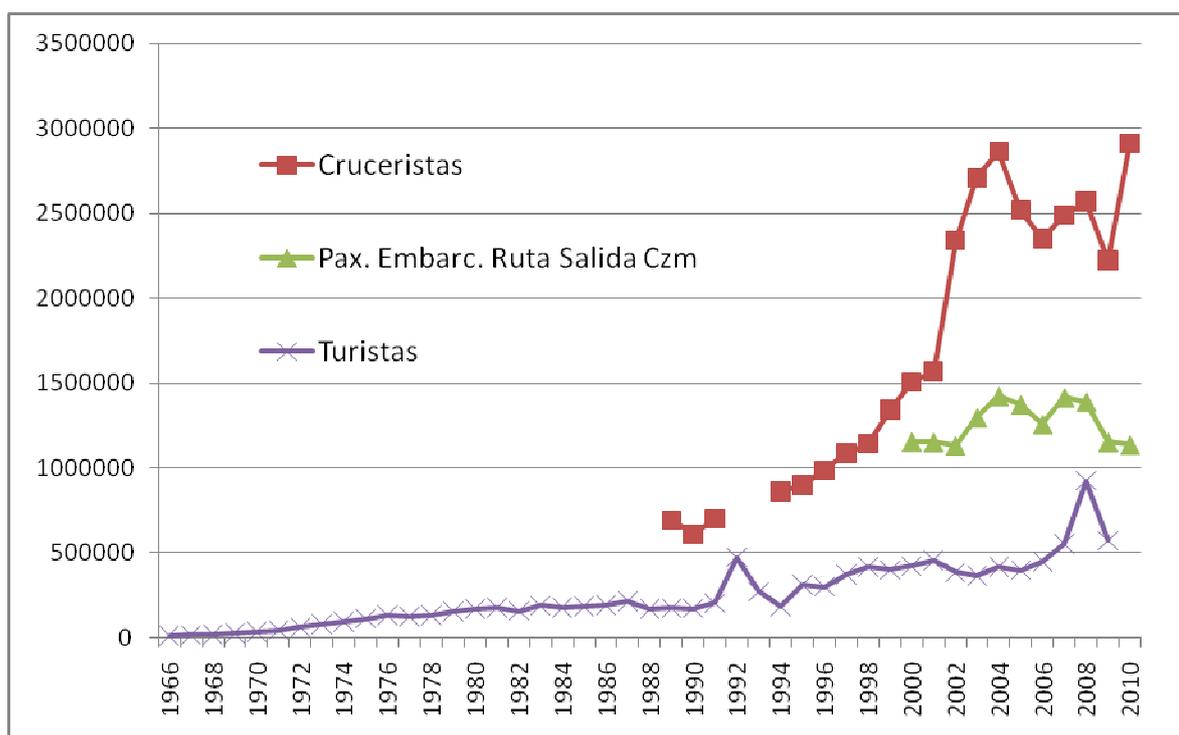
El 27 de julio del mismo año se firma el Decreto 19, por el cual se crea el municipio de Solidaridad con su cabecera municipal Playa del Carmen, dejando al municipio de Cozumel exclusivamente como isla. Esto tiene implicaciones directas en la actividad turística local, ya que el nuevo municipio también depende económicamente del turismo.

Hacia 1995, los cruceros comenzaron a arribar casi diariamente, de forma periódica, y se consolidó la demanda de servicios, y combinados con la protección de los recursos naturales que impulsaban el turismo, la “zona de refugio para la protección de la flora y la fauna marinas de la costa occidental de la isla de Cozumel”, se transformó en el Parque Marino Nacional “Arrecifes de Cozumel”, ubicado frente a la costa occidental de la isla, con 11,987-87 hectáreas.

En 1997 se abre al público el hotel Wyndham Cozumel Resort *and* Spa. La llegada de cruceros continuó en aumento y en octubre de 1998 se habilitó el tercer muelle: “Punta Langosta”. En estos muelles arriban cruceros de navieras reconocidas a nivel mundial como *Carnival Cruise Line*, *Royal Caribbean International*, *Princess Cruises*, entre otras. Esta puede considerarse como la etapa de consolidación, ya que el porcentaje de incremento de turistas sigue en aumento, pero en niveles inferiores a la fase anterior, y la mayor parte de la economía está vinculada al turismo (Butler 2006, pág. 7). Además, un mayor flujo de visitantes no implica una mayor derrama económica, ya que podría suceder que el poder adquisitivo de los mismos sea menor al promedio histórico.

En 1999 se habilita el hotel Iberostar Cozumel, en el 2000 el hotel Casa Mexicana, y el hotel Suites Colonial Cozumel. En el 2002 finaliza la construcción del hotel Occidental Grand Cozumel. Por otra parte, el segmento de cruceros y excursionistas de transbordadores sigue aumentando, hasta el año 2003, luego del cual se observa una tendencia hacia el estancamiento (Figura 5).

Figura 5 Llegada de visitantes a Cozumel

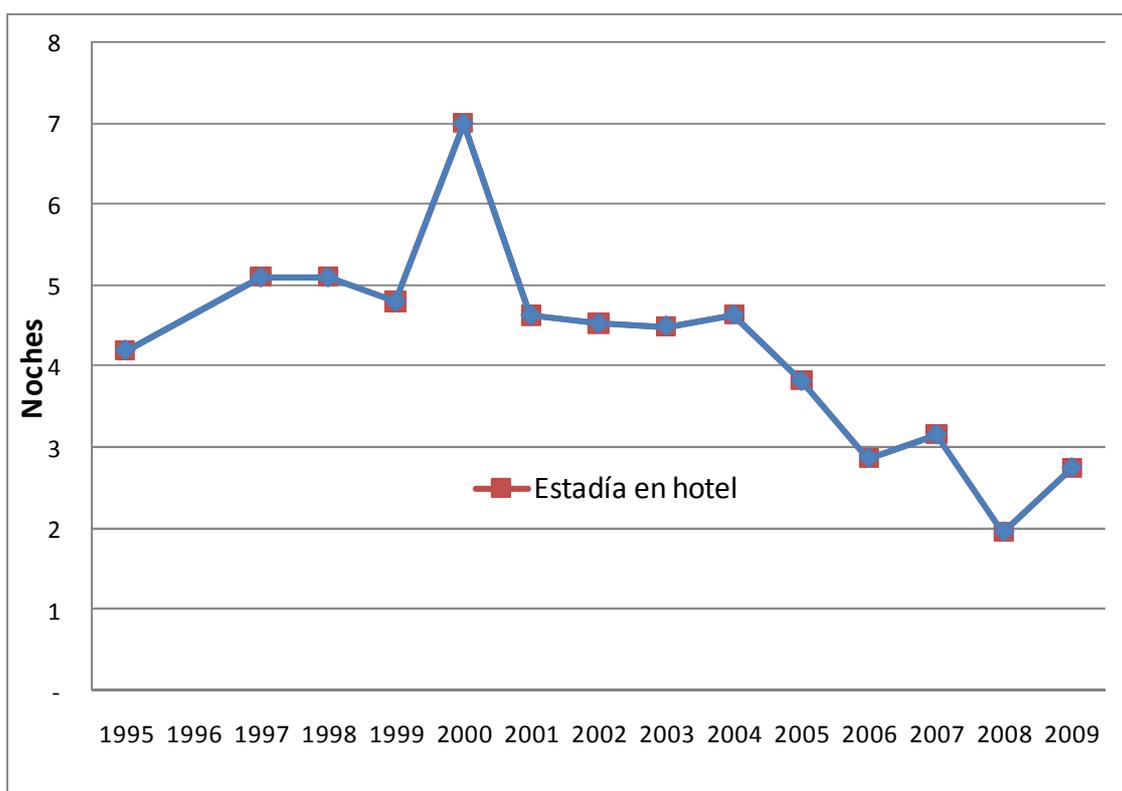


Fuente: Cuaderno estadístico de Cozumel 2007. Anuario estadístico de Quintana Roo 2010. Otros documentos diversos.

Para la población local, el impacto económico percibido está determinado por el turismo de cruceros, ya que los excursionistas que descienden de los navíos realizan compras y consumos directamente en los comercios locales, con un gasto promedio de 89.00 USD mientras que los turistas alojados en hoteles no tienen mucho contacto con los residentes pero el gasto promedio es de 538.00 USD durante su estadía (Dirección de Planeación y Desarrollo de la Secretaría de Turismo estatal SEDETUR, 2010).

No existen estudios formales publicados sobre la derrama económica, y la única referencia para medir el bienestar de la economía local se reduce a la cantidad de visitantes que arriban al destino y la estadía promedio en hoteles (Figura 6), que a partir del 2004 presenta una tendencia al declive. La ocupación anual de los hoteles se mantuvo en un porcentaje del 60% entre 1975 y 1988, con variaciones de altas y bajas entre 1989 y el 2000, a partir del cual ha mantenido un promedio del 50% anual en la ocupación.

Figura 6 Estadía promedio en hoteles de Cozumel



Fuente: Cuaderno estadístico de Cozumel 2007. Anuario estadístico de Quintana Roo 2010.

Para una población cuya economía depende principalmente del turismo, las habitaciones vacías implican desempleo o bajos ingresos, lo cual es un problema recurrente para todo el destino, debido a la alta estacionalidad del turismo. Esta situación es similar para los empleados y dependientes de la actividad comercial vinculada con los cruceros, por ejemplo tiendas de artesanías, restaurantes, joyerías, tiendas de artículos de lujo, que dependen de los arribos de cruceros. Además, la irregularidad de los ciclos laborales debilita la calidad de los servicios turísticos, ya que la mayoría de los empleados permanece sólo por uno o dos meses en sus puestos laborales, y las empresas turísticas sólo realizan planes de corto plazo, generalmente para la temporada vigente.

A nivel estatal, otros centros urbanos cercanos también desean participar en los beneficios del turismo, ya que no existen otras oportunidades de crecimiento económico y poseen atractivos turísticos, y en diciembre de 2000, Mahahual –a 300 kilómetros- inaugura su muelle de cruceros, convirtiéndose en la competencia directa de Cozumel; en la misma década otros destinos de litoral como Playa del Carmen, Tulum, Akumal, o Puerto Morelos, también promocionan actividades turísticas náuticas como el buceo y el esnórquel, por lo que la isla debe invertir más recursos para mantener su cuota de mercado y competir con otros destinos

turísticos a nivel regional. La diversificación y ampliación de los destinos a nivel estatal implica mayor presión para Cozumel, ya que debe diferenciarse más y ofrecer mejores satisfactores a los turistas.

En 2003 se abre el hotel Vista del Mar Boutique. A partir del 2007, el gobierno municipal reconoce la necesidad de diversificar la economía y determina ofrecer servicios para el segmento de turismo náutico de yates y embarcaciones recreacionales privadas, como alternativa a la baja derrama del turismo de cruceros y la falta de crecimiento del alojamiento. Se construye la marina turística de Cozumel, así como un desarrollo residencial para turistas de segunda residencia. En el sector privado, algunos hoteles se convierten en condominios o “tiempo compartido”. Al respecto, según Strapp (1988), a pesar de que el turismo convencional está en declive, surgen otros segmentos no tradicionales como una forma de reacción, ante la percepción de la población local con respecto a la disminución del flujo turístico y a la desestabilización social por el impacto laboral y económico.

La década del 2000 puede considerarse como de “transición” hacia el estancamiento de Cozumel, porque según Butler (2006, pág. 7) se alcanzó el máximo de visitantes, y surgen problemas sociales, ecológicos, y económicos. El destino tiene una imagen bien establecida pero fuera de moda, y se requieren mayores esfuerzos para mantener el nivel de turistas, mientras que las atracciones artificiales son más importantes que las naturales. Para Glover y Prideaux (2009), el producto turístico presenta una separación entre oferta y demanda, ya que mientras los visitantes buscan antiguos (primera visita) y nuevos satisfactores (visitas posteriores) turísticos, la oferta sólo entrega antiguos. Por otra parte, según Diedrich y García-Buades (2009), la percepción de los residentes locales sobre el rol de la actividad turística es el indicador clave para determinar el declive del destino.

Según la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (2002, pág. 8) clasificar las etapas previas no es importante, pero es fundamental establecer las características del declive turístico, que se definió como “aquellos destinos que poseen una determinada tradición turística, pero que se caracterizan por seguir una o varias pautas negativas”, lo cual no debe vincularse únicamente con la disminución en la demanda –o la cantidad de turistas al destino- sino que se deben considerar varios factores:

1. Disminución de los indicadores de calidad turística del destino,
2. Disminución de la cuota de mercado turístico,
3. Reducción del gasto promedio por visitante,

4. Dificultades para garantizar un turismo sustentable.

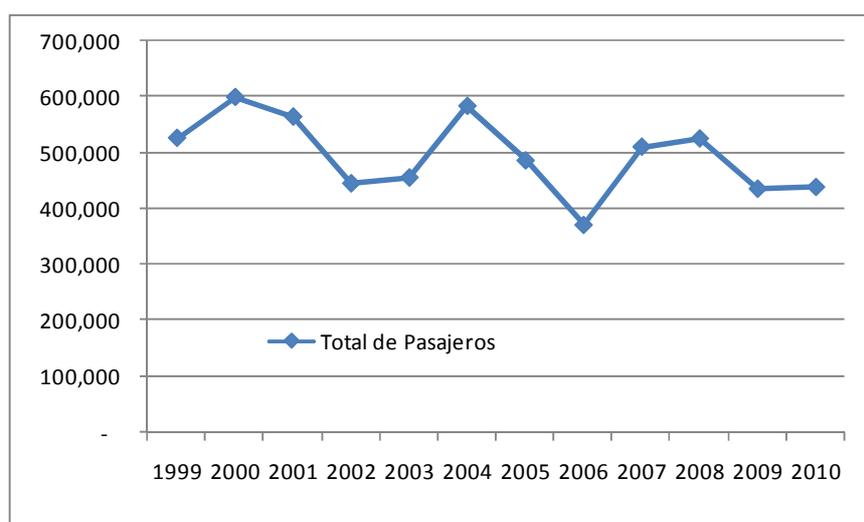
Por lo mismo, el declive de los destinos turísticos debe considerarse de forma estructural, es decir con un sistema de indicadores de competitividad turística.

En 2008 inicia la crisis económica internacional que afecta a gran parte de los países occidentales, y las compañías aéreas nacionales suspenden los vuelos directos a la isla de Cozumel, debido a la falta de pasajeros. Otras compañías internacionales reducen la cantidad de llegadas semanales al destino u operan vuelos solamente en las temporadas altas (Figura 7).

Este mismo año, en octubre, se promulga el Plan de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Cozumel, con estrategias y acciones concretas para disminuir o evitar los impactos a los ecosistemas, ya sea por causa de la actividad turística o de la población local. Entre ellas se establece la zonificación estricta, el límite de construcción de cuartos de hotel por hectáreas, el tratamiento de los desechos sólidos, el monitoreo de las especies endémicas, garantizar el acceso público a las playas, respetar el paisaje escénico en la línea de litoral, se prohíbe la construcción de campos de golf y de cualquier obra que altere el flujo natural del agua, así como de la destrucción o tala de manglares (Periódico Oficial del estado de Quintana Roo, 2008).

En abril de 2009 se inicia una epidemia de gripe AH1N1, por lo cual la gran mayoría de los turistas cancelan sus llegadas a la isla y otros destinos turísticos del estado, lo cual hace reflexionar a la población local sobre la necesidad de diversificar una economía que depende de factores externos al sistema de producción local.

Figura 7 Pasajeros que arriban a Cozumel por vía aérea



Fuente: Aeropuertos del Sureste, 2011.

Para contrarrestar este y otros efectos económicos negativos, en Cozumel se decide implementar la Agenda Local 21 para el turismo, para establecer una visión del futuro como ciudad y destino turístico, y establecer un plan cuyo eje central son la competitividad y sustentabilidad, con cinco estrategias centrales para rejuvenecer al destino:

1. Inteligencia turística: crear un sistema de información turística para el sector público y privado, con tendencias, análisis de segmentos de mercados, comparación con otros destinos turísticos de segmentos similares o geográficamente cercanos.
2. Imagen del destino: crear una imagen del destino, lograr el mejoramiento estético de la ciudad con su legado maya, vincular el paisaje urbano con la identidad histórica y cultural en el centro de la ciudad y el poblado “El Cedral”, remodelar la avenida turística, renovar los espacios públicos de uso frecuente de los turistas.
3. Calidad y valor añadido: proteger los ecosistemas, mejorar los servicios públicos de transporte para residentes y turistas, ofrecer Internet inalámbrico gratis en la avenida turística. Aumentar las empresas con distintivos de calidad “H” y “M”. Ampliar el servicio de baños públicos.
4. Empoderamiento local: impulsar a la cooperativa del caracol rosado y la cooperativa del coral negro, para que desarrollen servicios eco-turísticos de bajo impacto. Lograr una mejor distribución de los beneficios para la población local con cursos permanentes de capacitación. Lograr la colaboración del sector privado con el sector público.
5. Diversificación: explorar el segmento del turismo deportivo (el *Ironman*), crear parques temáticos turísticos, un centro de interpretación de arrecifes, una marina para yates, y un museo del mar.

Se pretende aumentar la calidad de los servicios, diversificar la oferta y estabilizar la demanda turística, incrementar la estadía promedio, aumentar la derrama económica directa a la población local, y proteger la ecología de la isla, mediante la coordinación del sector turístico público y privado, no para crecer en visitantes, sino para lograr visitantes con mayor poder adquisitivo. A mediano y largo plazo se deben crear opciones de diversificación económica que no incluyan al turismo.

CONCLUSIÓN Y DISCUSIÓN

Actualmente Cozumel está aplicando estrategias de estabilización, rejuvenecimiento, y reorientación, de acuerdo al CVDT de Butler y la llegada de turistas, aunque no es posible determinar relación directa entre las estrategias y las etapas analizadas o algún segmento turístico específico, por lo que se requiere profundizar en el estudio para determinar la vinculación entre indicadores, segmentos turísticos, y estrategias vinculadas.

Respecto al ciclo de vida turístico de Cozumel, es difícil tratar de aplicar una propuesta teórica que vincula criterios ecológicos de capacidad de carga, el consumo de productos o servicios, y la cantidad de turistas que visitan un destino, para determinar la etapa del desarrollo del destino, ya que para el caso de Cozumel simultáneamente existen varios segmentos de mercado con capacidades económicas, culturales, o educativas diferenciadas, y mientras un segmento puede estar en declive, otro puede estar en desarrollo, y un tercero podría estar en exploración, y no percibirse aún como nuevo segmento turístico, o podría ser parte de la implementación de estrategias para renovar al destino. Por otra parte, el descenso en el número de visitante no significa necesariamente menores ingresos para el destino, ya que la derrama económica podría ser mayor con menos turistas.

El segmento del turismo de buceo presenta un crecimiento a largo plazo sin declives importantes, por lo cual el CVDT no aplica, probablemente debido a que es un servicio turístico especializado y el atractivo es casi único a nivel mundial y geográficamente está muy cerca de un mercado turístico emisor muy importante.

En el caso del segmento de cruceros los datos sugieren el declive de Cozumel, probablemente relacionado con problemas económicos vinculados con los ciclos económicos de origen de los turistas, lo cual impulsa a los empresarios de cruceros a ofrecer paquetes más económicos, y banalizar el destino, según Russo y Caserta (2002, citado por Papatthaniou-Zuhrt y Sakellaridis, 2005).

El crecimiento turístico de Cozumel, y su especialización en servicios, ha permitido obtener un nivel de calidad de vida superior al promedio del estado, a la mayoría de la población local, aunque actualmente dicho logro social podría estar en riesgo debido al mismo proceso de especialización que impide o limita las opciones de desarrollo económico ante la retracción o saturación del mercado turístico. Por lo mismo es necesario diseñar e implementar estrategias para aprovechar mejor las llegadas de visitantes y no simplemente enfocarse en aumentar el número de turistas. Por otra parte, se requiere diversificar la economía local para evitar la dependencia que existe del turismo, aumentar la competitividad pública y privada y apoyar la sustentabilidad, ya que la presión competitiva de los destinos turísticos consolidados y los

emergentes podría implicar la disminución de los arribos turísticos a Cozumel, y la disminución de la derrama económica.

REFERENCIAS

Agarwal, S. (1994): The resort cycle revisited –implications for resorts. *Progress in Tourism Recreation and Hospitality Management*, nº 5, pág. 194-207.

Agarwal, S. (2006): Coastal resort restructuring and the TALC. En *The Tourism Area Life Cycle: Conceptual and Theoretical Issues*, vol.2. editado por Butler, R.

Becerra, N.; *et al.* (1997), Un análisis sistémico de políticas tecnológicas. Estudio de caso: El agro pampeano argentino 1943-1990, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires. Bs. As., Argentina.

Butler, R. (1980). The concept of tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *Canadian Geographer*. XXIV. No. 1. Canada.

Butler, R. (2006). The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for management of Resources. En *The Tourism Area Life Cycle*, Vol. 1. *The Tourism Area Life Cycle: Applications and Modifications*. (Ed) Butler, R. *Aspects of Tourism*: 28. Pág. 3 a 12. Editorial Channel View Publications. Clevedon, Reino Unido.

Diedrich, A., y García, E. (2009). Local perceptions of tourism as indicators of destination decline. *Tourism Management*. Vol. 30, Issue 4, Agosto 2009. Páginas 512-521.

Dobb, M. (1991). *Estudios sobre el Desarrollo del Capitalismo*. Editorial Siglo XXI. México, D.F.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2006). Cuaderno Estadístico Municipal de Cozumel. Edición 2005. Información digital en CD. Editorial INEGI. Aguascalientes, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. (2010). Anuario estadístico. Quintana Roo. Edición: 2009. Editorial INEGI. Aguascalientes, México.

Glover, P., y Prideaux, B. (2009). Implications of population ageing for the development of tourism products and destinations. *Journal of Vacation Marketing*, Vol. 15, 25–37.

Lundtorp, S. y Wanhill, S., (2001): "The Resort Lifecycle Theory. Generating Processes and Estimation", *Annals of Tourism Research*, vol. 28, nº 4, págs. 947-964.

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. (2002). Sistema de alerta rápida para la detección de destinos turísticos en declive y de sus mejores prácticas de prevención. Luxemburgo. Consulta en Internet: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/studies/early_warning_system/early_warning_es.pdf (02/09/2011).

Papathanasiou-Zuhrt, D. y Sakellaridis, O. (2005). Destination information, marketing and management systems and sustainable heritage tourism development. En *International Cultural Tourism: management, implications and cases*. Editores: Sigala, Marianna y Leslie, David. Pág. 216 a 233. Burlington Gran Bretaña.

Periódico Oficial del estado de Quintana Roo. (2008). Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Cozumel, Quintana Roo. Chetumal, Quintana Roo, 21 de octubre de 2008. Tomo III. Número 102 Extraordinario. Séptima Época. Gobierno del estado de Quintana Roo. México.

Ramos, M. (1999). Cozumel. Vida porteña, 1920. Editorial Universidad de Quintana Roo. Chetumal, México.

Revista Pioneros. (2008). Cozumel Pionero del Turismo. Publicado en octubre de 2003. Edición No. 10. Consulta en Internet: <http://www.revistapioneros.com/2008/11/21/cozumel-pionero-del-turismo/> (28/08/2011).

Secretaría de Turismo SECTUR. (2009). Perfil y Grado de Satisfacción del Visitante. Presentación de Resultados de Cozumel. 3er. Trimestre 2009. Julio – Septiembre. 09-973/AS-JCZ/08/3. Documento Powerpoint del Centro de Estudios Superiores en Turismo.

Strapp, J. (1988): "The Resort Cycle and Second Homes", *Annals of Tourism Research*, vol. 15, número 4, págs. 504-516.

Vivas, V. (2009). Entrevistas personales con el cronista de la isla de Cozumel. Cozumel, México.

LA MANGA CONSORCIO. INSTRUMENTO DE GOBERNANZA EN UN ESPACIO TURÍSTICO SINGULAR DEL SURESTE DE ESPAÑA.

Autores:

Cayetano Espejo Marín y Ramón García Marín

Departamento de Geografía. Universidad de Murcia. Campus de La Merced. 30001 Murcia.

E-mail: cespejo@um.es; ramongm@um.es

RESUMEN

El Mar Menor, situado en el Sureste de España, tiene una superficie de 135 kilómetros cuadrados y una profundidad media de 3 a 4 metros. Está separado del Mar Mediterráneo por una restinga, La Manga, cuya longitud es de 24 kilómetros y la anchura media de 500 metros. El territorio de La Manga está incluido en dos términos municipales: Cartagena y San Javier.

Ante la demanda de una mejor prestación de servicios en esta zona turística consolidada por parte de las dos administraciones locales, en 1999 se constituye la corporación “La Manga Consorcio”. Esta entidad permite la colaboración de administraciones públicas de distinto nivel como la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los Ayuntamientos de Cartagena y San Javier. El Consorcio tiene como fin principal garantizar la recepción de servicios y actividades de interés local en igualdad de condiciones a todos los habitantes de la zona.

Con esta aportación se pretende analizar el papel desarrollado por este instrumento de gobernanza en un espacio hasta entonces “bastante olvidado” por sus ayuntamientos, según residentes y turistas. También se analizan las dos principales actuaciones llevadas a cabo por el Consorcio: *El Plan Director de Infraestructuras, Equipamiento Turístico y Accesibilidad 2004-2007*, y el *Plan de Competitividad Turística La Manga del Mar Menor “Turismo Náutico” 2010-2013*.

LA MANGA CONSORTIUM. INSTRUMENT OF GOVERNANCE IN A TOURIST SINGULAR SPACE OF THE SOUTH-EAST OF SPAIN

ABSTRACT

Mar Menor (Little Sea), located in the southeast of Spain, covers an area of 135 square kilometers and its average depth is between three and four meters. Mar Menor is separated from the Mediterranean Sea by a sandbank, La Manga, whose length is twenty-four km and its average width 500 meters. The territory of La Manga comprises two municipalities: Cartagena and San Javier.

“La Manga Consortium” was established in 1999, in response to the demand for better services in this well-established tourist area. This entity has enabled collaboration between public administrations and from different levels, such as the Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (the regional government) and the municipalities of Cartagena and San Javier. The consortium is essentially designed to ensure the supply of services and activities of local interest in equal conditions for all inhabitants of the area.

In this paper we analyze the role played by this instrument of governance in an area until then "forgotten" by the local governments, according to residents and tourists. Special attention is given to two main actions carried out by the consortium: the *Infrastructure Master Plan, Tourism Equipment and Accessibility 2004-2007* and the *Tourism Competitiveness Plan La Manga "Nautical Tourism" 2010-2013*.

1. INTRODUCCIÓN

El Mar Menor, situado en el Sureste de España, tiene una superficie de 135 kilómetros cuadrados (km²) y una profundidad media de 3 a 4 metros. Es la mayor laguna costera del Mediterráneo y de Europa, y su cuenca y la propia laguna constituyen uno de los recursos naturales más versátiles, variados, productivos y emblemáticos de la Región de Murcia. El Mar Menor, por la bondad de su clima, su productividad biológica y la calidad de sus productos pesqueros y sus aguas, sus paisajes y espacios naturales, constituye uno de los lugares de la Región de Murcia que mayor número de recursos ofrece, lo que se traduce en una gran confluencia de usos y actividades en un territorio reducido (Pérez y Marcos, 2003).

La parte oriental de Cabo de Palos forma una pequeña ensenada dominada por un cerro de escasa altura sobre el que se sitúa el faro. A partir de él arranca la Manga del Mar Menor que, con una longitud de 22 km y una anchura que oscila entre los 100 y los 900 metros (m), encierra las aguas del Mar Menor (Figura 1). En La Manga es preciso considerar la costa oeste que constituye el límite oriental del Mar Menor, que se extiende de norte a sur, entre las lagunas de Cotorrillo de San Pedro del Pinatar y las Salinas de Marchamalo en Cabo de Palos, y la costa oriental que se extiende desde Cabo de Palos hasta la playa del Mojón, en el límite de Alicante. La costa de La Manga es baja y rectilínea con suave curvatura cóncava hacia el Mar Menor, formada por regosuelos arenosos, en algunos tramos es suavemente articulada, con abundantes islotes, pequeñas rasas y salinas. En la punta de Algas y el escuela de La Caleta, La Manga se abre para permitir la entrada de las aguas del Mediterráneo a través de las golas de la encañizada de la Torre. Sin embargo, su trazado ha sido transformado para la construcción de puertos deportivos y la apertura de canales artificiales para comunicar ambos mares. Además, se han realizado dragados en algunos de los canales naturales para favorecer el paso de las embarcaciones (Andrés, 1994).

Desde el punto de vista medioambiental el Mar Menor y su entorno disfrutan de la declaración de Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM). Entre otras figuras de protección, este territorio cuenta con un Paisaje Protegido, dos Parques Naturales y una Reserva Marina de interés pesquero, Humedal RAMSAR, LIC, ZEPA. Estos espacios o zonas protegidas son: el Parque Regional Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, el Paisaje Protegido de Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor, y el Espacio Protegido de Islas e Islotes del Litoral Mediterráneo (1992). Reserva Marina de interés Pesquero de Cabo de Palos e Islas Hormigas (1995). Humedal de Importancia Internacional Mar Menor y humedales asociados (1994). ZEPA Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar (1998), Isla Grosa (2000), Mar Menor (2001). Propuestos como LIC Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, Mar Menor, Espacios Abiertos e islas del Mar Menor, Franja Litoral Sumergida de la Región de Murcia, Islas e Islotes del Litoral Mediterráneo (2000) (Espejo y García, 2011).

Figura 1

CABO DE PALOS Y LA MANGA DEL MAR MENOR



Fuente: Estación Náutica Mar Menor-Cabo de Palos. <http://www.enmarmenor.com>

El territorio de La Manga está incluido en dos términos municipales: Cartagena al sur y San Javier al norte. A comienzos de este siglo la población residente en La Manga era sólo de 2.461 habitantes, distribuidos casi a partes iguales entre los dos municipios, y sumando la de las entidades más próximas ascendían a 5.561 habitantes (Cuadro 1). Durante la última década se ha duplicado el número de residentes en este territorio, tanto en La Manga como en su área de influencia más próxima. La disponibilidad de equipamientos (centros de salud, colegios, institutos de educación...) y la posibilidad de disfrutar de un espacio único y singular, sin aglomeraciones durante diez de los doce meses del año, ha animado a bastante gente a establecer su residencia en estos lugares (Espejo, 2001).

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA MANGA DEL MAR MENOR Y ZONA PRÓXIMA. AÑOS 2000-2010

	Año 2000	Año 2010	Aumento número	Aumento %
La Manga (San Javier)	1.173	2.837	1.664	142
La Manga (Cartagena)	1.288	2.402	1.114	86
Total La Manga	2.461	5.239	2.778	113
Los Belones	1.687	2.148	461	27
Cabo de Palos	945	1.133	188	20
Playa Honda	135	1.078	943	699
Cala Reona	215	597	382	178
Las Barracas	107	188	81	76
Cobaticas	11	26	15	136
Total	5.561	10.409	4.848	87

Fuente: Centro Regional de Estadística de Murcia.

2. ORÍGEN DEL DESARROLLO TURÍSTICO DE LA MANGA DEL MAR MENOR

Hasta los años sesenta La Manga se encontraba en estado natural. El 15 de junio de 1962 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Murcia un anuncio del Ayuntamiento de San Javier en el que se informa que se había aprobado un Plan de Ordenación y Urbanización de los terrenos de La Manga situados en este término municipal, a propuesta de Tomás Maestre Aznar, propietario único de la totalidad de La Manga, quien poco más tarde presenta similar propuesta para la zona de Marchamalo en el municipio de Cartagena (Andrés, 1995a).

La política turística impulsada desde el Ministerio de Turismo e Industria, con Manuel Fraga al frente de este Ministerio desde julio de 1962, obtiene su definitivo visado al quedar incluida en los Planes de Desarrollo Económico y Social. La apertura a los mercados internacionales de nuevas áreas turísticas se convierte en una prioridad, y por ello se invoca la necesidad de una acción rápida, urgente, convenientemente coordinada por parte del Estado. Para encauzar este proceso se plantea un modelo de desarrollo basado en una legislación específica: la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional. En los doce primeros años de aplicación de esta Ley (1964-1975) se declaran 78 Centros de Interés Turístico Nacional, lo que supone un programa de preparación de suelo de más de 22.000 hectáreas (has) con una capacidad de alojamiento de casi 890.000 plazas. La Hacienda de La Manga de Cartagena se aprueba el 12 de

septiembre de 1966 con una superficie de 185 has y 21.000 plazas; la Hacienda de La Manga de San Javier, se aprueba el 27 de enero de 1969, con una superficie de 280 has y 36.400 plazas. La mayor parte de los grandes centros son importantes promociones localizadas en tramos del litoral con escaso desarrollo hasta ese momento, como es el caso de La Manga del Mar Menor (Galiana y Barrado, 2006).

El despegue turístico de los años sesenta, cuyos efectos fueron decisivos en la transformación del modelo económico y territorial de la mayor parte del arco mediterráneo español, apenas afectó al litoral murciano, espacio en el que, junto a los núcleos con función veraniega tradicional aparece una única implantación turística especializada. Se trata de La Manga del Mar Menor, promoción desarrollada y que se relaciona con el mercado turístico de sol-playa masivo (Vera, 1991).

3. LA PROPUESTA DE SEGREGACIÓN PARA CREAR EL AYUNTAMIENTO DE “DOS MARES”

A comienzos de los años noventa del siglo pasado se genera en La Manga del Mar Menor un movimiento vecinal que reivindica una mayor y mejor prestación de servicios ante la situación de “aislamiento” y “abandono” en la que se encuentra por parte de los dos municipios a los que pertenece, Cartagena y San Javier.

El 13 de septiembre de 1994 se presentaron en los Ayuntamientos de Cartagena y San Javier las solicitudes formuladas por el letrado D. José Antonio Gallego González, en representación de los electores y vecinos residentes en las entidades o núcleos de Atamaría, Los Belones, Cabo de Palos, La Manga del Mar Menor, Cala Reona, Playa Honda, Mar de Cristal, Islas Menores, Cobaticas, Las Barracas, El Sabinar, con su diseminado y zonas de influencia, islas de El Ciervo, Grosa, Redonda y Rondella, del Sujeto y Hormigas, del término municipal de Cartagena y de La Manga del Mar Menor, las islas Mayor o del Barón y Perdiguera del municipio de San Javier para su constitución en nuevo municipio independiente, con la denominación de “Dos Mares” y capitalidad en el núcleo urbano de Cabo de Palos en su confluencia con La Manga del Mar Menor.

Los Plenos de los Ayuntamientos de Cartagena y San Javier rechazan la segregación propuesta. El 13 de marzo de 1995 tiene entrada en la Comunidad Autónoma el expediente ya tramitado de la parte de San Javier, y el 27 de abril de 1995 el correspondiente a la parte de Cartagena.

De la Comunidad Autónoma, el Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales informa desfavorablemente y lo mismo sucede con el Consejo Regional de Cooperación Local. El dictamen desfavorable de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en su reunión de fecha 13 de marzo de 1997, es el último que se recibe. Por ello, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en reunión del día 27 de junio de 1997, acuerda denegar la solicitud de segregación formulada por el Letrado D. José Antonio Gallego González.

La consulta del dictamen del Consejo de Estado aporta una valiosa información. En primer lugar las alegaciones en apoyo a la pretensión de quienes se quieren segregar, que quedan redactadas en el documento de este modo:

- a) La zona a segregar comprende un sector del término municipal de San Javier, a más de 60 Km. de distancia de la capitalidad (cabecera municipal), con los municipios interpuestos de Los Alcázares y Cartagena. Rodeado al norte y al este por el mar Mediterráneo, al oeste por el Mar Menor, y al sur con La Manga del Mar Menor.

Este núcleo de población “alcanza excepcional desarrollo a partir de la década de los 60, mediante la transformación de la lengua de tierra bañada por el Mediterráneo y el Mar Menor, y se transforma en uno de los centros turísticos más importantes, a nivel nacional e internacional, aprovechando su privilegiado emplazamiento, belleza natural y clima benigno durante todo el año”.

- b) La población de la zona a segregar asciende a 533 habitantes de derecho. Si se tiene en cuenta que el nuevo municipio a constituir, incluyendo el núcleo de Dos Mares y otros a segregar del municipio de Cartagena, la población del nuevo municipio ascenderá a 3.205 habitantes, aunque la población de hecho excede esta cifra. Durante largas épocas del año, especialmente en el periodo estival, se aproxima a los 200.000 habitantes. Por otro lado, la población del municipio de San Javier es de 14.669 habitantes. Después de la segregación conservará 14.163.
- c) El presupuesto de ingresos del Ayuntamiento de San Javier, correspondiente al ejercicio de 1993, asciende a la cantidad de 1.665 millones de pesetas. La parte del presupuesto para ese ejercicio que se imputaría al núcleo ascendería a, aproximadamente, 167 millones de pesetas. Todo ello según un estudio económico que aporta.
- d) El espectacular desarrollo que ha tenido la zona en cuestión durante las últimas décadas ha provocado el asentamiento de una población permanente con peculiares modos de vida, lo que evidencia una realidad colectiva, diferente del entorno y que exige un tratamiento diferenciado.

e) A las motivaciones humanas, sociológicas, económicas y jurídicas... podría añadirse la distancia. Resulta determinante la distancia de 60 Km. que existe entre el núcleo de la capitalidad y el de la sede del futuro ayuntamiento.

El dictamen también informa que, junto con la instancia, se presentó la siguiente documentación:

- Escritura pública de constitución de la comisión promotora de la segregación y creación del nuevo municipio.
- 287 solicitudes de vecinos residentes en el núcleo de La Manga del Mar Menor. Además, otros 240 vecinos ratificaron subsiguientemente dicha iniciática y el apoderamiento.
- Mapas en los que aparece delimitado el nuevo término municipal, con señalamiento de los límites y los términos de San Javier y Cartagena.
- Informe económico. Los promotores del expediente presentan un complejo informe, que trata fundamentalmente de aspectos económicos con un capítulo dedicado a deficiencias de los servicios prestados.

A juicio del Consejo de Estado, de la mera alegación de prestación deficiente de servicios por las corporaciones actualmente responsables, no tiene porqué resultar una mejora futura por el simple hecho de que sean sustituidas. En el estado actual del procedimiento no puede apreciarse el cumplimiento de este requisito y, por tanto, no procede acceder a la segregación que se pretende.

La administración del territorio que abarca el proyecto segregado, tiene indudables problemas. Algunos serían probablemente comunes con los existentes en otros municipios turísticos. Otros, lógicamente, específicos de La Manga del Mar Menor como espacio singular que es. Entre estos últimos, la existencia de dos ayuntamientos con jurisdicción sobre partes de aquel territorio, lo que plantea invariablemente la necesidad de una coordinación eficaz.

Con amplio respaldo, los vecinos de ese territorio han promovido un expediente, en el cual han formulado una pretensión razonablemente bien argumentada y documentada. Han acreditado al menos indiciariamente, que la acción administrativa local en el citado territorio no es todo lo eficiente que sería de desear. Como consecuencia de ello, parece que se resiente la calidad en la prestación de algunos servicios importantes en la zona.

Ambas circunstancias (legitimación vecinal mayoritaria y problemas de calidad de los servicios), constituyen indicios suficientes de que concurre causa de interés público en el expediente de segregación.

Los interesados que han formulado aquella pretensión son titulares de un interés legítimo al que debe darse una respuesta satisfactoria. Ésta, al menos por el momento, no puede consistir en lo solicitado por ellos.

No obstante se presentan desde el Consejo de estado **fórmulas de cooperación** para que las legítimas aspiraciones de los promotores del expediente puedan ser satisfechas por otras vías:

- a) Una de las posibles fórmulas previstas en el ordenamiento jurídico para acercar la Administración a núcleos distintos a los que detentan la capitalidad de los municipios es proceder a la constitución de una entidad local de ámbito territorial inferior al municipal. En esta materia, las leyes de Régimen Local son menos exigentes, en cuanto a requisitos, que cuando regulan las alteraciones de límites. Aunque gozan de la naturaleza de entidades locales, dependen de una corporación municipal. Precisamente por su dependencia de una corporación, no cabe reconducir la pretensión de los interesados y sugerir que se constituya una entidad de tal naturaleza, con jurisdicción sobre el territorio considerado. Teóricamente sería posible erigir dos entidades locales menores, con dependencia respectiva de cada uno de los Ayuntamientos de Cartagena y San Javier. Esta posibilidad, sin embargo, no haría sino reproducir en otro nivel la necesidad de coordinación y probablemente frustraría más que satisfaría las aspiraciones de los vecinos de aquel territorio.
- b) Deben pues explorarse otras fórmulas diferentes de cooperación y coordinación entre las distintas administraciones con competencias sobre el territorio de La Manga del Mar Menor, sin excluir posibles **iniciativas de tipo consorcial**. Habida cuenta de que la vía de entidad local menor no está abierta en el presente caso (lo que priva a los vecinos del territorio en cuestión de la posibilidad de dotarse de una organización jurídica permanente), considera el Consejo de Estado que convendría que el Gobierno Regional de Murcia adoptara una función específicamente activa en la cuestión.

Parece importante, en efecto, que una administración de distinto nivel, no sólo desarrolle aquellas actividades que le competen según las leyes aplicables, sino que se avance un paso más. Se trata de impulsar y, en su caso, coordinar el y los procesos que hayan de conducir a una mayor eficacia y calidad en los servicios que se prestan en el territorio considerado, así como a su uniformidad, con independencia de la corporación municipal que sea responsable por razón del territorio.

En resumen, desde el Consejo de Estado se considera que se debe dar razonable satisfacción a las legítimas aspiraciones de los promotores del expediente, aunque no pueda accederse, en este momento, a lo solicitado por ellos. De no hacerse un intento serio en tal sentido, y teniendo en cuenta las escasas alternativas en materia de auto-administración abiertas en este caso, conviene dejar constancia que cabe reproducir la pretensión de segregación. En materia de alteración de límites municipales (a diferencia de lo que ocurre en relación con los deslindes), la eventual firmeza de una resolución desestimatoria no llama generalmente a la aplicación de la doctrina del acto consentido. Entre otras razones, porque es extremadamente sencillo modificar alguno de los términos de la anterior solicitud, evitando así la posible identidad con esta.

4. LA MANGA CONSORCIO

El dictamen del Consejo de Estado propone una vía para crear un consorcio, que cuenta con la aprobación de la Comunidad Autónoma y de los dos municipios afectados: Cartagena y San Javier. En el Boletín Oficial de la Región de Murcia de 19 de abril de 1999 se publican los Estatutos del Consorcio Administrativo “La Manga Consorcio”.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los municipios de Cartagena y San Javier, al amparo de lo dispuesto en los artículos 7 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 57 y 58 de la Ley 7/85, Reguladora de las Bases de Régimen Local, artículo 110 del Real Decreto Legislativo 781/86, Texto Refundido de Régimen Local, artículo 4.3 de la Ley 7/83, sobre Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Murcia y las Entidades Locales, artículo 76.2 de la Ley 6/88, de Régimen Local de la Región de Murcia y demás normativa concordante, se consorcian para efectuar, en el ámbito territorial formado por las poblaciones de Las Barracas, Los Belones, Cabo de Palos, Cala Reona, Cobaticas, Islas Menores, Mar de Cristal, Playa Honda y La Manga del Mar Menor (Figura 2), la cooperación técnica, económica y administrativa en materia de los servicios públicos y actividades de interés local que se presten o desarrollen en el área descrita o que puedan prestarse o desarrollarse en el futuro, con exclusión de aquellos que impliquen ejercicio de la autoridad.

Figura 2
ÁMBITO TERRITORIAL DE LA MANGA CONSORCIO



Fuente: La Manga Consorcio

Podrán incorporarse al Consorcio entidades públicas con competencias en la materia objeto del Consorcio, y entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas consorciadas, y previo acuerdo del Consejo General y cumplimiento de la vigente normativa de régimen local.

El Consorcio se define como una entidad pública de carácter asociativo y naturaleza voluntaria, con personalidad jurídica propia y distinta de las entidades consorciadas y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Tiene plena capacidad jurídica para realizar y conseguir las finalidades que constituyen su objeto, En consecuencia, puede adquirir, poseer, reivindicar y enajenar toda clase de bienes y derechos, obligarse, celebrar contratos, ejercitar acciones y excepciones, e interponer recursos, dentro de la legislación vigente, siempre que tales actos se realicen para el cumplimiento de los fines y actividades que constituyen su objeto.

La Manga Consorcio tiene como fines:

1. Garantizar la recepción en iguales condiciones por todos los habitantes del área de los servicios y actividades de interés local que constituyen su objeto.

2. La conservación y mantenimiento de los bienes de uso y servicio público y de los patrimoniales que se le adscriban o adquiera.
3. La implantación de los servicios de interés local que puedan convenir en el futuro dentro del ámbito territorial de su competencia, pudiendo determinar su forma de prestación.
4. La realización o el encargo de estudios y proyectos y planes de mejora de los servicios cuya gestión tenga encomendada o se le encomiende en el futuro.
5. Registro y tramitación de toda clase de documentos y peticiones dirigidas a las Administraciones Públicas integradas en el Consorcio.
6. Colaborar con otras Entidades públicas o privadas en los asuntos de interés común.
7. Cualesquiera otros fines y actividades que se encomienden o deleguen en el Consorcio por sus miembros.

5. ACTUACIONES DE LA MANGA CONSORCIO

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los Ayuntamientos de Cartagena y San Javier se consorcian para que la ciudadanía pueda registrar y tramitar sus necesidades con cualquiera de los tres entes desde la oficina, situada en La Manga, para mejorar las infraestructuras (por ello cuenta con personalidad jurídica y presupuestos propios) y para contar con capacidad para implantar nuevos servicios, diferentes a los tradicionales de limpieza, suministro de agua, etc.

La preocupación de un importante número de personas por el desarrollo de la zona de La Manga y de su futuro lleva a que, durante el otoño del año 2003 y por iniciativa del Consejo General y del Presidente de La Manga Consorcio, se realice *El Estudio sobre la mejora del modelo turístico de La Manga del Mar Menor* (Franco, 2004). El objetivo pretendido y alcanzado es tener un conocimiento en profundidad de los recursos turísticos de este territorio. Las abundantes conclusiones obtenidas con este estudio han permitido saber cuáles debían ser las actuaciones prioritarias y las directrices de los planes que se fueran a desarrollar. Se relacionan porque permiten conocer las carencias que en esos años de la década pasada padecía este territorio:

- La Manga y Cabo de Palos se encuentran cómodos dentro de la marca “Murcia Turística” y consideran que deben formar una oferta conjunta con todo el Mar Menor.

- El entorno natural y el clima son los elementos diferenciadores. El Mar Menor es el recurso principal que crea el elemento común y diferenciador.
- Los productos en consonancia con la zona son: deportes náuticos, sol y playa, salud y belleza, incentivo y formación empresarial.
- Los productos ofrecidos por otras poblaciones del Mar Menor no son competidores, son complementarios, el desarrollo de un mejor transporte cómodo y rápido potenciará toda la zona.
- Las inversiones realizadas por las Administraciones Públicas deberían continuar y en la medida de lo posible incrementarse y acelerarse.
- Las áreas protegidas y zonas verdes deberían ponerse en valor creando un cordón verde a lo largo de todo el territorio, mejorando los puntos singulares y dotando de personal al entorno.
- La continuación de mejoras de accesos a las playas y la materialización de paseos marítimos de madera supondrán la base de puesta en valor de nuestras playas, completada por la dotación de mobiliario urbano y servicios.
- La continua mejora de infraestructuras básicas por los Ayuntamientos son la base de la calidad.
- Existe una ausencia de oferta diversificada y de calidad de ocio.
- El número de hoteles está en incremento y será positivo seguir en esta línea. Actualmente la utilización del marketing directo y más personalizado está dando buenos resultados en algunos hoteles de la zona, lo que contrasta con las estrategias de canales mayoristas.
- Las segundas residencias y con ello los apartamentos no son un castigo divino, son un importante número de camas infrautilizado. En otras zonas de España obtienen buenos resultados con gente del norte de Europa, en épocas distintas al verano. Los puntos clave serán profesionalizar la oferta, dotar de servicios complementarios, proveer a la zona de un aeropuerto regional y abrir los canales comerciales.
- La imagen de la zona, tanto a nivel regional como nacional, no es buena. Una vez mejorada la realidad física, sería deseable invertir en imagen, pero no de forma genérica sino respondiendo a las ideas que durante años se han creado de La Manga en la mente de posibles consumidores.
- Los empresarios consideran que necesitan mejorar su comercialización, trabajando en equipo y con el apoyo de las Administraciones Públicas.
- Por último, es importante tener en cuenta que La Manga no ha perdido el tren del turismo, pero **los próximos años son clave para configurarse como destino competitivo.**

5.1. El Plan Director de Infraestructuras, Equipamientos Turísticos y Accesibilidad de La Manga Consorcio. 2009-2012

Entre los años 2001 y 2008 La Manga Consorcio ha invertido 5.940.000 euros (€) para mejorar las infraestructuras de la zona. En 2009 se pone en marcha el Plan Director de Infraestructuras, Equipamientos Turísticos y Accesibilidad, que propone invertir 5.069.263,85 € en el periodo 2009-2012. De ellos se destinan a infraestructuras 4.940.263,85 € (97,5 %), desglosadas como se exponen en el cuadro 2, y 129.000 € para actuaciones generales: promoción (51.000 €), planificación y estudios (54.500 €) y equipamiento para el consorcio (23.500 €).

Cuadro 2
INVERSIONES PREVISTAS EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS,
EQUIPAMIENTOS TURÍSTICOS Y ACCESIBILIDAD DE LA MANGA CONSORCIO.
2009-2012

Localidad	Actuación	Importe (euros)
La Manga	Mejora de accesibilidad turística	1.510.319,12
La Manga	Mejora medioambiental y paisajística	802.921,59
La Manga	Adecuación de infraestructuras turísticas	355.500,00
La Manga	Señalización turística	270.000,00
La Manga	Mejora de equipamientos turísticos	60.000
Total La Manga		2.998.560,71
Cabo de Palos	Mejora de accesibilidad turística	290.007,88
Cabo de Palos	Mejora medioambiental y paisajística	197.147,65
Cabo de Palos	Señalización turística	120.000,00
Cabo de Palos	Mejora de equipamientos turísticos	60.000,00
Total Cabo de Palos		667.155,53
Los Belones	Mejora de accesibilidad turística	298.538,29
Los Belones	Mejora de equipamientos turísticos	69.500,00
Total Los Belones		368.038,29
Playa Honda	Mejora de accesibilidad turística	99.992,40
Playa Honda	Mejora medioambiental y paisajística	198.500,00
Total Playa Honda		298.492,40
Islas Menores	Mejora de accesibilidad turística	96.927,80

Localidad	Actuación	Importe (euros)
Islas Menores	Adecuación de infraestructuras turísticas	160.706,88
Total Islas Menores		257.634,68
Mar de Cristal	Mejora de accesibilidad turística	170.923,24
Mar de Cristal	Mejora medioambiental y paisajística	104.459,00
Total Mar de Cristal		275.382,24
Ámbito general	Itinerarios y senderos	75.000,00
TOTAL INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS		4.940.263,85

Fuente: La Manga Consorcio

5.2. El Plan de Competitividad Turística de La Manga del Mar Menor “Turismo Náutico”

Uno de los objetivos del Plan del Turismo Español horizonte 2020 es revalorizar aquellos recursos que fomenten el equilibrio socio-territorial del turismo, creando nuevas estrategias de producto capaces de operar todo el año gracias a la diferenciación y especialización de los destinos turísticos. Partiendo de la base de que la nueva economía turística debe apoyarse en tres pilares fundamentales (conocimiento, innovación y captación de talento), el Plan del Turismo Español 2008-2012 propone tres programas operativos para la consecución de estos objetivos generales.

El eje Entorno Competitivo se articula en cuatro programas prioritarios: Programa Marco Normativo y Simplificación, Programa Cultura Cooperativa, Programa Planes Sectoriales de Competitividad y Programa Accesibilidad Turística, para generar un entorno óptimo para la creación y desarrollo de negocios turísticos competitivos e innovadores.

El Programa Planes Sectoriales de Competitividad tiene como objetivo general impulsar planes sectoriales de competitividad que mejoren la eficiencia y eficacia de los negocios mediante alianzas, entornos de colaboración y plataformas de gestión empresariales; y como objetivos operativos:

- Elaborar planes sectoriales de competitividad realizados con una diagnosis y metodología propia del horizonte 2020, que cuenten con la aprobación y apoyo de la Comisión Interministerial y de la Conferencia Sectorial de Turismo.

- Poner a disposición del sector turístico instrumentos técnicos de cooperación que permitan identificar sinergias y aumentar la competitividad y la innovación entre las empresas que ofertan una misma actividad turística.

Las líneas de acción tienen en cuenta dos hechos: por un lado el diseño, metodología e identificación de subsectores, y por otro los Planes Sectoriales de Competitividad.

En primer lugar es preciso disponer de una metodología específica para el diseño de los planes sectoriales de competitividad que, aprovechando la diagnosis realizada en el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, permita la elaboración de planes fundamentados mediante el entorno de colaboración adecuado. La metodología debe garantizar que en cada subsector se analicen, principalmente, las siguientes materias:

- Necesidades de conocimiento específicas y procesos críticos de gestión necesarios para la innovación y la atracción de talento.
- Análisis del entorno cliente-mercado, posicionamiento y respuesta para la mejora del valor en materia de productos y su comercialización.
- Relación de aspectos críticos en sostenibilidad medioambiental y social, así como propuestas de acción.
- Propuestas de mejora del entorno competitivo, marco normativo e incidencia en el sector de las diferentes políticas públicas.

A continuación se identificarán tres subsectores prioritarios para un reposicionamiento competitivo y se elaborarán y aprobarán tres planes sectoriales de competitividad con dicha metodología.

Los planes sectoriales de competitividad permiten promover encuentros y la creación de mesas técnicas en los principales subsectores de actividad, con el respaldo de las administraciones públicas, y con el fin de analizar y proponer las medidas necesarias para mejorar las condiciones de competitividad en cada uno de ellos. Para ello es preciso:

- Realizar un estudio periódico comparativo de las mejores prácticas en procesos de gestión, orientado a su aplicación en pymes turísticas.
- Definir un cuadro de indicadores de eficiencia en procesos de gestión que permita la comparación de empresas turísticas entre sí y con otros sectores.

También recoge el Plan del Turismo Español los retos pendientes turísticos españoles, que en el caso de La Manga del Mar Menor son el turismo de sol y playa, y el turismo náutico.

Para que el producto sol y playa español consiga atraer el mercado europeo de cara al horizonte 2020 deben tenerse en cuenta las tendencias sociodemográficas y posicionarse en un entorno competitivo donde se prevé una mayor segmentación de la demanda. A tal fin, España debe abordar, principalmente, los siguientes retos para el producto de sol y playa:

- Mejorar en aquellos aspectos que los turistas peor valoran del turismo sol y playa español: calidad paisajística y medioambiental, masificación y pérdida de identidad.
- Desarrollar una oferta con altos niveles de servicio en todas las actividades turísticas implicadas en el producto sol y playa, configurando una oferta combinada con servicios complementarios.
- Incrementar el valor del producto de sol y playa en los meses de invierno desde la especialización y diferenciación de los destinos en torno a tipos de turistas con un perfil menos estacional.
- Abordar la adaptación del sector a los nuevos canales de comercialización

Según el Plan, los principales retos que debe asumir el turismo náutico en los próximos años son:

- Mejorar el marco jurídico-administrativo para el desarrollo de esta actividad.
- Mejorar la calidad y profesionalidad en la prestación del servicio para la innovación en los productos y la creación de nuevas experiencias mediante su combinación con otras actividades.

La Mesa de Directores Generales de Turismo, celebrada en Oviedo el 20 de mayo de 2008, adoptó el documento denominado “Bases para el desarrollo del programa de desestacionalización y reequilibrio territorial”, en desarrollo del Plan de Turismo Español 2008-2012.

La Conferencia Sectorial de Turismo, celebrada en Madrid el 20 de enero de 2010, ratificó la aprobación de los nuevos planes de competitividad del producto turístico. A propuesta de la Consejería de Cultura y Turismo de la Región de Murcia se aprueba el Plan de Competitividad Turística de La Manga del Mar Menor Turismo Náutico 2010-2011.

Este Plan tiene como objetivo reposicionar La Manga como destino turístico, potenciando el turismo náutico como principal producto diferenciador frente a otros destinos de sol y playa, y además tiene que contribuir a la renovación de la imagen del destino “La Manga”. El coste de las 22 actuaciones previstas se cifra en tres millones de euros, que son aportados a partes iguales

por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Consejería de Cultura y Turismo de la Región de Murcia y La Manga Consorcio (Cuadro 3).

Cuadro 3
ACTUACIONES DEL PLAN DE COMPETITIVIDAD TURÍSTICA DE LA MANGA
“ESTACIÓN NÁUTICA” 2010-2013

Número	Título de la actuación	Importe total. Euros (€)
1	Red de miradores	180.000
2	Fachadas de edificios, elementos de arte y diseño	10.000
3	Señalización general del Plan	45.000
4	Mejora del Centro de Recursos Turísticos (Cabo de Palos)	50.000
5	Grandes eventos náuticos	670.000
6	Barco turístico ruta de pecios con visión submarina	561.000
7	Mejora de infraestructuras náuticas	210.000
8	Creación de paquetes turísticos náuticos	12.000
9	Creación de figuras de zonas de submarinismo Isla Grosa Farallón	12.000
10	Congreso Náutico	45.000
11	Eventos náutico festivos	120.000
12	Soporte información del producto en establecimientos	40.000
13	Creación de Mesa de Eventos y asistencia para promoción	60.000
14	Promoción y comercialización de paquetes turísticos náuticos	240.000
15	Web oficial turística de La Manga: imagen joven	15.000
16	Campaña de imagen de La Manga	600.000
17	Actuaciones de calidad para empresas náuticas	30.000
18	Jornadas de sensibilización de la población local	30.000
19	Seminarios empresariado semanas dinámicas	25.000
20	Cualificación Turística para empresas náuticas	30.000
21	Gerencia del Plan	0
22	Auditoría de seguimiento	15.000

Fuente: Boletín Oficial del Estado. 13 de diciembre de 2010.

El viernes 19 de agosto de 2011 se instaló en la entrada de La Manga el monolito vertical a dos caras, con una altura de 4 m y una anchura de 1'5 m (Figura 3).

El elemento aporta como información el logotipo del Plan y la dirección web <http://www.lamangaturismonautico.es>. Según se informa es esta web, la importancia de este elemento, además de su labor informativa, reside en ser “el pistoletazo de salida” de las actuaciones del Plan.

Figura 3
CARTEL ANUNCIADOR DEL PLAN DE COMPETITIVIDAD TURÍSTICA “LA MANGA
TURISMO NÁUTICO”



Fuente: La Manga Consorcio

6. CONCLUSIONES

La Manga del Mar Menor cuenta con recursos naturales y tradición turística suficientes para ser un destino turístico durante todo el año, y de este modo romper con la acusada estacionalidad que tanto le afecta.

Hasta hace unos años las administraciones municipales a las que pertenece, Cartagena y San Javier, no se habían preocupado por la prestación de servicios de calidad en un territorio que cada vez cuenta con mayor número de población residente.

Ante esta situación, a mediados de los años noventa se genera un movimiento ciudadano que considera que para resolver esta cuestión lo mejor es reivindicar un ayuntamiento propio, que se denominaría “Dos Mares”. Para ello presentan un expediente de segregación a los Ayuntamientos, de estos va a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y ésta lo envía al Consejo de Estado.

La resolución del Consejo de Estado dictamina que no procede la segregación. Pero la petición de los vecinos de La Manga sirve para que en la citada resolución se indique que deben explorarse fórmulas de cooperación y coordinación entre las distintas administraciones con competencias sobre el territorio de La Manga del Mar Menor, sin excluir posibles iniciativas de tipo consorcial.

Esta propuesta ha servido para la creación por parte de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los ayuntamientos de Cartagena y San Javier del consorcio administrativo La Manga Consorcio. Sus actuaciones se centran en dar servicios a los ciudadanos y en realizar inversiones en infraestructuras, ya que cuenta con personalidad jurídica propia. Esto le permite llevar la gestión directa de los dos planes que se están desarrollando en La Manga en la actualidad: El Plan de Infraestructuras, Equipamientos Turísticos y Accesibilidad; y el Plan de Competitividad Turística La Manga Estación Náutica, con el fin de reducir la estacionalidad del turismo de sol y playa.

Aunque este espacio está muy colmatado por la abundancia de edificios, preferentemente residenciales, su potencial turístico no está agotado. Ambos planes pretenden revitalizar este territorio. Es preciso reconocer que son fruto del buen entendimiento entre las administraciones. Planteamiento muy acertado ya que La Manga del Mar Menor merece un gran tratamiento y necesita de importantes recursos económicos; pero también imaginativos para “seguir vendiéndose”.

Por tanto, resulta apasionante investigar sobre un territorio que pretende refundarse y que desde hace años está apostando por la calidad. Una prueba de ello es la construcción, después de muchos años, durante la primera década de este siglo, de dos hoteles de cuatro estrellas y la remodelación de todos los antiguos de esta categoría. La inclusión de La Manga del Mar Menor como estudio de caso en el Proyecto de Investigación dirigido por el Dr. J. Fernando Vera Rebollo “Metodología, criterios y aplicaciones para la configuración de clusters en áreas turísticas consolidadas: innovación, complementariedad y competitividad territorial” permite profundizar en el análisis territorial del turismo en un espacio muy singular del Mediterráneo.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉS SARASA, J.L. (1994): “Región de Murcia”. En CARRERAS VERDAGUER, C. y GARCÍA BALLESTEROS, A. (Dir.) *Geografía de España*, Barcelona, Océano-Instituto Gallach, vol. 13, pp. 2.410-2.541.

ANDRÉS SARASA, J.L. (1995): *Urbanismo contemporáneo: la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia.

ESPEJO MARÍN, C. (2001): “La Manga del Mar Menor”. En *La actividad turística española en 2000*, Castellón de la Plana, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, pp. 507-511.

ESPEJO MARÍN, C. y GARCÍA MARÍN, R. (2011): “Intentos de gobernanza de un espacio mediterráneo sometido a gran presión: el caso del Mar Menor en Murcia”. En FARINÓS, J. (Ed. y Coord.) *La Gestión Integral de Zonas Costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Valencia, Universitat de Valencia, pp. 291-319.

FRANCO SANTO-DOMINGO, J.M. (Coord.) (2004): *Estudio sobre la mejora del modelo turístico de La Manga del Mar Menor*, Consorcio Administrativo La Manga Consorcio (Inédito).

GALIANA MARTÍN, L. y BARRADO TIMÓN, D. (2006): “Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España”, *Investigaciones Geográficas*, nº 39, pp. 73-93

PÉREZ RUZAFÁ, A. y MARCOS DIEGO, C. (2003): “El Mar Menor”. En ESTEVE, M.A. ET AL. (Eds.) *Los recursos naturales de la Región de Murcia. Un análisis interdisciplinar*, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 404-411.

VERA REBOLLO, J.F. (1991): “El turismo”. En *Atlas Región de Murcia*. Murcia, Comunidad Autónoma y diario La Opinión, pp. 301-312.

LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS DESTINOS CONSOLIDADOS DEL LITORAL CASTELLONENSE: EL CASO DE BENICÀSSIM¹ (CASTELLÓN, COMUNITAT VALENCIANA)

Autores:

Diego López Olivares

Universitat Jaume I

dlopez@his.uji.es

Juan Bautista Ferreres Bonfill

Universitat Jaume I

ferreres@his.uji.es

Resumen

Los cambios detectados en los hábitos de la demanda, la cual es cada vez más exigente con el destino turístico en su dimensión global y turística, obliga a reestructurar y en algunos casos a reinventar los destinos turísticos consolidados para que éstos sean sostenibles y competitivos. Este es el caso de los destinos turísticos del litoral castellonense, que se encuentran en diferentes generaciones de estrategias de cambio. Unos en etapa de renovación propia de la década de los ochenta; otros en estrategias de singularización, con la creación y diferenciación de producto, propia de los años noventa; y algunos realizando acciones de sostenibilidad en torno al patrimonio natural y cultural. En cualquier caso siguen necesitados de renovación, corrección de déficits urbanos, mejora de su imagen, etc. En esta comunicación tratamos de abordar estas problemáticas en los destinos litorales castellonenses, analizando las acciones realizadas en esos destinos y proponiendo estrategias de renovación en especial del destino turístico de Benicàssim, el cual es objeto de estudio en el marco del Proyecto “Renovestur” (Plan Nacional de I+D+i 2008-2011), realizado por el Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante. Proyecto del cual somos partícipes.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación CSO-00613 MICINN, Plan Nacional de I+d+i, sobre renovación de los destinos turísticos consolidados del litoral, que se lleva a cabo en el Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante y en el que también participan investigadores de las universidades de Valencia (Dpto. de Geografía) y Jaume I de Castellón (Laboratorio de Estudios, Ordenación y Planificación de Espacios Turísticos). El proyecto pretende aportar un nuevo marco de análisis para la evolución de los destinos turísticos, a partir de una valoración crítica de la teoría del ciclo de vida del área turística y el análisis de tres estudios de caso de destinos litorales de la Comunitat Valenciana: Benidorm, Gandia y Benicàssim. Un marco de análisis de carácter integral y no exclusivamente sectorial-turístico, de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible, basado en las aportaciones recientes de los indicadores de sostenibilidad turística y en el análisis comparado de destinos turísticos.

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios detectados en los hábitos y motivaciones de la demanda son cada vez más exigentes con el destino turístico tanto en su dimensión global como turística. Ello obliga sobre todo a los destinos litorales de turismo de masas consolidados o maduros a la puesta en marcha de estrategias de reestructuración más o menos concretas entorno a infraestructuras, equipamientos hoteleros, imagen comercial, etc., presentándose las actividades recreativas como impulsoras de las nuevas dinámicas. Estos cambios han dado lugar desde finales de los años ochenta del siglo pasado a importantes transformaciones, incrementándose la complejidad de los sistemas territoriales turísticos (Antón y González, 2008). Esto es lo que está ocurriendo en algunos destinos mediterráneos de turismo de masas (Antón, 2011), los que están constituyendo piezas fundamentales del entramado turístico internacional en constante y compleja recomposición (Vera y Baños, 2010). A ello también ha contribuido el incremento de la segunda residencia en algunos destinos sobre todo cuando han tenido cierto carácter innovador y productivo con nuevas y múltiples funciones que han aportado importantes aspectos a las estructuras territoriales donde se ubican.

Todo ello estaría en la línea que apunta Agarwal (2002 y 2011) en su teoría de la reestructuración de los destinos. Para esta autora los destinos no tienen necesariamente que entrar en una situación de madurez irreversible (refiriéndose al modelo de Butler, en el ciclo de vida del destino turístico, 1980), ya que aquéllos pueden rejuvenecerse integrando una fase de reorientación para adecuarlos a las tendencias del mercado. No obstante, para actuar lo importante es detectar las causas del declive o madurez (Agarwal, 2005) ya que las consecuencias que apreciamos tan sólo constituyen los signos del declive. Para lo cual es necesaria la aplicación de metodologías científico-técnicas que traten la temática desde una perspectiva integral que vaya más allá del enfoque estrictamente sectorial-turístico. No obstante, los destinos maduros no tienen soluciones definitivas (Hernández y Santana, 2010) ni a priori posicionamientos deterministas.

Al respecto, el litoral castellanense en su producto de “sol y playa” viene marcado, al igual que el resto del litoral valenciano, básicamente por las actividades relacionadas con la construcción inmobiliaria y los componentes especulativos asociados a la compraventa de suelo y viviendas (Obiol y Pitarch, 2011); lo que ha ido en detrimento de generar escenarios para la prestación de servicios turísticos, ocio y recreación. Ello se refleja en la mayor presencia de promotores inmobiliarios y un déficit en emprendedores turísticos. Por lo tanto, la realidad territorial del litoral se encuentra más ligada en su productividad a la función residencial (predominio del

alojamiento no reglado), renunciando de ese modo a un desarrollo turístico más genuino y competitivo.

Desde la base territorial en el Plan de Espacios Turísticos, el litoral castellonense participa de tres espacios turísticos, el Litoral del Maestrat, Litoral y área urbana de Castellón, y La Plana Baixa Litoral. En esta aportación se procederá en primer lugar a caracterizarlos, a detectar las problemáticas existentes, y por último se reflejarán las acciones realizadas recientemente, entre 2009 y 2011, al igual que las pendientes de desarrollar en materia de infraestructuras, medio ambiente, urbanismo, etc., con incidencia bien en la renovación de destinos consolidados, o en la reestructuración. En el caso concreto de Benicàssim y siguiendo la misma línea de análisis, se incidirá sobre cuatro indicadores que se han considerado básicos para determinar el grado de renovación que experimenta el destino, siendo los recursos territoriales turísticos, la oferta de alojamiento reglada, la dinámica comercial y por último, dada la intensidad del desarrollo turístico-residencial, la actividad urbanística. En este municipio la observación indirecta sobre las licencias de obras, y datos del comercio minorista, han sido completados con entrevistas a los agentes sociales del ámbito de estudio realizadas entre los meses de marzo y julio de 2010.

2. EL LITORAL CASTELLONENSE: CARACTERIZACIÓN, PROBLEMÁTICAS DETECTADAS Y ACCIONES

El litoral castellonense con bastantes limitaciones ha seguido la renovación de sus espacios turísticos en el marco de los planes estratégicos de ámbito regional, caso del Plan de Espacios Turísticos de la Comunitat Valenciana, el Plan de Competitividad del Sector Turístico de la Comunitat Valenciana 2009-2011, o el Plan de Marketing 2009, documentos que se han integrado en el Plan Estratégico Global del Turismo de la Comunitat Valenciana 2010-2020. Entre los ámbitos litorales hemos distinguido tres: El Litoral del Maestrat; El Litoral y área urbana de Castellón; y La Plana Baixa Litoral.

2.1. El Litoral del Maestrat

Este espacio turístico en su franja litoral se caracteriza por constituirse el área de mayor especialización turística castellonense donde sobresalen por la oferta de plazas de alojamiento regulado Peñíscola y Alcalà de Xivert, y a mayor distancia las dos cabeceras comarcales de Vinaròs y Benicarló, aunque el predominio de la segunda residencia es abrumador. Se trata de un tramo litoral conformado desde criterios físico-naturales por dos unidades morfoestructurales, el Pla de Vinaròs –Benicarló y la Serra d’Irta. Así, el soporte territorial, objeto del turismo, ha incidido en los modelos de desarrollo turístico de estos destinos. En el

caso de Peñíscola es la extensión de su playa Norte, unido a una escasa diversificación de la economía local en la etapa de despegue del turismo y la proximidad del núcleo de población a la línea de costa, lo que ha propiciado una intensificación del desarrollo turístico-residencial, bien en bloques de apartamentos en la playa Norte o en urbanizaciones en la Serra d'Irta. Por el contrario Vinaròs, Benicarló y Alcalà de Xivert asisten a un desarrollo turístico de carácter extensivo condicionado en los dos primeros municipios por el déficit de playas de arena fina y la diversificación de la economía local, de ahí que la actividad turística tenga un carácter complementario. Por el contrario, en Alcalá de Xivert las características físico-naturales en su núcleo marítimo de Alcossebre facilitaron el desarrollo de la mayor parte de su costa entorno a sus playas de arena fina.

Entre las problemáticas detectadas conviene remarcar la ralentización en revisar el planeamiento urbano en Peñíscola y Benicarló; en este sentido, en Peñíscola aún se encuentra en vigor el PGOU de 1977, siendo el más antiguo del litoral valenciano. Ello favorece la presión urbanística en este litoral norte (López y Ferreres, 2011). En cuanto a las infraestructuras, la carretera nacional N-340 entre Vinaròs y Peñíscola está muy saturada y no existe una vía litoral que comunique los tres destinos, además se le otorga un papel marginal al transporte público existente, lo que genera una dependencia excesiva de la movilidad motorizada. Respecto a la planta hotelera es débil su reestructuración, ya que salvo en Peñíscola donde los hoteles de cuatro estrellas representaron en 2010 el 68,4% (Conselleria de Turisme, 2011) en el resto municipios dominan las categorías, con cierta singularidad de tres y dos estrellas. En ello incide la escasa puesta en valor turístico de los recursos, caso de los centros históricos, el Parque natural de la Serra d'Irta y de la zona húmeda de l'Albufereta, y la acentuada regresión costera que afecta al recurso básico de las playas y calas.

Al objeto de hacer frente a algunas de las problemáticas citadas, se están realizando una serie de acciones, que en el caso de Vinaròs se reduce a la elaboración de un catálogo de patrimonio natural y cultural que sirva como punto de partida para la revisión y modificación del PGOU. Por otra parte conviene señalar que el actual periodo recesivo ralentiza la construcción del vial que debe articular la zona urbano-turística de la costa norte, a cargo de las empresas que deben desarrollar los 21 Programas de Actuación Integrada (PAI) presentados.

Sin embargo, la actuación más emblemática que actualmente se lleva a cabo es la mejora del paseo marítimo, sobre un frente litoral de 600 metros, con el objeto de darle un carácter más peatonal, creándose una gran superficie de uso público de 21.754 m², destacando la construcción de una gran pérgola, un túnel de acceso al aparcamiento subterráneo inaugurado en junio de 2011, y actualmente se está construyendo la oficina de turismo pero escasamente

integrada en la trama y en el paisaje urbano de la fachada marítima. Paralelamente se van a regenerar las dos principales playas, el Fortí y Fora Forat con un presupuesto de 6,8 millones de euros. Igualmente se prevé al objeto de mejorar la imagen del paseo marítimo unificar el mobiliario y el entoldado de los bares y restaurantes.

También en el puerto de Vinaròs se ha creado el Punto de Acceso al Mar que posibilitará el desarrollo de la náutica deportiva para embarcaciones pequeñas que no pertenezcan a ningún club, encontrándose pendiente el proyecto de remodelación del puerto y la construcción de la nueva lonja.

Igualmente Vinaròs plantea acciones futuras en costas, destacando el proyecto de construcción de una pasarela peatonal en la desembocadura del río Cervol; la segunda fase del paseo marítimo de la costa sur; el proyecto medioambiental de la desembocadura del río Sénia; y la construcción de un puente sobre el barranco Aiguaoliva para unir Vinaròs y Benicarló por la costa.

Por lo que respecta a Benicarló se está acometiendo la revisión del PGOU, habiéndose remitido en marzo de 2011 a las diversas administraciones el informe de sostenibilidad ambiental. De la propuesta de ordenación resalta la previsión de desarrollar la costa norte y la ampliación del puerto con capacidad para 706 amarres y 180 en marina seca; lo que ha suscitado temores en Peñíscola por la posible afección en el incremento de la regresión costera en su playa Norte. Asimismo, son interesantes las acciones previstas en la costa, donde conviene destacar por una parte el proyecto de Parque Litoral para la costa norte, y por otra en la costa sur se prevé que se inicien este año las obras de construcción del Paseo Marítimo Litoral Sur.

En cuanto a las acciones que inciden sobre la reestructuración del destino destaca la creación en 2008 de la Estación Náutica Benicarló-Peñíscola, alcanzado actualmente los 35 socios contribuyendo a dinamizar la práctica deportiva y las reservas hoteleras de ambos destinos. A su vez y directamente relacionado con la especialización en la oferta náutica, en diciembre de 2010 se firma el convenio de colaboración para ejecutar el Plan de Competitividad Turística Benicarló-Peñíscola: Producto Náutico. Actualmente se ha procedido a contratar la gerencia del Plan y entre sus futuras actuaciones destacan la creación del Club del Producto, con la incorporación de elementos diferenciadores en la oferta de alojamiento, restauración y ocio; la creación de rutas submarinas en la reserva marina de la Serra d'Irta y una ruta panorámica del litoral desde Benicarló.

En esta línea de puesta en valor de los recursos turísticos se llevan a cabo visitas “dramatizadas” en el yacimiento ibérico del Puig de la Nau; la puesta en marcha de un plan de señalización

turística; y la mejora de la calidad de sus playas con los tres certificados ISO 9001 y 14001 y EMAS, en las playas del Morrongo y la Caracola y la ampliación de los servicios de la playa del Gurugú, unificándose la imagen de los bares de playa.

Por último, en la dinamización del casco urbano, Benicarló dispone desde 1997 de una Agencia para el Fomento de Iniciativas Comerciales (AFIC) consolidándose como punto de conexión entre el Ayuntamiento y los comerciantes, además de desarrollar el Plan de Acción Comercial; y ha elaborado el Plan de Movilidad Urbana Sostenible, entre cuyas medidas destacan la regulación y control del acceso y estacionamiento en el centro urbano, el desarrollo y mejora de la oferta de los diferentes modos de transporte público, o la potenciación de estacionamientos disuasorios en las entradas a la ciudad.

En Peñíscola también se está produciendo la adaptación del PGOU, la cual se inició hace 10 años y se espera que en 2012 esté aprobado, actualmente se encuentra en fase de revisión por las diversas consellerías. En cuanto a la definición del modelo territorial, contempla la creación de cuatro campos de golf y la calificación a uso urbano de 2,5 millones de metros cuadrados, con una previsión de desarrollo capaz de albergar 200.000 habitantes. En materia de infraestructuras ligadas directamente a relanzar el producto de turismo náutico se encuentra el proyecto de un nuevo puerto deportivo, situado en el Racó Calent, al sur del tómbolo, con una capacidad para 826 embarcaciones. No obstante, la Dirección General de Paisaje, en sus alegaciones al proyecto, ha indicado que el dique de abrigo, con una altura de siete metros y medio sobre el nivel del mar, creará una pantalla visual al castillo, por lo que la Consellería de Infraestructuras debe ahora modificar el proyecto, encontrándose actualmente en fase de exposición pública el plan básico.

Desde 2009 la ciudadela cuenta con un Plan de Dinamización del Casco Antiguo que se articula sobre un modelo de desarrollo integrado, endógeno y participativo, integrando la cultura, el patrimonio, el turismo, y la habitabilidad de forma sostenible. Este documento se desarrolla a través de planes de acción dedicados al patrimonio e infraestructuras y servicios culturales; a la calidad ambiental; la dinamización turística; la ordenación urbana; la mejora de la calidad de vida; y la gestión comercial.

En Alcalà de Xivert las principales acciones en su núcleo marítimo de Alcossebre que inciden sobre la renovación turística se ciñen al acondicionamiento del paseo de la playa El Carregador y la ampliación del Paseo Marítimo en la playa de Las Fuentes hasta el Faro y su continuación como senda hasta Cala Blanca, ya en el ámbito del parque Natural de la Serra d'Irta. En este espacio natural protegido también cabe señalar el acondicionamiento de la Ermita de Santa

Llúcia, mejorando su accesibilidad, y la habilitación de una zona como parking para mejorar la accesibilidad de los visitantes al parque.

Además de las referidas acciones a escala municipal, actualmente se lleva a cabo la construcción de la variante de la carretera N-340 entre Peñíscola, Benicarló y Vinaròs. Así, sobre el antiguo trazado se prevé la construcción de un bulevar metropolitano que unirá los tres destinos, de acuerdo con las directrices de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Asimismo desde los tres municipios se insiste en mejorar la conectividad por la costa, una reivindicación ya histórica, a través de un parque litoral entre Vinaròs y Benicarló que a su vez conectaría con Peñíscola.

2.2. El litoral y área urbana de Castellón

Este espacio en su tramo litoral se identifica por prevalecer un desarrollo turístico-residencial en sus principales destinos, Benicàssim, Oropesa y en el Grau de Castellón que genera una serie de problemáticas que inciden en la reestructuración de estos destinos. En cuanto a ellas, en este apartado nos ceñiremos más a los destinos de Oropesa y del Grau de Castellón, dado que se dedica un apartado específico a Benicàssim, que, como se ha adelantado, ha sido uno de los tres destinos consolidados objeto de estudio en el proyecto de investigación. Así, la caracterización del medio físico natural viene condicionada por las últimas estribaciones del Desert de les Palmes en Benicàssim que sirven de separación entre el Pla de Oropesa-Torreblanca y La Plana.

Oropesa y Benicàssim comparten un modelo de desarrollo urbano-turístico de carácter intensivo, caracterizado por una oferta de marcado carácter residencial la cual supera al alojamiento reglado, traducida, atendiendo a criterios urbanísticos de ocupación del suelo, en aprovechamientos que originan desarrollos de alta densidad, entre 100 y 300viv/Ha, y de muy alta densidad donde se superan las 300viv/Ha. En el caso de Oropesa tiene sus inicios en la ausencia de criterios racionales de ordenación del frente costero, generando la aparición de bloques de apartamentos en altura que aprovechan el valor paisajístico de la montanyeta de Sant Josep y la proximidad de la playa de la Concha. Este desafortunado inicio cobra intensidad con la aprobación del PGOU de 1972 y el actual de 1982, en proceso de revisión, reproduce el modelo expansivo anterior hasta el límite con Torre de la Sal, lo que ha possibilitado la aparición del complejo turístico de Marina d'Or. En cambio, el Grau de Castellón se caracteriza por presentar un modelo complejo derivado del dinamismo de esta área pero sin vinculación turística, provocando tensiones territoriales, dada la competencia por el espacio y la concurrencia de intereses antagónicos en la creación de las estructuras de desarrollo. En este

sentido, al norte del puerto el planeamiento destina el espacio al uso turístico aprovechando la progradación del frente costero con ordenación de manera bastante acertada en la playa del Pinar atendiendo a la trama urbana y la concentración de equipamientos; en cambio desde el aeródromo, al norte del Pinar, hasta el límite con Benicàssim la estructura traduce una progresiva espontaneidad en las actuaciones dada la simplicidad de red viaria, los vacíos edificatorios intermedios y la ausencia de equipamientos. Esta espontaneidad se intensifica hacia el interior en la marjalería, plasmada en la ocupación urbanística anárquica de esta zona húmeda de alto valor ecológico y agrícola a través de viviendas unifamiliares de segunda residencia.

En estos tres destinos se identifican una serie de problemáticas caso de la saturación de la carretera nacional N-340 entre Castellón y Oropesa; una deficiente ordenación del territorio desde la perspectiva supramunicipal; excesiva ocupación del territorio por viviendas secundarias y escasa oferta de alojamiento hotelero de calidad con predominio de hoteles de tres y dos estrellas; disminución de las plazas de camping por la presión urbanística; e insuficiencia de recursos hídricos de calidad para atender la excesiva programación de suelo. Asimismo, es escasa la creación de productos estructurados de oferta complementaria, caso del turismo cultural, náutico, de naturaleza, etc.

No obstante, a pesar de las problemáticas detectadas en estos destinos se están llevando a término acciones que inciden sobre la renovación del destino. Así, en el caso de Oropesa y en lo que respecta al planeamiento, en enero de 2011 la corporación municipal ha procedido a la aprobación provisional de la revisión del PGOU de 1982, encontrándose actualmente en la segunda fase dedicada a la elaboración del desarrollo de la trama urbana. El nuevo modelo alberga, junto con el municipio vecino de Cabanes, el mayor PAI de la provincia de Castellón (18 millones de metros cuadrados), Marina d'Or Golf, el cual fue aprobado en 2010; sin embargo, el actual periodo recesivo ha provocado a que se haya solicitado una ampliación del plazo de urbanización de 5 a 8 años que ha sido aceptada por la Comisión Territorial de Urbanismo en mayo de 2011. Por otra parte, se sigue apostando por la calidad de sus recursos turísticos básicos, es decir las playas, implantándose en todas la ISO 14001 y que han sido galardonadas con la bandera Qualitur, además la playa de la Concha cuenta con la Q de Calidad Turística y Bandera Azul. A su vez, se prosigue en la remodelación de las calles del casco antiguo que contribuyen a mejorar su imagen y refuerzan los recursos turísticos que alberga, caso del castillo, museos o el centro de interpretación Naturhiscope. En el borde litoral se contemplan dos actuaciones por el Ministerio de Medio Ambiente, la primera prevé la retirada y demolición del vial y otros elementos existentes en las playa de Morro de Gos y Les Amplàries, la regeneración del sistema dunar y la construcción de un paseo peatonal y de un vial lento para

paso de vehículos; y por otra, en el extremo sur la regeneración y la mejora de la accesibilidad de les Platgetes de Bellver.

En el Grau de Castellón sobresalen las acciones de integración del puerto con la ciudad, como la realizada en la zona pública del puerto, acogiendo el mayor complejo de ocio de la provincia, donde se combina una oferta de restauración, comercial y de cines; esta oferta se ha ampliado con la apertura de Gran Casino Puerto Azahar. Además recientemente alberga en su fachada norte el Impala SportClub, la mayor instalación de deportes de raqueta de Castellón, y con la previsión en este club deportivo de una zona de piscinas, Spa, restaurantes, etc., que desde la óptica territorial y de ocio darán continuidad a la playa del Pinar y contribuyendo a dinamizar esta área. En cuanto a la náutica deportiva se ha renovado y ampliado el Club Náutico, y se ha construido una nueva marina.

2.3. La Plana Baixa Litoral

Los principales destinos litorales de este espacio turístico son Burriana, Nules y Moncofa, presentando un desarrollo de carácter turístico incipiente, ya que se incorpora al desarrollo turístico en el último boom de la construcción 1997-2007. No obstante, este espacio se caracteriza por tener como condicionantes físico-naturales el déficit de playas de arena fina y una morfología llana en el área interna de la playa que contrasta con los espacios deprimidos que corresponden a la marjal de Nules-Burriana, los cuales frenaron el desarrollo en la etapa de despegue del turismo de masas, y también contribuyendo a ello el alto valor productivo que tiene el espacio agrícola dedicado al regadío intensivo. Por otra parte en este espacio la característica de los tres destinos, es que sus núcleos se hallan alejados de la costa y separados por superficies de cultivo o espacios deprimidos, viéndose reducida la conexión viaria a raíz de estas barreras naturales por una o dos vías locales que parten de las cabeceras municipales. Ello condiciona que el desarrollo se lleve a cabo de manera longitudinal y paralelo a la costa y con escasa profundidad, a modo de ensanche a partir de los barrios marítimos de pescadores que actúan como célula original. Estos condicionantes también propician que la ordenación urbanística de la costa se efectúe con retraso ya que no es hasta la década de los ochenta del siglo XX cuando se redactan los instrumentos de planeamiento, con el objetivo de controlar los desarrollos incipientes surgidos con anterioridad.

En cuanto a las problemáticas existentes y como consecuencia del débil desarrollo, ha propiciado que en la anterior etapa expansiva se haya programado una excesiva cantidad de suelo a través de Programas de Actuación Integrada (PAI) a menudo ligados a instalaciones de

golf, superando el modelo de desarrollo que emana de los instrumentos de planeamiento en vigor, lo cual ha obligado a que actualmente se esté revisando en los tres destinos. Asimismo existe presión urbanística sobre la zona húmeda de la marjal de Nules-Burriana. Por su parte el déficit en superficie de playas de arena fina incide sobre la débil oferta de alojamiento hotelero, y por lo tanto sobre la creación de un producto de sol y playa competitivo, predominando la demanda local o comarcal ante la débil oferta de productos estructurados. Pese a la potencialidad de los recursos histórico-artísticos no se ha conseguido crear un producto de turismo cultural, siendo muy escasos los productos de oferta complementaria.

Respecto a Burriana la reestructuración que lleva a cabo se traduce en la revisión del PGOU iniciada en 2006, pero el proceso se ha ralentizado ya que en 2009 la Conselleria obligó a reducir en 4 millones de metros cuadrados la superficie prevista de suelo urbanizable. Estos trámites han conducido a que en 2011 se elabore la evaluación ambiental estratégica del PGOU, que sustituye al concierto previo. Sobre el nuevo modelo de ordenación, la acción de mayor envergadura que se lleva a cabo es el PAI Sant Gregori con una superficie de 2,5 millones de metros cuadrados que alberga un campo de golf y entre 4000-6000 viviendas, iniciada en enero de 2011 una vez finalizada la reparcelación. Su desarrollo conlleva que la empresa urbanizadora se encargue de la construcción de un paseo Marítimo de más de dos kilómetros y la regeneración de todo el frente costero para generar una playa de fina arena. Le seguirá el PAI Santa Bárbara, ubicado entre el anterior y la desembocadura del río Millars, donde se prevé la construcción de un campo de golf y una marina, sobre una superficie de 3,4 millones de metros cuadrados y 5000 viviendas, aunque actualmente esté a expensas de incorporarse a la revisión del PGOU. La revisión del PGOU también integrará el Plan Especial del Parque Marítimo de la Playa de El Arenal, con el objetivo de ordenar y mejorar de la fachada marítima incluyendo el frente portuario, cuyo desarrollo contempla un parque de 250.000 m², una nueva marina con capacidad para 282 amarres, un paseo marítimo, el uso terciario donde se contempla el hotelero y recreativo, y un bulevar. Por último el nuevo PGOU debe contemplar el Plan Especial de la Marjal, al objeto de acometer una ordenación de la zona húmeda de la marjal de Nules-Burriana; y el PRUG del Paisaje Protegido de la desembocadura del río Millars.

En materia de infraestructuras, Burriana destaca el proyecto de desdoble de la carretera que une el casco urbano con el puerto; y en éste el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios aprobado en enero de 2011, al objeto de planificar y ordenar los usos portuarios, mejorar su integración con el entorno urbano, y potenciar el carácter deportivo y de ocio, ya que es el único punto apto para su desarrollo en el tramo costero entre Castellón y Sagunto, lo que implicará la ampliación de la infraestructura náutico-deportiva. Asimismo al sur del puerto se prevé la creación de una playa de 800 metros de longitud y 45 de anchura media en la Serratella, fruto

del proyecto de regeneración aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, que incluye un dique escollera de 258 metros de longitud frente a la actual Estación Depuradora de Aguas Residuales.

Por último, se está elaborando el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Burriana y el entorno de Sant Blai, y en julio de 2011 se ha realizado la exposición del Plan de Participación Pública del Estudio de Integración Paisajística, en la que se plantea a los ciudadanos los usos que deben prevalecer en la plantas bajas, bien como garaje o debe fomentarse la instalación de comercios, de establecimientos de ocio, restauración; además de la aceptación de una peatonalización total o parcial del casco antiguo.

Respecto a Nules, tras un dilatado proceso se aprueba en marzo de 2011 la revisión del PGOU de 1987, y al igual que Burriana, está elaborando el Plan Especial de la Marjalera, al objeto de ordenar las casi 400 viviendas que se encuentran dentro la zona protegida, ya que está incluida en el Catálogo de Zonas Húmedas. Es también destacable el proyecto de encauzamiento del barranco El Torrent, en el tramo comprendido entre el puente de la antigua N-340 y el mar con, el objetivo de regenerar las playas situadas en el entorno de los canales de desagüe. Por otra parte se han finalizado las obras de recuperación y mejora del Paraje Natural Municipal de l'Estany, cuyo objetivo ha consistido en eliminar las infraestructuras y viales de servicio que afectaban al ámbito natural, al igual que la demolición de construcciones abandonadas y ampliar de este modo la superficie acuática.

En cuanto a la ordenación del frente costero, desde 2010 el Ayuntamiento de Nules ha mostrado su total disconformidad con la Dirección General de Costas que pretende realizar un nuevo deslinde del litoral en el término municipal. En enero de 2011 la corporación local aprueba el inicio del expediente para que la Dirección General de Patrimonio declare Bien de Relevancia Local las casas situadas en primera línea de playa, al objeto de protegerlas y evitar su derribo, al encontrarse dentro de DPMT. Sobre la puesta en valor de los recursos turísticos se realizan acciones como la Feria Medieval de la pedanía de Mascarell, aunque este conjunto amurallado precisa de actuaciones integrales. Si bien se prevé que el edificio que albergaba el antiguo Ayuntamiento sea restaurado para otorgarle un uso cultural; o la solicitud en 2011 de una subvención para la implantación de la UNE-EN 17001 de accesibilidad global en las playas.

Respecto al municipio de Moncofa, a pesar de la profusión de PAIs continúan en vigor las normas subsidiarias de 1981, ya que el nuevo PGOU sigue un dilatado proceso de tramitación iniciado hace cinco años. Sin embargo, en materia de infraestructuras y equipamientos urbanos cabe remarcar la inauguración en julio de 2011 de la plaza Ruiz Picasso, financiada a través de un Plan E catalogado de emergencia, incorporándose al DPMT 5.000m² fruto del derribo de los

edificios Chavarro y del hostel Pinche. Asimismo desde noviembre de 2010 se están ejecutando las obras de la nueva depuradora; y en mayo de 2010 se iniciaron las obras de la planta desalinizadora para dar servicio a este destino y a Xilxes, aunque ampliable a otros, caso de Nules o Almenara. Por último se prevé la construcción de un puente que enlazará los dos márgenes del río Belcaire para unir los PAIs Belcaire Nord y Belcaire Sud que se complementará con una pasarela peatonal.

En este espacio turístico y al objeto de dar una solución integral a la problemática común en todos los destinos del retroceso de la línea de costa, en julio de 2011 el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM) ha presentado el “Estudio integral de alternativas de actuación en el tramo de costa comprendido entre el puerto de Burriana y el puerto de Sagunto”. Además en las playas se contempla su regeneración a través del aporte de gravas y arenas, además de la construcción de diques de separación entre las diferentes zonas, para conseguir anchuras mínimas de 30 metros de superficie de playa.

3. LA RENOVACIÓN TURÍSTICA EN EL DESTINO CONSOLIDADO DE BENICÀSSIM (CASTELLÓN)

En este apartado y como ejemplo de destino consolidado, se ha elegido Benicàssim, por su marcado carácter residencial y por desarrollar un modelo urbano-turístico de carácter intensivo. En primer lugar se analizarán sus principales recursos turísticos, dado que se conforman en el elemento definidor del producto turístico, la oferta de alojamiento, la comercial y por último los procesos urbanísticos. Su análisis nos permitirá detectar las problemáticas existentes que afectan a la renovación turística y proponiendo las principales acciones e iniciativas para la reestructuración del destino.

3.1 Los principales recursos turísticos

Son las playas de Voramar y Almadraba los verdaderos núcleos históricos del turismo benicense, ya que presentan los escenarios más emblemáticos y el principal referente territorial turístico de Benicàssim, como lo atestiguan las construcciones veraniegas que se levantaron a partir de 1887, siendo el destino pionero del litoral castellanense. Ambas, junto con las playas de la Torres Sant Vicent, Els Terrers y Heliópolis, han facilitado la consolidación del destino a través de un producto de sol y playa de marcado carácter residencial, y en el que ha incidido la

apuesta por un desarrollo urbanístico de carácter intensivo en la sucesión de los diversos instrumentos de planeamiento urbano.

En lo que respecta al estudio de sus principales recursos turísticos, sin lugar a dudas, el incremento de eventos y acontecimientos programados en los últimos lustros ha mejorado sensiblemente su oferta turística e imagen, pero siguen siendo determinantes sus excelentes playas de arena fina, ya que localizan el desarrollo de la actividad turística. Como recurso natural-paisajístico y patrimonial, a ellas se une el parque natural del Desert de les Palmes, conformándose en uno de los valores más importantes del destino desde el punto de vista cualitativo. No obstante, se ha convertido ya a nivel internacional en todo un referente en la oferta de acontecimientos programados, desde el prestigioso Certamen Internacional de Guitarra “Francisco Tárrega”, hasta el festival de Habaneras, el de teatro, el festival nacional de Bailes de Salón y más recientemente el de Reggae Rototom Sunsplash. Pero sobresale por su trascendencia en la imagen del destino y presencia de visitantes en el Festival Internacional de Benicàssim (FIB) que presenta su primera edición en 1995 consolidándose hasta la actualidad.

De ahí que este destino junto a las ofertas de recursos turísticos tradicionales, presenta iniciativas innovadoras que inciden en la reestructuración, lo que obliga a coordinar adecuadamente los diferentes productos creados.

3.2 La oferta de alojamiento reglado y su renovación

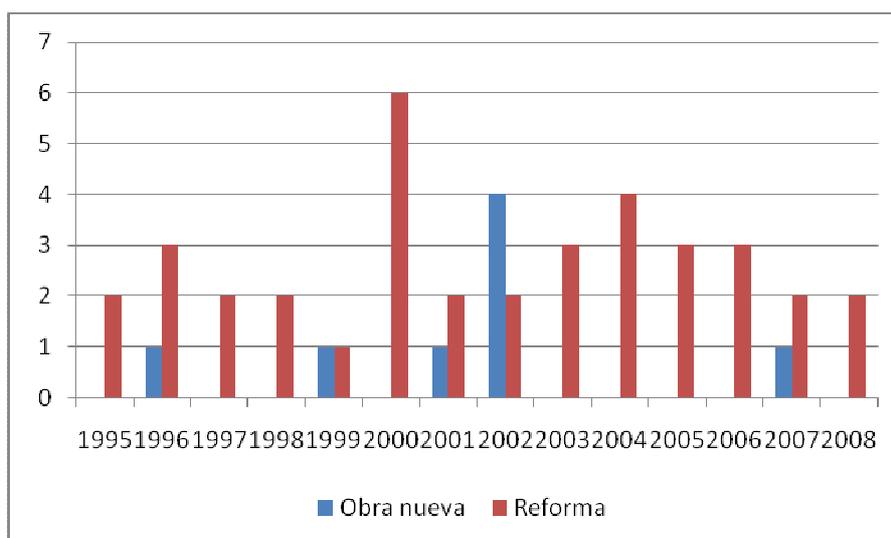
Benicàssim, desde un posicionamiento global en la Costa Azahar, y en cuanto al número de plazas con un total de 7.905 en 2010 (Conselleria de Turisme, 2011), distribuidas en 2.442 plazas hoteleras, 332 en hostales, 2.129 en apartamentos turísticos y 3.002 plazas en campings, se consolida en el cuarto destino por detrás de Peñíscola (24.765), Oropesa (15.648) y Alcalà de Xivert (10.906). En cambio, desde una perspectiva evolutiva, al comparar la actual oferta con la del año 1996, que representaba 10.192 plazas en establecimientos de alojamiento reglado, se constata una pérdida de 2.287 plazas, de ellas la mayoría en las tipologías de campings y apartamentos turísticos. Del análisis por tipologías en la oferta hotelera sus plazas se hallan distribuidas entre 15 establecimientos, los cuales prácticamente no han variado desde 1996, año en el que se registraban 16 hoteles. En cuanto a las categorías, prácticamente la mitad de la oferta corresponde a hoteles de categoría superior, es decir cuatro estrellas con el 45,29%, aunque bastante por debajo del principal destino castellonense Peñíscola que representan el 68,30, lo cual no se debe a la creación de nuevos establecimientos, sino al cambio de categoría de los ya existentes. En lo referente a los hostales, experimentan una tendencia prácticamente

invariable con 6 establecimientos. En la tipología de apartamentos turísticos se constata un descenso en los apartamentos de primera categoría, computando 36 en 2010 frente a los 54 de 2009, al igual que en los de segunda 392 unidades de apartamentos en 2009 y 383 en 2010. Por último, en los campings se detecta una reducción superior al 30% de la oferta de establecimientos entre 1996 y 2010, motivando esta situación la entrada en el mercado inmobiliario de sus terrenos.

En su distribución espacial el centro urbano de Benicàssim se caracteriza por concentrar el 33,33% de los establecimientos hoteleros del municipio, aunque de categorías inferiores, a las que se añaden la totalidad de hostales. En cambio en la costa norte, entre la Av. Barcelona y las Villas, se sitúa la oferta de mayor calidad tanto en lo que respecta a los establecimientos hoteleros como a los campings favorecidos a su vez por el entorno del área de Les Villes, “recorrido cultural de les Villes”, y por el paisaje del Desert de les Palmes. Destacar como oferta complementaria la puesta en valor del antiguo trazado del ferrocarril entre Benicàssim y Oropesa, transformándolo en vía verde que ha tenido una gran aceptación entre los amantes del paseo de ocio y cicloturistas.

En lo que respecta a la evolución y renovación de los establecimientos de alojamiento, su análisis se ha llevado a cabo a partir del estudio de las licencias de obras entre 1995 y 2008 (Gráfico 1). En primer lugar cabe significar que solamente se han detectado 45 licencias, de las que únicamente 9 son de obra mayor, y de éstas ninguna se ha destinado a la creación de nuevos establecimientos hoteleros, dedicándose la mayoría a ampliar la capacidad alojativa. El resto de licencias, 37, responden a obras de reforma, vinculadas bien a la mejora de la seguridad, a la adecuación de fachadas y la reforma de habitaciones. Sin embargo, cabe destacar que todos los hoteles de categoría superior, es decir de cuatro estrellas, han llevado a cabo algún tipo de iniciativa que ha incidido en su renovación (Cuadro 1). Asimismo y en lo que concierne a la concesión de distintivos de calidad, solamente 3 de los 15 hoteles se hallan certificados con la “Q” de Calidad Turística Española. Por su parte, en los hostales solamente 3 han llevado alguna renovación de las instalaciones, que se concreta en la adecuación del establecimiento o en la mejora de la imagen exterior. Al igual sucede en los establecimientos de campings, ya que sobre un total de 5 tan sólo 2 han realizado algún tipo de reforma, pese a que se consigue incrementar la demanda internacional y reducir la estacionalidad.

Gráfico 1: Evolución de las licencias de obras en el alojamiento reglado (1995-2008)



Fuente: Libro de Licencias de obras del Ayuntamiento de Benicàssim

Cuadro 1. Relación de establecimientos hoteleros, año de apertura y año de reforma (1995-2008)

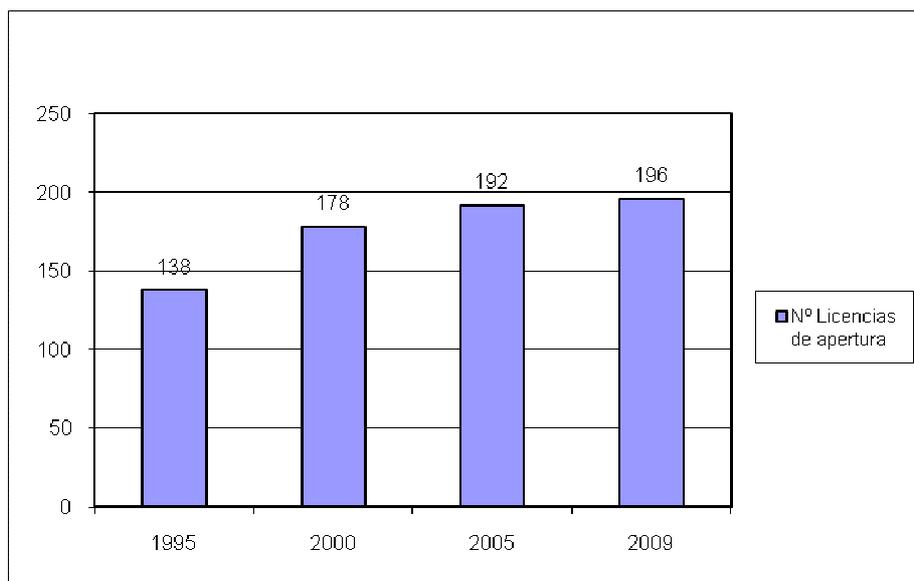
Establecimiento	Año de apertura	Año de reforma
Hotel Voramar	1931	1995-1996-2004
Hotel El Palasiet	1961	2002-2005
Hotel Felipe II*	1967	2005
Hotel Intur Azor	1967	1999
Hotel Intur Bonaire	1970	1997
Hotel Intur Orange	1971	1996-1998-2000-2003-2005-2006
Hotel Trinimar	1972	2005
Hotel Vista Alegre	1972	1995-1996-1997-1998
Hotel Tramontana	1972	-----
Hotel Bersoca	1973	2007
Hotel La Torre	1973	-----
Hotel Bosquemar	1973	-----
Hotel Montreal	1980	-----
Hotel Canadá	1987	-----

*El hotel Felipe II, en 2005 se reforma y pasa a ser Hotel Boulevard.

3.3. La dinámica del comercio minorista en la imagen del destino

Otro de los indicadores que nos permitirá calibrar el grado de renovación turística reside en la dinámica que experimenta el comercio minorista de Benicàssim. Así, su evolución a lo largo del periodo de 1995 a 2009 denota una tendencia positiva si bien tiende al estancamiento en los últimos cinco años (Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del comercio minorista en Benicàssim (1995-2009)



Fuente: Cámara Oficial de Industria, Comercio y Navegación de Castellón

Del análisis de la distribución espacial de la oferta comercial el casco urbano sigue aglutinando la mayor parte de la oferta comercial, el 65,8%, aunque va perdiendo peso específico en el conjunto del municipio a favor del área de costa. Así, en el casco urbano se mantiene como principal eje de la actividad comercial la calle Sant Tomàs, con una media de 42 comercios y una densidad de 13,21 establecimientos comerciales por cada 100m.de fachada, consolidando su posicionamiento y le sigue su prolongación en la Avenida Castellón. Como eje secundario paralelo a la calle Sant Tomàs, se sitúa la calle Báyer, cuya peatonalización ha incidido positivamente en la apertura de nuevos establecimientos. En el área de la costa, sobresale la Avenida Ferrandis Salvador que discurre paralela al frente costero de la playa Heliópolis y la playa Els Terrers, aunque presenta una dinámica negativa de la oferta a partir del año 2000 ya que se situó en 29 comercios frente a los 23 de 2009, denotando, dado que esta oferta se encuentra estrechamente vinculada a la actividad turística, la elevada estacionalidad del destino. La otra gran arteria que estructura la zona turística, la Avenida Jaume I, arroja un balance más

positivo que la Avenida Ferrandis Salvador por el hecho que esta zona intermedia entre el casco antiguo y la costa, absorbe población estable durante todo el año.

Desde criterios cualitativos el análisis de la imagen externa que ofrecen los comercios, si bien en el casco urbano algunos comercios se han renovado, no existe un tratamiento unitario e integrado de los elementos de comunicación visual en el paisaje urbano, caso de los rótulos, escaparates y el tratamiento de las fachadas, lo cual repercute negativamente en la calidad de la imagen. Por su parte el análisis de la imagen interna de los comercios se define en relación a los productos que se ofertan, se detecta un reforzamiento de la calidad en el casco urbano, sobre todo en los comercios de vestido, calzado y joyería, de los dedicados al cuidado de las personas y alimentación. Ello contrasta con la oferta excesivamente convencional en el área de costa incluso en las zonas próximas a la oferta hotelera de calidad, caso del área del Eurosol, lo cual no contribuye a generar una imagen identificativa y renovada.

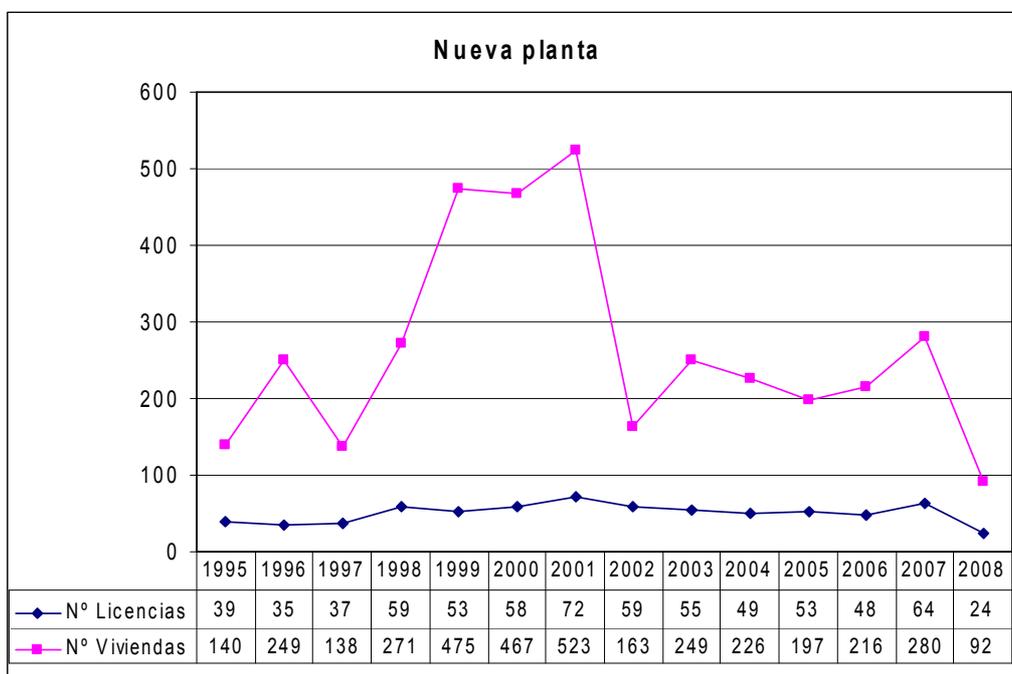
3.4 Los procesos de renovación de la escena urbana

En los destinos turísticos consolidados, caso de Benicàssim, donde la componente residencial cobra especial relevancia territorial ya sea en la creación de escenarios urbanos o en la reforma de los existentes, conduce a que sean objeto de estudio. El objetivo es averiguar por una parte si el destino apuesta por procesos de renovación o por la consecución de nuevas áreas urbanas; y por otra identificar en qué áreas operan dichos procesos y cómo se articulan con los principales elementos del sistema turístico, es decir, desde la oferta de alojamientos reglado, servicios, etc., a los propios recursos turísticos para generar dinámicas de producto. Así, para llevar a cabo este análisis se ha procedido a la explotación de las licencias de obra del período comprendido entre 1995 y 2008. Durante este periodo el cómputo global es de 3.338 licencias de obra, de las que 705 corresponde a nueva planta y que han supuesto la construcción de 3.726 viviendas, mientras que las licencias de obra menor o reforma ascienden a un total de 2.633, repartidas en 1.454 de reforma interior y 1.170 de reforma exterior (Gráfico 3). De ahí, que se constata una continuidad en el modelo urbano-turístico de carácter intensivo.

Al objeto de conocer desde criterios espaciales la distribución territorial de las licencias de reforma, se han establecido tres áreas diferenciadas. El casco urbano y su prolongación hasta la antigua línea del ferrocarril; la costa, destinada a albergar desarrollos urbanísticos vinculados a la actividad turística; y por último las urbanizaciones surgidas en el Desert de les Palmes. Así, el área más dinámica es la costa, ya que concentra el 67,71% de total de licencias, seguida del casco urbano con el 26.04%. Del análisis pormenorizado por zonas se constata que mientras en

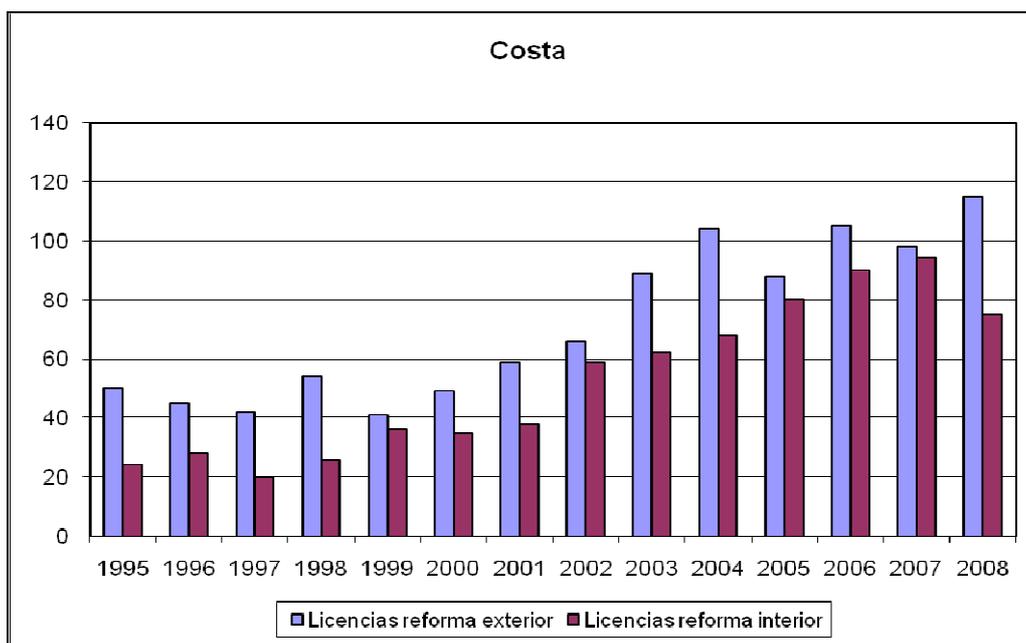
la costa y el Desert de les Palmes predominan las obras de reforma exterior (Gráfico 4), dado el predominio de las segundas residencias, donde se da más prioridad a las obras destinadas al acondicionamiento y mejora de imagen externa y seguridad sobre todo en las viviendas unifamiliares, en el núcleo urbano dominan las obras de reforma interior (Gráfico 5). En cuanto a su distribución entre las tres áreas delimitadas cabe destacar en el casco urbano el eje principal conformado por la calle Sant Tomàs y la Avenida Castelló; que además concentra la mayor parte de la oferta de alojamiento reglado y la oferta comercial. En la costa, los tres principales ejes longitudinales, la Avenida Ferrandis Salvador, la Gran Avenida Jaume I y la Avenida Barcelona, concentran casi el 30% de las obras de reforma exterior de esta área; sin embargo, son mínimas las obras de reforma exterior en el sector de mayor concentración de oferta hotelera, entre la Avenida Gimeno Tomás y la calle Les Barraques, lo cual repercute en la imagen y rentabilidad de los establecimientos de alojamiento al no generar escenarios urbanos diferenciados. Al igual sucede en la zona de las Villas, donde las escasas reformas no contribuyen a mejorar la imagen de esta área emblemática de Benicàssim y consecuentemente afecta sobre la oferta de alojamiento reglado.

Gráfico 3. Evolución del nº de licencias de nueva planta y de las viviendas a que han dado lugar (1995-2008)



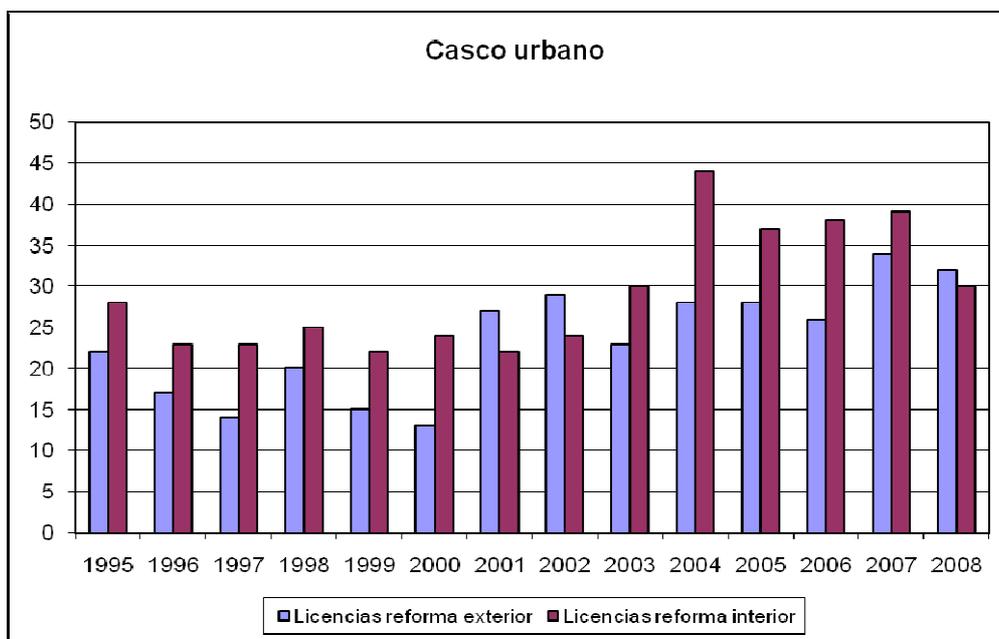
Fuente: E.P. a partir del registro de obras del Ayuntamiento de Benicàssim

Gráfico 4. Evolución de las licencias de obra de reforma en la costa de Benicàssim (1995-2008)



Fuente: E.P. a partir del registro de obras del Ayuntamiento de Benicàssim

Gráfico 5. Evolución de las licencias de obra de reforma en el casco urbano de Benicàssim (1995-2008)



Fuente: E.P. a partir del registro de obras del Ayuntamiento de Benicàssim

4. CONCLUSIONES

Los cambios detectados en la nueva demanda turística obligan a reestructurar los destinos turísticos para que sean más competitivos y sostenibles. En la reestructuración de los destinos es determinante la creatividad e innovación, sobre todo en aquellos de crecimiento rápido como los del litoral castellonense. En la actualidad se detecta una falta de rigor en la interpretación de los problemas y la ausencia de aplicaciones metodológicas de carácter integrado y global, ya que aún predominan los enfoques sectoriales turísticos. En el caso del litoral castellonense el predominio del alojamiento en segundas residencias o residencias turísticas sobre la oferta de alojamiento reglado, ha incidido de manera importante en el modelo turístico entorno al producto de “sol y playa”. Por lo tanto, un modelo productivo marcado por la construcción y la especulación de suelo en detrimento del alojamiento reglado. Todo ello se ha agravado por la ralentización del planeamiento urbano lo que ha tensionado el territorio, sin duda en ello ha incidido de manera importante el último boom de la construcción (1997-2007); de ahí el déficit importante de infraestructuras y de servicios propiamente turísticos. El predominio del alojamiento no residencial también ha influido en la falta de puesta de valor de los recursos y su transformación en productos más allá del de “sol y playa”, si bien las playas presentan en la mitad norte del litoral una alta calidad al implantarse las normas ISO 14001, consiguiendo la mayoría de ellas la concesión de banderas azules.

Respecto a Benicàssim, el alojamiento reglado presenta un acusado nivel de estancamiento en el crecimiento de la oferta hotelera, ya que el último hotel que se ha inaugurado corresponde al Hotel Residencia Canadá en 1987, establecimiento de dos estrellas, con lo cual Benicàssim se encuentra ante una oferta madura y con escaso dinamismo en la renovación de los establecimientos. También es preocupante el descenso de competitividad de los apartamentos por la pérdida de plazas de unidades de primera categoría. En este sentido, cabe destacar el déficit que experimenta el área del Torreón pese albergar superficies de playa de arena fina, al igual que el Desert de les Palmes que carece de oferta alojativa reglada. A su vez, en la dinámica comercial se produce un estancamiento en la apertura de nuevos establecimientos entre 2005-2009 y si además consideramos el incremento de la población residente nos indica una madurez de la actividad comercial y el fortalecimiento de la estacionalidad que conduce a un mayor incremento residencial de este destino, como lo atestigua la apertura de centros comerciales.

Así, en cuanto a las acciones a desarrollar en materia de recursos turísticos se deben mantener y cualificar la actividad turística apoyándose en los principios de sostenibilidad y competitividad, lo cual requiere racionalizar los procesos de crecimiento de la oferta, adecuándolos a la

capacidad de acogida de sus recursos naturales, culturales y de ocio recreativo. Al objeto de recualificar el producto de festivales, el incremento de servicios y alojamientos hoteleros es importante abordarlo de cara al futuro, sobre todo cuanto se tiene previsto proyectar en el espacio del FIB la Ciudad de la Música, que lleva aparejada una inversión en infraestructuras de 30 millones de euros y que por el momento se encuentra pendiente de ejecución. En este sentido, la situación de los hostales debería ser objeto de reflexión ya que la tendencia general, sobretodo en destinos litorales más competitivos, es negativa, como se desprende en los dos principales destinos de la Comunitat Valenciana; Benidorm con 3 hostales y 141 plazas, al igual que Peñíscola, 3 establecimientos y 98 plazas. En cuanto a la oferta comercial cabe plantear la posibilidad de potenciar en el casco urbano el eje secundario de la calle Báyer lo cual mejorará la estructura comercial y la imagen del municipio y además conectaría con el futuro bulvar.

En este sentido, cabe resaltar el proyecto de bulvar-parque central en el espacio que ocupaba la antigua estación e infraestructuras del ferrocarril, con un coste que ronda los 10 millones de euros. En este proyecto se ha realizado un estudio de movilidad urbana sostenible y un plan de peatonalización del centro histórico. Sin embargo, se encuentra paralizado ya que su ejecución está supeditada al 10% de la cesión de terrenos al Ayuntamiento por el desarrollo de diversos Programas de Actuación Integrada. En la mejora del frente costero, destaca el nuevo paseo marítimo entre las playas de Els Terrers y la de la Torre Sant Vicent, financiado íntegramente por el Ministerio de Medio Ambiente con una inversión cercana a los 8 millones de euros.

En definitiva, la gestión de los municipios turísticos y la nueva gobernanza se presentan como factores clave para el futuro de los destinos consolidados. Para ello es necesaria la aplicación de nuevas figuras asociativas, caso de los consorcios, sociedades mixtas público-privadas, etc., aunque para que sean efectivas es imprescindible que se les dote de los adecuados instrumentos de gestión.

5. BIBLIOGRAFÍA

AGARWAL, (2002): "Restructuring seaside tourism: the resort life cycle". *Annals of Tourism Research*, 29 (1): 25-55.

AGARWAL, S. (2005): "Global-local interactions in English Coastal Resorts: theoretical perspectives", *Tourism Geographies*, 7 (4): 351-372.

AGARWAL, S. (2011): "Understanding the resort economy: a methodological approach", *Renovación de destinos turísticos consolidados*. LÓPEZ, D. (Ed.). Tirant lo Blanch, Valencia: 15-22.

ANTON, S. (2011): "Dinámicas de reestructuración de los destinos turísticos litorales del mediterráneo. Perspectivas y condicionantes". LÓPEZ, D. (Ed.). Tirant lo Blanch, Valencia: 23-40.

ANTON, S. y GONZALEZ, F. (Coords. 2008): *A propósito del turismo. La construcción social del espacio turístico*. Edicions UOC. Barcelona.

BUTLER, R.W. (1980): "The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources". *Canadian Geographer*, 24: 5-12.

CONSELLERIA DE TURISME (2011): *Oferta turística municipal y comarcal de la Comunitat Valenciana*. 2010. Generalitat Valenciana. Valencia.

GONZÁLEZ, F. (2008): "El papel de los destinos turísticos en la transformación socio-demográfica del litoral mediterráneo español". *Boletín, AGE*, 47: 79-107

HERNÁNDEZ, R y SANTANA, A. (Coords.2010): *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna.

LÓPEZ, D. y FERRERES, J.B. (2011): "Los procesos de antropización y sus efectos en las playas del norte de la Comunitat Valenciana". *Cuadernos de Turismo*, 27: 581-597.

OBIOL, E. y PITARCH, M.D. (2011): "El litoral turístico valenciano. Intereses y controversias en un territorio tensionado por el residencialismo". *Boletín AGE*, 56: 177-200.

VERA, J.F. y BAÑOS, (2010): "Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: Las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico". *Boletín AGE*, 53: 329-353.

LA DIVERSIFICACIÓN TURÍSTICA COMO ESTRATEGIA CLAVE PARA LA REACTIVACIÓN DE DESTINOS CONSOLIDADOS DEL LITORAL: LA REINVENCIÓN DE CULLERA (ESPAÑA)

Autores:

Daniel Díez Santo

Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas.
Universidad de Alicante
daniel.diez@ua.es

Enrique Gandia Álvarez

Museo de Historia y Arqueología de Cullera
Concejalía de Patrimonio Histórico y Museos.
Ayuntamiento de Cullera
sam_museu@cullera.es

RESUMEN

Cullera representa uno de los primeros destinos vacacionales que se desarrollaron en la costa mediterránea al amparo del turismo masivo de sol y playa. Desde los años sesenta del siglo pasado, Cullera se convirtió en uno de los destinos predilectos para la demanda vacacional del centro de España y para muchos mercados europeos entre los que destacaba el francés. A partir de los años noventa, Cullera empieza a estancarse ante la aparición de nuevos destinos competidores y el aletargamiento de la oferta turística local.

Con el cambio de siglo, el destino empieza a trabajar en la diversificación de productos turísticos como una ventaja comparativa y competitiva, que resulta totalmente factible gracias a la disponibilidad innata, variedad y singularidad de recursos potencialmente turísticos y susceptibles de articularse como nuevos productos con capacidad desestacionalizadora.

En este sentido, planes y programas como el Plan de Dinamización del Producto Turístico “Cullera de Nou” (financiado de forma tripartita por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Conselleria de Turisme y el Ayuntamiento de Cullera), el Plan “Cullera Impuls” (financiado por los fondos europeos FEDER), o el Programa 1% Cultural (financiado a través del Ministerio de Fomento), han resultado claves para poner en funcionamiento cuatro productos altamente competitivos: el turismo gastronómico basado en la elaboración tradicional de arroces; el turismo natural desarrollado al amparo espacios marjalencos y extensos arrozales; el turismo náutico en la desembocadura del río Júcar, la costa brava y las interminables playas de Cullera; y el turismo cultural vinculado a un rico y singular patrimonio histórico tanto material como inmaterial.

El objetivo de la presente comunicación pasa por analizar la evolución del destino, las razones de su estancamiento y el efecto dinamizador que pueden suponer las políticas públicas y experiencias público-privadas puestas en funcionamiento para la reactivación de la actividad turística de Cullera.

PALABRAS CLAVE: Cullera, reactivación, destinos litorales, diversificación turística

1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN CULLERA: DEL DESARROLLISMO INCONTROLADO AL PREVISIBLE DECLIVE

Cullera constituye uno de los casos más precoces y paradigmáticos del desarrollismo vinculado al influjo del turismo de masas litoral del levante español. Sin embargo, hasta finales de los años cincuenta, Cullera era un municipio esencialmente rural dedicado eminentemente a labores agrícolas (productos de la huerta, cítricos y arroz) y actividades pesqueras que aprovechaban la desembocadura del río Júcar para el abrigo de sus embarcaciones. Aún en 1965, el 55% del núcleo urbano de Cullera (unas 35 ha), estaban todavía ocupadas por edificaciones de una sola planta, mientras que las de más de cuatro sólo representaban un 2% del territorio (Arroyo, 1980). De igual modo, este carácter rural quedaba patente en el débil crecimiento demográfico, del 18% a comienzos del siglo XX, mientras que la media nacional del periodo rondaba el 63% (Cuco y Romero, 1978).

Sin embargo, ya en los años 60, cuando todavía se estaba fraguando el posterior “boom turístico”, se cifraban en 15.879 los visitantes recibidos por Cullera, ello sin considerar el gran número de veraneantes que ocupaban viviendas propias o alquilaban apartamentos. A mediados de los años 60, Cullera disponía de tres hoteles, tres pensiones y cuatro casas de huéspedes que reunían 374 plazas de alojamiento; el Camping Santa Marta que contaba con 750 plazas; y 4.272 apartamentos que representaban más de 18.500 plazas (Informe PREVASA, 1967).

El desarrollo turístico-residencial se multiplica de forma espectacular a partir de 1965, sobre todo al amparo del nuevo Plan General de Ordenación Urbana que pretende ordenar la creciente demanda de apartamentos junto al mar (San Antonio, Racó y zona del Faro), pero que resulta excesivamente tolerante y favorece el máximo interés privado, dando como resultado la radical transformación de un paisaje característico y la aparición de una auténtica ciudad nueva. Lo que antes eran caminos rurales se convierten en avenidas y las casas y viviendas tradicionales en torres de apartamentos. También se produce un rápido crecimiento de la población que alcanza el 32,6% de 1960 a 1976, sobre todo favorecido por la llegada de inmigrantes en busca de trabajo en el sector secundario y terciario, al tiempo que se produce la pérdida de más del 30% de la población activa del sector primario (Arroyo, 1980).

El hecho fundamental de esta etapa de expansión del turismo masivo en el litoral mediterráneo es la producción de áreas marcadas por la homogenización en las formas de creación de oferta, la primacía del sol y playa como motivos de atracción, la fuerte concentración espacial, la ruptura de los anteriores modelos de organización del territorio y la consiguiente reorganización del espacio litoral. Estos rasgos territoriales, inherentes a la masividad del fenómeno, junto con la difusión de nuevas prácticas de organización empresarial, permiten hablar de patrones de producción *fordistas*, cuyo mejor reflejo es el incremento de las cifras de afluencia hacia las áreas receptoras y el crecimiento de su oferta de alojamiento (Santos y Fernández, 2010).

A finales de los años sesenta empiezan a llegar a Cullera de forma masiva turistas nacionales procedentes de Madrid y turistas internacionales sobre todo de Francia y Alemania. A estos flujos turísticos se suma la demanda que tiene su origen en el tradicional veraneo valenciano, tanto de la vecina capital, como de las poblaciones próximas de la ribera alta y baja del río Júcar. Asimismo, en paralelo a la construcción de bloques de viviendas y la creación de nuevas plazas de alojamiento, se desarrolla una intensa oferta de ocio nocturno constituida por numerosas salas de fiesta y discotecas.

Los años setenta fueron para Cullera momentos de gran desarrollismo en los que todo era nuevo: un destino privilegiado con pocos competidores, la oferta de alojamiento y de apartamentos, el ocio nocturno y la multiculturalidad de una demanda vacacional masiva, poco exigente, deseosa y complacida de disfrutar del binomio sol y playa. Además, a comienzos de esa década se crea el Centro de Iniciativas Turísticas de Cullera, una asociación eminentemente empresarial (agencias de viajes, hoteles, inmobiliarias, comercios, etc.), que contaba con el apoyo del Ayuntamiento pero dotada de una gestión propia y la suficiente capacidad de maniobra como para organizar diferentes actividades y eventos turísticos (“El día del turista”, “Miss Turista”, “Galardones la Naranja de Oro”, conciertos, etc.); acciones promocionales como la asistencia a ferias de turismo o la pintada del nombre “Cullera” en la montaña de les Rabosses¹; la edición de folletos; y la información al turista a través de una oficina permanente. El relevo al CIT de Cullera, lo toma en 1986 el Consell Municipal de Turisme, presidido por el Concejal de Turismo y con una menor componente empresarial en su órgano directivo.

Poco a poco, conforme avanzan los años 80, el desarrollismo inicial va perpetuando progresivamente una ralentización que se hace del todo manifiesta en 1988. Esta situación se enmarca en un contexto nacional de recesión del turismo de masas como consecuencia de la destrucción sistemática del entorno natural, la creación de aglomeraciones urbanísticas mal

¹ Con el fin de promocionar el destino y hacer más visible la ciudad, sobre todo desde las carreteras que recorren el litoral (actual autopista AP-7), se toma la determinación de pintar un gran letrero con la palabra Cullera sobre la misma roca de la montaña.

dotadas, la falta de infraestructuras básicas, la contaminación acústica y el aumento del valor de la peseta. A estos problemas se suman disfunciones locales como la falta de camas hoteleras, la generalización de la oferta ilegal de apartamentos, la precaria dotación de servicios generales, la falta de espacios verdes e instalaciones públicas de carácter deportivo, lúdico y cultural (Llopis y Torres, 1989). En 1989, se redacta un nuevo Plan General de Ordenación Urbana que finalmente no es aprobado, habiendo de esperar hasta 1993 para la redacción y aprobación del PGOU que rige en la actualidad.

En líneas generales, los principales signos que anticipan el declive de los destinos turísticos giran en torno a cuatro tendencias definitorias: disminución del flujo de visitantes (llegada de turistas, pernoctaciones, estancia media y concentración estacional de la demanda); disminución de los elementos que definían la calidad del destino turístico (gasto medio de los turistas, cambios en la composición del flujo de turistas y disminución de la calidad de la oferta turística); dificultades para garantizar un turismo sostenible (congestión y masificación, tensiones entre residentes y turistas, disminución de la calidad de vida e insuficiencias en infraestructuras y servicios); y factores exógenos (crisis políticas, terrorismo, precio del petróleo, coste del viaje, factores ambientales, amenaza de competidores, etc.) (TNO-Inro, 2002; Vera, López, Marchena y Antón, 2011).

En concordancia casi fidedigna con el Ciclo de Vida de los Destinos Turísticos de Butler (1980), Cullera pasa del estancamiento de finales de los años ochenta al posterior e imparable declive de los años noventa. Este proceso viene motivado por una oferta de apartamentos que empieza a quedar anticuada y desfasada para los gustos de una demanda cada vez más exigente, una oferta hotelera que sigue sin crecer, la aparición y el desarrollo de nuevos destinos emergentes más competitivos en precios y ofertas, la existencia de una excesiva especialización productiva basada en el turismo de sol y playa que agudiza año tras año la estacionalidad y la reducción de la estancia media y una progresiva desaparición del ocio nocturno en favor de los intereses de residentes familiares y de la tercera edad que prefieren la tranquilidad.

La interpretación conceptual en el marco de la teoría del ciclo de vida de los destinos, indica que la madurez constituye la fase crítica desde la que se puede transitar hacia la decadencia (Antón, Fernández y González, 2007; Wallingre, 2009), pero también reorientarse hacia la reinención, mediante políticas de reestructuración, renovación y recualificación (Ivars, 2003).

Con el cambio de siglo, los problemas de Cullera se acentúan todavía más como consecuencia de la crisis global del sistema financiero, el “estallido” de la burbuja inmobiliaria y el aumento imparable de las tasas de desempleo. En este duro contexto para todos los destinos, Cullera ve su oportunidad dejando atrás la añoranza de unos tiempos mejores y apuesta decididamente por

elevar su competitividad a través de la diversificación de productos turísticos aprovechando planes y programas como el Plan de Dinamización del Producto Turístico de Cullera (“Cullera de Nou”), el Plan Cullera Impuls y el Programa 1% Cultural del Ministerio de Fomento.

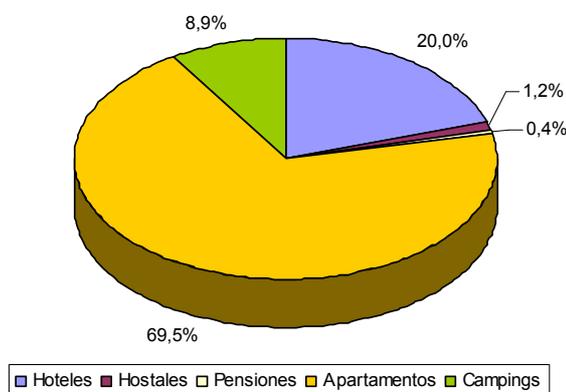
2. SITUACIÓN TURÍSTICA ACTUAL Y NUEVOS PROYECTOS URBANÍSTICOS PARA EL DESTINO CULLERA

En la actualidad, la mayor parte de los destinos litorales pretenden acometer procesos de reestructuración y renovación, ante los problemas y contradicciones que derivan del crecimiento acelerado de los últimos decenios y el necesario ajuste de los destinos turísticos que han de hacer frente a las nuevas motivaciones de la demanda (Vera, López, Marchena y Antón, 2011).

2.1. La oferta turística de Cullera

Actualmente, Cullera cuenta con 6.055 plazas de alojamiento reglado reunidas en su mayor parte bajo la tipología de apartamento (69,5%). La oferta hotelera todavía es muy reducida y está conformada por 12 hoteles (1.210 plazas), aunque la mayor parte de las plazas se agrupan en dos hoteles de 4 estrellas de reciente construcción (Hotel Santamarta y Hotel Holiday Cullera). Junto a la anecdótica presencia de tres hostales y dos pensiones, la oferta de alojamiento de Cullera se diversifica gracias a la presencia de un camping de primera categoría que dispone de 540 plazas (Camping Santa Marta) (vid. Gráfico 1).

Gráfico 1: Distribución de las plazas de alojamiento reglado de Cullera (2010)



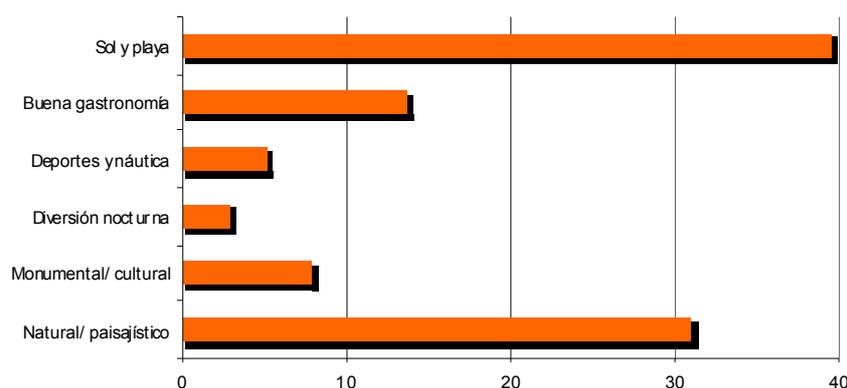
Fuente: Agencia Valenciana del Turisme. Registro de empresas, Establecimientos y Profesiones Turísticas de la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, la oferta de alojamiento del destino es muy superior a lo que evidencian las estadísticas oficiales que se refieren únicamente a la oferta legal. Cullera ofrece al turista una amplia oferta de viviendas que son alquiladas de forma ilegal (plazas no regladas). Prueba de ello es la estimación de 18.768 viviendas de potencial uso turístico que representan más de 65.500 plazas (Censo de Población y Viviendas del INE, 2001 actualizado a través del Observatorio Valenciano de la Vivienda). Este hecho eleva la capacidad alojativa del destino hasta casi 72.000 plazas de alojamiento.

2.2. La demanda turística de Cullera

En 2008, la demanda que visita el destino sigue haciendo prácticamente lo mismo que hace 50 años, cuestión que queda de manifiesto en el estudio de la demanda realizado en 2009. En dicho estudio se comprueba que el 79% de los turistas indican la necesidad de descansar y un 63,89% el ir a la playa, como motivos principales para visitar Cullera. Motivaciones prototípicas de los segmentos dominantes en Cullera, es decir, el segmento familiar y de tercera edad. En este sentido, antes de apostar por la estrategia de diversificación turística, el destino es asociado básicamente al producto sol y playa y a una versión contemplativa de utilización del paisaje natural. Otros productos como la gastronomía, la náutica o el turismo cultural, se intuyen tenuemente por parte de la demanda sin ser identificados de una forma nítida como valores turísticos definitorios del destino (vid. Gráfico 2).

Gráfico 2. Atributos asociados al destino por parte de la demanda turística (2008)



Fuente: Estudio de la demanda turística de Cullera, 2009.

2.3. Nuevos desarrollos urbanísticos previstos para la Cullera del siglo XXI

El PAI Bega-Port, conocido popularmente como “el Manhattan de Cullera” arrancó en 2005, fue aprobado por la Generalitat Valenciana en 2007 y finalmente aprobado en pleno extraordinario del Ayuntamiento de Cullera en 2010, tras obtener todos los permisos y hacer frente a diferentes alegaciones interpuestas en materia de infraestructuras de acceso y disponibilidad de recursos hídricos.

Fig. 1. Situación actual parcela PAI Bega-Port vs. Maqueta proyecto.



El proyecto original contempla la parcelación de 610.340 m² para la construcción de 33 torres de 25 alturas y 2 torres de 40 alturas, que supondrán 4.883 nuevas viviendas (1.171 de protección pública) y 5 nuevos hoteles que aportarían 2.200 nuevas plazas hoteleras. Por otro lado, el proyecto contempla 98.000 m² de zonas verdes, 10.000 nuevas plazas de aparcamiento (1.000 subterráneas), un nuevo puerto deportivo, un palacio de congresos, dos colegios, un auditorio al aire libre y una nueva oficina de información turística.

Fig. 2. Recreaciones virtuales PAI Bega-Port.



En la actualidad, tras mejorar los accesos a través de nuevas rotondas y la construcción de un gran puente de seis carriles sobre el río Júcar, el proyecto permanece aparentemente inactivo a consecuencia de la actual crisis económica. No obstante, conforme al programa electoral del partido político ganador de las elecciones municipales de 2011, durante la presente legislatura se pretende poner en marcha, al menos, la construcción del nuevo puerto deportivo. Aunque este proyecto puede contribuir decisivamente a reactivar el destino con una oferta nueva de apartamentos, nuevas plazas hoteleras e infraestructuras tan necesarias para el destino como son los aparcamientos subterráneos, sería recomendable ampliar el número de edificios dedicados a uso hotelero, así como delimitar de una forma más nítida las áreas comerciales y zonas dedicadas al ocio nocturno.

3. PLANES Y PROGRAMAS PARA LA REACTIVACIÓN TURÍSTICA DE CULLERA: UNA APUESTA POR LA DIVERSIFICACIÓN TURÍSTICA

3.1. El Plan de Dinamización del Producto Turístico de Cullera

El Plan de Dinamización del Producto Turístico “Cullera de Nou” surge del convenio de colaboración firmado el 21 de octubre de 2008 entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Conselleria de Turisme de la Generalitat Valenciana a través de la Agència Valenciana del Turisme, el Ayuntamiento de Cullera, la Asociación de Empresarios de Hostelería de Cullera y su Comarca (AEHC) y la Asociación de Comerciantes y Empresarios de

Cullera (ACECU). En el citado convenio se declara al Ayuntamiento de Cullera como Destino Piloto para la aplicación de un Plan de Dinamización del Producto Turístico que persigue como objetivos generales el aumento de la calidad de los servicios turísticos del destino, la mejora del medio urbano y natural del municipio, la ampliación y mejora de los espacios de uso público, la puesta en valor de recursos turísticos, la creación de nuevos productos, la sensibilización e implicación de la población y agentes locales en una cultura de la calidad, y el aumento, diversificación y mejora de la oferta complementaria.

El Plan de Dinamización del Producto Turístico de Cullera ha contado con un presupuesto de 2.145.000 euros, que se distribuye en tres anualidades, aunque se ha solicitado prórroga para poder culminar con las suficientes garantías los proyectos en curso.

Las actuaciones de partida impulsadas por el Plan se enmarcan en 16 proyectos iniciales: señalización e interpretación del destino; impulso a la gastronomía y el ocio; diseño de imagen corporativa; promoción y comercialización; revitalización comercial y hostelera; revitalización del empresariado turístico local; diseño y desarrollo de rutas ecoturísticas; optimización turística del río Júcar; revalorización turística del casco antiguo; comunicación y sensibilización local; rehabilitación turística del castillo de Cullera; optimización de nuevas tecnologías; movilidad y accesibilidad en destino; profesionalización de la gestión y planificación; creación de un observatorio turístico; y desarrollo del Centro de Formación Turística Integral.

3.2. El Plan “Cullera Impuls”

El objetivo general de este plan es mejorar el posicionamiento competitivo del municipio y la calidad de vida de la población local y visitante mediante un conjunto integrado de actuaciones encaminadas a atacar las debilidades e impulsar las potencialidades definidas en los siguientes ejes estratégicos: promover la inclusión y la cohesión social mediante actuaciones que mejoren la atención a colectivos desfavorecidos (infancia, personas dependientes, minorías étnicas y discapacitados), reducir la estacionalidad y precariedad del mercado de trabajo local; impulsar la economía local promoviendo la calidad y un mejor ajuste entre las necesidades de la demanda y la cualificación de la oferta de empleo; procurar el incremento de la cohesión social del municipio con actuaciones de mejora enfocadas a las áreas más desfavorecidas; poner en valor e insertar el importante patrimonio cultural y ambiental del municipio en el producto turístico local; asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y modernizar la administración local y poner en marcha estructuras y mecanismos de participación ciudadana, todo ello con la utilización de nuevas tecnologías de la información.

Dentro de las acciones con implicaciones turísticas previstas por el Programa Cullera Impuls destacan las vinculadas a la recuperación del patrimonio monumental de Cullera, a través del Plan Recuperación del Patrimonio Cultural y Medioambiental, cuyo eje principal de actuación ha sido la rehabilitación y consolidación de los bienes materiales y medioambientales para su amplia difusión social y la dinamización cultural en el ámbito local y turístico. En este sentido, se ha pretendido garantizar la accesibilidad física y mental del público a través de la adecuación del entorno mediante la dotación de espacios de esparcimiento y descanso, oferta gastronómica y de ocio, oferta comercial y artesanal. Todos estos elementos deben constituirse en un producto fácilmente identificable, regido por criterios de calidad.

Como acción específica de este plan, cabe destacar la rehabilitación de la Segunda Albacara del Castillo, declarada Bien de Interés Cultural, y que ha quedado rehabilitada en su totalidad. En definitiva, el Plan "Cullera Impuls" ha permitido, no sólo recuperar los elementos periféricos del conjunto fortificado del Castillo de Cullera sino también ofrecer nuevas formas de disfrutar del turismo cultural, senderista, deportivo y de naturaleza al combinar la posibilidad de realizar una visita a las torres de la Segunda Albacara con las rutas senderistas y los paseos por la montaña de Cullera, al estar conectadas directamente con el sendero de pequeño recorrido PR-CV 336. La idea de vertebración del conjunto de elementos potencialmente turísticos aquí ha sido empleada con toda su fuerza.

3.3. La contribución del programa 1% cultural

La Ley de Patrimonio Histórico, con el fin de proteger y salvaguardar el ingente patrimonio histórico-artístico español, establece la obligación de destinar en los contratos de obras públicas una partida de al menos el 1% a trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español o al fomento de la creatividad artística, con preferencia en la propia obra o en su entorno inmediato².

² El "uno por ciento cultural" es una medida de fomento que se contempla en el artículo 68 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. En concreto, el 1% Cultural se genera reservando el 1% de los fondos aportados por el Estado en presupuestos de cada obra pública financiada total o parcialmente por el Estado y los presupuestos de obras públicas construidas y explotadas por particulares en virtud de concesión administrativa y sin la participación financiera del Estado. Sin embargo, se consideran exentas de esta obligación las obras cuyo presupuesto total no exceda de los 601.012,10 € y las obras que afecten a la seguridad y defensa del Estado, así como a la seguridad de los servicios públicos.

En concreto, el 1% Cultural se genera reservando el 1% de los fondos aportados por el Estado en presupuestos de cada obra pública financiada total o parcialmente por el Estado y los presupuestos de obras públicas construidas y explotadas por particulares en virtud de concesión administrativa y sin la participación financiera del Estado. Sin embargo, se consideran exentas de esta obligación las obras cuyo presupuesto total no exceda de los 601.012,10 € y las obras que afecten a la seguridad y defensa del Estado, así como a la seguridad de los servicios públicos.

Para la aplicación del 1% Cultural, existen dos opciones:

Opción A: Los entes públicos inversores pueden efectuar retenciones de crédito o ingresos en el Tesoro Público para su posterior transferencia y consignación en el presupuesto del Ministerio de Cultura. Éste se encargará de su ejecución invirtiendo en los Planes Nacionales de Conservación del Patrimonio y en adquisición de bienes culturales. Esta opción es utilizada, por ejemplo, por el Ministerio de Medio Ambiente, con el que el Ministerio de Cultura ha firmado el Convenio de actuación conjunta (2009-2012), en el que se definen los siguientes programas de actuación para la conservación del Patrimonio Histórico: Programa de Desarrollo Rural Sostenible (Ley 45/2007); Investigación histórica sobre ingeniería civil y difusión; Programa de jardines históricos; Programa de obras hidráulicas de interés histórico, incluyendo su estudio e investigación; Programa de vías pecuarias o zonas naturales de interés ecológico; Programa de recuperación de infraestructuras públicas para actividades ambientales; Planes Nacionales de Conservación del Patrimonio; y Programa de recuperación de yacimientos arqueológicos. En este sentido, la Comisión Mixta Medio Ambiente-Cultura decide sobre los proyectos que se van a realizar, mientras que la gestión y tramitación administrativa corresponde exclusivamente al Ministerio de Cultura.

Opción B: Los entes inversores gestionan el 1% Cultural que ellos generan y se articula a través de los siguientes mecanismos:

- Autorización administrativa de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales (MCU), que es necesaria en los casos en que no existe un convenio bilateral entre Cultura y el departamento inversor. Esta autorización no menoscaba las autorizaciones administrativas que en su caso deban realizar las Comunidades Autónomas, en base a las competencias que tienen asumidas en materia de Patrimonio Histórico.

- Convenio con el Ministerio de Fomento (2009-2012) para llevar a cabo: Programa de obras públicas y patrimonio edificado relacionado con ellas, con valor cultural y con especial mención a vías, caminos y senderos (Camino de Santiago y calzadas romanas), puentes, túneles, patrimonio ferroviario (estaciones, cocheras, talleres y puentes ferroviarios), patrimonio marítimo-terrestre (fortalezas marítimas, instalaciones portuarias, faros y torres de vigilancia) y edificaciones auxiliares de la obra pública; intervención en el Patrimonio Arquitectónico de interés cultural, con especial mención a museos, teatros, patrimonio Histórico Industrial y Minero, Plan de Catedrales, Plan de Abadías, Monasterios y Conventos, bienes incluidos en la lista de Patrimonio Mundial (UNESCO), parques y yacimientos arqueológicos, murallas urbanas, castillos y otros elementos de la arquitectura defensiva, paisajes culturales, intervenciones en Conjuntos Históricos y otros inmuebles de interés cultural; y enriquecimiento del Patrimonio Histórico y fomento de la creatividad artística, con especial mención a la señalización cultural y la adquisición o encargo de obras de autores vivos.

La Comisión Mixta Fomento-Cultura decide conjuntamente sobre los proyectos que se van a realizar, mientras que la gestión económica y la tramitación administrativa la lleva a cabo el Ministerio de Fomento.

El Ayuntamiento de Cullera se acogió a este plan para obtener la financiación necesaria para acometer las urgentes obras de restauración del Castillo de Cullera, que se encontraba en una situación de emergencia por ruina inminente. Para ello, fue necesaria -como condición *sine qua non*- la aportación de un proyecto de intervención en el castillo -aprobado previamente por la Dirección General de Patrimonio Cultural Valenciano de la Generalitat Valenciana- y un compromiso de cofinanciación de un 25% del total de la inversión necesaria para acometer el proyecto.

En el proyecto presentado por el Ayuntamiento de Cullera se contempló la total recuperación del monumento, ya que su estado de degradación absoluta no dejaba opción a realizar intervenciones programadas por fases. Era necesario actuar de forma global y total. De ahí que este proyecto fuera aprobado por las comisiones evaluadoras y fuera uno de los mejor dotados económicamente de las adjudicaciones del año 2009. En definitiva, la aportación del programa 1% Cultural del Ministerio de Cultura ha sido determinante para recuperar el monumento más emblemático y el referente patrimonial más importante del municipio.

4. LA CREACIÓN DE NUEVOS PRODUCTOS TURÍSTICOS COMO ESTRATEGIA CLAVE PARA LA RENOVACIÓN TURÍSTICA DE CULLERA.

Desde los años ochenta del pasado siglo se vienen percibiendo signos y síntomas de agotamiento del modelo masivo y estandarizado de vacaciones en áreas costeras, sin por ello dejar de reconocer la manera en que los destinos costeros han sido capaces de perdurar, e incluso de revitalizarse y reinventarse (González y Antón, 2007), mediante distintas estrategias. La capacidad de aplicar mejoras en la calidad, de fidelizar a la demanda y de competir vía precios tienen un importante papel, entre otros factores como la innovación en comercialización, la creación de nuevos productos turísticos o la mejora de la conectividad (Vera, López, Marchena y Antón, 2011).

El Plan Estratégico de Turismo de Cullera (2005), que sirvió de base para la concesión del Plan de Dinamización del Producto Turístico de Cullera (2008), establece la necesidad de diversificar la oferta productiva del destino. En este sentido, el Plan Estratégico recomienda de forma prioritaria, sin olvidar el mantenimiento y mejora constante del producto sol y playa³, la optimización del producto gastronómico, el desarrollo del producto náutico y de forma complementaria, la optimización del producto cultural como un elemento multiplicador.

4.1. El producto “Cullera natural”: hacia el redescubrimiento del paisaje y los recursos naturales como gran atractivo turístico

El municipio de Cullera dispone de un entorno natural rico y diverso formado por 15 kilómetros de playas que incluyen sistemas dunares, el único tramo de costa brava de la provincia de Valencia, espacios húmedos de gran belleza y singularidad como el área meridional del Parque Natural de la Albufera y la laguna del Estany, la desembocadura del río Júcar (único cauce navegable de la Comunidad Valenciana), la sierra de les Raboses y extensos y prolíferos campos de cítricos y arrozales.

Con el fin de aprovechar turísticamente todos estos recursos naturales se ha puesto en marcha la creación de diferentes rutas e itinerarios tanto senderistas como cicloturistas, que han sido debidamente señalizados a través de paneles interpretativos y señales direccionales homologadas.

³ Según datos de World Travel Monitor (IPK International), el binomio sol y playa continuará siendo el preferido de los turistas del mundo, a pesar de la ampliación de ofertas y destinos, nuevos segmentos de demanda y diversificación de flujos, ya que perduran pautas en el comportamiento de los turistas de modo que el segmento de sol y playa es y seguirá siendo el de mayor dimensión internacional (Huéscar, 2010).

En concreto, se trata de seis rutas que pretenden mostrar al visitante los paisajes y la etnografía cullerense:

- La “Senda del Estany” de 7 Km. de distancia se puede recorrer tanto a pie como en bicicleta y conduce entre campos de cítricos al Lago del Estany, un entorno natural de gran belleza en el que se ha adecuado un sendero, varios observatorios de aves y diversos paneles interpretativos para conocer el entorno, su avifauna y la actividad pesquera tradicional.
- La Ruta “Entre Arrozales, Huertos de Naranjos hasta las Dunas del Dosel”, descubre al visitante tres entornos naturales diferentes a través de un recorrido circular de 9,5 Km. Además, durante este recorrido el turista puede visitar el Museo del Arroz, ubicado en la Ermita de los Santos de la Piedra.
- La Ruta “Del Azud del río Júcar”, se adentra en un paraje natural de gran belleza a través de un itinerario circular de 5 Km. que recorre caminos rurales, sendas y huertos de cítricos.
- La Ruta “Marjal Sur entre Arrozales” es un itinerario cicloturístico señalizado de forma homologada que recorre de forma circular 10,7 Km. entre campos de arroz. Asimismo, el sendero está dotado de diferentes paneles interpretativos sobre el ciclo productivo del arroz, la avifauna, los relieves próximos y la gastronomía típica local.
- La Ruta de la “Desembocadura del río Júcar a las playas sur y lago del Estany” constituye un agradable itinerario circular de 9 Km. dotado de señales direccionales y paneles interpretativos que aluden al paisaje natural y a elementos del patrimonio histórico como la torre vigía del Marenyet.
- Por último, la “Senda de la Lloma” homologada como PR-CV 336, representa una magnífica alternativa para los amantes del senderismo en su vertiente de montaña, ya que recorre en su trayecto de más de 14 Km. la *Serra de les Raboses* con espectaculares panorámicas hacia la bahía de Cullera y los campos de arroz.

4.2. El producto “Cullera náutica”: hacia la revalorización turística del río Júcar y las playas de Cullera.

La disponibilidad de un cauce navegable, lagunas, extensas playas y un tramo de costa rocosa permite la articulación de un producto de turismo náutico altamente competitivo. Sin embargo, este tipo de turismo no acaba de despegar y sigue siendo minoritario y puntual a pesar de ofrecer actualmente la práctica de actividades tales como pesca, buceo y snorkeling, windsurf, kitesurf, surf, vela y piragüismo.

Cullera dispone de puerto pesquero y club náutico en el curso bajo del río Júcar, pero resulta totalmente insuficiente para el desarrollo de un turismo náutico significativo. Para tratar de mejorar la posición competitiva de este producto se están desarrollando diferentes actuaciones que pretenden poner en valor de una forma decisiva y determinante el río Júcar. En este sentido, se están creando diferentes pantalanés fijos y flotantes para el atraque de embarcaciones turísticas (catamarán con visión submarina) y kayacs, para recorridos por el cauce del río y el mar. La revalorización del río contempla además la creación de áreas de esparcimiento (zonas para picnic), nuevos senderos y torres para la observación de aves. Pero sin lugar a dudas, el gran salto cualitativo y cuantitativo del turismo náutico de Cullera viene de la mano de la creación de un nuevo puerto deportivo vinculado al PAI Bega-Port que se emplazaría en la desembocadura del río.

Según proyecto esta nueva infraestructura portuaria que costará aproximadamente 50 millones de euros se debe construir sobre 170.000 m² de terreno seco procedente de la reparcelación del citado PAI, lo que conlleva el vaciado de las dársenas y su posterior inundación por medio de los caudales del río Júcar. En esta nueva infraestructura se instalará el nuevo puerto pesquero y deportivo que aportará 800 nuevos amarres al destino.

Fig. 3. Recreación virtual del proyecto de nuevo puerto deportivo de Cullera junto al PAI Bega-Port.



4.3. El producto “Cullera gastronómica”: el arroz como principal protagonista de la gastronomía local.

Desde sus comienzos, el turismo y la gastronomía de Cullera han ido de la mano como un recurso inherente del municipio. Una gastronomía basada en la elaboración de arroces con productos de la huerta, el mar y la caza. En este sentido, la importancia de la gastronomía local queda de manifiesto al comprobar la existencia de 169 restaurantes ubicados en el municipio (Agencia Valenciana del Turisme, 2010).

En la actualidad, la apuesta por la gastronomía es una de las claves para la diversificación turística del municipio. Con este fin y a través del impulso del Plan de Dinamización del Producto Turístico de Cullera se están llevando a cabo eventos turísticos vinculados a la gastronomía local: Certamen de Variedad de Arroces Ciudad de Cullera, Concurso de Cocineros Noveles, Semana Gastronómica del Arroz, Show Cooking las Estrellas del Arroz, Jornada Gastronómica Marinera, etc.

El Certamen de Variedad de Arroces Ciudad de Cullera representa la continuación del I Congreso Mundial del Arroz. En concreto, se trata de un certamen ya consolidado que ha celebrado cuatro ediciones y suele marcar el comienzo de la campaña de verano a mediados del mes de junio. Este certamen integra diferentes eventos como son la Semana Gastronómica del Arroz en la que participan los restaurantes de la localidad a través de la preparación de un menú degustación de arroz. Esta semana gastronómica va ganando protagonismo en la medida que cada año se adscriben nuevos restaurantes y el número de menús servidos aumenta progresivamente (algunos restaurantes sirven durante esa semana más de 300 menús degustación). Otros eventos que se suelen organizar con motivo del Certamen de Variedad de Arroces son charlas y shows cooking a cargo de cocineros con “Estrella Michelin”.

El otro gran evento vinculado a la gastronomía del arroz que celebra la localidad es el Concurso de Cocineros Noveles en el que participan en tres categorías (tradicional, innovación y Spain skills) estudiantes de cocina de centros de formación profesional en hostelería y centros CDT de la Conselleria de Turisme. Los ganadores en las categorías tradicional e innovación consiguen premios en metálico y estancias prácticas en restaurantes de renombre. Por su parte, el ganador Spain skills, representa a la Comunidad Valenciana en el Spain Skills que se celebra cada año en Madrid.

Otro evento de significación es la Jornada Gastronómica Marinera que tras la campaña de verano reúne a 2.000 personas junto al puerto pesquero del río Júcar para degustar arroces y pescados recién elaborados.

Fuera del capítulo de eventos, la apuesta decidida por la gastronomía ha llevado a la configuración del primer Club de Producto Gastronómico basado en el arroz de toda España. El Club de Producto Gastronómico “Artesanos del Arroz” de Cullera es un club formado por restaurantes de primer nivel que comparten una misma filosofía de trabajo basada en la profesionalidad, la autenticidad y la calidad tanto del servicio como de los productos empleados en la cocina. Los ocho restaurantes que inicialmente configuran el Club de Producto han tenido que superar para su adhesión una rigurosa auditoría que valoraba los siguientes requisitos:

- Requisitos obligatorios: Alta del establecimiento en la Conselleria de Turisme; disponibilidad de al menos cinco tipos de arroces en la carta; empleo de géneros y productos de calidad y preferentemente locales o regionales; participación en al menos el 75% de las actividades del Club (reuniones, eventos, acciones promocionales, etc.); apertura del negocio durante todo el año (excepto vacaciones en temporada baja); disponibilidad de página web; e instalación de los distintivos del Club en un lugar visible del restaurante.
- Aspectos valorados positivamente: Imagen, conservación, climatización, orden, mesas, formación profesional, insonorización, trato al cliente, cocina, presentación visual de platos, carta de vinos, realización de jornadas gastronómicas, evaluación de la satisfacción de clientes, posibilidad de reservas, etc.
- Aspectos valorados de un modo destacado: Reconocimiento en guías gastronómicas, premios de relevancia, mobiliario y decoración de calidad, carta de edición propia (sin publicidad), ubicación del restaurante, cubierto medio por encima de 40 €, inexistencia de aparatos audiovisuales en comedor, etc.

De momento, para el lanzamiento de este nuevo club de producto se han editado folletos específicos, se ha realizado una presentación oficial con rueda de prensa, se ha desarrollado una jornada de prescriptores y un plan de medios que incluye encartes y reportajes en revistas especializadas, faldones en prensa escrita, cuñas y microespacios en radio.

Otra acción promocional, pero en este caso para fomentar la compra de productos de repostería tradicional ha sido la campaña “Dolcets, delicias de Cullera” realiza en colaboración con el gremio de panaderos de la localidad. Para esta campaña se han creado dos modelos de cajas para la distribución de cuatro dulces típicos de Cullera (Coca Sagí, Coca Cristina, Coca Escudellà y Pastissets de Boniato) que vienen acompañados de un folleto general sobre el destino. Con esta campaña se ha conseguido fomentar la actividad comercial de las panaderías, la creación de un producto de calidad que el turista puede adquirir y regalar a sus familiares y la

promoción del destino. Una de las iniciativas llevadas a cabo para el lanzamiento del producto fue su regalo a los primeros pasajeros que desembarcaron del tren alta velocidad “Alvia” en la estación de Cullera.

4.4. El producto “Cullera cultural”: la valorización de la cultura y el patrimonio histórico como gran reclamo turístico

La articulación del producto cultural de Cullera se divide en dos partes fundamentales: la configuración de un ambicioso programa de actividades y eventos lúdico-culturales y la rehabilitación y valorización del patrimonio histórico-artístico.

4.4.1. La programación de actividades y eventos lúdico-culturales como estímulo para la demanda turística

Sin lugar a dudas, uno de los principales problemas que afecta al turismo de Cullera es la falta de oferta de ocio, sobre todo en su vertiente nocturna y fundamentalmente tras el cierre de los locales de ocio nocturno instalados en la calle Barcelona, tras la declaración de este emplazamiento como zona acústica saturada. Aunque conforme decrece la visita de jóvenes al destino aumenta la estancia de familias con niños que buscan tranquilidad, la oferta de ocio es una evidente necesidad para cualquier destino vacacional. Por este motivo, la Concejalía de Turismo pone en marcha cada verano con el apoyo del Plan de Dinamización del Producto Turístico de Cullera un completo y ambicioso programa de actividades y eventos para todos los públicos.

Este programa que agrupa tanto iniciativas públicas como privadas, se promociona a través de la edición de 10.000 folletos, las tres oficinas Tourist Info, las redes sociales (blogs, facebook, twitter, flickr, youtube, etc.), la nueva página web (www.culleraturismo.com), notas de prensa y anuncios semanales en la pantalla led instalada en pleno paseo marítimo de la playa de San Antonio.

El programa de ocio contempla actividades para la tercera edad como las verbenas nocturnas y actividades para niños como el teatro infantil en el Parque de San Antonio o la “Aventura Pirata” que se desarrolla en la torre vigía del Marenyet, actividades en familia como “Descubre los Secretos del Arroz” en el Museo del Arroz, así como un amplio abanico de actividades para todos los públicos como las sesiones de yoga, tai chi y aeróbic en la playa de San Antonio y

Racó, el cine al aire libre en la plaza Faromar y zona lúdica de la playa de San Antonio (pantalla de 90 m²) y las exitosas rutas teatralizadas guiadas por actores ataviados de las vestimentas de la época (medieval por el centro histórico e islámica por el barrio del pozo y las torres de la segunda albacara del castillo).

Otras actividades desarrolladas surgen de la colaboración entre el Ayuntamiento y empresarios locales como son las noches del castillo que incluyen tres actividades nocturnas (cuentos medievales para los más pequeños, noche de fantasmas para mayores de 14 años y los monólogos del ciclo horchata-teatro para todos los públicos). En otras ocasiones son los mismos empresarios de ocio nocturno los que organizan sus propios ciclos de café teatro y *paramount comedy* en sus locales e incluso actuaciones musicales en vivo (jazz, chill out, etc.).

Fuera de la regularidad semanal de las actividades apuntadas con anterioridad el programa incluye infinidad de eventos más o menos consolidados en el tiempo. El evento veraniego más consolidado es la tradicional Feria de la Cerveza Alemana que viene organizándose desde hace quince años fruto del hermanamiento entre Jever y Cullera. Este evento comparte programa de verano con otros eventos de nueva factura que pretenden ir consolidándose a lo largo del tiempo como el Certamen Nacional de Bandas de Música de Cine, los conciertos Pop-rock de Sona la Dipu, o el Festival de Salsa de Cullera. El programa de eventos se completa con una variada organización de campeonatos deportivos de futvoley, baloncesto, windsurfing, balonmano, soccer volley, pesca, etc., donde destaca por su larga tradición la Travesía Memorial “Ximo Soldevila” y la Regata Bahía de los Naranjos que acaba de celebrar su 41 edición.

4.4.2. La puesta en valor del patrimonio histórico-artístico como herramienta eficaz para elevar la competitividad turística de Cullera

Los recursos patrimoniales

Cullera posee un rico patrimonio histórico-artístico, fruto del papel que ha desarrollado en la historia, gracias en parte a su posición geográfica. Este legado, en forma de vestigios materiales de todas las épocas pretéritas, representa hoy en día un recurso de innegable interés turístico. A pesar de ello, Cullera ha vivido, tradicionalmente, de espaldas a las posibilidades que su riqueza patrimonial podía ofrecer, que quedaban eclipsadas por el gran potencial turístico de sus playas. Desde los años sesenta del siglo pasado, Cullera se convirtió en uno de los primeros destinos vacacionales que se desarrollaron en la costa mediterránea al amparo del turismo masivo de sol y playa. La generación de suculentos ingresos económicos a raíz de esta incipiente y novedosa

actividad económica no se vio acompañada de una recuperación de los recursos patrimoniales, que permanecieron olvidados mientras avanzaba su deterioro.

El gran desarrollismo urbano de la costa y la extensión de la actividad turística a las masas -con una primacía del concepto cantidad sobre el concepto calidad- desde los años setenta eclipsaron, aún más si cabe, esta potencialidad. Durante los años ochenta algunos estudios (Arroyo, 1980) ya ponían de manifiesto la necesidad de luchar contra este estancamiento mediante la conjunción de los recursos naturales y patrimoniales como activos de la promoción turística. A partir de los años noventa, Cullera empieza a estancarse ante la aparición de nuevos destinos competidores y el aletargamiento de la oferta turística local. Llegado este punto, es cuando empiezan a tomarse las primeras iniciativas en materia de revitalización de los recursos patrimoniales: se promueve una fundación para la recuperación del patrimonio histórico-artístico, se crea el Museo Municipal de Historia y Arqueología con el fin de recopilar todos los objetos arqueológicos que proporcionan las primeras misiones arqueológicas, se llevan a cabo las primeras intervenciones de restauración en el Castillo, la ermita de los Santos de la Piedra, la Cueva del Dragut, etc. No obstante, la mayor parte de estas intervenciones fueron puntuales, de emergencia y sin obedecer a un programa preestablecido, sin un concepto claro de acción global y totalizadora del recurso.

De este modo, aunque muchas de estas intervenciones contribuyeron a impedir la pérdida de los principales recursos patrimoniales y abrir los ojos de la opinión pública sobre su estado de conservación y las potencialidades que poseían, nunca se tomaron las decisiones necesarias para acometer un verdadero plan de recuperación, puesta en valor y difusión del patrimonio histórico-artístico de Cullera. Sin lugar a dudas fue una oportunidad perdida al amparo del nuevo modelo económico surgido en esta década y basado en el sector de la construcción, cuyos astronómicos ingresos -bien canalizados- hubiesen revertido en una necesaria, aunque entonces visionaria, diversificación de la actividad económica en aras de sentar las bases para un turismo diverso y diferente, la sostenibilidad económica mediante el fluir de los capitales hacia las potencialidades del municipio interpretadas como recursos económicos de futuro.

Con el cambio de siglo, el destino empieza a trabajar en la diversificación turística como una ventaja comparativa y competitiva, que resulta totalmente factible gracias a la disponibilidad de recursos potencialmente turísticos. En este contexto, se gestan los nuevos programas de regeneración de los recursos y modelos económicos centrados en la actividad turística. Planes y programas, la mayoría de ellos financiados por diferentes organismos, cuyas beldades no sólo representaban la acción inmediata sino el concepto de intervención global, coordinada y con un objetivo final claro y concreto: invertir para cambiar, cambiar para mejorar.

De esta forma, se trabajó para la consecución de este fin desde varios puntos de interés definidos previamente que, a modo de vectores directrices, marcarían las líneas estratégicas de la renovación turística del destino: el medio natural, el patrimonio histórico y cultural, la gastronomía, los deportes.... todos ellos con una misma característica común: la necesaria participación activa del turista-usuario, que pasa de ser un mero espectador a ser el protagonista de la experiencia turística.

En ese sentido se ha venido trabajando específicamente en la puesta en valor del patrimonio histórico-artístico como herramienta eficaz para elevar la competitividad turística de Cullera, para contribuir a la desestacionalización y garantizar un producto de calidad y turísticamente sostenible que aporte una regeneración del destino en plena fase de madurez. La puesta en valor del patrimonio histórico-artístico está basada en la definición de que sólo a través de la interpretación del mismo se alcanza, en última instancia, la posibilidad de ser conocido, valorado y disfrutado por la sociedad, otorgándole, por lo tanto, un uso social mediante su difusión. De no ser así, los esfuerzos para investigar, proteger y difundir el patrimonio no tendrían sentido, un patrimonio que, para pertenecer al pasado, muchas veces carece de consideración social (Querol, 2010). Dar a conocer el patrimonio es hacerlo accesible a todo mundo, pero no únicamente ofreciendo información: hay que estimular, probar, invitar a la reflexión, comprometer. Para todo esto se dispone de la interpretación. Pero la interpretación parte del recurso patrimonial para dinamizarlo en su contexto original. Por lo tanto, uno de los pilares de la interpretación es la recuperación del patrimonio *in situ* y su correcta contextualización para hacerlo accesible, ofreciendo claves para una lectura que proporcione un significado y una vivencia a los visitantes, más allá de una simple transmisión de información (Ballart y Juan, 2001).

Acciones específicas

Antes de abordar la descripción de las acciones desarrolladas en el marco de los planes de reactivación turística, se ha de analizar la situación previa de los recursos patrimoniales de Cullera y sus características intrínsecas, ya que ambos parámetros condicionarán esas acciones. Los recursos patrimoniales de Cullera se encuentran dispersos por el término municipal, aislados unos de otros en lugares de difícil localización y mal comunicados. Además, la situación previa de los mismos era deficiente en cuanto a su estado de conservación, lo que los convertía en no-visitables; en cuanto a su señalización, lo que los convertía en no-accesibles; en cuanto a su valor o musealización, lo que los convertía en no-atractivos; y en cuanto a su

dotación de infraestructuras básicas y servicios destinadas al visitante, lo que los convertía en no-potencialmente turísticos.

A partir de aquí, se desarrolló un plan de acciones destinadas a subsanar estos condicionantes y deficiencias. Este plan, genérico para todos los recursos patrimoniales, recogía de forma global las acciones secuenciadas de intervención para cada monumento. Posteriormente, se desarrolló un plan específico para cada uno de los recursos, que de forma más detallada y concreta se ceñía a las circunstancias y características propias de cada elemento a intervenir. Valga como muestra el Plan Director del Castell de Cullera y su entorno (Climent Simón, 2005) sufragado por la Generalitat Valenciana. Sin entrar en detalles de cada uno de los programas de actuación referidos a cada uno de los elementos intervenidos, conviene detallar las acciones genéricas desarrolladas para todos los recursos patrimoniales: estudios previos, restauración-recuperación, dotación de infraestructuras básicas, dotación o mejora de accesos y vías de comunicación, puesta en valor y/o musealización, interpretación e interacción.

En base a todas estas consideraciones, resulta de especial interés la propuesta que, a un nivel diferente, realiza Manuel Miró (1997) al aplicar la interpretación del patrimonio al territorio, planteándola como una estrategia de aprovechamiento social que consiste en colocar bajo un mismo marco conceptual y bajo una misma unidad de presentación, el patrimonio más relevante de un territorio. De este modo, la interpretación se convierte un instrumento de planificación dentro de estrategias de desarrollo territorial con la definición de políticas de intervención y uso social del patrimonio y de comercialización y explotación turística en relación al turismo cultural. Subyace la respuesta a una demanda de uso social del patrimonio y a la necesidad de cada territorio de posicionarse frente a sus competidores (Miró, 1997). A partir de este punto emprender la interpretación de un territorio implica: establecer un criterio clave de interpretación, un concepto-paraguas, para desarrollar un hilo argumental que permita englobar la presentación del patrimonio bajo una unidad conceptual; determinar un sistema de organización y presentación de los recursos patrimoniales, para transformar estos recursos dispersos en un producto patrimonial que haga posible su accesibilidad, conservación y explotación; definir programas y actividades, fomentando y facilitando el uso social del patrimonio; y por último, diseñar un programa de comunicación para posicionar el producto y darlo a conocer.

Estos parámetros son los que han guiado las acciones emprendidas en cada uno de los monumentos que han sido objeto de intervención, y que a partir de aquí se relacionan.

a) El Castillo de Cullera.

La fortaleza cullerense es, sin duda, el principal reclamo turístico cultural y el mejor y máspreciado bien patrimonial de Cullera. Durante años ha sido objeto de estudios, de investigaciones e incluso de reformas que no consiguieron paliar su estado de deterioro y degradación, cada vez más acusado.

A partir del año 2005 es cuando se inician las actuaciones encaminadas a su total recuperación y puesta en valor, y ello gracias al encargo de la Generalitat Valenciana del Plan Director del Castillo de Cullera al arquitecto José Manuel Climent Simón (Climent Simón, 2005), que sentó las bases y directrices a seguir para emprender las acciones necesarias. A partir de este momento, se van a suceder una serie de inversiones de gran volumen económico cuya fuente son los diferentes planes y programas de recuperación del patrimonio cultural, histórico y artístico de las diferentes administraciones, que permitirán la recuperación total del castillo y su puesta en valor como bien de uso y disfrute para el ciudadano y el turista.

De este modo, se pueden relacionar los diferentes planes y programas, sus acciones, la inversión y las administraciones implicadas en el siguiente cuadro sinóptico:

Cuadro 1. Planes y programas públicos implicados en la valorización del castillo de Cullera.

PLAN	ACCIONES	INVERSIÓN (€)	ADMINISTRACIONES
Plan de Mejora de Municipios	Investigación arqueológica y restauración (Fases 1 y 2 del Plan Director)	495.430	Generalitat Valenciana y Ayuntamiento de Cullera
Programa del 1% Cultural	Investigación arqueológica y restauración (Fases 3 y 4 del Plan Director)	1.040.479	Gobierno de España, Generalitat Valenciana y Ayuntamiento de Cullera
Plan E	Iluminación interior y dotación de infraestructura eléctrica	199.943	Gobierno de España
Plan de Dinamización del Producto Turístico	Elaboración de un Plan Rector de Uso y Gestión, puesta en valor y musealización	120.000	Gobierno de España, Generalitat Valenciana y Ayuntamiento de Cullera

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Concejalía de Patrimonio de Cullera.

Gracias a las inversiones de estos planes y programas se pudieron llevar a cabo los estudios arqueológicos previos, la consolidación y restauración del monumento, la dotación de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo de actividades y la difusión cultural (agua, luz, teléfono, Internet, wc...) y, finalmente, la puesta en valor y musealización, con el traslado de la sede del Museo Municipal de Historia y Arqueología a la Capilla Gótica del Castillo. En la actualidad el monumento se encuentra a pleno rendimiento, ofreciendo unas

cifras de visita muy respetables (14.000 personas en los tres primeros meses de funcionamiento) lo que augura unas expectativas muy positivas. Asimismo, se han incorporado a la oferta cultural permanente, nuevas propuestas lúdico-culturales que abarcan a todos los segmentos de la población (niños, jóvenes, adultos y mayores) y que permiten de un disfrute del castillo en todas las horas del día a través de visitas guiadas y audioguías, exposiciones, teatro, magia y espectáculos de terror.

b) Las torres de la segunda albacara del castillo.

Las torres de la segunda albacara son tres torres defensivas que formaban parte integrante del segundo cinturón defensivo o segunda albacara del Castillo de Cullera desde el siglo XI. Efectivamente, el Castillo de Cullera no sólo estaba compuesto por lo que hoy se conoce como castillo (en realidad, la fortaleza) sino por dos cinturones amurallados que, de forma concéntrica, defendían la fortaleza y a la población que a sus pies se asentaba. Mientras el primer cinturón defensivo o primera albacara sólo se conserva en parte, de la segunda albacara quedaban importantes restos como las tres torres y lienzos de muralla que hacían del mismo un bello ejemplo de la arquitectura militar andalusí de época medieval. Su importancia y el deplorable estado de conservación, así como las posibilidades tanto turísticas como culturales que poseían, hicieron al consistorio plantearse su recuperación.

La oportunidad vino de la mano del programa Cullera Impuls que marcaba *“la recuperación del patrimonio histórico-artístico, así como poner en valor e insertar el importante patrimonio cultural y ambiental del municipio en el producto turístico local”* como uno de sus principales objetivos. La inversión destinada a este proyecto superó los 500.000 euros y supuso la recuperación y adecuación turística de tres de las cuatro torres que componían la Segunda Albacara del Castillo de Cullera, ya que la cuarta torre -la Torre de la Reina Mora- había sido objeto de restauración en el 1996 a través de fondos de la Diputación de Valencia (Monraval, 2002). En definitiva, la actuación suponía una intervención totalizadora y global que además, no se puede olvidar, había que poner en relación con la fortaleza del castillo. Es decir, incidía en el objetivo de vertebración, pero también en el de conjunto e interrelación, tanto sincrónica como diacrónica.

De este modo, las acciones emprendidas en este conjunto fortificado del Castillo bajo los auspicios del programa Cullera Impuls fueron, de forma resumida, los estudios arqueológicos previos, la consolidación y recuperación de las tres torres defensivas y la adecuación de las mismas para usos turísticos y culturales. En este último aspecto se trabajaron temas de

accesibilidad, creando una senda que unía las cuatro torres a modo de “paso de ronda original” de la muralla y que se constituía en un pequeño sendero de dificultad cero para los visitantes, pero que permitía hacer un recorrido por la vertiente sudeste de la Montaña de Cullera. También se trabajó el tema de la interpretación del patrimonio mediante la instalación de unos grandes paneles -ubicados en estructuras de madera- integrados en el paisaje en los que se explicaba en tres idiomas (valenciano, inglés y castellano) qué era lo que se veía, como se construyó y en qué momento. Del mismo modo, se procedió a iluminar las tres torres recuperadas mediante un sistema novedoso y altamente ecológico, al usar la energía solar como fuente de iluminación, para que se pudiesen contemplar desde las playas estos tres hitos monumentales y sirviesen de foco de atracción.

Durante el verano de 2011 se ha puesto en marcha una actividad lúdico-cultural que esta teniendo una destacadísima participación del público turista que visita o pernocta en Cullera: una ruta teatralizada que, al anochecer, recorre el perímetro amurallado de la Segunda Albacara del Castillo de Cullera visitando las cuatro torres con actores disfrazados de época y siguiendo el sendero trazado por el proyecto a modo de “recorrido virtual” por el paso de ronda de la muralla que unía las cuatro torres defensivas. Las cifras de asistencia son altamente positivas ya que esta ruta, con una periodicidad semanal, se ha venido llenando en todas las ocasiones.

c) La torre de la Reina Mora.

Si en el anterior epígrafe ya se citaba la cuarta torre de la Segunda Albacara del Castillo de Cullera como parte integrante del proyecto auspiciado por el programa Cullera Impuls, a pesar de haber sido restaurada ya con anterioridad. Ahora se hablará de ella en primera persona, puesto que gracias a la inversión del Plan de Dinamización del Producto Turístico se pudo llevar a cabo una acción de puesta en valor y musealización con unos resultados muy interesantes.

Primero es necesario analizar la situación previa de estado de la torre y sus características intrínsecas. Como todas las torres defensivas de la Segunda Albacara del Castillo, está declarada Bien de Interés Cultural y por lo tanto goza del máximo nivel de protección legal. Como ya se indicaba anteriormente, fue objeto de una restauración en los años 90 que, además, contempló la musealización de la misma. Evidentemente, los criterios, materiales y técnicas de entonces no eran los mismos que la actualidad. En consecuencia la propuesta de difusión de la torre se había quedado obsoleta y caduca. No era atractiva, y a pesar de estar abierta todo el año y de encontrarse en un punto estratégico de la población -en el camino del calvario o “*Revoltas*

Noves” que conduce al castillo a pie atravesando una zona de indudable valor ecológico- no atraía la atención de los turistas.

Gracias al apoyo económico del Plan de Dinamización del Producto Turístico que apoyó el proyecto de actualización museográfica y puesta en valor de las dos torres vigías que posee el municipio -la Torre de la Reina Mora y la Torre del *Marenyet*- se diseñó y puso en marcha la adecuación de estas emblemáticas torres para su uso y disfrute por los turistas. En el caso concreto de la torre que nos ocupa en este epígrafe se pretendía, además, que se constituyera en “puerta de entrada” -usando una metáfora histórica, ya que esta torre originalmente fue puerta de entrada al recinto amurallado de la Segunda Albacara y por tanto, puerta de acceso al castillo- para los excursionistas, estudiantes y turistas que quisieran visitar el Castillo de Cullera y sus elementos integrantes. De este modo, el planteamiento museístico se llevó a cabo como centro de interpretación del conjunto defensivo medieval de la Segunda Albacara y, como no, paso previo e introductorio a la visita al Castillo. Tampoco se olvidó la propia historia de la torre plagada de “hechos constructivos singulares”, de leyendas y detalles históricos que la convierten en un elemento muy especial. Así, al planta baja se dedicó a la historia de la torre y su conversión en el siglo XVII en ermita dedicada a Santa Ana; y la planta superior a centro de interpretación de la Segunda Albacara; y toda ella, punto de arranque de las excursiones y rutas hacía el resto de torres que componen la Segunda Albacara una vez restauradas y puestas en valor.

Para concluir, durante el verano de 2011 la Torre de la Reina Mora ha empezado a actuar como centro neurálgico de las vistas, excursiones y rutas teatralizadas por la vertiente SE de la Montaña de Cullera y que han hecho de ella el punto de inicio, salida o llegada de las diferentes actividades programadas por el Ayuntamiento.

d) La torre del *Marenyet*.

La segunda de las torres vigías incluidas en el proyecto de musealización auspiciado por el Plan de Dinamización del Producto Turístico fue la Torre del *Marenyet*. Esta torre, cerrada al público durante más de dos años por problemas de obras en su entorno inmediato, fue objeto en primer instancia de una obra de restauración en sus paramentos externos -muy degradados por el paso del tiempo y por la climatología adversa- financiada por la Diputación de Valencia. Tras esta obra, necesaria y obligatoria, se incluyó dentro del proyecto de adecuación museística y puesta en valor para su apertura al público durante el verano de 2011.

La torre, es un bello ejemplo de torre vigía costera del siglo XVI, construida durante el reinado de Felipe II por el ingeniero Gian Battista Antonelli. Originalmente, se encontraba pegada a la desembocadura del río Júcar hasta que una brutal riada acaecida a mediados del siglo XIX, destruyó la desembocadura y al reconstruirse la misma se varió su trazado, quedando la torre tierra adentro y un poco más alejada del mar. La torre se construyó para vigilar y controlar la arribada de naves piratas berberiscas que, por aquel entonces, asolaban las costas mediterráneas. En el caso de Cullera con más razón, sobre todo después del turbulento y despiadado ataque del pirata Turgut Reis (también conocido como Dragut) a la población en el año 1550. La torre fue declarada Bien de Interés Cultural por el Ministerio de Cultura.

La situación previa de la torre se ha descrito con anterioridad, pero se puede resumir que mientras su exterior había sido objeto de una restauración, su interior presentaba una propuesta museística caduca, obsoleta y realizada con criterios de antaño, por lo que precisaba una puesta al día en este aspecto, máxime teniendo en cuenta su inminente apertura tras dos años de cierre cautelar.

El proyecto de musealización se basó en la historia de la torre, su estructura constructiva, el suceso que motivó su construcción -el ataque del pirata Dragut- y la piratería en el Mediterráneo. El objetivo principal era acercar a todos los públicos estos temas de una manera lúdica, entretenida y sobre todo muy visual. Así se diseñaron una serie de propuestas que incluían desde una maqueta táctil de la torre a escala, un espectáculo multimedia proyectado sobre las paredes mismas de la torre y un punto de interpretación del entorno para poder comparar y conocer cómo era y cómo es con los diferentes cambios acaecidos.

Para finalizar, durante el verano de 2011 se ha puesto en marcha una actividad específica dirigida al público familiar que pernocta en Cullera durante el periodo estival denominada “La Aventura Pirata” y que pretende acercar a los más pequeños de la casa, la historia de la torre y el ataque del pirata Dragut mediante un juego de pistas y con una visita guiada al monumento. A la fecha de cierre de este trabajo las reservas de esta actividad tienen lista de espera, pudiendo valorarse la experiencia como muy exitosa.

e) El Museo-Refugio de la Guerra Civil.

La Guerra Civil Española dejó en numerosas ciudades de la geografía española una huella imborrable en forma de estructuras, bien defensivas, bien ofensivas que hoy constituyen un destacado patrimonio bélico que es necesario, primero preservar, después recuperar y, finalmente, poner en valor. Cullera no se ha sustraído a este hecho, máxime cuando por su

posición geográfica jugó un destacado papel en la defensa de la capital del gobierno de la República, instalado en Valencia. De este modo, por toda la localidad se pueden localizar refugios antiaéreos para la protección de la población civil y, junto a la línea costera, restos de baterías antiaéreas, un bunker y nidos de ametralladora. Uno de los elementos más destacados de este patrimonio bélico es el Refugio Antiaéreo del antiguo mercado de Cullera.

Como su propio nombre indica, este refugio fue excavado en la roca de la montaña y justo por debajo de las estructuras del antiguo mercado de Cullera -una construcción de finales del siglo XIX de estilo ecléctico, obra del arquitecto Luís Ferreres- en pleno centro de la población. Este refugio antiaéreo posee dos galerías que se adentran en el seno de la montaña entre unos 40-60 metros y que constituyen el mayor y mejor conservado de todos los localizados en la población. Dada su importancia histórica, su estado de conservación relativamente bueno y su ubicación estratégica en pleno centro de la ciudad y con acceso desde los jardines del mercado, en una zona peatonal, ajardinada y cerrada perimetralmente por una cerca de forja, el Ayuntamiento decidió acometer su recuperación y puesta en valor mediante una musealización que recogiese la memoria histórica de lo que supuso esta contienda entre hermanos. Así, surgió el proyecto del Refugio-Museo de la Guerra Civil de Cullera.

En primer lugar y gracias al apoyo económico del Plan E del gobierno de la nación se acometió la recuperación arquitectónica de las dos galerías que componen el refugio, se consolidaron y reforzaron sus estructuras y se le dotó de modernos sistemas de iluminación, ventilación, seguridad y evacuación de aguas pluviales por inundación o filtración. Posteriormente, se trabajó en el proyecto de musealización en el que ya participó el Plan de Dinamización del Producto Turístico. De este modo, se decidió que la Galería I estuviera dedicada a la Guerra Civil en Cullera, convirtiéndose en un centro de interpretación de este hecho histórico, instalándose modernos paneles retroiluminados con tecnología Led, un audiovisual que recogía el testimonio de personas mayores de 90 años que vivieron la guerra en su infancia y un simulacro virtual de bombardeo.

Por su parte, la Galería II se destinó a recoger el testimonio de la construcción del antiguo mercado de Cullera -un hito arquitectónico sin precedentes en la comarca- contando los orígenes del mismo, su evolución, la biografía del arquitecto que lo diseñó, las diferentes restauraciones y su adecuación actual como centro neurálgico de la cultura del municipio. La propuesta recoge estos contenidos mediante unos modernos paneles “tipo lienzo”, una grabación sonora que recoge los sonidos ambiente de un mercado un día cualquiera y una muestra de objetos históricos relacionados con la actividad mercantil (básculas, pesos, medidas, cajas registradoras, envases y cajas de latón). Los planos históricos se codean con los planos actuales

en una amalgama de dibujos y propuestas que, por sí solos, cuentan la evolución arquitectónica de este emblemático espacio ciudadano.

f) Museo del Arroz de Cullera.

El Museo del Arroz se encuentra ubicado en una antigua ermita -y la casa del ermitaño- del siglo XVII perfectamente restaurada y adecuada para acoger una muestra expositiva única en la Comunidad Valenciana: el cultivo tradicional del arroz, usos y costumbres. La ermita está dedicada precisamente a los Santos de la Piedra, San Abdón y Senén, patronos protectores de las cosechas y se ubica en un entorno privilegiado: un pequeño promontorio al borde del Parque Natural de la Albufera desde donde se divisan los campos de arroz en toda su inmensidad, colaborando en la visita a la muestra expositiva.

La muestra expositiva recoge, mediante la exposición de los objetos reales, un recorrido por las diferentes fases de cultivo del arroz apoyándose en paneles interpretativos y ambientes que simulan espacios tradicionales (la cocina, el comedor, la cuadra...) y que se completa con fotografías antiguas que retrotraen al visitante a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Sin embargo, a pesar del indudable atractivo que supone una vista a esta instalación por su singularidad, temática, ubicación y entorno privilegiado, el museo no cuenta con una situación óptima y adaptada a las necesidades de la demanda actual del público. Es por ello que el Ayuntamiento se ha planteado realizar una serie de actuaciones que redunden en una mejora sustancial en la experiencia turística de los visitantes, tanto a nivel de accesibilidad como de comunicación y lenguaje expositivo.

En estos momentos, el Ayuntamiento ha presentado al Plan de Dinamización del Producto Turístico un proyecto para mejora y adecuación de la oferta museística del Museo del Arroz que, en grandes líneas, se puede resumir en la mejora de accesos –tanto para vehículos como para viandantes- y señalización; la dotación de un sistema de suministro eléctrico mediante energía solar, ecológica y sostenible; la mejora en la propuesta expositiva, mediante el diseño y montaje de audiovisuales y medios tecnológicos adaptados a la nueva demanda; y finalmente, la adaptación de la propuesta comunicativa al inglés y francés.

5. CONCLUSIONES

A pesar del lastre que supone para el correcto funcionamiento de la actividad turística el modelo urbanístico heredado de los años sesenta y setenta, Cullera dispone de suficientes recursos para reactivar de un modo notorio el turismo. La apuesta por la diversificación de productos turísticos sin perder la excelencia alcanzada en el producto sol y playa, representa una estrategia al alcance de muy pocos destinos competidores. La inherente disponibilidad de recursos potencialmente turísticos de gran atractivo representa una gran baza para el destino si se consigue su correcta y plena valorización y articulación como producto turístico.

A partir de la configuración del producto cultural, natural, náutico y gastronómico promovido por la inversión pública, se pretende romper la espiral de progresivo deterioro y declive en la que estaba sumergida Cullera (estacionalidad, pérdida de ocupación en oferta reglada de alojamiento, reducción de la estancia media, pérdida del turismo internacional más exigente en materia de calidad de servicios y medio ambiente, pérdida del segmento de turismo joven por falta de ocio, masificación de las playas y el paseo marítimo, reducción del gasto turístico, etc.). Este nuevo impulso puede elevar notablemente el atractivo del destino, fomentando la recuperación de segmentos de mercado y la captación de nuevos nichos de demanda específica. Sin embargo, el objetivo último de esta estrategia no es la mera recuperación puntual de la frecuentación turística, sino que ello sirva para captar nueva inversión privada destinada a la creación de oferta hotelera de calidad y oferta complementaria, sobre todo en la vertiente de ocio nocturno, que renovarían firmemente las prestaciones del destino reanudando la senda de crecimiento económico.

En apretada síntesis, Cullera ofrece numerosas opciones para re-convertirse en un destino turístico de primer orden, aunque para ello resulta imperativo cuidar y mantener el principal recurso turístico del municipio (sus playas); recuperar y activar los recursos complementarios que disponía, pero que se encontraban en una situación de degradación o abandono (naturaleza y patrimonio histórico y artístico); renovar y crear oferta de alojamiento necesaria para dar cabida a la nueva demanda turística, promoviendo una clara apuesta por la calidad; diseñar y desarrollar nuevas propuestas de ocio y turismo activo vinculadas a la nueva disponibilidad recursos turísticos para mejorar la experiencia vacacional; y por último, promover y ejecutar estrategias de marketing para reposicionarse y captar nuevos mercados.

La mayoría de estas líneas estratégicas ya se han desarrollado o están en proceso de ejecución, gracias a los planes y programas estudiados en este trabajo. Ahora, el resultado final dependerá del grado de integración de todas estas políticas, la implicación empresarial y el impulso social.

El camino está trazado y el reto servido, solamente el futuro dirá si el esfuerzo realizado ha sido suficiente para alcanzar la verdadera renovación turística de Cullera.

6. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

ANTÓN CLAVE, S., FERNÁNDEZ TABALES, A. y GONZÁLEZ REVERTÉ, F. (2007): “Los lugares turísticos”, Antón Clavé, S. y González Reverté, F. (coords): A propósito del turismo. La construcción social del espacio turístico. Barcelona, UOC, 103-206.

AYUNTAMIENTO DE CULLERA (1965): Plan General de Ordenación Urbana: Normas Urbanísticas.

AYUNTAMIENTO DE CULLERA. CONCEJALIA DE TURISMO (2005): Plan Estratégico de Turismo de Cullera.

AYUNTAMIENTO DE CULLERA. CONCEJALIA DE TURISMO (2009): Estudio de la Demanda Turística de Cullera.

AYUNTAMIENTO DE CULLERA. CONCEJALIA DE TURISMO (2010): Plan Integral de Marketing Turístico de Cullera.

ARROYO ILERA, F. (1980): “Ordenación urbana y especulación turística en Cullera”. Estudios Geográficos, 161: 383-412

BALLART HERNÁNDEZ, J. y JUAN y TRESSERRAS, J. J. (2001): Gestión del patrimonio cultural. Arien Patrimonio, Barcelona.

BUTLER, R. (1980): “The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources”, Canadian Geographer, vol.24, 1: 5-12.

CLIMENT SIMÓN, J.M. (2005): Actualización operativa del plan director del Castell de Cullera y su entorno. Generalitat Valenciana, Conselleria de Cultura i Esport.

CUCO GINER, J. y ROMERO GONZÁLEZ, J. (1978): “La estructura de la propiedad y los cultivos en Cullera (Valencia) durante el s. XX”. Estudios Geográficos, 152: 347-361.

HUÉSCAR, A. (2010): “Perspectivas del turismo internacional”. XIV Congreso de la AECIT. Retos para el turismo español. Cambios de paradigma. Gijón. 35-45.

- GONZÁLEZ REVERTÉ, F. y ANTÓN CLAVÉ, S. (2007): “La naturaleza del turista. De la turismofobia a la construcción social del espacio turístico”. Antón Clavé, S. y González Reverté, F. (coords): A propósito del turismo: la construcción social del espacio turístico. Barcelona, UOC, 11-33.
- GUIEURE LE CARESSANT, J. A. (1988): Memoria de Gestión Corporativa: octubre 1987.diciembre 1988. M. I. Ayuntamiento de Cullera. Secretaria General.
- IVARS BAIDAL, J. A. (2003): Planificación turística de los espacios regionales en España. Madrid, Síntesis.
- QUEROL, M. A. (2010): Manual de Gestión del Patrimonio Cultural. Akal, Madrid.
- LLOPIS, J. M. y TORRES, R. (1989): Plan General de Ordenación Urbana. La Cullera del futuro. Garbí, Casa Editorial.
- MARRODÁN JIRONES, J. A y MARTÍNEZ BUENAGA, I. (1988): Cullera. Breve Análisis Geográfico. Libros “Sucronen”. Nº 1. Cullera.
- MINISTERIO DE CULTURA (1985): Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- MIRÓ, M. (1997): “Interpretación, Identidad y Territorio. Una reflexión sobre lo uso social del patrimonio”. Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, n. °18. Marzo de 1997, Sevilla. Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.
- MONRAVAL SAPIÑA, J. M. (2002): “Informe sobre la restauración de la Torre de Santa Ana o de la Reina Mora”. Museo Municipal de Historia y Arqueología de Cullera.
- PROMOCIONES ECONÓMICAS VALENCIANAS S.A. (PREVASA) (1967): Estudio General sobre inversiones en la economía valenciana. 1968-71. 3 vols. Valencia.
- SANTOS PAVÓN, E. L. y FERNÁNDEZ TABALES, A. (2010): “El litoral turístico español en la encrucijada: entre la renovación y el continuismo”. Cuadernos de Turismo, 25: 185-206.
- TNO IRRO (2002): Sistema de alerta rápida para la detección de destinos turísticos en declive y de sus mejores prácticas de prevención. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas.

VERA REBOLLO, J. F.; ROMERO GONZÁLEZ, J.; CORTINA BELTRÁN, J. y OBIOL MENERO, E. (2008): Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas en Cullera. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 2. Publicacions de la Universitat de Valencia.

VERA REBOLLO J. F., LÓPEZ PALOMEQUE F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN CLAVÉ, S. (2011): Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos. Tirant lo Blanc, Colección Crónica, Valencia.

WALLINGRE, N. (2009): “Alternativas de desarrollo de los destinos turísticos”. Wallingre, N. y Villar, A. (comp.): Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias. Editorial Universidad nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, 21-50.

LOS AGENTES SOCIALES Y LA POLÍTICA URBANÍSTICO-TURÍSTICA: PERCEPCIÓN Y PERFORMATIVIDAD. EL CASO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL TURISMO DE CANARIAS.¹

Autores:

Pablo Rodríguez Gonzáles

IESA- CSIC (Córdoba) y Universidad Pablo Olavide

prodriguez@iesa.csic.es

Manuel Ángel Santana Turégano

Universidad de La Laguna

masantur@ull.es

Resumen:

Los enfoques habituales acerca de la renovación de los destinos maduros tienden a asumir, de manera más o menos implícita, una racionalidad burocrática en el proceso. Desde esta perspectiva, las políticas de renovación surgen como consecuencia de la constatación, a través de un diagnóstico más o menos tecnocrático, de que un determinado destino turístico se encuentra en situación de estancamiento. A partir de aquí, y mediante el recurso a expertos supuestamente neutrales, se plantearían una serie de medidas orientadas a la reconducción del proceso. En este trabajo, desde un enfoque propio de la Sociología Económica, se parte de la idea de que las definiciones de la realidad socio- económica, como la situación “competitiva” de un destino turístico no son neutras, sino por el contrario performativas: al definir la realidad de una determinada manera contribuyen a que sea así. Por tanto, el análisis de la percepción de los principales agente implicados en las políticas de renovación (administración pública, asociaciones patronales, colectivos ecologistas y otros componentes de la sociedad civil organizada) es también el análisis de cómo la diferente posición de cada agente en el campo le permite influir para obtener una ley que vaya en el sentido más favorable a sus intereses. En este trabajo realizaremos un análisis de la ley de Directrices de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias. Del análisis realizado se deduce que las políticas finalmente ejecutadas surgen como acciones estratégicas de determinados grupos para mejorar su posición, provocando un nuevo estado de la situación en el destino, con agentes que se ven perjudicados y beneficiados, lo que va a explicar su posición ante la misma.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de I+D+i denominado “Evaluación del impacto de las políticas públicas de renovación de destinos turísticos maduros. El caso de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias” (SolSubC200801000279) financiado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información del Gobierno de Canarias y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dirigido por Moisés Simancas Cruz y en el que participan los autores del artículo.

Abstract:

Common approaches about restructuring policies in mature tourism destinations tend to assume, explicit or implicitly, that the restructuring process is guided by bureaucratic rationality. From this point of view, restructuring policies emerge from a technocratic diagnose of the stagnation situation at the destination. Departing from this diagnose, some neutral expert-assessed remedies are adopted to turn the situation around. This work follows the trend of Economic Sociology, assuming that definitions of socio-economic reality (as the 'competitive situation' of a tourism destination) are performative and not neutral: defining a 'reality', they somehow contribute to make it real. Therefore, the analysis of the perceptions of the main agents involved in the restructuring policies (administration, business and environmental lobbies and other organized civil society parts) is also the analysis of how the position of each agent in the field allows her to influence the institutions and obtain laws favorable to her interests. The paper applies this conceptual framework to the case of the Canary Islands Law of Directives for the Land Planning and Tourism (also known as Moratoria). Research results show that the legislative process final result (promulgated and applied norms) stems out from strategic actions of some groups to improve their position. The Moratoria Law produced a new state of the situation with losers and winners agents with different perceptions.

Key Words: Economic Sociology, Sociology of Organizations, Economic restructuring, Tourism, Case Studies, Canary Islands

1. INTRODUCCIÓN

La renovación o reestructuración de los destinos turísticos suele entenderse como un conjunto de medidas destinadas a corregir una situación de desajuste entre el producto turístico que ofrecen los destinos y las demandas que plantea el mercado en el que dichos productos se comercializan (Agarwal, 2002; Bramwell, 2004; Oreja Rodríguez, Parra-Lopez et al., 2008). Esta situación de declive viene marcada por la estabilización o retroceso en los indicadores cuantitativos del desempeño del destino. Normalmente, una caída o estancamiento prolongado en el número de turistas que visita anualmente un destino o en los ingresos turísticos derivados de dichas visitas sirve como alarma para que los distintos agentes públicos y privados del destino tomen medidas encaminadas a corregir la situación. Si en el caso de los agentes privados las medidas suelen venir por el cambio organizacional, inspirado por las ideas manageriales de la flexibilidad y la diversificación (Rodríguez González, 2011), en el caso de los agentes públicos las medidas pasan por la inversión de recursos públicos en distintos

componentes productivos (infraestructuras, promoción, formación, recursos financieros) y por el cambio en las reglas del juego que orientan la acción de los agentes privados. Nuestra investigación se dirige a este último tipo de medidas de reestructuración o renovación de destinos: los cambios legislativos encaminados a encauzar y normativizar el comportamiento de los empresarios turísticos.

En términos ideales, el problema del cambio de normas puede plantearse como una acción estratégica inscrita en la lógica general de la acción racional intencional. Se parte de un diagnóstico de la situación de partida (las causas del declive), se establece un estado final deseado (el destino renovado) y se identifican los medios para alcanzarlo (un cambio en las normas que rigen el comportamiento de los empresarios) dadas las dificultades previstas en el diagnóstico (Chafee, 1985; Athiyaman, 1995). Sin embargo, este planteamiento general del cambio de normas formales con un fin político (la renovación) depende del éxito en dos operaciones aparentemente técnicas: el diagnóstico debe ser correcto y las medidas efectivas para el fin de la reestructuración. En forma simple: si queremos que nuestro destino vuelva a ser rentable debemos saber por qué ha dejado de serlo y cómo puede volver a conseguirlo.

Las personas y organizaciones encargadas de elaborar los nuevos reglamentos cuentan con distintos procedimientos y técnicas para objetivizar y racionalizar estas operaciones, fundamentalmente mediante la consulta a expertos, a representantes corporativos del sector y a la ciudadanía. Desde esta perspectiva ideal, si la información recogida es correcta y las nuevas normas recogen adecuadamente el consenso de los actores involucrados, la reestructuración deberá tener éxito.

Sin embargo, con demasiada frecuencia, estos planes racionalmente concebidos conducen a situaciones diferentes o incluso opuestas de las que se pretendían inicialmente. Debemos a Merton una primera formulación del escepticismo ante este planeamiento ideal del cambio institucional, en su clásico artículo de 1936 sobre las consecuencias no anticipadas de la acción social intencional (Merton, 1936). Recientemente, Portes (2010) ha rescatado esta noción mertoniana situándola como una de las tres asunciones generales del enfoque de la sociología económica. Portes señala que las dificultades de los planes económicos para alcanzar sus fines declarados tienen que ver con los condicionantes sociales que estas actividades racionalmente concebidas deben afrontar por el hecho de basarse primordialmente en interacciones entre individuos. Estos condicionantes, para el caso del cambio institucional, tendrán que ver con la forma en que los reglamentos a modificar y las actividades económicas que regulan estén incrustados (embedded) en redes de relaciones sociales y, de forma aún más importante, con el poder que los agentes situados en dichas redes sean capaces de movilizar. La síntesis de Porter

del enfoque de la sociología económica plantea que atendiendo a la interacción de estos tres elementos (incrustación de la acción económica en contextos sociales, límites sociales a la acción intencional e intervención del poder en todos los intercambios) es posible alcanzar una visión más realista y explicativa de estos procesos de cambio institucional (entendidos como interacciones sociopolíticas) que la obtenida si sólo se atiende a sus cualidades como procesos racionales de elaboración de políticas públicas. El enfoque de la sociología económica, partiendo de estas tres asunciones, permite afrontar con ventaja la cuestión especialmente relevante de la performatividad (Callon, Meadel et al., 2002; MacKenzie, 2006) de los modelos y planes económicos que describen y regulan los campos organizacionales: ¿hasta qué punto las instituciones económicas y los modelos económicos que las sustentan crean las realidades que pretenden regular?

En este trabajo realizaremos un estudio empírico de la configuración de un “campo organizacional” (DiMaggio, 1981; DiMaggio y Powell, 1983), el sector turístico en Canarias. Analizaremos primero el papel que juegan los distintos agentes, a nivel local, para configurar la estructura de un sector económico. Como veremos, el poder de los distintos agentes para convencer al resto de que sus estrategias (el turismo de calidad) son las adecuadas influye significativamente en la estructuración del sector. En segundo lugar, veremos que el significado subjetivo que los actores económicos dan a sus acciones es muy relevante, pues la “adaptación a las demandas del mercado” es un proceso intencional realizado por sujetos que perciben el entorno de una forma determinada y se adaptan a él en función de sus percepciones.

Para realizar todo ello, tras una exposición breve del marco conceptual de la sociología económica de Portes y de los rasgos generales del debate sobre la performatividad,

Comenzaremos por poner en situación el sector turístico canario y su evolución en los últimos años, haciendo especial incidencia en el proceso de moratoria turística iniciado en 2001, mediante medidas políticas que pretendían la reorganización del sector de cara a la eficiencia. A continuación expondremos la metodología empleada en la investigación, antes de pasar a tratar la valoración de los agentes tanto acerca de los objetivos de la intervención como de sus logros y su relación con la evolución del sector. Posteriormente detallaremos las atribuciones causales que hacen los actores económicos para explicar la evolución de los sucesos. Por último, en el apartado de conclusiones se evaluará la adecuación del enfoque adoptado para dar cuenta del tipo de procesos de cambio institucional que suponen las iniciativas públicas de renovación turística.

2. MARCO TEÓRICO: LA SOCIOLOGÍA ECONÓMICA Y EL PROBLEMA DE LA PERFORMATIVIDAD.

La cuestión de fondo de este trabajo es la de cómo se organizan socialmente las actividades económicas. Se trata, por tanto, de una investigación que se encuentra en un terreno teórico fronterizo entre la sociología y la economía. Tradicionalmente los paradigmas dominantes en la explicación de estos fenómenos, así como en el desarrollo y legitimación de las políticas se han centrado fundamentalmente en las aportaciones provenientes de la Economía Ortodoxa. Sin embargo, el surgimiento y posterior consolidación de la Nueva Sociología Económica (Smelser y Swedberg, 2005) aporta un nuevo modo de aproximarnos a esta cuestión que ofrece soluciones más realistas y con mayor capacidad explicativa.

Para poner de manifiesto la singularidad de este nuevo enfoque, partamos una descripción sintética del modelo económico del cambio organizativo en los sectores productivos. La corriente dominante de la Economía de la Empresa plantea que las empresas se organizan buscando la manera más eficaz y eficiente de elaborar un producto o servicio. La libre competencia funcionaría como una “selección natural”, de manera que cuando una empresa encuentra un modo mejor de llevar a cabo un proceso productivo el resto se ve obligado a copiarlo, pues de lo contrario desaparecería del mercado (al respecto puede verse, por ejemplo, Sastre Peláez, 2006). Por tanto, este enfoque plantea que existe una especie de “ecología organizacional”, en la que existen presiones hacia el isomorfismo ocasionadas por la libre competencia en el mercado. En este contexto, la intervención pública en las reglas del mercado (p.e. definiendo, como en nuestro caso, las barreras de entrada a la producción turística), tiene por objetivo incentivar a las empresas a adoptar aquellas estrategias que pueden mejorar la eficiencia agregada del sector productivo.

En contraposición con este enfoque, el heterogéneo abanico de aportaciones a este campo que en los últimos años se ha producido desde enfoques más o menos explícitamente sociológicos se centra en tres ideas (Dobbin, 2005). Por una parte, que es necesario un enfoque histórico y comparativo para el análisis del poder en la estructuración de las organizaciones económicas, lo que entronca con la tradición de la Economía Política. En segundo lugar, que es imprescindible un análisis de las instituciones y convenciones que funcionan en cada sector económico. Por último, que las redes sociales y los roles que desempeñan constriñen el marco de actuación de los agentes económicos, así como del significado subjetivo que dan a sus acciones. Aunque con una formulación ligeramente distinta, estas tres ideas son planteadas por Portes como las meta-asunciones que caracterizan la forma de ver la realidad propia de la sociología económica:

1. **La acción económica está incrustada en el medio social.** Los individuos y organizaciones, al interactuar con otros actores económicos, recurren a los procedimientos, recursos y disposiciones que provee la *sociabilidad, de forma que la acción económica está orientada socialmente*.
2. **La acción intencional no siempre alcanza su objetivo.** Existen distintas situaciones (relacionadas con los distintos mecanismos de sociabilidad que intervienen en esa acción) en las que la acción racional tiene consecuencias distintas de las que se perseguían inicialmente.
3. **El poder es un factor omnipresente en las transacciones económicas y las organizaciones.** En cuanto meta-asunción implica recoger la idea bourdesiana de que es preciso prestar atención a las fuentes y las consecuencias de la existencia de diferencias de poder en la acción económica. (Portes, 2010: cap. 2)

A partir de estas tres meta-asunciones, Portes plantea la existencia de tres conceptos teóricos de alcance intermedio –capital social, instituciones y clases sociales- que pueden ser de suma utilidad para desarrollar tipos ideales y modelos explicativos operacionalizables empíricamente en distintos contextos o lugares de investigación de la acción socioeconómica. Los dos últimos son especialmente relevantes para nuestra investigación.

En primer lugar, el concepto de institución social tiene para Portes un contenido sumamente restrictivo: “Las instituciones son las instrucciones simbólicas de las organizaciones. Comprenden el conjunto de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de los roles en las organizaciones (...) y otras áreas institucionalmente estructuradas de la vida social” (Portes, 2010: 55). Esta definición intenta contrarrestar la vaguedad de la noción que utiliza la economía institucionalista, que tiende a incluir dentro de las instituciones los valores, las normas y los marcos cognitivos (Nee, 2005). Desde la perspectiva de Portes, en cuanto “mitos altamente racionalizados” (Meyer y Rowan, 1977), las instituciones confrontan el poder que tiene la interacción social entre los ocupantes de los roles para modificarlas y llevarlas por trayectorias alternativas, dando lugar a consecuencias imprevistas. El capital social y el poder de los distintos agentes afectados por un cambio institucional serían fundamentales para entender sus resultados y la forma en que afectan a las actividades económicas que regulan.

En segundo lugar, Portes reivindica la recuperación del concepto de clase social, prácticamente desaparecido de la literatura sociológica tras el colapso del socialismo, aunque también tuviera una importante presencia en la tradición sociológica no marxista. Para este autor, este concepto es clave, en la medida en que permite operacionalizar la meta-asunción relativa al poder. Así,

Portes define las clases “mediante el acceso diferencial al poder dentro de un sistema social dado” (2010: 79). Como ya hemos señalado e indica la amplia evidencia empírica que recoge el autor en esta obra, el análisis de clase aporta claves sumamente fructíferas para abordar el cambio institucional, al llamar la atención sobre la capacidad que tienen los distintos agentes afectados por el cambio institucional de influir en sus resultados y orientarlo en beneficio de sus intereses.

En este contexto, la tesis de la performatividad viene a plantear que los modelos con los que damos cuenta de la realidad económica actúan menos como modelos descriptivos del funcionamiento de la economía que como modelos prescriptivos que imponen determinadas formas de comportamiento a los actores económicos. En palabras de Callon, “la ciencia económica (...) da forma a la economía, antes que observar cómo funciona” (Callon, 1998: 2). La ciencia económica ha acabado adoptando un enfoque normativo sobre la realidad económica desde que Friedman afirmara que la teoría económica “es una máquina para analizar el mundo, no una reproducción fotográfica de él” (citado en MacKenzie, 2006: 12). En la medida en que los agentes del mercado aceptan que la “manera en que son las cosas” es aquella que describen los modelos desarrollados por los economistas, es posible plantear, como hace MacKenzie, hasta qué punto los economistas crean el mundo económico que describen y, de forma aún más importante, en qué medida esta creación es neutral (2006: 256).

Sin embargo, aquí no podemos dejar de coincidir en la crítica que Portes hace de la propuesta de MacKenzie: “la tesis de la performatividad implica en último término la completa maleabilidad de la realidad económica. No lo es” (Portes 2010: 227). Su interpretación de la cuestión de la performatividad se inclina por considerarla un tipo determinado de consecuencia no deseada, la profecía autocumplida, que siguiendo la definición de Merton “es en principio una falsa definición de la situación que conlleva un nuevo comportamiento que hace que la falsa concepción original se vuelva verdadera” (2010:225). En este tipo de procesos, al igual que ocurría en todos los procesos de acción intencional y, en particular, en el proceso de cambio institucional, los mecanismos de estructuración vinculados a la sociabilidad (capital social, poder) juegan un importante papel.

3. EL SECTOR TURÍSTICO ALOJATIVO CANARIO COMO CAMPO ORGANIZATIVO.

El sector turístico está compuesto por multitud de empresas de distintos sectores (transporte, alojamiento, restauración, etc.) que elaboran un conjunto de servicios que al agregarse constituyen la experiencia turística. La estructuración de los distintos subsectores ha sido históricamente bastante distinta. Mientras que el transporte aéreo y la intermediación turística (los touroperadores) tienden a organizarse en formas oligopolísticas, en otros sub sectores como la restauración o el alojamiento es mucho más habitual encontrar situaciones cercanas a la competencia perfecta. Las interpretaciones de las diferentes sub-estructuras del mercado turístico son variadas, aún sin salir de la teoría económica más al uso, y la estructura del mercado turístico ha generado no pocos trabajos desde la perspectiva de la Economía Política, especialmente en el período comprendido entre los años sesenta y los años ochenta del siglo XX. (Jurdao, 1990; Turner y Ash, 1991; Britton, 1996)

En cuanto a nuestro caso de estudio, a principios del siglo XXI, Canarias se encontraba consolidada como un destino turístico vacacional de primer orden a escala europea. Con más de 80 millones de pernoctaciones/ año, cerca de 12 millones de turistas y en torno a 350.000 plazas alojativas, las islas representaban uno de los destinos turísticos más importantes de un país tan importante turísticamente como España². Las cifras de Canarias son comparables a las de países pequeños como Grecia o Portugal que son también, en sí mismos, auténticas “potencias turísticas”. La importancia del archipiélago en el sector turístico europeo es tal que a principios de la década podía estimarse que constituía cerca de una cuarta parte del negocio de los principales Tour Operadores europeos para el mercado invernal de viajes vacacionales de invierno (“winter sun”; Santana Turégano, 2003).

Las estimaciones más fiables cifran en una cantidad cercana al 30% la contribución del turismo al PIB del archipiélago, y una cantidad similar del empleo (Hernández Martín, 2004). Por ello, el turismo es objeto de una atención primordial tanto de la opinión pública local como de la actuación política. Con el inicio de la legislatura autonómica 1999-2003, en la que hubo cierto desplazamiento ideológico del partido gobernante, se plantean un conjunto de medidas que pretenden reconducir el rumbo del sector en Canarias. Tras casi cuarenta años de fenómeno turístico masivo (entre 1960 y 2000), factores como el inicio de una crisis turística, los cambios en el engarce socio- económico de las islas en la Unión Europea, con medidas como la RIC

² Las cifras de pernoctaciones se han calculado a partir de la Encuesta de Ocupación Hotelera y de la Encuesta de Ocupación en Apartamentos Turísticos (INE, 2011; 2011). La estimación de turistas se ha hecho combinando las estadísticas de extranjeros (FRONTUR; IET, 2011) y de españoles alojados en establecimientos turísticos (FAMILITUR; IET, 2011). La estadística de plazas proviene de los datos de TURIDATA (Canarias, 2011).

(Reserva de Inversiones de Canarias) que ofrecían nuevas oportunidades de inversión y negocio y una creciente sensibilidad social hacia los efectos negativos que el desarrollo turístico puede ocasionar en el medio social y natural llevaron al gobierno a plantear medidas de contención del crecimiento y reconducción del mismo (sobre la RIC puede verse Miranda Calderín, 2003). Así, en 2001 se lanza un avance y en 2003 se promulga la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General del Turismo de Canarias.

Lo que popularmente se dio en llamar como “Moratoria” eran unas Directrices de planificación territorial que pretendían fijar unos ritmos y límites para la creación de nueva oferta turística, al menos durante un trienio (2003-2006). Así, en una primera fase (2001-2003) se impedía la construcción de nueva infraestructura alojativa (hoteles y apartamentos) salvo en el caso de los hoteles de cinco estrellas y de aquellos de cuatro que estuvieran asociados a oferta complementaria (campos de golf, puertos deportivos y parques temáticos). Durante la segunda (2003-2009), marcada por la aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo (Ley 19/2003), se planteaba sólo el crecimiento anual de 3.100 plazas para las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Tenerife y Gran Canaria, correspondientes a proyectos declarados como “de interés general” por parte del Parlamento de Canarias. Todo ello con el objetivo declarado de lograr un modelo de desarrollo turístico más sostenible y beneficioso para toda la sociedad³.

Para comprender las medidas planteadas en la regulación es necesario detenerse en el diagnóstico que hace de la situación del sector turístico canario. El turismo en el archipiélago se centra en cuatro islas: Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria, y Tenerife, y aunque las cifras concretas varían en función del indicador utilizado, a principios de la década del 2000 podría estimarse el peso que cada isla aportaba al sector turístico canario en torno a los siguientes porcentajes: Lanzarote, 20%, Fuerteventura, 10% Gran Canaria, 33% y Tenerife, 37%. Las otras islas (La Palma, La Gomera y El Hierro) tenían un peso turístico prácticamente insignificante, en relación con las anteriores, y es reseñable el hecho de que la especialización turística era (y es) diferente para cada una de las islas señaladas: Fuerteventura y Lanzarote juntas aportan tanto al sector turístico como cada una de las dos islas centrales (Tenerife y Gran Canaria) pese a que su población y peso económico en sectores no turísticos es muy inferior.

Resulta de interés situar la configuración de la oferta en un contexto de análisis de clase, atendiendo a las distintas fracciones de empresarios. A principios de la década del 2000, en torno a un 35% de las plazas totales de Canarias correspondían a hoteles y el 65% restantes a apartamentos (Gobierno de Canarias, 2011). El sistema de apartamentos turísticos fue el

³ Tal y como consta en el mismo articulado de la Ley, “*Las Directrices de Ordenación del Turismo tendrán por objeto inducir el cambio de los modos de producción y gestión de la oferta turística hacia un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible (...)*”.

mecanismo por el que en la décadas de los 70 y 80 se canalizó el ahorro de los pequeños capitalistas canarios hacia el sector turístico. Permitted constituir complejos de bungalows o apartamentos en que cada unidad podía pertenecer a un propietario distinto, que cobraba por la misma una renta, como si se tratara de un alquiler, aunque el complejo de apartamentos fuera objeto de explotación turística. Las particularidades del sistema habían dado lugar a intentos reguladores previos (Ley del Turismo y de Unidad de Explotación, de 1995). Las consecuencias del predominio de este sistema pasan por un mayor reparto social de la riqueza generada por el turismo debida a la atomización de la propiedad, lo que en no obstante acabó generando problemas para la gestión (Santana Turégano, 2005; 2007). Y es este aspecto negativo aquel en el que más se centró la nueva normativa. Bajo el supuesto de que para reconducir el modelo turístico era necesario orientarse hacia un turismo de mayor calidad (la lógica sería “*pocos turistas que dejen mucho dinero, en vez de muchos turistas que dejen poco dinero*”) se entiende que la reconducción del modelo turístico canario ha de centrarse, en la medida de lo posible, en la sustitución de apartamentos por hoteles. Por todo ello, no resulta a priori sorprendente que la excepción a la construcción de nueva infraestructura alojativa se centrara en los hoteles de cuatro y cinco estrellas, aunque esto suponga excluir del desarrollo turístico a los pequeños inversores de etapas precedentes.

Para terminar con la estructuración de la oferta alojativa canaria, es necesario señalar, porque como veremos posteriormente los agentes le otorgan relevancia a esta diferencia, el hecho de que el reparto de la misma variaba considerablemente en función de la isla de la que se tratara. El reparto entre un 35% de hoteles y un 65% de apartamentos para el conjunto de las islas corresponde a una media que camufla que por entonces algo más de la mitad de la planta alojativa de la isla Tenerife (51%) correspondía a hoteles, mientras que en las otras islas se acercaba a la cuarta parte (25% Lanzarote, 27% Gran Canaria, 31% Fuerteventura).

Para la contención del desarrollo turístico y la reorientación del mismo, a partir de una interpretación de “*lo que los mercados turísticos demandan*” se adoptaron medidas para facilitar que las empresas del sector pudieran ser más eficaces y eficientes en la producción de aquello que demandaba el mercado. Transcurrido ya un lapso de tiempo suficientemente largo desde el inicio de la Moratoria Turística, resulta complicado hacer un balance de la misma, entre otros motivos porque la crisis económica mundial acaecida a partir de 2007 mediatiza el análisis. De acuerdo a las estadísticas de FRONTUR, el número de turistas extranjeros recibidos en los últimos años ha disminuido, y si bien este descenso se ha visto compensando por un incremento de los turistas nacionales, un cierto decrecimiento parece hasta cierto punto razonable. Lo que sí parece claro es que se ha producido una cierta reorientación del modelo: de

acuerdo a las estadísticas del INE, el número total de pernoctaciones realizadas⁴ en Canarias ha disminuido algo a lo largo del período 2000- 2010, pasando poco más de 91 millones a algo más de 79 millones. Pero resulta significativo como las pernoctaciones en hoteles han pasado de ser minoritarias (40%) a ser mayoritarias con un 60% del total (INE, 2011a, 2011b)

En cuanto a las plazas alojativas ofertadas, en términos agregados, y pese a la disminución de la producción ya señalada, la oferta creció algo más de un 14% pasando (siempre en función de las estadísticas oficiales) de casi 360.000 a algo más de 410.000 plazas alojativas en el archipiélago. El crecimiento ha sido muy diferenciado por islas: mientras que Gran Canaria prácticamente no creció (un 1,27%), Fuerteventura creció un 82,19%, y Tenerife (12,43%) y Lanzarote (10,32%) se acercaron a la media de las cuatro islas. Si desglosamos el análisis por tipologías, la “reorientación” se hace evidente: las plazas hoteleras se incrementaron en más de un 53% (67.000 nuevas plazas) mientras que las extrahoteleras se redujeron en un 6,5%, tratándose de una tendencia común a todas las islas. Por último, la misma tendencia se ve clara también si se realiza el análisis por categorías. En el período 2000- 2010, en todas las islas se ha incrementado el porcentaje de plazas en hoteles de cuatro y cinco estrellas, mientras que ha disminuido el de apartamentos de una y dos llaves, aproximadamente en un 10% en cada caso (Canarias, 2011). Por tanto, el análisis de las fuentes secundarias nos pone la pista sobre una primera consecuencia no deseada de la Moratoria: aunque planteaba disminuir el crecimiento de la oferta turística, esta aumentó en más de 50.000 plazas⁵.

Como consecuencia de todo este proceso, y siempre de acuerdo a las estadísticas de plazas del Gobierno de Canarias, para el año 2010 la estructura de la oferta alojativa ha terminado adquiriendo una configuración como sigue. En Tenerife y Fuerteventura, en torno a un 40% de la oferta la constituyen plazas en hoteles de 4 y 5 estrellas, mientras que los apartamentos y hoteles de categorías inferiores representan cerca de otro 40% (el resto serían apartamentos de 3 a 5 estrellas). En Lanzarote y Gran Canaria, sin embargo, los hoteles de 4 y 5 estrellas representarían una parte menor de la oferta (en torno a un 25%) y los apartamentos son una parte más importante de la misma. Sin embargo, es necesario especificar que esto no se puede interpretar como que Fuerteventura y Tenerife tengan un turismo de mayor calidad, como

⁴ Otro tipo de alojamientos, como los alojamientos rurales o los campings, son poco significativos en Canarias, a diferencia de lo que sucede en otras regiones.

⁵ Es preciso remarcar que este crecimiento hace referencia a plazas reglamentarias, dejando de lado el crecimiento mucho mayor (y más lesivo en términos territoriales y ambientales) de la oferta no reglada de turismo residencial. Esta modalidad hace referencia a viviendas en principio no turísticas que, por su ubicación, actúan en realidad como oferta alojativa turística, por el uso que le dan sus propietarios u otros turistas que acceden a ellas en mercados informales (Mantecón, 2008; Mazón, Huete et al., 2009). También resulta interesante plantear que las consecuencias no deseadas de la Moratoria se hicieron notar ya antes de su promulgación, cuando los rumores sobre su promulgación produjeron un ‘boom’ en las peticiones de licencias de construcción turística que dio lugar a un importante ‘stock’ de licencias justo antes de que la Moratoria limitara su concesión.

podiera parecer a simple vista, pues otros indicadores como los índices de ocupación o el gasto por turista complican el panorama: las Encuestas del Gasto Turístico muestran que la isla con mayor gasto medio por turista es Gran Canaria, pese a que tenga un menor porcentaje de plazas alojativas “de lujo” (ISTAC, 2011). De nuevo, nos encontramos con una consecuencia no deseada: aunque el objetivo era mejorar la calidad del turismo, una vez aplicados los medios planificados racionalmente, el resultado es distinto del esperado. Volveremos sobre ello más adelante.

4. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Partiendo de este diagnóstico basado en datos secundarios, el trabajo de campo se centró en la realización de entrevistas en profundidad con actores claves en la configuración de la política turística en Canarias. Se entrevistó a técnicos de la Administración, a representantes de las asociaciones patronales, de asociaciones ecologistas y a personas que desempeñaron en su momento cargos de representación pública. Para captar las diferencias de percepción marcadas por la diferente estructuración de la oferta por islas, dichas entrevistas se han repartido entre las cuatro islas turísticas.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas, para permitir a los sujetos reconstruir la lógica que según ellos tenían los hechos a analizar (Valles Martínez, 2002). Se trataba de conocer la percepción de los agentes acerca de la Ley de Directrices de Ordenación del Turismo- Moratoria Turística, qué interpretación tenían de los objetivos de la regulación y qué valoración que hacían acerca del éxito o fracaso de la misma. Se les invitaba a pronunciarse sobre tres cuestiones: si estaban de acuerdo con el diagnóstico que planteaba la normativa, si estimaban que las propuestas efectivamente planteadas fueran las mejores para el sector turístico canario y, por último, su evaluación acerca de la efectiva aplicación de las medidas.

El análisis se centró en la búsqueda de elementos comunes en el discurso de los distintos agentes, en las atribuciones causales y mecanismos explicativos utilizados para explicar la realidad. De acuerdo con este tipo de análisis por categorías, la información extraída de las entrevistas se agrupa en torno a dos grandes bloques. Por una parte, las entrevistas permiten extraer información acerca de las valoraciones que hacían los agentes sobre los objetivos y los logros del proceso de Moratoria. Por otra, se obtuvo una interesantísima información acerca de cómo los agentes implicados dan sentido a los sucesos, es decir, por qué triunfa o fracasa una política como la planteada. A continuación pasamos a comentar la información obtenida.

Esta estrategia metodológica buscaba recoger las racionalizaciones a posteriori de los distintos agentes implicados en el proceso de cambio institucional que supuso la Moratoria acerca de las circunstancias y condicionantes que intervinieron en el desarrollo y posterior puesta en práctica de la ley. Como se detallará en los siguientes apartados, los distintos agentes entrevistados representan las posturas de colectivos sociales con distintos intereses en el proceso y con niveles de poder diferentes.

5. VALORACIÓN DE LOS AGENTES ACERCA DE LOS OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN.

Los principales agentes afectados por la Moratoria coinciden en lo que consideran que eran los objetivos de la misma. En términos generales existe la percepción de que la ley de Moratoria, tal como se expone en su articulado, pretendía evitar la nueva ocupación del suelo y el deterioro medio-ambiental, así como cambiar el modelo de desarrollo hacia un turismo de mayor calidad. Ahora bien, lo que resulta más interesante es que en el inicio de las entrevistas se da un consenso no sólo acerca de lo que planteaban las Directrices, sino acerca de que las medidas planteadas era bastante sensatas y deseables para la adecuada evolución del sector turístico canario. Tal y como lo plantea una de las personas entrevistadas:

“A ver, yo, desde mi punto de vista, las Directrices, los tres conceptos que has nombrado... son una buena filosofía, o sea, es que... las cuestiones que plantean son las lógicas en las que todo el mundo está de acuerdo ¿no? De alguna manera había que contener el crecimiento, porque si no continuábamos con la política de tierra quemada (...) si no hubiese una política de contención del crecimiento pues esto sería un... hasta que se terminara la isla... Hasta que no hubiera más tierra ¿no? ... entonces bueno, ese primer planteamiento estábamos todos de acuerdo”
(Técnico de un Cabildo Insular)

El consenso no se limita sólo a la idea de que era necesario parar el crecimiento turístico, también lleva a considerar que el desarrollo de un “turismo de calidad” era la única estrategia de desarrollo para el sector en Canarias a principios del siglo XXI. Sin embargo, a medida que fueron avanzando las entrevistas surge un discurso que cuestiona que las “recetas” que en su momento se plantearon para el adecuado desarrollo del turismo en Canarias fueran efectivamente las más convenientes. Este discurso tarda en emerger por la manera en que la ley se presenta ante la opinión pública, ya desde su mismo articulado. Si se plantea que el objetivo

de una ley es promover el “desarrollo sostenible”, para mostrar un desacuerdo total y evidente hacia el mismo sería necesario mostrar no estar a favor del desarrollo o de la sostenibilidad.

Cerca de la primera posición, es decir, criticando la mera idea de desarrollo, podría estar el movimiento ecologista. Pero, en sociedades como las occidentales, que adoptan la idea del desarrollo como una especie de religión laica (al respecto véase por ejemplo Rist, 2002) no resulta conveniente mostrar de entrada un rechazo frontal al mismo. El movimiento ecologista plantea una crítica relativamente “*lateral*” a las “recetas” planteadas por la moratoria: no es que se esté en desacuerdo con la idea de que la consecución del desarrollo sostenible haya de ser el fin de la política, o de que éste se logre, en el caso de Canarias, mediante el desarrollo de un turismo de mayor calidad. Lo que plantea es que no se está de acuerdo en que lo que las recetas (la ley de Moratoria) plantean como turismo de calidad lo sea realmente.

La postura del movimiento ecologista critica el desarrollo turístico de los últimos años, basado en la construcción de hoteles de lujo asociados a oferta complementaria como los campos de golf, puertos deportivos o parques temáticos. Plantean que dicho desarrollo es aún más “insostenible” desde el punto de vista ambiental que el que se había dado a lo largo del siglo XX, por tratarse de un modelo que consume más territorio y recursos y que genera más residuos.

“Grandes proyectos de calidad, asociados a cuatro y cinco estrellas, y muchas veces hasta asociados a... infraestructuras marítimas, a puertos deportivos, a campos de golf... es la única forma de entrar en ese cupo de excepcionalidad que el Gobierno de Canarias tenía anualmente... ¿no? Y esa cama es una cama de un coste ambiental importantísimo, ¿no?, en cuanto consumos de agua, consumos eléctricos y tal... yo creo que desde el punto de vista de lo territorial, y desde el punto de vista de, desde luego, de la generación de residuos.” (Representante del Movimiento ecologista)

El movimiento ecologista jugó un papel importante en el proceso de regulación del desarrollo turístico en Canarias. Su participación en el proceso se ha dado a distintos niveles, de acuerdo a su propia percepción. Por una parte, en la elaboración de la Ley de Moratoria de de 2003 participaron personas cercanas al movimiento ecologista. Por otra, se entiende que el intento regulador surge también, al menos en parte, como consecuencia de la presión ciudadana, fruto del trabajo de concienciación del movimiento ecologista.

“Cuando aparece toda la cuestión de las directrices encima de la mesa, con el gobierno de XXX, con su padre, que es XXX, una persona muy cercana también al movimiento ecologista, tiene mucha sintonía con nosotros (...).”

“Como estaba diciendo un poco antes, nosotros entendemos que las Directrices son fruto de... probablemente del trabajo de muchísimos... de parte del trabajo del movimiento ecologista de transmitir ese discurso de la necesidad de parar ya, y de la percepción ciudadana del desmadre (...) Entonces yo creo que ese cóctel es lo que justifica que el gobierno de XXX en su momento, se decida a sacar adelante unas directrices, que en su momento nosotros fuimos muy críticos, con las directrices.” (Representante de Movimiento ecologista)

El movimiento ecologista presentó en 2008 una Iniciativa Legislativa Popular (ILP), que planteaba la prohibición completa de la construcción de nueva oferta alojativa en Canarias (“Ni una cama más”) y centrar los esfuerzos en la renovación de la ya existente, pero esta iniciativa no fue tomada en consideración por el Parlamento. En resumidas cuentas, su postura respecto a los objetivos de la ley de moratoria se puede sintetizar en que aunque no cuestiona directamente los objetivos, difiere en lo que concibe como “turismo sostenible”:

“Nosotros entendemos que la calidad de nuestro destino turístico está en los valores naturales que ofertamos. No en nada más. No, no creemos que, ni el golf, ni el muelle deportivo, estas pequeñas cositas y tal, puedan aportar nuevos valores añadidos.”(Representante de Movimiento ecologista)

En una posición que a priori cabe esperar como muy distinta, las asociaciones patronales son el agente que puede sentirse quizá menos presionado a aceptar la idea de que “el desarrollo tenga que ser sostenible”. En su discurso, una vez superados los consensos iniciales, surgen elementos de crítica y distanciamiento del discurso oficial. El caballo de batalla es, una vez más, la idea de lo que se entiende por “turismo de calidad”:

“Yo creo que la calidad se ha entendido mal. Se ha entendido que la calidad es, era, hacer hoteles de cinco estrellas, y la calidad no era eso, la calidad era lo que teníamos, o lo que queramos hacer, sirva para toda nuestra clientela, la misma que teníamos pero mejorándole lo que tiene. Si un complejo de apartamentos queremos mejorarle a lo mejor lo que hay que hacer es ponerle aire acondicionado, que la piscina esté climatizada, que tenga servicio de wifi en las habitaciones porque viene mucha gente joven y quiere acceder a sus complejos con

su ordenador, que tenga, bueno, pues el producto básico sea nuevo, las camas no sean del siglo XVII.... ¿me entiendes? Pero no hacer cinco estrellas lujo.”

(Representante de patronal hotelera y extrahotelera)

Aunque se acepta la idea de que el objetivo de las directrices ha de ser el desarrollo sostenible a través de la implementación de un turismo de calidad, no se está de acuerdo en lo que se considera como “turismo de calidad”. Es de resaltar cómo el consenso inicial, a medida que se profundiza en las entrevistas, va dando paso a distintas posiciones sobre un mismo fenómeno. Existe también un desacuerdo sobre el objetivo de la ley, que aunque emerge de forma explícita en representantes del movimiento ambientalista de la isla de Lanzarote, es compartido de manera implícita por todos. Determinados agentes plantean que si bien el objetivo explícito de la ley era “lograr el desarrollo sostenible a través de un modelo turístico de calidad y la contención del crecimiento”, se trata de un objetivo que en realidad no fue compartido, ni siquiera en sus inicios, por sus propios promotores. Y es interesante comprobar que se trata de un discurso que no se limita tan sólo a representantes del movimiento ambientalista de una isla, sino que también está presente en personas que han tenido cargos en la política en esa misma isla o incluso en la patronal más importante de la provincia de Las Palmas.

6. VALORACIÓN DE LOS AGENTES ACERCA DE LOS LOGROS DE LA REGULACIÓN.

Valorar en qué grado una medida de política económica es efectiva, o en términos aún más generales, un fenómeno social es causa o consecuencia de otro implicaría detenerse en cuestiones epistemológicas que sobrepasan con mucho los objetivos de este trabajo. Quienes promueven unas determinadas políticas suelen presentar los acontecimientos como consecuencia de la actuación intencionada y acertada de determinados agentes. Pero evidentemente, siempre es posible hacer más de una interpretación de los hechos. Lo que haremos en este apartado es analizar la percepción de los agentes implicados acerca de los logros y fracasos de una medida de política económica que, con sus virtudes y defectos, supuso un importante cambio en la regulación institucional del campo organizacional del turismo canario, afectando particularmente a las barreras de entrada en dicho mercado. Como veremos, parece existir una visión bastante crítica acerca de la misma.

Las posiciones acerca de en qué medida el proceso de moratoria ha servido para contener el desarrollo turístico en Canarias basculan en función de lo que se entiende por cada concepto. Si a la hora de valorar los objetivos resultaba crucial lo que se concebía como “turismo de

calidad”, a la hora de plantearse el éxito de la ley en la contención del crecimiento las posiciones varían en función de lo que se considera “contención del crecimiento” y cómo puede medirse éste.

Las posturas que afirman que la Moratoria ha servido para frenar el crecimiento turístico en Canarias, más frecuentes entre los técnicos de la administración, no niegan el evidente crecimiento en plazas y ocupación del territorio entre 2000 y 2010. Pero plantean que los procesos urbanísticos tienen unos trámites bastante largos, de forma que los establecimientos que se abrieron en dicho período corresponden a expedientes iniciados con anterioridad a la Moratoria, y no parecía razonable desde el punto de vista jurídico que ésta se aplicara con efectos retroactivos. Sin embargo, plantean que la Moratoria sí que ha servido para que no se iniciaran nuevos expedientes, y por lo tanto, ha servido para contener el desarrollo turístico.

En cuanto a las posturas que plantean que la moratoria en realidad no ha servido para contener el crecimiento turístico y frenar el deterioro medio ambiental, son defendidas, como era esperable, por los movimientos ecologistas, pero también, lo que no parecía a priori tan esperable, por alguna patronal turística. Estas posturas se basan en primer lugar en el incremento de las plazas y de la ocupación del suelo: si con Moratoria hemos continuado creciendo, no se puede afirmar que la moratoria haya paralizado el crecimiento. Al tratarse de agentes que no están tan directamente vinculados a la administración, se abstraen de los vericuetos legales y burocráticos de los procesos urbanísticos y plantean la cuestión en términos más absolutos. Aún es más, se expone que la Moratoria puede haber generado un “efecto rebote”: ante la incertidumbre acerca de si en el futuro se podría crecer o no, los agentes implicados perciben que la moratoria no sólo no paró el crecimiento sino que de hecho lo aceleró:

“Sí, hay un efecto rebote en la medida de que... antes de, probablemente, con los ritmos normales, sin la moratoria, hubiésemos seguido unos ritmos... normales de crecimiento, y muy asociados y tal... (...) Ante la posibilidad de una normativa que cada vez se vaya endureciendo más...(.). Por lo tanto había que saltar ese, esa posible frontera que se iba a poner ahí en breve. De tal forma que no hubiese problemas para seguir creciendo. Y eso es el efecto rebote que puede haber facilitado.” (Representante del Movimiento ecologista)

Se trata de un discurso que se da entre distintos agentes, de distintas islas, y que demuestran tener un conocimiento en profundidad de los procesos. Así, plantean que en muchos casos se otorgaron miles de licencias en tiempos extremadamente cortos, entre la aprobación de la moratoria por el Parlamento y su publicación en el Boletín Oficial de Canarias (BOC).

Por último, para terminar con la valoración acerca de la eficacia de la moratoria en la contención del crecimiento, señalaremos que el quizá sorprendente consenso entre asociaciones ecologistas y alguna patronal acerca de que la moratoria no ha servido para contener el crecimiento se da también en la valoración de las implicaciones ecológicas de este hecho. Dado que la moratoria se da en un momento en que el territorio canario estaba ya fuertemente turistizado, y que por otra parte coincide en la parte final de su vigencia con una crisis económica mundial que frena las nuevas inversiones, se plantea que pese a que en los últimos años el turismo ha ocupado nuevos espacios en Canarias ello no resulta tan relevante como a primera vista podría pensarse desde un punto de vista ecológico. Evidentemente, existen matizaciones y los movimientos ecologistas son más sensibles a estos temas que las patronales. Pero la idea general es que las ocupaciones de territorio más sensibles desde un punto de vista ecológico se dan con anterioridad a la moratoria, y en la medida en que lo construido en los últimos diez años ha venido, de alguna forma, a “rellenar intersticios”, no resulta tan relevante. Sí que existe una importante diferencia entre las valoraciones hacia el futuro de patronal y ecologistas. Mientras que la primera no hace referencia al mismo, los segundos señalan que, de cara al futuro, la escasa protección actual del territorio canario puede implicar importantes riesgos en un momento futuro en que la superación de la crisis vuelva a hacer atractiva la inversión en turismo.

En cuanto a las valoraciones acerca de la eficiencia de la Moratoria en la reconducción del modelo turístico canario, una vez más varían en función de cómo se entiendan los conceptos. Como vimos anteriormente, en realidad los distintos agentes no están de acuerdo con la definición del “turismo de calidad” que realiza la moratoria, sino que entienden que “el turismo de calidad es otra cosa”. Plantean por lo tanto, de manera coherente, que la moratoria no ha tenido éxito en cambiar el modelo hacia un turismo de calidad porque el modelo de la moratoria no es lo que ellos entienden como un turismo de calidad (ni el más beneficioso para las islas, y/o para cada una de ellas). Esto nos recuerda la importancia de las percepciones subjetivas de los agentes en la comprensión e interpretación que hacen de los fenómenos.

Dicho esto, no extraña que la evolución del sector turístico canario en el período de vigencia de la Moratoria sea vista como negativa en aquellas islas (Lanzarote y Gran Canaria) en las que el sector extrahotelero ha evolucionado negativamente. En la medida en que éste repartía los beneficios de la actividad turística entre la sociedad canaria de forma más extendida que el hotelero, esta evolución del turismo tiende a ser vista como negativa para el conjunto de la sociedad.

Desde ámbitos patronales existe también un argumento que plantea la evolución del turismo en Canarias como negativa para el conjunto de la sociedad y no sólo para el subsector extrahotelero. El argumento implícito, tanto en la Moratoria como en la mayoría de debates en la opinión pública, es que la captación de un turista con mayor nivel de gasto permitiría incrementar los ingresos que las islas obtendrían del turismo sin incrementar el número de turistas. Como ya vimos anteriormente, desde la postura de los ecologistas se plantea la crítica a la segunda parte de esta ecuación: para captar turistas de mayor nivel adquisitivo es necesario mayor consumo de recursos y territorio, con lo que no se sostiene la idea de “más ingresos con el mismo impacto ambiental”. Desde la postura de la patronal, la crítica va por señalar la falta de viabilidad económica de dicha estrategia. El proceso de moratoria es visto como un fracaso desde el punto de vista de la reestructuración del modelo, porque implica pasar a un modelo para el cual no hay en el mercado europeo suficiente demanda para mantener los hoteles de Canarias en niveles de ocupación aceptables, lo que acaba provocando bajada de precios. Como vemos, se trata de un argumento que tiene mucho que ver con las atribuciones causales acerca del fracaso de la moratoria, por lo que incidiremos en él en el próximo apartado. En definitiva, la idea que nos interesa retener es que la mayoría de los agentes entrevistados no creen que la moratoria haya servido para reconducir el modelo turístico canario, ni que haya ayudado a atraer a un turismo de mayor calidad.

7. ATRIBUCIONES CAUSALES ACERCA DE LO SUCEDIDO

Al otorgar un sentido a la evolución del sector turístico canario y a la incidencia de la moratoria en la misma, los agentes entrevistados son conscientes de que en ello inciden múltiples factores, y las referencias a la crisis económica global son múltiples. En cualquier caso, señalan que la ley ha fracasado, de alguna manera, porque partía de premisas erróneas.

Así, incidiendo en la idea de que se entendió erróneamente lo del “turismo de calidad”, se viene a plantear que era imposible, dados los niveles de producción del sector turístico en Canarias, reconvertir todo el sector hacia la producción de servicios turísticos de calidad (entendidos como estrellas en los hoteles) porque, sencillamente, no parece existir demanda para tales servicios. La demanda de servicios turísticos en hoteles de cuatro y cinco estrellas, de tipo vacacional y en destinos de clima cálido, como los que se podrían ofrecer en Canarias (el modelo implícito en la Moratoria) es relativamente limitada. Aunque podría crecer a lo largo del tiempo, no cabe esperar grandes crecimientos a corto plazo, especialmente en un mercado como el turístico en el que constantemente aparecen nuevas opciones. No en vano es en este periodo

en el que surge, de la mano del desarrollo de las compañías aéreas low cost, un potentísimo segmento de turismo urbano de estancias cortas que desliga esta modalidad del verano.

Sin embargo, en el período 2000-2010, la oferta se incrementó notablemente: de acuerdo a los datos de TURIDATA, en dicho período el número de plazas en hoteles de 4 y 5 estrellas creció en un 80% para las cuatro islas analizadas (58.504 plazas). Si hemos de creer a los entrevistados, en los mercados turísticos tradicionales de Canarias no se ha producido un incremento de la demanda de este tipo de servicios en el archipiélago de una magnitud similar. De hecho, es posible que más bien se haya reducido algo, debido a la crisis económica o el incremento de la competencia con otros destinos. Todo ello se ha traducido en un incremento de la competencia entre los distintos destinos y establecimientos alojativos de las islas, y el exceso de oferta “de calidad” ha llevado a tener que malvenderla para obtener niveles de ocupación aceptables.

“(…) con la idea de elevar el listón de la calidad a base de las estrellas de los hoteles, lo que ha conseguido es que como no hemos cambiado, la demanda no la hemos cambiado, hemos seguido haciendo lo mismo, yendo a los mismos sitios a captar el mismo tipo de personas, lo que han hecho es que estamos ofreciendo hoteles de cinco estrellas y de cinco estrellas lujo a los que antes ocupaban hoteles de tres estrellas.(…) Con lo cual, el escalón más bajo, que era el escalón de nuestra clientela, que es la que hay en Europa mayoritariamente, que es la que viaja, fidelizada a los destinos, que es la clase media europea que viajaba al comienzo a los apartamentos, hoteles de tres estrellas, máximo de cuatro, ahora no, ahora mismo están usando los de cinco, con lo cual los de cuatro, los de tres, los demás han tenido que bajar los precios a niveles por debajo de rentabilidad..(Representante de patronal hotelera y extrahotelera).

La interpretación de algunos agentes económicos es que las medidas adoptadas no sólo es que hayan resultado inoperativas por la crisis, sino que han acabado acentuando la crisis del sector extrahotelero. Desde este punto de vista, ***las medidas de la moratoria han contribuido a una reordenación del mercado, sentando una reglas que favorecían a unos actores, como los hoteles grandes y de cadena, con mayor capacidad estratégica y operativa, y perjudicaban a otros (los complejos extrahoteleros o los movimientos ecologistas).*** Por ello, resulta del todo pertinente plantearse qué agentes intervinieron en la elaboración de la normativa, qué canales tenían para ello y qué roles jugaron en el proceso. Y no deja de ser curiosa la lucidez y la coincidencia de las opiniones de los distintos actores entrevistados, a pesar de sus orígenes e intereses contrapuestos.

En cuanto que implicaba la no construcción de nueva planta alojativa, la ley de Moratoria perjudicaba fundamentalmente al sector de la construcción. Podía perjudicar también a una parte del sector turístico (alojativo), en función de cómo se plantease la medida. Por el contrario, en la medida en que parecía garantizar una mayor conservación ambiental, este tipo de medidas serían apoyadas por los sectores ambientalistas. Pero además, también fue apoyada por una parte del sector turístico alojativo, que vio en ella un medio de mejorar su posición en el mercado, limitando la entrada de nuevos competidores. Si tenemos en cuenta, como ya vimos, que la composición del sector turístico varía según las islas, no es extraordinario que la cuestión se plantee, como casi todo en Canarias, en términos insulares, como una lucha de unas islas contra otras (el llamado “pleito insular”).

Por todo ello, en varias entrevistas se señala que la moratoria nunca se planteó realmente como un parón en la construcción de nueva planta alojativa, porque eso hubiera ido en contra de los intereses del sector de la construcción, con un gran peso en la economía y con mecanismos para comunicar sus intereses al gobierno. Se trató más bien del planteamiento de unas nuevas reglas de juego, que beneficiaban a quienes las promovían, bajo la fachada ideológicamente aceptable de promover el desarrollo sostenible.

“Nosotros entendíamos que todos estos mecanismos no estaban tan centrados en un esfuerzo (...) y en muchos casos para nosotros estaban pervertidos porque el interés último era el de seguir adelante con el sector de la construcción que se había convertido, en los años antes de la crisis en un sector fundamental, antes estaba casi emparejado con el tema de la industria y la agricultura en aportación al PIB canario y en ocupación, en cuanto gente trabajaba ahí. Pero justo con el boom de la construcción de estos últimos años pre- crisis se dispara, casi un 16% en cuanto a ocupación, el sector, de PIB, en cuanto a aportación, reduciéndole mucho al sector turístico. En esa dinámica entendíamos que todas estas medidas que se estaban tomando en cuanto a oferta, a renovación de la planta alojativa estaban más destinadas a no parar el sector de la construcción, por eso esos premios a nuevas camas, a nueva construcción”. (Representa del movimiento ecologista)

En esta idea de que promotores y constructores han tenido un peso muy importante en la configuración de la política turística en Canarias es repetida por distintos agentes, en distintas islas. Se señala que la política se ve mediatizada, de forma que aquello que se concibe como “interés general” es lo que quienes tienen más poder logran que se conciba como tal.

“Yo creo que los empresarios, los promotores turísticos, los constructores turísticos, mandan mucho en Canarias, son un sector muy muy influyente, que determinan en gran medida las políticas que se llevan a cabo... y ahí rozamos también con la autonomía de la política. Hasta qué punto la política es autónoma para tomar decisiones que vayan en defensa del interés general, el interés colectivo”. (Representante Ecologista, Lanzarote).

Pero, una vez más, se produce un consenso significativo y que podría parecer a priori sorprendente. Tanto la patronal alojativa de Gran Canaria como los representantes ecologistas del conjunto del archipiélago y los agentes de la administración insular de Lanzarote señalan que la Moratoria ha introducido unas reglas de juego que han servido para la reorganización del sector turístico canario, favoreciendo a los grandes capitales y dificultado la reconversión de los pequeños capitales que hasta finales del siglo XX habían promovido el desarrollo turístico canario.

Esta apuesta que hacía el Gobierno de Canarias fortalecía o apoyaba a determinados grupos de empresarios, a los grandes empresarios que tenían muchas veces la capacidad, que muchas veces concentraban incluso ese binomio, eran los que construían y los que gestionaban y explotaban el hotel, hacían todo el proceso y todo el recorrido,... y dejaba a un lado a todo eso, a toda ese... ese conjunto de nuestro sector turístico que es el extrahotelero, que además probablemente es el que más esfuerzo necesitaba para la renovación de su planta alojativa (...). Muchas comunidades de propietarios, que además nosotros le veíamos otra fortaleza, que frente a ese gran capital extranjero que se sitúa en Canarias y que explota esos hoteles, dejando muy poco beneficio para Canarias, básicamente porque controlaban casi todo el proceso (...). Frente a eso estaban los conjuntos extrahoteleros (...) que tienen la virtud de que son multipropiedades, que controlan canarios, básicamente, y que se tiene la capacidad de revertir en la sociedad canaria, frente a las grandes explotaciones, que destinan casi todo hacia fuera, ¿no? ”. (Representa del movimiento ecologista)

La idea que se plantea es que la regulación económica es fruto de equilibrios de poderes, y que el resultado final, la reorganización del sector, en la medida en que ésta se ha producido, no es consecuencia de la adaptación no intencional a mecanismos abstractos de mercado sino de la actuación de personas e intereses concretos.

“La moratoria se hizo por una razón. [Isla X]... en su momento con [Político XXX], que domina el partido en el poder, que es [Partido Y], pensó, Isla Y e Isla Z están creciendo de una manera tremenda y nos pueden quitar el liderazgo (...) Por otro lado, Isla Z, que tenía como consejero a [Político AAA], tenía una moratoria de 10 años, que les impedía crecer. Con lo cual, mientras ellos no estaban creciendo, las demás islas crecían y dijeron, “no, vamos a ir todos en el mismo vagón”. Si Isla Z está parado, que paren los demás también. Con el apoyo de Isla X. (...) Porque Isla X estuvo en la mesa y tenía poder, para, para decir, de acuerdo, vamos a parar. Y una medida tan poco liberal como, como parar el mercado, e intervenir en el mercado, fue apoyada totalmente, pero totalmente, por [Asociación Patronal H] en aquella época (...). Porque tenían todo el tinglado montado en [Localidad BBB], habían llegado ya prácticamente a las 200.000 plazas y no eran capaces de venderlas” (Representante Patronal)

En definitiva, en el análisis de las entrevistas con los agentes implicados nos encontramos con que éstos otorgan un sentido a los acontecimientos que viven. En este caso, lo que se percibe como un relativo fracaso de la moratoria en la reestructuración del sector turístico canario se concibe como el resultado de la actuación de unos agentes concretos, con capacidad (poder) y contactos (capital social) para poder inclinar el cambio institucional a su favor. En particular, para la cuestión que aquí nos atañe, la reordenación, la pérdida de peso del sector extrahotelero y una cierta reorganización en la estructuración del sector y de las empresas no es vista como resultado de un proceso de selección natural, al estilo de la ecología organizacional, sino de la actuación de sujetos intencionales que persiguen fines estratégicos.

8. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos analizado el impacto que una política que pretende incidir en la articulación de un sector tiene en la efectiva organización del mismo. Para ello hemos analizado la evolución del sector turístico canario a la luz del proceso de Moratoria turística iniciado con la Ley 19/2003, partiendo de las estadísticas que nos permiten dilucidar los principales parámetros de este campo organizacional. Sin embargo, nuestro análisis se ha centrado en los discursos de los agentes sobre los objetivos de la regulación, sus logros y las atribuciones causales que establecen entre la organización del sector y los intentos de regulación. A la luz de las estadísticas parece evidente que en los últimos años se ha dado una cierta reorganización del sector (uno de los fines declarados de la Moratoria), que ha pasado de tener una oferta mayoritariamente extrahotelera a otra mayoritariamente hotelera, aunque este resultado

requerirá un examen más atento en los próximos párrafos. En cambio, no se ha dado una contención del crecimiento de las plazas turísticas, de la ocupación del suelo o una mejora de la calidad ambiental. Esta serie de resultados inesperados (y prácticamente opuestos a la intención inicial expresa del cambio institucional), en la medida en que han sido vinculados a las interacciones sociales entre actores con diferentes grados de poder y distinta capacidad de influencia sobre los agentes reguladores, ponen de manifiesto la idoneidad del enfoque de la sociología económica para el análisis de este tipo de procesos.

El marco conceptual de Portes que hemos empleado en este trabajo busca una síntesis de las aportaciones de las tres corrientes que protagonizan la ofensiva sociológica sobre los fenómenos económicos: la sociología neoinstitucionalista y su rescate de los temas parsonianos de la producción cultural del orden social (Powell y DiMaggio, 1999; Ingram y Clay, 2000), la economía política y su reelaboración de los temas marxianos del conflicto y el poder en las estructuras sociales (Perrow, 2002; Bourdieu, 2003) y la sociología ‘relacionista’ que parte del énfasis de Granovetter en la incrustación de los intercambios económicos en redes sociales (Granovetter, 1985; Ingram y Roberts, 2000). La tesis de Porter es que ninguna de estas corrientes puede dar cuenta, por si sola, de la complejidad del objeto a estudiar.

En este sentido, nuestro trabajo muestra claramente cómo el recurso a los conceptos de las tres corrientes permite una descripción más realista del proceso. En nuestro análisis, un cambio legislativo (cambio institucional) plantea una reorganización del sector turístico (un campo organizacional) legitimado por las ideas ampliamente compartidas del desarrollo y la sostenibilidad (valores culturales, legitimación). Sin embargo, la forma en que estos valores son trasladados a un arreglo institucional concreto (las reglas de la competencia entre la oferta y, en particular, las barreras de entrada al sector) responde a un proceso contingente en el que la diferente composición del sector turístico en las distintas islas (la estructura social del campo organizacional, con pequeños y grandes empresarios del alojamiento y la construcción que manejan distintas concepciones de la ‘calidad turística’) conlleva posturas enfrentadas sobre cómo llevar a la práctica la renovación del destino (intereses en conflicto).

La articulación de estos intereses por élites insulares con distinta capacidad para influir en la agencia que elaboraba la Ley y luego debía velar por su aplicación (redes interorganizacionales, poder económico y político, capital social como medio para el oportunismo institucional) dio lugar a un equilibrio asimétrico en la definición del producto turístico canario renovado: estancias en hoteles de alta categoría, vinculadas a actividades de ocio de alto valor añadido y nuevas infraestructuras (performatividad, isomorfismo organizacional, difusión, ideologías de gestión). Esta nueva orientación de la política turística orienta el desarrollo turístico hacia

grandes establecimientos con estructuras inspiradas por la especialización flexible, favoreciendo a los grandes inversores frente a los pequeños inversores (modos de regulación, paradigmas sociotécnicos, concentración del capital). Una descripción ajena al enfoque de la sociología económica indicaría que las consecuencias no deseadas de la Moratoria vendrían dadas por la falta de adecuación entre los medios dispuestos y el comportamiento posterior de los mercados (burbuja financiera y crisis subsiguiente), conduciéndonos a un razonamiento circular.

Por el contrario, nuestra descripción, aunque sustentada fundamentalmente con datos secundarios y el discurso que emerge de la percepción de los agentes, arroja luz sobre el papel de los distintos actores que, en el momento histórico y concreto, intervinieron en el proceso e intentaron imponer su visión de lo que debía ser el desarrollo sostenible del turismo. Y para ello recurre a un amplio abanico de conceptos de alcance intermedio que, a la vez que conectan con una o más de las meta-asunciones inicialmente planteadas, cuentan con un largo recorrido en su operacionalización empírica. Podemos afirmar así que, más que con un fallo de la regulación, las consecuencias no deseadas de la Moratoria tienen que ver con las estrategias de los distintos actores del campo organizacional para inclinar el marco institucional (las reglas del juego) a su favor o aprovecharse de sus intersticios para incrementar su poder dentro del mercado, una contienda en la que, como hemos mostrado, hubo ganadores y perdedores. Antes que hablar de un fallo en la forma en que la política regula los mercados, deberíamos hablar, a la manera de Polanyi (1997), de un triunfo de los mercados y sus formas de organizar la vida social sobre la política.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Agarwal, S. (2002). "Restructuring seaside tourism: The Resort Lifecycle." en *Annals of Tourism Research* 29(1): 25-55.
- Athiyaman, A. (1995). "The Interface of Tourism and Strategy Research - an Analysis." en *Tourism Management* 16(6): 447-453.
- Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona, Anagrama.
- Bramwell, B. (2004). "Mass Tourism, Diversification and Sustainability in Southern's Europe Coastal Regions." *Coastal Mass Tourism: Diversification and Sustainable Development in Southern Europe*. B. Bramwell. Clevedon (UK), Channel View Publications: 1-31.

- Britton, S. (1996). "Tourism, Dependency and Development: A mode of analysis." *The Sociology of Tourism. Theoretical and empirical investigations.* Y. Apostolopoulos, S. Leivadi and A. Yiannakis. New York, Routledge: 155-172.
- Callon, M. (1998). *The Laws of the markets.* Oxford, Blackwell.
- Callon, M., C. Meadel, et al. (2002). "The economy of qualities." en *Economy and Society* 31: 194-217.
- Canarias, G. d. (2011). "Estadísticas: Alojativos: Establecimientos y Plazas Autorizadas: Por Modalidad e Islas, Santa Cruz de Tenerife/ Las Palmas de Gran Canaria, Turidata." disponible en <http://www.gobiernodecanarias.org/turismo/estad/estadisticas.htm>
- Chafee, E. E. (1985). "Three models of strategy." en *Academy of Management Review* 10: 89-98.
- DiMaggio, P. (1981). "Structural Analysis of Organizational Fields." en *Annual Review of Research in Organizations* 8: 385-408.
- DiMaggio, P. and W. Powell (1983). "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." en *American Sociological Review* 48: 147-160.
- Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: The problem of embeddedness." en *American Journal of Sociology* 91: 481-510.
- Hernández Martín, R. (2004). "El turismo en Canarias. Impacto económico y condiciones de la insularidad." en *Papeles de Economía Española* 102: 91-106.
- IET, I. d. E. T. (2011). "Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR)." disponible en www.iet-tourspain.e
- IET, I. d. E. T. (2011). "Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR)." disponible en www.iet-tourspain.es
- INE. (2011). "Encuesta de Ocupación en Apartamentos Turísticos." disponible en www.ine.es
- INE. (2011). "Encuesta de Ocupación Hotelera." disponible en www.ine.es
- Ingram, P. and K. Clay (2000). "The Choice-within-constraints New Institutionalism and implications for Sociology." en *Annual Review of Sociology* 26: 525-546.

- Ingram, P. and P. W. Roberts (2000). "Friendships among competitors in the Sydney hotel industry." en *American Journal of Sociology* 106(2): 387-423.
- ISTAC. (2011). "Encuesta sobre el Gasto Turístico: Resultados trimestrales del gasto turístico, Santa Cruz de Tenerife/ Las Palmas de Gran Canaria." disponible en <http://www2.gobiernodecanarias.org/istac/>
- Jurdao, F. (1990). *España en venta*. Madrid, Endymion.
- MacKenzie, D. A. (2006). *An engine, not a camera : how financial models shape markets*. Cambridge, MIT Press.
- Mantecón, A. (2008). *La experiencia del turismo. Un estudio sociológico sobre el proceso turístico-residencial*. Hospitalet del Llobregat, Icaria.
- Mazón, T., R. Huete, et al. (2009). *Turismo, urbanización y estilos de vida: las nuevas formas de movilidad residencial*. Barcelona, Icaria.
- Merton, R. K. (1936). "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action." en *American Sociological Review* 1: 894-904.
- Meyer, J. W. and B. Rowan (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." en *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Nee, V. (2005). "The New Institutionalisms in Economics and Sociology." *The Handbook of Economic Sociology*. Second Edition. N. J. Smelser and R. Swedberg. Princeton, Princeton University Press: 49-74.
- Oreja Rodriguez, J. R., E. Parra-Lopez, et al. (2008). "The sustainability of island destinations: Tourism area life cycle and teleological perspectives. The case of Tenerife." en *Tourism Management* 29(1): 53-65.
- Perrow, C. (2002). *Organizing America: Wealth, Power and the Origins of Corporate Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Polanyi, K. (1997). *La gran transformación : crítica del liberalismo económico*. Madrid, Piqueta.
- Portes, A. (2010). *Economic Sociology. A Systematic Inquiry*. Princeton, Princeton University Press.

- Powell, W. W. and P. DiMaggio (1999). El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.
- Rist, G. (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Madrid, IUDC - Libros de la catarata.
- Rodríguez González, P. (2011). La elaboración de estrategias empresariales en el sector turístico andaluz. Prácticas y discursos ante la reconversión turística. Departamento de Sociología. La Laguna, Universidad de La Laguna: 476.
- Santana Turégano, M. A. (2003). Formas de desarrollo turístico, redes y situación de empleo. El caso de Maspalomas (Gran Canaria). Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Santana Turégano, M. A. (2005). "Turismo, empleo y desarrollo " en Papers, Revista de Sociología 77: 79-104.
- Santana Turégano, M. A. (2007). "Turismo, economía y planificación urbana: una relación compleja." en Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio cultural 5(1): 53-67.
- Sastre Peláez, F. L. (2006). La empresa es su resultado - El beneficio editorial y la contabilidad del conocimiento. Departamento de Gestión Empresarial. Madrid, U. Pontificia de Comillas.
- Smelser, N. J. and R. Swedberg (2005). "Introducing Economic Sociology." The Handbook of Economic Sociology, Second Edition. N. J. Smelser and R. Swedberg. Princeton, Princeton University Press: 3-25.
- Turner, L. and J. Ash (1991). Las hordas doradas. El turismo internacional y la periferia del placer. Madrid, Endymion.
- Valles Martínez, M. S. (2002). Entrevistas cualitativas. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

REACTIVANDO LA “GROWTH MACHINE” DE SOL Y PLAYA: EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LA PLAYA DE PALMA (MALLORCA)¹

Autores:

Ismael Yrigoy, Antoni Artigues, Macià Blázquez
Grup d'Investigació sobre Sostenibilitat i Territori (GIST)
Departament de Ciències de la Terra
Universitat de les Illes Balears
ismael.yrigoy@gmail.com

El caso de los recientes planes en curso en la Playa de Palma supone un ensayo de las estrategias de revitalización de los espacios de sol y playa en España. En este trabajo se desarrollan varios aspectos de la teoría de las *urban growth machines* (máquinas de crecimiento urbano) para explicar la reestructuración del espacio turístico maduro de la Playa de Palma

La aportación esperada del artículo es doble: en primer lugar, la profundización en los conocimientos sobre la articulación de las políticas económicas y territoriales de los espacios consolidados de sol y playa, ahondando en el papel de las instituciones y de los actores privados, y, en segundo lugar, explorar el rol de la reconversión de los espacios maduros en los escenarios post-crisis que impulsa la administración.

Palabras-clave: Playa de Palma, *growth machine*, *roll-out*, alianza pro-crecimiento, consenso, solución espacial, megaproyectos urbanos, reestructuración.

0. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

0.1: Los procesos espaciales en los estudios turísticos:

Los procesos espaciales que se dan en los espacios turísticos se han explicado tradicionalmente desde la geografía del turismo a partir de diversos modelos evolutivos (entre otros Plog, 1973; Miossec, 1977; Chadeaud, 1987) o el clásico modelo de Butler (1980), basados en general en la adaptación de los modelos de Rostow y Von Thunen a los espacios turísticos. Desde los años 90, la atención académica se desplazó hacia el análisis de los procesos y formas de reestructuración del espacio turístico. Ioannides y Debbagge (1998), siguiendo a su vez un

¹ La investigación que da lugar a este artículo se financia con el proyecto “La geoeconomía y la geopolítica turística. Análisis de la localización turística balear, implicaciones socioambientales” (CSO2009-08400) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

debate cada vez más presente en la geografía, desviaron el debate epistemológico hacia la transición desde unos modos de producción y consumo fordistas hacia pautas postfordistas y, en algunos casos, neofordistas. Sin ánimo de ser exhaustivos, autores como Agarwal (2002), Milne y Ateljevic (2001), Mowforth y Munt (1998) y Shaw y Williams (2004) han estudiado desde distintas perspectivas teóricas la *reestructuración* de los espacios turísticos.

0.2: Hipótesis y marco teórico del trabajo

El objetivo principal de éste trabajo es analizar cómo se está llevando la “reestructuración” del espacio de sol y playa de Playa de Palma. Habitualmente el propósito declarado de estas estrategias de reestructuración es que con ellas se recuperará el desarrollo económico de estos espacios “estancados”; o dicho en palabras de Artigues y Blázquez (en prensa), la reestructuración sirve para “alimentar” la máquina de crecimiento. Esta tesis es la que se intenta demostrar a través de este artículo, y se hace a partir de la identificación y análisis de los componentes inherentes a este proceso de reestructuración, explorando en particular el rol del sector público y de otros actores en lo que en términos de Butler (1980), sería la fase de “post-estancamiento” de este espacio.

La teoría de las *growth machine* fue elaborada por los sociólogos urbanos Harvey Molotch y John Logan en las décadas de los 70 y 80. En su formulación clásica (Logan y Molotch, 1987) la máquina de crecimiento urbano es una coalición de poderes públicos y privados que promueve la acumulación de capital a partir de la intensificación del uso del suelo y del desarrollo económico. López y Rodríguez (2010: 331) resumen la teoría de las *growth machines* señalando tres elementos principales: 1) el desarrollo de políticas dirigidas fundamentalmente a la promoción urbana y al desarrollo del mercado inmobiliario, 2) la necesaria articulación de los agentes y las élites locales en particulares alianzas *progrowth* y 3) la imposición de una ideología que hace del crecimiento un valor absoluto, en tanto única vía de promoción del empleo, y por lo tanto del bienestar social.

Tradicionalmente, la “máquina de crecimiento” (Logan y Molotch, 1987) se ha materializado en la costa mediterránea española a partir del *sprawl* urbano-turístico alimentado por la especialización turístico-inmobiliaria (López y Rodríguez, 2010). Sin embargo, en la actualidad emerge una nueva estrategia de “reestructuración” para el sol y playa que consiste en la realización de megaproyectos o *large-scale urban development projects* (Swyngedouw et al., 2002), caracterizados por requerir la movilización de importantes capitales y ser proyectos costosos, de más de 100 millones de dólares (Flyvberg, 2007), ser concebidos en términos de

solución espacio-temporal para absorber el excedente de capital en el actual momento de crisis; y que, exceptuando el caso de las infraestructuras de transporte, implican una transformación de espacios productivos del fordismo.

Estos megaproyectos urbanos constituyen una de las herramientas de las nuevas políticas urbanas (Cox, 1993), trasladan los principios económicos neoliberales a nivel local y provocan un cambio espacial e institucional que se ha caracterizado como una “destrucción creativa” (Peck y Tickell, 2002; Brenner y Theodore, 2002). Para atraer los capitales necesarios, ha sido precisa la articulación de nuevas formas de intervención del Estado promotor (Brenner y Theodore, 2002).

Los objetivos del presente trabajo son, por lo tanto, los siguientes: a nivel teórico, aplicar y comprobar la validez de la teoría de las *growth machine* en un espacio turístico “maduro” y relacionar ésta teoría con conceptos teóricos de la geografía radical como “megaproyectos urbanos”, “despliegue neoliberal” o “solución espacio-temporal”. En un plano más concreto, se pretende (1) identificar las nuevas estrategias públicas de impulso de las máquinas de crecimiento turístico, así como el despliegue (*roll-out*) de nuevas formas de gobernanza para poder implantar estas estrategias; (2) analizar el papel de la alianza procrecimiento en estas estrategias; (3) repasar como se ha llevado a cabo la materialización espacial de estas estrategias, y (4) discutir la adaptación a la crisis sistémica de la máquina de crecimiento.

0.3: Caracterización del área de estudio

La Playa de Palma es uno de los enclaves turísticos de sol y playa clásicos del fordismo más importantes de las islas Baleares, ubicado al este de la ciudad de Palma, entre los municipios de Palma y Lluçmajor (ver figura 1).

Figura 1: Plano de Playa de Palma



Fuente: Artigues y Blázquez (en prensa)

En la actualidad, esta zona turística cuenta con una superficie de casi 1.000 Ha, 30.099 habitantes, 43.109 plazas turísticas y 1.248.420 turistas anuales (Consortio Platja de Palma, 2010). Aunque un tercio de la planta hotelera se concentra en manos de “empresarios independientes”, se trata del foco geográfico desde el que iniciaron su trayectoria algunas de las principales corporaciones turísticas españolas (Barceló y Riu) que, desde mediados de la década de 1980, darían el salto hacia la transnacionalización y la implantación en “los otros mediterráneos del Sur” (Caribe, Norte de África, SE asiático). Actualmente, la expansión urbana de Palma ha incorporado este enclave –de 9,5 km de litoral y situado a menos de 9 km del centro de la ciudad– como uno más de los espacios de consumo urbano –especialmente residencial, comercial y de ocio– de ámbito europeo por obra de la reestructuración productiva urbano-turística, con el acicate de la proximidad del aeropuerto de Son Sant Joan y el entramado de una creciente red de autopistas de circunvalación urbana (Artigues, 2006).

2. EL DESPLIEGUE DEL GOBIERNO NEOLIBERAL PARA ACELERAR LA MÁQUINA DE CRECIMIENTO URBANO-TURÍSTICA.

Los trabajos de Brenner y Theodore (2002) y Peck y Tickell (2002) destacan que, en el marco del neoliberalismo imperante, el Estado está sometido a dos procesos interrelacionados: el primero es el retroceso y descrédito del Estado del bienestar keynesiano (*roll-back*) (Peck y Tickell, 2002: 37), refiriéndose éstos autores a los procesos de vaciamiento de instituciones y funciones estatales a favor de la iniciativa privada que comenzaron en los años 80 y 90 con las administraciones Reagan y Thatcher. Este proceso implicó, en el caso español, la retirada en la década de los noventa del control gubernamental sobre la telefonía, las aerolíneas o el transporte marítimo de pasajeros, con la privatización de las compañías públicas que los ostentaban. En definitiva, un proceso que implica “compartir o delegar autoridad en agentes no-gubernamentales” (Handler, 1996: 78-80). El segundo proceso, de despliegue de “un nuevo orden” neoliberal (*roll-out*) consiste en la redefinición de funciones estatales, modos de gobernanza y regulaciones “neoliberalizadas” (Peck y Tickell, 2002:37).

En las zonas turísticas de sol y playa del Estado español, este *roll-out* comenzó en la década de los 90, en plena toma de consciencia institucional y académica de la obsolescencia de los espacios de sol y playa maduros. Este *roll-out* se produjo principalmente a través de la implantación de *Planes de Excelencia Turística*² a principios de los años 90, que incorporaron conceptos de desarrollo sostenible, de los que se venía hablando en el turismo desde las aportaciones seminales de De Kadt (1979) o Kripendorff (1982). Asimismo, las agendas 21 locales de algunos municipios turísticos se inspiraron en conceptos como “regeneración del destino” sumado al “desarrollo sostenible”. En este sentido, cabe destacar la Agenda Local 21 de Calvià (Mallorca)³ o la de Lloret de Mar (Donaire y Mundet, 2002), si bien, de forma paralela a esta retórica se intensificaba la dinámica de crecimiento turístico-inmobiliario (Navarro, 2006).

En el marco de estas nuevas formas de gobernanza que se estaban gestando en los espacios turísticos, dio inicio en 2001 la reforma de la Playa de Palma, cuando los ejecutivos estatal y autonómico, el Ayuntamiento de Palma y la asociación hotelera de la Playa de Palma firmaron un convenio para realizar un Plan de Excelencia Turística para la zona. Su referente era el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (2000-06) consistente en una cooperación público-

² Los *Planes de Excelencia Turística* fue una de las dos líneas de actuación del Plan Marco de Competitividad del turismo español (Planes Qualifica I y II; 1991-99) que posteriormente ha tenido continuidad en numerosos planes estatales turísticos (Foronda y García López, 2009).

³ Cuya valedora fue la entonces alcaldesa Margarita Nájera (PSOE), y el técnico principal el arquitecto Fernando Prats. Por otro lado, el máximo responsable del área económica del municipio era Joan Mesquida. Estas tres figuras son clave para entender el hilo argumental que se desarrolla.

privada con el objetivo de revalorizar el espacio turístico, contando ya con un presupuesto anual aprobado para el periodo 2001-04.

Esta colaboración fructificó a raíz de la constitución el 20 de diciembre de 2004 del Consorcio *para la mejora y embellecimiento de la Playa de Palma*, formado por una representación del ejecutivo central, el autonómico, el Consell Insular de Mallorca y los ayuntamientos de Palma y Lluçmajor, con el fin de gestionar coordinadamente las actuaciones de las instituciones firmantes en la zona, suponiendo un salto cualitativo en dos aspectos. En primer lugar, se creó un ente (consorcio) *ad-hoc*, con sus propios estatutos y con una dinámica de funcionamiento mucho más concreta que la prevista en el plan de excelencia; en segundo lugar, se dio un salto cualitativo en la cantidad anual presupuestada para la zona, ya que se estableció para el Consorcio un presupuesto anual vía BOE.

Por su parte, el gobierno central aprobó en 2007 el *Plan del Turismo Español Horizonte 2020* que fijaba el triple objetivo de alcanzar un “sistema turístico español” competitivo, sostenible y fuente de mayor bienestar. Dentro de este gran plan, se impulsó otro, el *Plan Horizonte 2020*, con el objetivo de impulsar los “proyectos extraordinarios de recalificación de destinos maduros” (Artigues y Blázquez, en prensa). Según Foronda y García López (2009:93), si los planes Qualifica (que a nivel local se tradujo en el *Plan de Excelencia Turística*) se centraron en la “planificación”, los Planes Integrales de Calidad del Turismo Español (cuando se creó el Consorcio), lo hicieron en la “implantación”, mientras que el Plan Horizonte 2020 (reconversión a Consorcio Urbanístico) se centró en crear “entidades mixtas de gestión”. En otras palabras, cada nuevo Plan estatal enfatiza más la necesaria materialización espacial de sus propuestas y, por lo tanto, a cada nuevo plan los nuevos modos de gobernanza han sido más fuertes, o si se quiere, el *roll-out* ha sido más acentuado.

La aprobación del Plan Horizonte 2020 supuso otro gran hito para la Playa de Palma ya que, junto al sur de Gran Canaria y la Costa del Sol Occidental, se convirtió en la “zona piloto” del mismo. Cabe destacar que el organismo impulsor del Plan Horizonte 2020 ha sido la secretaría de Estado de Turismo, cuyo máximo responsable es Joan Mesquida, con un considerable peso político tanto a nivel autonómico (fue el impulsor de la *ecotasa*), como a nivel estatal (ex director general de la Policía Nacional y Guardia Civil de 2006 hasta 2008, cuando se convirtió en secretario de Estado para Turismo).

Así, a partir de 2007, en el marco del Plan Horizonte 2020, el proyecto de la Playa de Palma recibió un importante espaldarazo, revisándose el convenio y cambiando la denominación del antiguo Consorcio para la mejora y embellecimiento a Consorcio Urbanístico. Un nuevo órgano de gestión urbanística que integrase las políticas de las Administraciones partícipes, con

facultades para formular la nueva ordenación del ámbito afectado y para ejecutar y promover las actuaciones urbanísticas y las obras de infraestructuras⁴. Asimismo se reforzaron considerablemente las partidas presupuestarias para el Consorcio.

La primera medida del Consorcio fue la convocatoria en 2007 de un “*concurso internacional de ideas*” para llevar a cabo un plan estratégico para la zona, ganado en 2008 por el equipo neerlandés de arquitectos *West 8 Urban Design & Landscape Architecture BV*⁵. Además, el Gobierno de España creó a finales de 2008 un cargo clave para reforzar políticamente el proyecto: el “*Alto Comisionado del Gobierno de España para la reforma de la Platja de Palma*”, que recayó en Margarita Nájera, ex-alcaldesa socialista de Calvià⁶ en el período 1991-2003, con Joan Mesquida de responsable económico del municipio, desde 1991 a 1999.

Si bien hasta este momento el peso del despliegue de esta nueva gobernanza la había llevado la administración central, la relevancia que adquirió el Consorcio hizo necesario establecer unas directrices claras en relación al planeamiento territorial autonómico. Así pues, se aprobó, la *Ley 8/2010 de revalorización integral de la Platja de Palma* que confirmaba las competencias plenas del Consorcio en todo lo relativo a la ordenación territorial, urbanística y turística de la Playa de Palma, pudiendo incluso “instar” a los ayuntamientos de Palma y Lluçmajor y al Consejo Insular de Mallorca a “adaptar” sus normas a los requerimientos del Consorcio. En el marco de la Ley 8/2010, se crea una nueva figura de planeamiento *ad-hoc*, el Plan de Reconversión Integral (en adelante, PRI), cuya principal novedad es su carácter holístico: un plan que es a la vez de naturaleza territorial, turística y urbana (González, 2010). Asimismo, es novedosa la intención de regenerar el espacio de sol y playa en declive no sólo con la rehabilitación hotelera, sino sobre todo a partir del desarrollo de megaproyectos urbanos⁷.

Paralelamente al PRI se presentó el Plan de Acción Integral (en adelante PAI), un nuevo documento (inspirado en el plan estratégico de *West 8*) cuyas directrices urbanísticas son el PRI.

⁴ Resolución de 11 de septiembre de 2007, de la Secretaría General de Turismo (BOE, núm. 240, 6/10/2007).

⁵ Se trata de un equipo especializado en planeamiento y diseño urbano a gran escala; intervenciones paisajísticas, reformas de parques, plazas, jardines y proyectos de fachadas marítimas. Ha actuado en ciudades como Copenhage, Londres, Moscú, Nueva York, Madrid, Toronto y Ámsterdam y también tiene experiencia en lugares turísticos (p.e: Lincoln Park en Miami Beach) (ver www.west8.nl).

⁶ Municipio del oeste de la bahía de Palma, en dónde se hallan algunos de los enclaves de sol y playa más importantes de la isla.

⁷ Esta estrategia urbana, en si misma, no supone una novedad, ya que ha sido aplicada en otro tipo de espacios fordistas “maduros” como la ribera del Támesis o la ría de Bilbao; la novedad es su uso en espacios de sol y playa. Algunos de los megaproyectos propuestos por el plan son un centro de alto rendimiento deportivo; una franquicia del museo del Prado o la construcción del hotel más “bio” del mundo, denominado en el plan de Playa de Palma como *catedral* (Consorcio Platja de Palma 2010a).

En definitiva, en apenas dos años (entre 2008 y 2010) se produjo, –reproduciendo la idea de Brenner y Theodore (2002)– un potente despliegue (*roll-out*) de una nueva tipología de Gobierno neoliberal en el ámbito balear, con el objetivo de abrir nuevas vías a la acumulación de capital.

3. IDEOLOGÍA Y CONSENSO: INSTRUMENTOS NECESARIOS PARA EL CRECIMIENTO.

3.1: La construcción del consenso

Según la teoría de las *growth machine*, los políticos locales y la clase rentista generalmente tienen éxito a la hora de establecer un amplio consenso pro-crecimiento⁸, con el apoyo a menudo de los medios locales, universidades, sindicatos, a pesar de que a priori puedan tener intereses opuestos (Logan y Molotch, 1987; Kirkpatrick y Smith, 2011: 478-479). El caso de la Playa de Palma no es una excepción; a lo largo del proceso de despliegue del nuevo marco institucional, se ha ido forjando un consenso cada vez más robusto: todas los niveles institucionales del Estado (desde la escala estatal hasta la municipal con independencia de su color político en la última década) han remado en la misma dirección. Aparte de este consenso institucional, también se ha buscado un consenso más de abajo-arriba. A partir de redes participativas, desde las instituciones se animó a que vecinos y comerciantes presentasen sus sugerencias al proyecto; asimismo el Consorcio estableció también “comisiones de seguimiento” del proyecto, en las que participaban los sindicatos mayoritarios, entidades cívicas y vecinales y representantes empresariales. De esta manera, con una base institucional y social amplia, se aseguraba la puesta en marcha de la máquina de crecimiento con el beneplácito de los agentes sociales participantes.

3.2: Los discursos ideológicos detrás de la construcción del consenso

David Harvey (1989:14) indica que la ideología de la localidad, el lugar y la comunidad se han convertido en el centro de la retórica política de las zonas urbanas. Por su parte Logan y Molotch (1987) han remarcado la importancia de la ideología del “crecimiento sin trabas” (*value-free development*) como aglutinante social; así como el rol de las alianzas pro-crecimiento a la hora de crear este discurso, de “buen ambiente empresarial” y condiciones

⁸ Se entiende la expresión “pro-crecimiento” no sólo en un sentido físico, sino también y principalmente en términos económicos.

óptimas para la entrada de capitales. En este sentido, Mark Boyle (1999:55) caracteriza los desarrollos urbanos de la máquina de crecimiento como “proyectos de propaganda urbana”.

En el caso de la Playa de Palma destaca el uso de una serie de discursos políticos para ir creando consenso en torno al proyecto pero también para facilitar la inversión en el mismo. Destaca sobre todo el uso de un discurso “sostenibilista” que, si bien ha sido el catalizador para que se potencie la rehabilitación frente a los nuevos crecimientos, ha facilitado también la atracción de capitales locales y foráneos. La eco-retórica imperante en el plan ha servido hasta la fecha para intentar garantizarse el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente en proyectos a medio plazo del Consorcio –como el soterramiento de contenedores para RSU en la zona y la rehabilitación de canalizaciones de aguas pluviales–, así como parte de los proyectos ya realizados de mejora del alumbrado (sustitución por unos más eficientes energéticamente), o del Ministerio de Fomento para construir una línea de tranvía que enlace la zona con el aeropuerto y con la ciudad de Palma.

En la retórica del Consorcio tampoco faltaron discursos con (quizás) orientación electoralista, induciendo a la ciudadanía a considerar que la sintonía gobierno central y autonómico (PSOE), tras la renovación del Estatuto de 2007, iba a derivar en inversiones nunca antes tan importantes. Nueve meses antes de la resolución del Consejo de Ministros aprobase “*cuatro acuerdos con el gobierno autónomo para promover una serie de actuaciones turísticas en las Islas Baleares*”⁹, que suponían “una inversión pública **total** de 54 millones de euros” (10 de los cuales **para actuaciones del consorcio urbanístico de la Playa de Palma**)¹⁰, la Junta Rectora del Consorcio hacía públicos sus presupuestos para 2010 incluyendo en la financiación de los mismos “53,2 millones de € de convenios de inversiones estatutarias”¹¹. Así, “sostenibilidad” y “autonomismo” han sido elementos discursivos para justificar millonarias inversiones públicas, junto al cliché neoliberal de la “competitividad”¹², en una clara sumisión a los principios del crecimiento capitalista.

3.3: Fragilidades y riesgo de ruptura del consenso

También es importante destacar, sin embargo, que el ascenso de la máquina de crecimiento contrasta con la fragilidad política e ideológica de su agenda (Owen y Kirkpatrick, 2011: 479). Logan y Molotch (1987: 200) reconocen que hay “tensiones fundamentales que amenazan con

⁹ http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/_2010/refc20101217.htm#IllesBalears

¹⁰ Nota de prensa de www.mityc.es de 23-12-2010

¹¹ http://consorci.simse.net/attachments/345_Pta_Pres_cons2010_ESP.pdf

¹² Nota de prensa de www.mityc.es de 23-12-2010

desgarrar coaliciones de crecimiento debido a la tensiones sistémicas entre los residentes que dan ‘valor de uso’ al espacio urbano (satisfaciendo sus necesidades esenciales) y aquellos que dan prioridad a su ‘valor de cambio’ (el retorno financiero)”.

En el caso que nos ocupa, ha sido precisamente ésta tensión el germen que ha llevado al fracaso del consenso, ya que la estrategia de consenso creada en torno al megaproyecto se derrumbó a lo largo del segundo semestre de 2010. Por un lado, los residentes del barrio de Can Pastilla¹³ (que *a priori* podrían haber sido uno de los soportes sociales del proyecto), se revolviéron en contra del mismo al incluir éste la expropiación –para su posterior derribo– de 300 viviendas (91 de ellas en Can Pastilla) con el objetivo de “esponjar” áreas de alta densidad. Al margen de la solución urbanística en sí, esta actuación, está destinada a “poner en valor” la zona, es decir, a incrementar su “valor de cambio”, mientras que la masa vecinal la aprecia por su “valor de uso”.

Los vecinos afectados en Can Pastilla constituyeron una plataforma vecinal de defensa de intereses locales (*NIMBY*¹⁴) en contra de las expropiaciones, mientras que los vecinos del barrio de S'Arenal (clases más populares), donde también estaban previstos esponjamientos, no tuvieron tanto protagonismo en el movimiento contra las expropiaciones. La cuestión saltó a la arena política cuando la oposición (en el año 2010 conservadora) hizo suya la denuncia del derribo de dichas viviendas. Además, el proyecto estuvo sometido a los conflictos internos en el seno del gobierno autonómico: el presidente autonómico, la presidenta insular, la consejera de turismo y la alcaldesa de Palma (del mismo color político que la Alta Comisionada Margarita Nájera), así como los socios minoritarios del Gobierno expresaron en distinto grado su disgusto con el Consorcio por esta actuación. La polémica fue aprovechada por el *lobby* hotelero, a favor de las inversiones en la zona pero receloso del objetivo del proyecto de eliminar a largo plazo el 50% de las plazas hotelera, para posicionarse en contra del mismo. Este conflicto de intereses provocó un alud de alegaciones al Plan de Reconversión Integral (concretamente 1.335). El día 15 de noviembre de 2010, acechada por la oposición vecinal y por el desgaste político que se estaba produciendo cerca ya del fin de la legislatura política, la Junta Rectora del Consorcio de la Playa de Palma anunció la suspensión de la aprobación inicial del Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma.

Aunque el Plan de Reconversión Integral quedó paralizado (y con ello, las acciones polémicas), Joan Mesquida declaró con prontitud que el Plan de Acción Integral (plan estratégico) continuaba en vigor, y con él 97 de las 98 medidas propuestas por el Consorcio, con lo que en la práctica el proyecto ha seguido adelante a un ritmo más lento. Tras el cambio político en las

¹³ Zona eminentemente residencial cuyos habitantes se pueden considerar “clase media”.

¹⁴ *Not In My Backyard*.

elecciones autonómicas de mayo de 2011 (con mayoría conservadora en todas las instituciones) el consenso se ha visto nuevamente amenazado, ésta vez por la lucha partidista: la dimisión de Margarita Nájera en su doble cargo de “Alta Comisionada” y gerente del Consorcio provocó la caída de la pieza clave del proyecto. A raíz de éstos cambios, se separaron las dos figuras (en los estatutos del Consorcio figuraba que debía ser la misma persona): la figura de “Alto Comisionado”, desvirtuada políticamente, recayó en Ramón Socías, delegado del Gobierno (PSOE); mientras que la de gerente recayó en Álvaro Gijón (sin el consenso de la oposición) teniente-alcalde de la ciudad de Palma (PP).

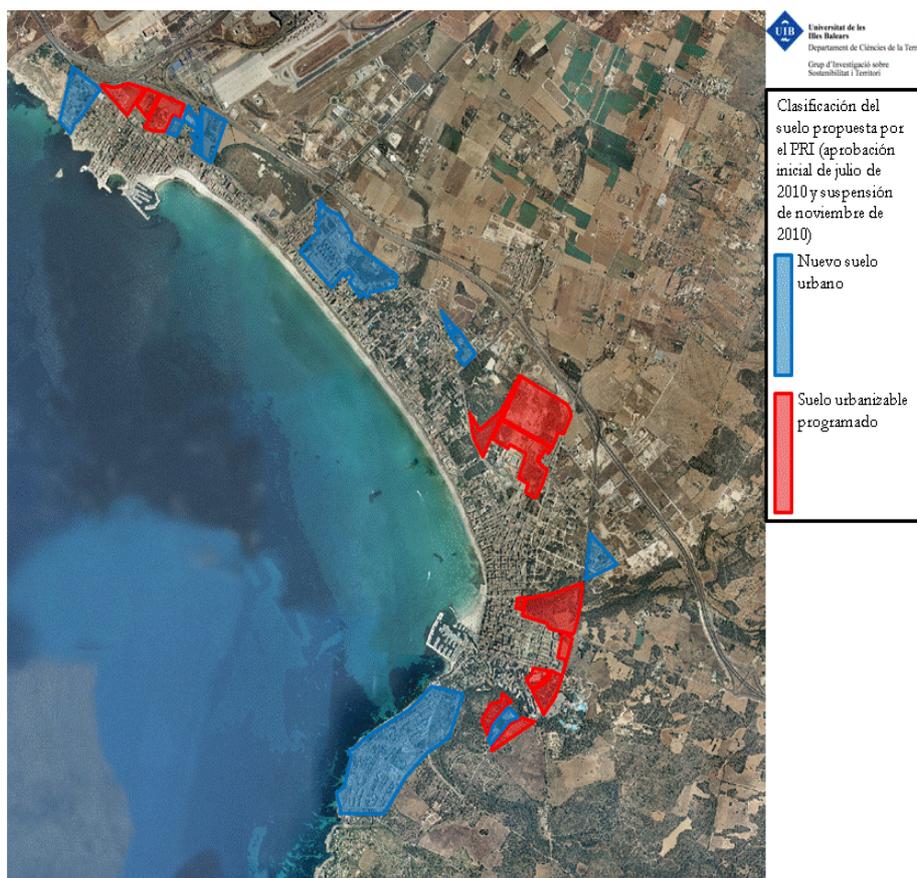
4: EL MEGAPROYECTO URBANO: LA *SOLUCIÓN ESPACIAL* DE LA *MÁQUINA DE CRECIMIENTO*.

4.1: La articulación de la *solución espacial* en la Playa de Palma

Según David Harvey, los asentamientos urbanos constituyen per se una solución espacio-temporal a la acumulación de capital (Harvey, 2003). Para el geógrafo británico, el concepto “solución espacio-temporal” reviste una doble acepción: en primer lugar se refiere a aquellas inversiones en donde una cierta porción del capital se fija literalmente en el suelo durante un período relativamente largo de tiempo –solución física–, y segundo lugar y al mismo tiempo, constituye una “solución particular” a través del aplazamiento temporal o la expansión geográfica –solución metafórica– de la crisis capitalista (Harvey, 2003).

En el caso de la Playa de Palma, el megaproyecto de reconversión integral constituye la solución espacial de la zona turística madura estancada. Una *solución espacial* que dice primar la rehabilitación frente a los nuevos desarrollos (González, 2010), aunque esconde una componente de expansión territorial (Blázquez, 2010). En efecto, el PRI (recuérdese que en la actualidad está suspendido) preveía favorecer la urbanización de 105,94 Ha (Blázquez, 2010), la mayor parte de ellas terrenos que el planeamiento anterior consideraba como suelo urbanizable programado. Asimismo, el plan preveía intercambios de aprovechamiento en el humedal de Ses Fontanelles (se declaraba suelo rústico 32,62 Ha y se traslada el aprovechamiento a una zona colindante de 7,01 Ha). Se declaraban como zonas rústicas 95,58 nuevas hectáreas y por otro lado se cambiaban de rústico (o urbanizable no programado) a zonas urbanizables programadas o urbanas 42,06 Ha. Mientras que el suelo urbanizable no programado desaparecía, convirtiéndose dichos terrenos en rústicos, urbanos o urbanizables programados. Por lo tanto, aunque la apuesta por la rehabilitación frente a los nuevos crecimientos es cierta, no es menos cierto que existen nuevos crecimientos, en sintonía con intereses especulativos.

Figura 2: Nuevos suelos urbanos y urbanizables en el Proyecto de Reconversión Integral de Playa de Palma



Fuente: Artigues y Blázquez (en prensa)

A nivel urbano, el PAI (vigente) propone la implantación de tres “espacios tractores” (zonas de Can Pastilla-Ses Fontanelles, Las Maravillas-La Porciúncula y S'Arenal), ubicados estratégicamente en las zonas occidental, central y oriental del litoral de la Playa de Palma, con el objetivo de empezar la “revitalización” en éstos espacios (Consortio Platja de Palma, 2010a: 96). La estrategia diseñada por el Consortio para estos “espacios tractores” consiste en una combinación de estrategias de adquisiciones de suelo para “esponjar” y la creación (en estas bolsas de suelo públicas o en terrenos adyacentes) de nuevos espacios generadores que en su mayoría son megaproyectos dentro del megaproyecto general. Las propuestas comprenden desde una apuesta por hoteles de lujo, hasta el desarrollo de “huertas” solares, pasando por la construcción de centros comerciales, zonas de alto rendimiento deportivo o la apertura de una franquicia del museo del Prado. Unas “catedrales” concebidas como herramienta para aumentar el valor de cambio de la zona y, en consecuencia, hacer que sea rentable la inversión en la zona y a la vez servir como “palanca” para promover los entornos urbanos y atraer inversiones, con el

objetivo de ascender en la jerarquía urbana en el marco de la competitividad interterritorial (González, 2007).

Así pues, el Plan Playa de Palma debe ser entendido a una escala mayor, dentro de un esfuerzo institucional por reposicionar la primera línea del entorno metropolitano palmesano a partir del impulso de megaproyectos (principalmente Playa de Palma y Palacio de Congresos) asociados a un turismo de mayor poder adquisitivo, que recompongan la imagen turística del territorio y faciliten así la entrada de capitales. Pero además de servir de “estímulo” a futuras inversiones, los megaproyectos representan por sí solos unas oportunidades de negocio para los promotores y constructores.

4.2. Inversiones del Proyecto Playa de Palma: ¿hacia una potenciación de la oligarquía inmobiliaria?

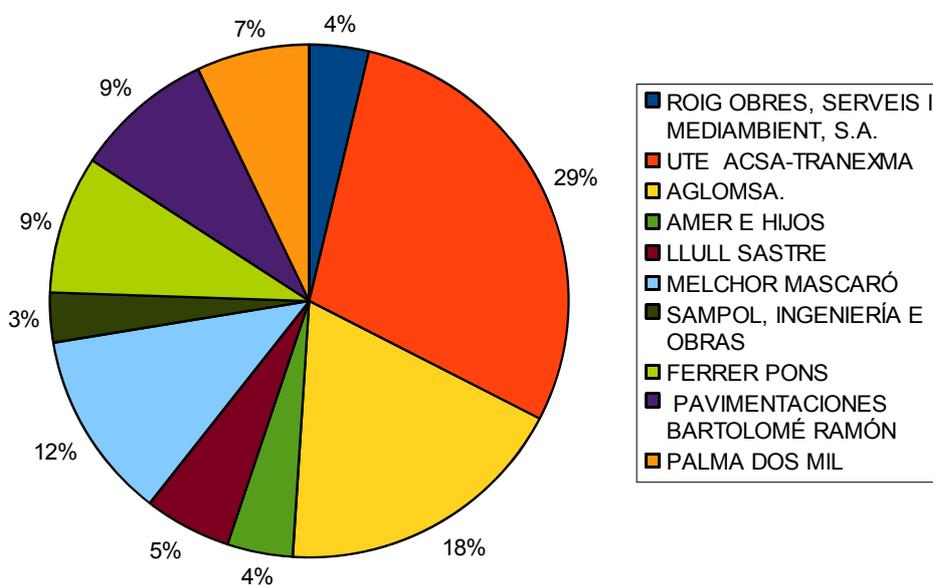
Como se ha adelantado en las líneas anteriores, aparte de posicionar el territorio como un potencial “receptáculo” de inversiones, el negocio en la Playa de Palma hasta la fecha ha sido otro. La postura nekeynesiana desarrollada por el Consorcio mientras duró la gerencia del PSOE contribuyó a través de una serie de actuaciones a fortalecer la oligarquía inmobiliaria local, dejando entrever la “triple alianza” entre promotores, constructores y políticos (Naredo y Montiel, 2011). Una *triple alianza* que constituye la base de las alianzas pro-crecimiento de los territorios ibéricos. Según Logan y Molotch (1987), la clase rentista (*rentier class*), –es decir, los promotores-constructores– son los que juegan el papel activo en el desarrollo, confiriendo al sector público un papel más bien pasivo. Sin embargo, el papel eminentemente secundario de los actores públicos no se cumple en el caso de Playa de Palma, donde por el contrario es el sector público quien lleva la iniciativa de todo el proyecto, introduciendo así una variante local al modelo general de despliegue neoliberal (*roll-out*). El principal elemento diferenciador con otras administraciones locales radica en que mientras que el papel de éstas en las alianzas pro-crecimiento ha consistido básicamente en recalificar suelo a urbano, el Consorcio, además de recalificar, pretende llevar a cabo una política, poco común en otras administraciones, de inversiones y compra estratégicas de suelo a gran escala.

Así, la inversión prevista para todo el proyecto es de 3.962.927.915 euros (un 33% público y un 66% privado), lo que supone una media de 3.962.927 €/Ha o una inversión por plaza (turística más residencial) de 42.614,26 €. (González, 2010: 213). La inversión pública se pretende que llegue hasta los 1.360.500.000 € hasta 2020 (Consorcio Platja de Palma, 2010a: 120). La estrategia del Consorcio consiste en la inversión pública para posteriormente atraer fondos

privados aunque hasta la fecha, en el comienzo de ejecución del proyecto, la mayor parte de las inversiones son de procedencia pública. La única inversión privada que se ha realizado a día de hoy ha sido la de la rehabilitación del Hotel Iberostar Royal Cupido, con un presupuesto aproximado de unos 5.000.000 de € (Consortio Platja de Palma, 2009: 102).

Hasta la fecha, la única estrategia que se ha materializado ha sido la realización pequeñas obras de embellecimiento, las cuales han supuesto para el Consorcio la práctica totalidad de sus gastos. Actualmente (agosto de 2011), las obras licitadas, adjudicadas y finalizadas por el Consorcio suman un importe total de 5.012.536 €. Las obras realizadas hasta la fecha han consistido principalmente en mejoras en pavimentos, canalizaciones y alumbrado público, y han sido adjudicadas a constructoras locales, un proceso que también ha sido observado en Palma y supone el refuerzo del sector de la construcción local. En concreto, las dos grandes empresas beneficiadas han sido ACSA-TRANEXMA y AGLOMSA, mientras figuran en la lista otros constructores locales como Llull Sastre, Melchor Mascaró o Sampol (ver figura 3). La licitación de obra pública supone una vía clásica de reforzamiento y retroalimentación de las élites procrecimiento, y es especialmente importante en períodos de crisis.

Figura 3: Capital adjudicado a empresas en las obras del Consorcio.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de licitaciones disponibles en <http://www.consorcioplayadepalma.es> [consultado en julio de 2011]

Sin embargo, el Consorcio no ha ejecutado la otra gran estrategia de compra de suelo que estaba presupuestada en 25.000.000 de € para 2010 (Consorcio Platja de Palma 2010b). Hasta la fecha se ha negociado la adquisición de dos terrenos ubicados en una zona llamada La Porciúncula (cuyo precio total de venta estaba en torno a los 29.600.000 €) (Ruiz Collado 22/02/11) y el humedal de Ses Fontanelles (entorno a los 20.000.000 de €) (Cerdó y Ribelles, 15/06/10).

En Ses Fontanelles se aprobó la construcción de un centro comercial en la legislatura 2003-07, convirtiéndose en un campo de batalla entre el gobierno autonómico (entonces conservador) y la oposición y el GOB (grupo ecologista) que reclamaban su protección. Con el nuevo gobierno progresista en 2007, se suspendió su urbanización, prometiendo a los promotores encontrar un solar alternativo. En este sentido, el Consorcio habría negociado el pago a los promotores de 20 millones de € para comprar el solar, 30 millones de € más en concepto de indemnización y la posibilidad de edificar el centro comercial (de menores dimensiones) en los alrededores del humedal (Cerdó y Ribelles, 15/06/10).

El empresario inmobiliario Vicenç Grande¹⁵ compró un solar de la Porciúncula, calificado como equipamiento deportivo (Carranza, 30/8/2006), mientras que el grupo Aqua Mágica¹⁶ es el propietario de Ses Fontanelles. Sin embargo, estos procesos de compra de suelo están por el momento paralizados debido a que los representantes de los Ayuntamientos de Palma y Lluçmajor habían “pedido informes jurídicos” (Velert, 26/2/2011). Estas ensayos de operaciones de suelo son especialmente relevantes en un contexto en que se ha fusionado la figura de los propietarios del suelo y los promotores en la isla, en que se ligan las operaciones de compra-venta de suelo a procesos más amplios de financiarización (caso de Ses Fontanelles-Aqua Mágica) y de consolidación de una oligarquía inmobiliaria local (Vives, en prensa).

5. ¿DEL NEOKEYNESIANISMO A LA PROFUNDIZACIÓN DEL NEOLIBERALISMO?: LA RESILIENCIA DE LA *GROWTH MACHINE*.

El Consorcio inició su andadura (2008-2010) con un marcado programa neokeynesiano de intervención pública y, en este sentido, aunque las cantidades presupuestarias anuales que se manejaron para la Playa de Palma nunca superaron los 5.000.000 de €, tras la decidida apuesta política por el proyecto, el presupuesto para el año 2010 aumentó hasta alcanzar la cifra de

¹⁵ Vicenç Grande se hizo, como en otros casos durante la burbuja inmobiliaria, con la presidencia del RCD Mallorca, como plataforma para potenciar sus desarrollos inmobiliarios.

¹⁶ Aqua Mágica es una sociedad limitada formada por las sociedades anónimas Inmobiliaria Colonial y Riofisa, que a la vez están participadas por empresas como Deutsche Bank, Royal Bank of Scotland o la antigua Caixa Catalunya.

127.687.014,8 €¹⁷ (a invertir antes de 2012), lo cual es prácticamente una décima parte del total del importe público que se prevé invertir en el proyecto. Un año después, gran parte de este presupuesto aprobado aún no está en manos del Consorcio. De hecho, el gerente entrante, Álvaro Gijón denunciaba la falta de disponibilidad de capitales públicos para el Consorcio, no sólo ya de partidas prometidas, sino de los fondos de 2010 que están presupuestados. Obviamente, la causa de esta falta de presupuesto del Consorcio se halla la falta de liquidez de las administraciones públicas en el actual contexto de crisis sistémica.

Por otro lado, el cambio de rumbo de las instituciones baleares (y presumiblemente también de las centrales) está obligando, y obligará, a reformular el papel público en el megaproyecto, así como el megaproyecto en sí mismo. Muy resumidamente, las soluciones coyunturales neokeynesianas que todavía se pusieron en marcha entre 2008 y 2010, bien fueron abandonadas, o bien han sido rebajadas, todo ello a partir de los ataques especulativos contra la deuda española, lo cual ha hecho que el déficit público sea, más que nunca, el enemigo a batir, de paso proscribiendo la vía keynesiana por un refuerzo de los mecanismos neoliberales (OMM,2011; GIST, en prensa); cambios que culminarán con la fijación en la Constitución de un techo de gasto público (Blanco y Seco, 2/9/2011).

Ante esta nueva fase de respuesta institucional frente a la crisis surgen dos interrogantes: en primer lugar, cómo se ha adaptado a lo largo del 2011 el Consorcio a esta segunda fase de la crisis y, en segundo lugar, qué posibilidades tiene la alianza pro-crecimiento.

5.1. La búsqueda de fondos en la “nueva fase” de la crisis (2010-11)

El Consorcio urbanístico, acechado por la falta de capitales, ha lanzado, especialmente en 2010 y el primer semestre de 2011, a una serie de iniciativas que combinan las líneas neo-keynesianas (cada vez con un menor futuro político) y otras más típicamente neoliberales.

En primer lugar, cabe destacar el Anteproyecto de ley de medidas fiscales y financieras, impulsado por el mismo Consorcio. Dicho anteproyecto contiene exenciones y beneficios fiscales para facilitar e impulsar la inversión privada. Su objetivo es estimular la implicación del sector privado en la reconversión y atraer capitales y fondos de inversión (Consorcio Platja de Palma, 2011) mediante exenciones del impuesto de sociedades, el de la renta de las personas

¹⁷ Cabe decir que de esta cantidad, tan solo un 10% venía de los “socios” del Consorcio (Secretaría de Estado de Turismo, administración autonómica, insular y ayuntamientos de Palma y Lluçmajor). El resto provenía de inversiones estatutarias, la línea FOMIT del ICO y convenios con los ministerios responsables de Vivienda y Medio Ambiente (Consorcio Platja de Palma, 2010b).

físicas o el de transmisiones patrimoniales. Según informaciones aparecidas en la prensa, el borrador estaría inspirado en la respuesta que se dio en el complejo urbano de la Isla de la Cartuja para rehabilitar la zona después de la Expo'92, y se habría acordado con las patronales empresarial y hotelera (CAEB y FEHM) y también con la Cámara de Comercio (Torres Blasco 04/09/2010).

Una segunda estrategia seguida por el Consorcio, en coordinación con el gobierno autonómico, ha sido la declaración de S'Arenal de Lluçmajor (uno de los barrios de la zona) como “Área de Rehabilitación Integral” (Decreto 60/2011 de 20 de mayo de 2011), esperándose que haga lo mismo con otras áreas de la Playa de Palma, con el objetivo de acceder a los fondos del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre). Un programa estatal que da préstamos de hasta el 40% del importe de la rehabilitación de viviendas que se enmarca dentro de las políticas impulsadas por el ejecutivo central antes del cambio de rumbo de las políticas anti-crisis.

En tercer lugar, se apoya la inversión privada mediante las líneas ICO abiertas para hoteleros y empresarios de la oferta complementaria de la zona. El Consorcio de la Platja de Palma y el Instituto de Crédito Oficial alcanzaron en junio de 2011 un acuerdo para abrir una serie de líneas de préstamos ventajosos (de hasta 10.000.000 de € con un mínimo de inversión de 15.000.000 de €), que según la ex-gerente Margarita Nájera supone “un instrumento financiero con mejores condiciones que las que se pueden conseguir en un banco” (HOSTELTUR 08/06/2011). Otras estrategias a destacar son el acceso del Consorcio Platja de Palma, a través del Institut Mallorquí d’Afers Socials del Consell Insular de Mallorca, a las ayudas que el Ministerio de Política Territorial y Vivienda había sacado a concurso a partir de partidas obtenidas por el Estado para el periodo 2007-2013 desde el Fondo Social Europeo para la ejecución del Pacto Local por el Empleo, por un importe de 450.000 euros¹⁸, con el objetivo de ayudar a los colectivos desfavorecidos de Platja de Palma a insertarse en el mercado laboral (Consorcio Platja de Palma, 2011).

En definitiva, una serie de estrategias que denotan la posibilidad real de que los fondos “oficiales” –ya sean vía presupuesto o vía convenio– se agoten o no lleguen al Consorcio, y que haya que apostar, como ya se está haciendo, por unas estrategias que consisten en: (1) capturar los remanentes públicos (principalmente partidas cuyo origen son la UE) y los mecanismos de crédito oficial, con lo que se aceleran los mecanismos de competitividad interterritorial existente (espacios “ganadores” frente a “perdedores”), y (2) la búsqueda de nuevos mecanismos de

¹⁸ Resolución de 22 de junio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (BOE, 1/7/2011).

entrada de capitales que presumiblemente ahondarán la financiarización del espacio en el urbanismo neoliberal.

5.2: El futuro de la máquina de crecimiento

La última pregunta que cabe hacerse es cómo se puede adaptar la máquina de crecimiento (con sus vertientes ideológicas y políticas, de alianzas entre los estamentos procrecimiento y de creación de consenso) a la crisis sistémica. Kirkpatrick y Smith (2011) afirman que la *máquina de crecimiento* no se queda de brazos cruzados ante la falta de ingresos y la carencia de poder político. Por el contrario, inventan mecanismos políticos y financieros para superar las restricciones fiscales y las crecientes demandas de gasto, creando una serie de mecanismos que ha conectado a las *growth machine* con los procesos de financiarización económica. Efectivamente, las administraciones locales han recurrido a los préstamos bancarios para financiarse (Vives, en prensa), aún más a partir del estallido de la burbuja inmobiliaria, de la cual obtenían el grueso de su financiación. Algunas de las medidas proyectadas por el Consorcio responden a esta nueva lógica: el intercambio de aprovechamientos de unos terrenos de Aqua Mágica (sociedad conectada con la banca, y por ende, con los procesos de financiarización); el anteproyecto de medidas fiscales que pretende la entrada de capitales presumiblemente extralocales, la construcción de *catedrales*, o la nueva propuesta implantación de un parque temático en la zona responden a la necesidad de financiarizarse en un contexto en que en palabras de Carlos Delgado (nuevo responsable autonómico de turismo y presidente del Consorcio Playa de Palma), la “*teta de la administración está agotada*” (Riera 07/07/11). Además las principales iniciativas del conseller de Turismo pasan por el estímulo, las facilidades y la confianza absoluta en el sector privado, (Riera 07/07/11) lo cual implicará necesariamente procesos de financiarización. Para Kirkpatrick y Smith (2011:483) la financiarización del crecimiento urbano abre el territorio a una poderosa amalgama de actores extra-locales cuyos intereses podrían ir en contra de los actores pro-crecimiento locales, lo cual está por ver si pasaría en el caso estudiado. Paralelamente a esta nueva estrategia de búsqueda de capitales, se hará necesario un nuevo discurso político en búsqueda de consenso. Un reescalamiento político que presumiblemente consistirá en una bajada de intensidad del discurso sostenibilista, combinado con otros elementos que los conservadores mostraron en la campaña electoral y que puede levantar un considerable apoyo popular. Nos referimos al énfasis que se le ha dado a la problemática de seguridad en la zona y la necesidad de acabar con elementos indeseables (prostitución, carterismo, trileros, manteros) recogiendo así una preocupación ciudadana de primer orden en la zona. Asimismo, el discurso conservador no ha olvidado el

aspecto más genuinamente empresarial; retirando la anterior propuesta de reducción de plazas hoteleras, que seguramente ayudará a recuperar la confianza de este sector vital para la máquina de crecimiento urbano-turística.

7. CONCLUSIONES

Los espacios de sol y playa han sido históricamente los motores económicos de unas regiones hiperespecializadas en el turismo y los desarrollos urbanísticos (construcción, negocio del suelo, vivienda, lo que en términos marxianos sería el *círculo secundario de acumulación*), donde históricamente ha habido unas mayores sinergias entre todos estos elementos constitutivos de la especialización económica ibérica. Sin embargo, estas sinergias han perdido fuerza, lo que ha provocado una intervención del Estado para resituar el espacio dentro de la lógica del capital y regenerar estas sinergias. Una solución espacial que pasa por la reactivación de la “máquina de crecimiento” y que, en el caso de la Playa de Palma, ha implicado (1) el despliegue (*roll-out*) de nuevas formas de gobernanza (el Consorcio) y (2) la creación de un consenso en torno al proyecto; (3) la implicación en el negocio de promotores y constructores que (4) se iba a materializar físicamente en la realización de edificios emblemáticos. Una *solución espacial* que intenta acrecentar el valor de cambio del suelo en detrimento del valor de uso, que generó una contradicción interna (el rechazo popular) en la *máquina de crecimiento*, y supuso la primera amenaza potencial a la misma. La segunda y más importante amenaza es la crisis sistémica, que como se ha visto, está obligando a reformular la organización y funcionamiento de la misma *máquina de crecimiento*.

Ante esta amenaza, se anuncia una próxima fase en la que se opte por una mayor integración del espacio de sol y playa con capitales privados, y sobre todo internacionales mediante mecanismos financieros más sofisticados, con lo que el espacio cada vez estará más expuesto a las lógicas especulativas y disciplinantes de los mercados financieros.

8. REFERENCIAS

AGARWAL, S. (2002): “Restructuring seaside tourism. The resort lifecycle”. *Annals of Tourism Research*, 29: 5-55.

ARTIGUES BONET, A. A. (2006): “Funcionalización turística y proceso de urbanización en la isla de Mallorca”. En ARTIGUES BONET, A. A. et al. *Introducción a la geografía urbana de*

las Illes Balears. Guia de campo del VIII Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana. Palma de Mallorca. Grupo de Geografía Urbana AGE, pp 110-162.

ARTIGUES, A. A. y BLÁZQUEZ M. (en prensa): “¿Reconversión o Desregulación? Análisis de planes de reconversión turístico-inmobiliaria de la Playa de Palma”. *Cuadernos de Turismo*.

BLÁZQUEZ, M. (2010): “Joc de triler urbanístic a la Platja de Palma?”. *L'Ecologista*, 51: 6-8.

BORRÀS, E. (16/08/2011): “El 85% del Pla Nájera es mantindrà”, *Diari de Balears*. Disponible en <http://dbalears.cat/actualitat/balears/el-85-del-pla-de-najera-es-mantindra.html> [consultado en Agosto de 2011]

BOYLE, M. (1999): “Growth Machines and Propaganda Projects: A Review of Readings of the Role of Civic Boosterism in the Politics of Local Economic Development”. En JONAS, A.E.G. y WILSON, D (editores) *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. Nueva York. State University of New York Press: 55-70.

BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002): “Cities and Geographies of Actually Existing Neoliberalism”, *Antipode*, 34, (3): 349-379.

BUTLER, R. (1980): “The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implication for Management of Resources”, *Canadian Geographer*, 24 (1): 5-12.

CARRANZA, E. (30/8/2006): “El solar adquirido por Grande permite construir un gran equipamiento deportivo”. *Diario de Mallorca*.

CERDÓ, M. y RIBELLES, I. (15/06/2010): “Nájera ofrece 20 millones más por Ses Fontanelles”, *El Mundo-El Día de Baleares*. Disponible en http://www.palmademallorca.es/IMI/PORTAL/PRD/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_37320_1.pdf

CHAEFAUD, M. (1987): *Aux origines du tourisme dans le Pays de l'Adour (Du mythe à l'espace: un essai de géographie historique.-* Pau. Département de géographie et d'aménagement de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, y Centre de recherche sur l'impact socio-spatial de l'aménagement.

CONSORCIO PLATJA DE PALMA (2009): *Platja de Palma. Un repte de futur. Una oportunitat única. Un somni realitzable*. Palma de Mallorca. Consorcio Platja de Palma.

CONSORCIO PLATJA DE PALMA (2010a): *La revalorización de la platja de Palma. Plan de Acción Integral*. Palma de Mallorca. Consorcio Platja de Palma.

CONSORCIO PLATJA DE PALMA (2010b): *Presupuesto 2010*. Disponible en http://consorci.simse.net/attachments/345_Pta_Pres_cons2010_ESP.pdf [consultado en Agosto de 2011]

CONSORCIO PLATJA DE PALMA (2011): “El fondo social europeo subvencionará el pacto local por el empleo con 450.000 euros”. Disponible en http://consorciplatjadepalma.es/index.php?option=com_content&view=article&id=7EL_FONDO_SOCIAL_EUROPEO_SUBVENCIONARÁ_EL_PACTO_LOCAL_POR_EL_EMPLEO_CON_450.000_EUROS21%3Ael-fondo-social-europeo-subvencionara-el-pacto-local-por-el-empleo-en-platja-de-palma-con-450000-euros&catid=70%3Acastellano&Itemid=167 [consultado Agosto de 2011]

COX, K.R (1993): “The local and the global in the new urban politics, a critical view”, *Environment and Planning, D: Society and Space*, 11: 433-448.

DE KADT, E. (1979): *Tourism: Passport to Development? Perspectives on the Social and Cultural Effects of Tourism in Developing Countries*. New York. Oxford University Press.

DONAIRE, J.A. y MUNDET, LL. (2001): “Estrategias de reconversión turística de los municipios litorales catalanes”, *Papers de Turisme*, 29: 51-65.

FLYBJERG, B (2007): “Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34: 578-597

FORONDA ROBLES, C. y GARCÍA LÓPEZ, A.M. (2009): “La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: Planes Renovados”, *Cuadernos de Turismo*, 23: 89-110.

GIST (en prensa): *La profundización de la vía urbano-turística-financiera en Palma (2007-2011): políticas, materialización y resistencias*, Observatorio Metropolitano de Madrid.

GONZÁLEZ, S. (2007): “Trepano por la jerarquía urbana: nuevas formas de gobernanza neoliberal en Europa”. En VIVAS, P.; RIBERA, R. y GONZÁLEZ, F. (coordinadores): “Ciudades en la sociedad de la información” *UOC Papers* [artículo en línea] nº 5 UOC. Disponible en http://www.uoc.edu/uocpapers/5/de/esp/gonzalez_sara.pdf [consultado en agosto de 2011]

GONZÁLEZ PÉREZ , J.M (2010): “El reciclaje de la ciudad. La rehabilitación de espacios turísticos maduros en Mallorca.”. En DELGADO VIÑAS, C. (Ed.): *X Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana. Espacios y paisajes urbanos: reflexionar sobre su presente para proyectar su futuro*. Bilbao. AGE y universidades de Oviedo, Cantabria y País Vasco.

HANDLER, J.E (1996): *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment.*: Princeton, Princeton University Press.

HARVEY, D. (1989): “From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1): 3-17.

HARVEY, D. (2003): *The New Imperialism*. Oxford. Oxford University Press.

HOSTELTUR (08/06/2011): “El ICO financiará proyectos a los Hoteleros de Playa de Palma” Disponible en http://www.hosteltur.com/117320_ico-financiara-proyectos-hoteleros-playa-palma.html [consultado en Agosto de 2011]

IOANNIDES, D. y DEBBAGE, K. (1998): “Neo-fordism and flexible specialization in the travel industry”. En IOANNIDES, D. y DEBAGGE, K. (Ed.). *The economic Geography of the tourist industry*, Londres, Routledge. pp. 99-122.

KIRKPATRICK O.L y SMITH P.M (2011): “The Infrastructural Limits to Growth: Rethinking the Urban Growth Machine in Times of Fiscal Crisis”, *International Journal of Urban and Regional Research* . 35 (3): 477-503.

KRIPPENDORF, J. (1982): “Towards new tourism policies: the importance of environmental and sociocultural factors”, *Tourism Management*, 33 (3): 135-148.

LOGAN, J. y MOLOTCH, H: (1987): *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, University of California Press.

LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid, Traficantes de Sueños.

MILNE, S. y ATELJEVIC, I. (2001): “Tourism, economic development and the global-local nexus: theory embracing complexity”, *Tourism Geographies*, 3 (4): 367-388.

MIOSSEC, J.M. (1976): "Elements pour une théorie de l'espace touristique", *Cahiers du Tourisme*, serie C, 36.

MOWFORTH, M. y MUNT, I. (1998): *Tourism and sustainability: new tourism in the third world*. Londres, Routledge.

NAREDO, J.M. y MONTIEL, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona, Editorial Icaria.

NAVARRO JURADO, E. (2006): "Proceso de crecimiento e intensificación de usos en los destinos turísticos consolidados". En Lacosta, A. (2006). *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?*, Actas del VIII Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 319-350.

OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID (2011): *La crisis que viene. Algunas notas para afrontar esta década*. Madrid: Traficantes de Sueños.

PECK, J. y TICKELL, A. (2002): "Neoliberalizing Space". *Antipode*, 34 (3): 380-404.

PLOG, S. (1973): "Why destination areas rise and fall in popularity", *Cornell Hotel and Restaurant Association Quarterly*, 14 (4): 55-58.

RUIZ COLLADO, J.L. (22/2/2011): "La reconversión de la Platja de Palma comienza con la compra de tres solares por 30 millones", *Ultima Hora*. Disponible en <http://ultimahora.es/mallorca/noticia/noticias/local/la-reconversion-de-la-platja-de-palma-comienza-con-la-compra-de-tres-solares-por-30-millones.html> [consultado en agosto de 2011].

RIERA, Ll. (07/07/11): "Delgado aplicará cambios sin complejos", *Diario de Mallorca*. Disponible en <http://www.diariodemallorca.es/opinion/2011/07/07/delgado-aplicara-cambios-complejos/684684.html> [consultado en agosto de 2011].

SECO, R y BLANCO, P.R. (2/9/2011): "La reforma constitucional de PP y PSOE sale con el desplante del resto". *El País*.

SHAW, G y WILLIAMS, A.M. (2004): *Tourism and Tourism Spaces*. Londres. SAGE Publications.

SWYNGEDOUW, E. et al. (2002): "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", *Antipode*, 34 (3): 542-577.

TORRES BLASCO, J. (04/09/2010): “Nájera plantea ventajas fiscales para los hoteleros que inviertan en la Platja de Palma”, *Ultima Hora*. Disponible en: <http://ultimahora.es/mallorca/noticia/noticias/local/najera-plantea-ventajas-fiscales-para-los-hoteleros-que-inviertan-en-la-platja-de-palma.html> [consultado en Agosto de 2011]

VELERT, S. (26/02/2011): “Los ayuntamientos de Lluçmajor y Palma paralizan la compra de dos solares en la calle Trobadors”, *Diario de Mallorca*. Disponible en:

<http://www.diariodemallorca.es/palma/2011/02/26/ayuntamientos-llucmajor-palma-paralizan-compra-solares-calle-trobadors/648811.html> [consultado en Agosto de 2011].

VIVES, S. (en prensa): “La construcción de la oligarquía inmobiliario-financiera en la ciudad neoliberal. El caso de Palma (Mallorca)”. Comunicación presentada al XXII Congreso de la AGE.

LA REGENERACIÓN URBANA EN LA RESTRUCTURACIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS MADUROS: PLANIFICACION ESTRATÉGICA Y GESTIÓN DEL CONFLICTO. EL CASO DE CALPE¹

José Francisco Perles Ribes

Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Calpe

Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante. Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas.

Datos de contacto: Ayuntamiento de Calpe. Agencia de Desarrollo Local

Avda. Ifach, 16 03710 Calpe (Alicante)

Tlf: 96 583 90 33 e-mail: jfperles@ajcalp.es

RESUMEN:

La dimensión territorial y medioambiental es un hecho determinante en la configuración y competitividad de los destinos turísticos. La regeneración urbana se ha convertido en una herramienta fundamental para reestructurar destinos turísticos maduros, sin embargo, la envergadura y carácter estratégico de dichos proyectos provoca inevitablemente fricciones en el desempeño cotidiano de los agentes y usuarios afectados por las acciones que conllevan. En este contexto, la planificación estratégica y la gestión del conflicto devienen fundamentales para el éxito de los proyectos. Este artículo expone la experiencia de regeneración urbana de Calpe, a través del proyecto Plan de Acción Comercial desarrollado entre 2008 y 2011.

1.-INTRODUCCIÓN.

La estructura y configuración turística del litoral mediterráneo español responde, en especial en los destinos consolidados, a un modelo de desarrollo antiguo, el de la primera revolución turística de masas que se inicia en los años cincuenta-sesenta, con unas características bien definidas. En un contexto caracterizado por una Administración permisiva y unos agentes marcadamente especulativos, se inicia en este período un proceso lineal y extraordinariamente rápido de urbanización sin urbanismo del litoral, que es negligente con el paisaje y el medio ambiente, compromete sus recursos para el futuro y estandariza la costa a través de la edificación sin dotarla de contenido recreativo (Anton, 2004:317). Sin embargo, ya durante los años noventa se observó que las estructuras empresariales y territoriales creadas rápidamente en las décadas previas para dar respuesta a una demanda estandarizada y creciente no son las que tienen una mayor capacidad competitiva en un contexto en el que las expectativas y las necesidades de la demanda se han transformado radicalmente (Vera y Monfort, 1994:18; Perelli, 2002:55). Como respuesta a esta situación, los destinos turísticos consolidados fruto de la primera revolución han desarrollado estrategias, más o menos explícitas según los casos, que han provocado, desde finales de los años ochenta hasta la actualidad, importantes transformaciones en su micro-entorno turístico (Anton, 2004:318). Paralelamente, se han puesto en valor nuevos territorios para el turismo que han seguido parámetros de desarrollo substancialmente diferentes (López, 2000: 468).

¹La presente comunicación recoge única y exclusivamente la opinión del autor y no vincula en ningún modo ni al Ayuntamiento de Calpe ni a ninguna otra de las instituciones para las que el mismo desempeña sus funciones profesionales. El autor agradece sinceramente los comentarios del evaluador anónimo para la mejora la presente comunicación.

Calpe es un destino turístico maduro del norte de la provincia de Alicante representativo de la dinámica experimentada por el conjunto litoral Mediterráneo español cuyo éxito competitivo ha sido analizado en Perles (2004). Como muchos destinos de su entorno, este municipio ha alcanzado un alto grado de competitividad en el producto de “sol y playa” familiar, en el que junto a un concepto vacacional, coexiste un fuerte componente residencial, cuyos efectos arrastre han propiciado tras de sí el desarrollo de un potente sector inmobiliario, manifestando la terna hostelería-comercio-construcción un peso abrumador como fuente de riqueza y empleo.

Sin embargo, el modelo de desarrollo seguido hasta la fecha, basado en la expansión continuada de oferta y demanda con profundas vinculaciones entre negocio turístico e inmobiliario, representa para Calpe como para otros destinos una amenaza que lo hace vulnerable frente a fluctuaciones coyunturales de la economía nacional e internacional, tal y como ha revelado de forma traumática la crisis actual. Así, aunque año tras año son miles los visitantes que acuden al municipio durante el verano atraídos por sus playas (se estima en 120.000 habitantes la población existente en la temporada estival); y son también numerosos los residentes extranjeros que se han establecido permanentemente en Calpe (se estima en unos 35.000 habitantes) atestiguando el carácter residencial del desarrollo turístico calpino, gracias fundamentalmente a la bondad de su clima, ya hace años el destino va manifestando problemas de sostenibilidad medioambiental (problemas recurrentes de suministro de agua, electricidad, y otros problemas ambientales) a los que se han unido recientemente las dificultades financieras que el modelo está manifestando. No hay más que anticipar el agotamiento del recurso básico que ha propiciado dicho crecimiento -a saber: el suelo disponible para urbanizar- para obtener el escenario más probable Calpe turístico de los próximos años: un estado estacionario que da muestra de la madurez alcanzada por el modelo de desarrollo turístico experimentado hasta ahora por el destino. En resumen, la crisis actual y sus repercusiones sobre los indicadores económicos municipales de toda índole –empleo, renta, sostenibilidad financiera del Ayuntamiento, etc.-, ha clarificado enormemente el panorama y aconseja la puesta en marcha de medidas de promoción de la competitividad que posibiliten reconducir la senda del ciclo de vida del destino hacia una fase de rejuvenecimiento en los términos prescritos por Butler (1980:9).

Entre las medidas habituales que contemplan los planes de mejora turística se encuentran la diversificación del producto turístico ofertado y la mejora del escenario urbano, ya que sólo los destinos turísticos con una oferta cada vez más diversificada, con nuevos productos dinámicos, correctamente comercializados y en expansión, y adaptados a los cambios de la demanda se están comportando de manera satisfactoria. Frente a ellos, los destinos con productos maduros e indiferenciados exclusivamente de sol y playa tienen muchas más dificultades para mantenerse en el mercado (Anton, 2004:321).

Este artículo expone la experiencia de regeneración urbana de Calpe a través del proyecto Plan de Acción Comercial, haciendo hincapié en las contradicciones que se producen entre el carácter estratégico de estos

proyectos y la realidad cotidiana de los diferentes públicos a los que los mismos van dirigidos. El trabajo se estructura en diversos puntos. En primer lugar, se explica el origen y diseño del Plan de Acción Comercial de Calpe, señalando el carácter estratégico del proyecto y los diferentes mecanismos de participación previstos para la resolución de conflictos. En un segundo punto se describen las actuaciones efectivamente llevadas a cabo, examinando las dificultades encontradas y su repercusión sobre el funcionamiento del Plan. En un tercer apartado se analizan los principales resultados obtenidos así como la percepción de los diferentes públicos objetivos del proyecto que se desprende de los mecanismos de evaluación del mismo. Finaliza el trabajo con las principales conclusiones.

2.-DIRECCIÓN ESTRATÉGICA, GESTIÓN POR PROYECTOS Y ORGANIZACIÓN MUNICIPAL: LA GESTIÓN DEL CONFLICTO.

La gestión de proyectos no puede separarse de la dirección general de una organización. Para que los proyectos se transformen en realidades provechosas, es esencial tener en cuenta el entorno del plan como su propia esencia (Roberts, 2007:9). En el presente caso, un condicionante básico es la estructura funcional de la organización (los ayuntamientos en general, y el Ayuntamiento de Calpe en particular) y su grado de adaptación a la gestión por proyectos que requiere las acciones estratégicas de regeneración urbana como la que se analiza.

Los ayuntamientos, como al resto de administraciones se les ha considerado tradicionalmente como aparatos de tipo burocrático en los que el énfasis en la legalidad y en el cumplimiento de las normas ha dado lugar a unas organizaciones de tipo garantista, centradas en el procedimiento y en el control del gasto, más que en el resultado y en el servicio a la ciudadanía. Sin embargo, en las últimas décadas se han abordado reformas tendentes a la descentralización, a la prestación de servicios centrados en el ciudadano, a la implantación de la gestión por objetivos, a la búsqueda de la eficiencia, la externalización y la participación en lo que ha venido a suponer un verdadero proceso de modernización sin precedentes apoyado por la masiva implantación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en cualquier ámbito de la administración pública.

Pero si esta es la tendencia general, al centrarse en casos particulares resulta evidente que diferentes administraciones pueden encontrarse en estadios diferentes del proceso de modernización. En el caso del Ayuntamiento de Calpe, a pesar haber experimentado un crecimiento espectacular derivado del boom económico anterior a la presente crisis, es una organización de tamaño intermedio que durante los últimos años y al amparo de un Plan Marco de Modernización ha efectuado verdaderos avances en este nuevo modelo de gestión, especialmente por lo que se refiere a la implantación de la tecnología, la calidad y la gestión por procesos. A pesar de ello, y como se acaba de decir, del tamaño intermedio que lo caracteriza, a fecha actual todavía se aprecia la necesidad de implantar mecanismos que permitan un mayor grado de coordinación interdepartamental a fin de implantar una verdadera gestión por objetivos en la que los proyectos transversales de carácter estratégico se configuren como la herramienta básica de gestión

municipal. En este sentido, muchas de las carencias detectadas se asocian a “lo que Grant (2006) denomina *problema de la cooperación*” estrechamente vinculado a la resolución de conflictos. El proyecto de regeneración urbana que se describe en este trabajo, de carácter estratégico, ha puesto de relieve que hoy por hoy dicha cooperación existe a un nivel deficiente en el Ayuntamiento de Calpe y que la misma se configura de cara al futuro como uno de los aspectos a mejorar junto con el diseño organizativo y su jerarquía (hacia unas estructuras de organización no jerárquicas) si se pretende hacer del Ayuntamiento de Calpe una organización moderna basada en equipos y proyectos de trabajo que se proyecte hacia la consecución de una competitividad sostenible del destino.

3.-EL PLAN DE ACCIÓN COMERCIAL DE CALPE: UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA DE REGENERACIÓN URBANA.

El proyecto Plan de Acción Comercial de Calpe objeto de análisis en este trabajo y cuyo coste asciende a 5.384.912,84€ concreta las prescripciones de dos estudios elaborados a inicios del siglo XXI.² Estos trabajos son, por un lado, el plan estratégico de modernización del comercio local denominado igualmente “Plan de Acción Comercial de Calpe” elaborado en 2001 por el Ayuntamiento de Calpe y la Oficina PATECO del Consejo de Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana;³ y por otro, el “Estudio de Accesibilidad y Plan de Actuación de Eliminación de Barreras Arquitectónicas en el Municipio de Calpe” (Vives, 2006). Ninguno de los dos es un plan turístico propiamente dicho, aunque resulta evidente que sus acciones alcanzan implicaciones sobre la atracción turística de Calpe.

3.1.-Bases estratégicas y alcance del proyecto.

El primero consiste en un plan estratégico de modernización del comercio local que parte de un análisis detallado de la oferta y la demanda comercial del municipio para, a partir del mismo, establecer un balance comercial y elaborar unas líneas estratégicas de actuación que hicieran del comercio de Calpe un sector moderno y competitivo. Los objetivos perseguidos por el Plan de Acción Comercial de Calpe son: 1) determinar el papel urbano, comercial, económico y social de Calpe dentro de su entorno inmediato y en distintos ámbitos territoriales; 2) identificar las distintas áreas comerciales de Calpe en función de sus características diferenciales; 3) identificar los puntos fuertes y débiles que presenta la actividad comercial de Calpe; 4) detectar la adecuación de la estructura comercial existente en función de los parámetros fijados en este tipo de equipamientos; 5) identificar las posibles carencias de la oferta comercial y proponer las soluciones más idóneas que, aplicadas de forma progresiva, favorezcan un equipamiento ajustado a la demanda existente; 6) determinar las líneas de acción adecuadas para favorecer el papel rotacional que el comercio ha de tener sobre el municipio; y 7) proponer las mejores medidas para que el comercio de Calpe evolucione en condiciones de competencia, equilibrio y eficacia. A partir de estos objetivos se propugna un

²El proyecto Plan de Acción Comercial de Calpe es un proyecto cofinanciado al 70% por el FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER) a través de la convocatoria de 2007 gestionada por el Ministerio de Política Territorial (Dirección General de Cooperación Local): Proyectos integrados de regeneración urbana y rural, para pequeños y medianos municipios, incluidos en el Eje 5 “Desarrollo Local y Urbano de los Programas Operativos Regionales 2007-2013

³ Proyecto cofinanciado por la Dirección General de Comercio de la Generalitat Valenciana.

modelo de ciudad comercial para el municipio formulando una serie de acciones estructuradas a partir de seis líneas estratégicas, a saber: 1) refuerzo del asociacionismo comercial; 2) desarrollo de una imagen corporativa del comercio de Calpe; 3) mejora de la actividad comercial -mejora física de los establecimientos comerciales y consecución de un equilibrio entre los distintos polos comerciales del municipio-; 4) dinamización de zonas comerciales -a fin de atraer un mayor número de visitantes y desestacionalizar la demanda comercial-; 5) formación comercial; y 6) actuaciones de urbanismo comercial que recogen propuestas de acciones urbanísticas en entornos comerciales para mejorar la accesibilidad y el atractivo de las áreas comerciales de Calpe. De este primer plan, el proyecto “Plan de Acción Comercial de Calpe” efectuado y que aquí se analiza concreta las acciones relacionadas con el Eje 6 “Urbanismo Comercial” (Consejo Superior de Cámaras, 2001).

Por su parte, el “Estudio de Accesibilidad y Plan de Actuación de Eliminación de Barreras Arquitectónicas en el Municipio de Calpe” es un documento que efectúa un estudio detallado de las barreras arquitectónicas existentes en el municipio, planteando actuaciones para subsanarlas.

Con estos mimbres se elaboró en 2007 el proyecto “Plan de Acción Comercial de Calpe” a fin de concurrir a la convocatoria de ayudas FEDER 2007-2013 Proyectos integrados de regeneración urbana y rural, para pequeños y medianos municipios, incluidos en el Eje 5 “Desarrollo Local y Urbano de los Programas Operativos Regionales 2007-2013.”⁴ La solicitud efectuada en febrero de 2008 contemplaba originalmente una inversión global de 15,2 millones de euros para acometer actuaciones de urbanismo comercial y regeneración urbana en el conjunto del núcleo urbano de Calpe, pero la aprobación final del proyecto contempló un importe global de 5,3 millones de euros,⁵ por lo que se requería una reformulación del mismo para ajustarlo al nuevo presupuesto. El proyecto, acotado geográficamente y reformulado presupuestariamente, recibió la aprobación definitiva del Ministerio durante diciembre de 2008, dando inicio a las actuaciones previstas en el mismo.

3.2.-Ámbitos de actuación.

Las actuaciones previstas por el plan abarcan dos ámbitos de actuación: 1) el mejoramiento del entorno natural y la calidad medioambiental por un lado; y 2) la mejoría de la accesibilidad y movilidad urbana, por otro. En cuanto al primero, el proyecto prevé actuaciones urbanísticas que persiguen la revitalización de los espacios urbano-comerciales de la ciudad, dando alternativas a problemáticas relacionadas con la orografía del municipio y nuevas soluciones a actuaciones urbanísticas anteriores poco acertadas. Se trata en la mayoría de los casos, de actuaciones de micro-urbanismo que introducen elementos y soluciones para dotar a las calles de unas características y servicios más adaptados a las necesidades de la ciudad, donde su importante atractivo turístico hace necesario un urbanismo menos agresivo con el visitante.

⁴ Resolución de fecha 07 de noviembre de 2007 de la Directora General de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas.

⁵ Resolución del Secretario de Estado de Cooperación Territorial de 13 de junio de 2008.

Las líneas básicas de actuación en materia urbanística se concretan en los siguientes objetivos: 1) mejorar la calidad urbana, funcional y ambiental del Centro Histórico, mejorando sustancialmente la calidad urbanística de sus calles y continuar la peatonalización iniciada en 1997 permitiendo una circulación rodada más periférica menos agresiva para el centro antiguo. 2) Mejorar el eje comercial Gabriel Miró “Avinguda de Ifach”, Murillo y la comunicación existente entre la fachada marítima y el Centro Histórico propiciando el acceso a los espacios centrales de la ciudad y mejorando el acceso a las propuestas de tipo patrimonial, cultural, comercial, de ocio y naturaleza que Calpe ofrece. 3) Actuar en una serie de ejes de conexión interiores en la propia ciudad que inciden directamente en la fluidez del tráfico, así como plantear soluciones de aparcamiento disuasorio para zonas como el Centro Histórico y la zona Gabriel Miró. Se concretan actuaciones en dos ejes: eje de conexión interior y eje de conexión marítimo, que conforman dos brazos que desembocan en Gabriel Miró y que inciden directamente en el mismo, destacando de esta forma la importancia de estas avenidas y calles. 4) Mejora de las condiciones de alumbrado público en los principales ejes comerciales de la ciudad, proponiendo luminarias con un diseño atractivo y adecuado a las características del municipio, así como una mejora de las condiciones de rendimiento lumínico, proporcionando unas intensidades que aumenten el atractivo comercial y de ocio de la ciudad. 5) Implantar elementos de señalización urbana y comercial de Calpe, estableciendo una información clara, coherente y accesible desde cualquier punto de la ciudad, que permita al visitante situarse en cualquier momento y destacando en cualquier caso la localización del Casco Histórico.

Las actuaciones planteadas implican la adecuación a corto plazo de la ciudad a unos criterios urbanísticos más accesibles al ciudadano, debido a la complicada orografía que el mismo presenta en determinadas zonas. Se prima igualmente al peatón, que haciendo uso del transporte público se convierte en el verdadero protagonista del municipio. Se consideran del mismo modo las necesidades de los colectivos de movilidad más reducida de acuerdo con el “Estudio de Accesibilidad y Plan de Actuación de Eliminación de Barreras Arquitectónicas en el Municipio de Calpe”, teniendo en cuenta las disposiciones sobre el diseño de los elementos de urbanización y diseño de mobiliario urbano en 1) itinerarios peatonales; 2) pavimento (duros, antideslizantes y sin rugosidades); 3) vados (sin pendientes longitudinales o transversales superiores a las toleradas por las personas con movilidad reducida), pasos de peatones y escaleras; 4) aparcamientos (reservando permanentemente, y tan cerca como sea posible de los accesos peatonales, plazas debidamente señaladas para vehículos que transporten a personas con movilidad reducida); 5) señales verticales (señales de tráfico, semáforos, carteles iluminados y en general, cualquier elemento de señalización que se dispondrán de forma que no constituyan un obstáculo para los invidentes y personas que se desplacen en sillas de rueda); 6) mobiliario urbano (cabinas, bancos, papeleras, fuentes, etc.) que se diseñarán y ubicarán de forma que puedan ser utilizados por las personas con movilidad reducida y no constituya un obstáculo para invidentes, y en general, todo tipo de transeúntes. La mejora de las condiciones de aparcamiento, por su parte, deberá encontrarse a medio y largo plazo, puesto que si bien el proyecto plantea la eliminación de plazas de aparcamiento en ejes comerciales para mejorar la circulación peatonal, el montante presupuestario disponible

no permite la adopción de medidas de de solución de aparcamiento adicionales. En definitiva, con estas acciones se persigue un cambio en la imagen de la ciudad tendente a favorecer que siga siendo un foco de atracción en el futuro, considerando además el cambio de las necesidades de los turistas y el valor alcanzado por otros valores adicionales al binomio sol - playa, como son la oferta cultural, el respeto por los valores medio ambientales y una cultura del ocio cada vez más dinámica.



Actividades de difusión y coordinación en el marco del proyecto Plan de Acción Comercial de Calpe.

3.3.-Carácter integrado y participativo del proyecto.

Dos características esenciales del proyecto Plan de Acción Comercial de Calpe son su carácter integrado y su estilo participativo. En cuanto al primero, el proyecto aborda de forma integral la solución a tres problemáticas provenientes de los ámbitos de la competitividad económica, la accesibilidad y la mejora del entorno urbano (medio ambiente). Las acciones propuestas pretenden mejorar la competitividad económica del municipio, en la medida en que favoreciendo una mejora substancial del entorno urbano incrementa la atracción turística y comercial de Calpe y mejora la competitividad de estos sectores configurados como las únicas fuentes de empleo ante la crisis en la que se ha sumergido el sector inmobiliario-constructivo. Al tiempo, la mejora urbanística propuesta, al potenciar el uso peatonal de la ciudad reduce el impacto medioambiental del modelo de desarrollo, favoreciendo la accesibilidad - principalmente de los colectivos de movilidad más reducida - lo que al tiempo propicia la inclusión social. El proyecto aborda de esta forma integral los tres vértices de un triángulo que permite conseguir ciudades más sostenibles, a saber: ciudades económicamente competitivas, medioambientalmente sostenibles y socialmente incluyentes.

Con relación al carácter participado, el proyecto fomenta la participación ciudadana en la medida en que configura una plataforma de participación “La Comisión Mixta de Seguimiento” que permite tener en cuenta las opiniones de todos los implicados y afectados por las acciones. Como proyecto cofinanciado con fondos estructurales que es, para la formación de esta plataforma, así como para el diseño y ejecución de todas las acciones se ha tenido en cuenta de forma transversal el principio de igualdad de oportunidades, vigilando la inexistencia de situaciones de discriminación por cualquier motivo. Además, la dimensión local del proyecto y los objetivos planteados que requieren movilizar los recursos locales, imponen un enfoque de abajo-arriba, por lo que se ha contado con diferentes actores implicados en el desarrollo del mismo formando un verdadero partenariado público-privado.

Por último, el plan contempla un amplio abanico de actuaciones en materia de difusión y comunicación a fin de conseguir el mayor grado de conocimiento y aceptación por parte de la ciudadanía. Sin embargo, y como se verá posteriormente, a pesar de los esfuerzos realizados, es éste uno de los aspectos peor valorados por los beneficiarios del proyecto.

4.- LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN COMERCIAL DE CALPE 2009 – 2011: CICLOS POLÍTICOS, DISCREPANCIAS TÉCNICAS Y PLANIFICACIÓN FLEXIBLE: LA GESTIÓN DEL CONFLICTO.

El carácter estratégico del Plan de Acción Comercial se manifiesta además de en lo ya indicado, en el número y diversidad de las Corporaciones Municipales encargadas de diseñarlo y llevarlo a cabo. Tanto el “Estudio Plan de Acción Comercial de Calpe” (2001) como el “Estudio de Accesibilidad y Plan de Actuación de Eliminación de Barreras Arquitectónicas en el Municipio de Calpe” fueron elaborados ostentando la alcaldía y el gobierno local en mayoría absoluta el Partido Popular. En febrero de 2008, momento de la solicitud de la subvención que dio lugar a la realización del proyecto ostentaba la alcaldía el Partido Socialista Obrero Español en un gobierno tripartito compartido con el Partido Socialdemócrata y el Bloc Nacionalista Valencià. La moción de censura de octubre de 2008 provocó que el desarrollo del grueso de las actuaciones haya sido efectuado con un alcalde del Bloc Nacionalista Valencià en un gobierno tripartito conformado junto con el Partido Popular y el Partido Socialdemócrata. Por último, las elecciones de mayo de 2011 otorgarán la responsabilidad de la finalización de las actuaciones al Alcalde actual de la Villa del Partido Popular que gobierna en coalición con los Verdes Independientes. Todas las formaciones políticas han tenido por tanto, alguna responsabilidad en el diseño y desarrollo del proyecto que, en este sentido, puede ser compartido por el conjunto de la sociedad calpina. Como contrapartida, los avatares políticos surgidos a raíz de tanta inestabilidad han provocado que el proyecto adolezca de un liderazgo político claro, que ha lastrado notablemente el desarrollo de las actuaciones y ha repercutido en algunos de los resultados obtenidos. Los siguientes párrafos resumen las actuaciones llevadas a cabo en el marco del Plan de Acción Comercial de Calpe y las incidencias más relevantes surgidas durante las mismas, que han derivado en una

prórroga hasta el 28 de febrero de 2012 motivada por retrasos y desviaciones acumuladas respecto al cronograma previsto inicialmente que se ha manifestado poco realista y cuyas principales causas se enumeran a continuación.

4.1.-La ejecución de las actuaciones.

El Plan de Acción Comercial contemplaba que tras redactar y aprobar los proyectos arquitectónicos durante la anualidad 2008, las obras se efectuasen por diversos tramos a lo largo de los años 2009, 2010 y 2011, de acuerdo con la programación de fases que puede observarse en el mapa 1 del anexo,⁶ estableciendo su finalización en junio de este último año. Pero como se acaba de decir el desarrollo del proyecto no se ha ajustado al cronograma inicial previsto. La primera causa de distorsión respecto al diseño original del proyecto radica en la necesidad de efectuar la reformulación inicial del mismo, que se prolongó durante seis meses hasta la aprobación definitiva del proyecto por parte del Ministerio de Política Territorial en diciembre de 2008, provocada por el recorte presupuestario que ya se ha expuesto y que obligó a concretar y priorizar el alcance y las actuaciones del proyecto. Al tiempo que se definió un nuevo alcance, se aprovechó la reformulación para modificar la forma de ejecutar las actuaciones, dado que si el proyecto original contemplaba que fueran realizadas por las brigadas municipales, finalmente se consideró más oportuno -a efectos de justificar la subvención obtenida- externalizar y licitar las obras y servicios mediante procesos de contratación pública. Dos aspectos básicos del proyecto modificados *ab obvo* que lógicamente incidieron en el cronograma proyectado originalmente.



Actuaciones de reurbanización de la Calle Portalet. Lote 7 del Plan de Acción Comercial de Calp

Un segundo elemento de distorsión que condicionó la ejecución del proyecto, fue la decisión de dividir la

⁶Ámbito de actuación del plan de acción comercial de Calpe y cronograma de actuaciones. Actuaciones previstas: 2009 (naranja) Centro Histórico y Calle Corbeta; 2010 (rosa) Eje Gabriel Miró y anillo centro histórico; 2011 (verdes) Calles perpendiculares a Gabriel Miró, Calles Portalet y Almendros.

ejecución de las actuaciones estableciendo siete lotes para las obras con proyectos diferenciados, lo que multiplicó por siete los procedimientos relativos a la licitación y aprobación de los proyectos arquitectónicos y por consiguiente de las propias obras. Dicha decisión, no compartida por la totalidad de los Servicios Técnicos implicados en la dirección y gestión del proyecto, fue la finalmente adoptada por el estamento político que lógicamente, tenía la última palabra. Aparte de ésta, discrepancias técnicas adicionales entre los departamentos implicados surgieron a lo largo de todo el proceso de licitación vinculado a la fijación de los criterios de adjudicación o negociación previstos en los distintos pliegos de cláusulas económico-administrativas de contratación. Dichas discrepancias han generado en no pocas ocasiones un mal ambiente técnico alrededor del proyecto de difícil gestión por la dirección del mismo y que lógicamente ha repercutido sobre los procesos y resultados obtenidos.

El tercer motivo de distorsión entre el plan proyectado y la ejecución efectuada ha sido el tiempo requerido para la adjudicación de proyectos arquitectónicos (siete meses, de enero a julio de 2009 por la gran cantidad de arquitectos concurrentes) dado que el Plan de Acción Comercial de Calpe no definía a detalle de ejecución las actuaciones a desarrollar, y el largo proceso de exposición pública de los mismos (cinco meses, de septiembre de 2009 a enero de 2010) que implicó numerosas convocatorias y reuniones con los agentes implicados (residentes y comerciantes afectados). Junto a éste, un cuarto aspecto que ha afectado al desarrollo del proyecto ha sido igualmente el tiempo necesario para la adjudicación de obras (cuatro meses de media por cada lote, por el gran número de empresas concurrentes con variantes y alternativas), a lo que hay que añadir la confluencia del proyecto con otros planes de lucha contra la actual crisis económica como el Fondo Estatal de Inversión Local, el Fondo Estatal de Empleo y Sostenibilidad Local, el Plan de Inversión Productiva de la Generalitat Valenciana, y el Plan de Obras de Reparaciones por Lluvias Torrenciales de 2007 lo que ha colapsado los Servicios Técnicos Municipales encargados de la supervisión y tareas técnicas de los proyectos retrasando el desarrollo normal de las actuaciones.



Actuaciones de reurbanización de la Calle Justicia y Goleta.
Lote 4 Y 5 del Plan de Acción Comercial de Calp

Así, los avatares que acaban de describirse han provocado que unas actuaciones cuya ejecución y desarrollo estaba prevista se dilatara durante tres años, hayan terminado por concentrarse en su mayoría en el período que abarca entre octubre de 2010 y junio 2011. En concreto, como se refleja en el mapa II del anexo, en el período que acaba de señalarse se han ejecutado -en algunos casos no completamente- las obras previstas en el lote 1 (Centro Histórico), lote 3 (Gabriel Miró primera fase), lote 4 (anillo Centro Histórico), lote 5 (transversales a Gabriel Miró), lote 6 (C/Corbeta) y lote 7 (C/Portalet). El mapa II del anexo ilustra igualmente lo que está actualmente pendiente de ejecutar. Esta concentración temporal ha provocado molestias en el devenir cotidiano de los residentes y empresarios de la zona afectada de las que se han hecho eco diversos medios de comunicación que han transmitido una imagen negativa no siempre justificada del proyecto. Si a lo anterior se une el ambiente electoral de mayo de 2011 y el rol variable por distintos agentes implicados en el proyecto con diversas afinidades políticas se obtiene, como en el caso técnico, un mal ambiente mediático alrededor de un proyecto de vital importancia que en muy poco lo ha beneficiado y que no se ha visto atenuado por las acciones de información y publicidad que a lo largo del desarrollo del proyecto se han venido llevando a cabo.



Diversas notas de prensa desde agosto 2009 señalando el inicio de las obras hasta las más recientes resaltando los retrasos y las incidencias ocasionadas en las obras durante marzo y abril de 2011.

Con todo, a fecha actual muchas de las obras se encuentran finalizadas, restando la totalidad del lote 2 (también perteneciente al Centro Histórico y no iniciado porque su confluencia con el resto de las obras hubiera hecho inviable la circulación motorizada por el centro urbano), la segunda fase de la Avenida Gabriel Miró, algunas calles de lote 5, y la calle los Almendros del lote 7. Y las previsiones de los Servicios Técnicos Municipales indican que el plazo de febrero de 2012 será suficiente para que las obras se encuentren completamente finalizadas, lo que tras la celebración de las elecciones ha devuelto la calma mediática existente entorno al proyecto.

En definitiva, de lo expuesto se desprende que a falta de un proyecto de ejecución perfectamente definido, la planificación estratégica sin liderazgo deviene conflictiva, especialmente en el marco de los proyectos públicos donde las interferencias ocasionadas por las agendas técnico-políticas de toda índole hacen su aparición a todas horas dificultando un desarrollo normal de los proyectos. En este contexto, el coordinador o *project manager* es el principal afectado por las incidencias, y la flexibilidad del plan y la capacidad para la gestión del conflicto devienen herramientas básicas para que el proyecto llegue a término, al menos, con los principales resultados previstos.

5.- RESULTADOS Y VALORACIÓN INTERMEDIA DEL PROYECTO.

Lógicamente un proyecto de esta envergadura dispone de diversos sistemas de evaluación internos. Sin embargo, desde la dirección del Plan se ha promovido la realización de una evaluación adicional con carácter externo orientada hacia el ciudadano -analizando las opiniones de los residentes y empresarios -, de ámbito general - para todo el municipio en su conjunto, no sólo para las calles afectadas por el Plan, pero segmentando los resultados en función de esta particularidad -, y cuantitativa - a raíz de determinadas quejas recibidas se hace necesario el medir exactamente el alcance de las mismas, para conocer de primera mano su magnitud real-. Se contrató así a una empresa de investigación de mercados la realización y explotación de 1.390 encuestas telefónicas a residentes de Calp por medio de un muestreo aleatorio por cuotas mediante plataforma CATI1 para la elección del hogar y utilizando números aleatorios para la selección última del individuo a entrevistar. El trabajo de campo se inició el 12/04/2011 y finalizó el 24/05/2011, cuando buena parte de las obras todavía se encontraban en ejecución, por lo que puede considerarse como una evaluación “en caliente” que evidentemente otorga un sesgo crítico o desfavorable hacia el proyecto.

Respecto a la muestra, se ponderó por nacionalidad para ajustarla perfectamente a la distribución de las diversas nacionalidades que conviven en el municipio sin permitir desviaciones por edad y sexo y se emplearon cuestionarios traducidos al inglés para facilitar el acceso al conglomerado de residentes extranjeros. Se efectuó un pre-test inicial para comprobar la bondad de las preguntas y el cierre de las respuestas. El error a priori para la estimación de proporciones basado en $p=q=50\%$ se cifra en el $\pm 2,61\%$.

<i>Muestra</i>	<i>18 a 34 años</i>	<i>35 a 49 años</i>	<i>50 a 64 años</i>	<i>65 y más años</i>	<i>Total</i>
Varones	161	175	135	235	706
Mujeres	150	154	142	238	684
Total	311	329	277	473	1.390

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes 2010, INE 2011.

Con los resultados del estudio, se pone de manifiesto que el Plan de Acción Comercial de Calpe es uno de los proyectos más relevantes y con mayor incidencia sobre la población local llevados a cabo por el Ayuntamiento durante los últimos años. Así, casi 25 de cada 100 calpinos viven y/o trabajan en las calles afectadas por el proyecto. Las personas que viven (y en menor medida las que trabajan) en las calles afectadas por las obras son de origen español, generalmente oriundos de Calp o de otras localidades de la Comunidad Valenciana, mientras que en el resto de calles del municipio se detecta una mayor presencia de extranjeros europeos.

Un proyecto de estas características y con la concentración indicada en el apartado anterior ha ocasionado lógicas molestias en la vida cotidiana de los ciudadanos. El estudio trató de establecer su magnitud y la forma de paliarlas con los siguientes resultados. De esta forma se constató que por la centralidad global de las calles afectadas, 65,84% de los residentes entrevistados han advertido que dichas actuaciones les han generado algún tipo de molestia. Las personas que trabajan en la zona han sido las más perjudicadas, pues un 35,86 y un 35,48% de las que sólo viven en la zona o ni viven ni trabajan en esta parte del municipio, respectivamente, afirman que no han sufrido ningún contratiempo. Por ello no es de extrañar que 75 de cada 100 empresarios y 7 de cada 10 trabajadores entrevistados denuncien que han padecido molestias con estas obras, especialmente los que trabajan en el sector comercial, no existiendo diferencias significativas en las opiniones vertidas por las personas de las diversas nacionalidades, sexos y edades.

A los ciudadanos que afirmaron que habían sufrido alguna molestia a causa de las obras se les preguntó acerca de los mecanismos que se podrían haber implementado para evitarlas. El resultado es que el 17,39% de los entrevistados confesaron que no se pueden evitar las molestias de unas obras de tal magnitud, en cambio el 16,69% afirmaron que no se pueden evitar pero que se pueden minimizar. Por el contrario, un 61,29% denunciaron inequívocamente que las incidencias que se sufrieron se podrían haber salvado. Tanto los que creen que se podrían evitar, como quienes consideran que los contratiempos sufridos se podrían haber minimizado, dieron consejos de cómo hacerlo. La homogeneidad de la respuesta es tal que las opiniones no difieren según tipología de residente.

Entre los que entienden que los contratiempos acontecidos en las obras se podrían haber esquivado o al menos minimizado, el 46,83% (34,27% de las respuestas totales dadas) recomendaron que las obras deberían haberse ejecutado por tramos o zonas y no todas a la vez. Luego aquí se pone de relieve que las desviaciones

del plan afectan directamente a los usuarios del proyecto. Un porcentaje importante (44,7%) sugiere que antes de iniciar las actuaciones tendrían que haber habilitado aparcamientos alternativos gratuitos, a lo que puede añadirse el ítem de la eliminación de la zona azul mientras se realizaban las obras tal como señalaron 2,73% de los entrevistados. A mucha distancia de estos dos argumentos “trabajar más rápido”, “hacer las obras en otro periodo”, o “mejorar los accesos peatonales” fueron otros elementos indicados. De nuevo, la uniformidad de las respuestas es tal que no aparecen diferencias significativas según tipología de residente.

<i>¿Las obras le han supuesto alguna molestia a usted?</i>	<i>Vive en la zona</i>	<i>Trabaja en la zona</i>	<i>Vive y trabaja</i>	<i>Ni vive ni trabaja</i>	<i>No especifica</i>	<i>Total</i>
<i>Sí</i>	63,13	83,00	76,09	64,04	100,00	65,84
<i>No</i>	35,86	17,00	23,91	35,48	-	33,63
<i>Ns/Nc</i>	1,01	-	-	0,48	-	0,53
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta de evaluación de las Actuaciones del PAC CALP, 2011.

En cuanto a la incidencia económica del proyecto, igualmente el estudio saca a relucir que las molestias han afectado significativamente al volumen de negocio de los empresarios ubicados en la zona. En términos generales la mayor parte de los negocios del municipio declaran sentir los efectos de la crisis económica actual (47,84%), si bien es cierto que los emplazados en el área objeto de intervención urbanística denuncian en mayor medida esta situación (62,59% frente a un 43,03%). Sólo un 4,79% de las empresas de Calp han cerrado el último ejercicio con un balance mejor que el del año anterior, sobretudo las situadas en otras zonas del municipio (5,53%). Para medir mejor los parámetros de rentabilidad se preguntó a los entrevistados en qué porcentaje había variado su volumen de negocio respecto al año anterior. En global, los empresarios declaran que el descenso de los ingresos respecto al último año ha sido de un -18,29% para el conjunto de las actividades del municipio de Calp (un -10% de mediana), aunque como se ha dicho, han sentido más la recesión los establecimientos situados en la zona afectada por las obras (-27,79% de media y -25% de mediana). La naturaleza del negocio también explica estos resultados, así las actividades más afectadas por la difícil situación que atraviesa la economía local son el comercio, los sectores primarios e industrial y el de la construcción (siempre por encima del -20%, y muy especialmente este último que se sitúa cerca del -30%), por el contrario los negocios hosteleros y los dedicados a los otros servicios han arrojado resultados menos adversos (-19,05% y -11,24% respectivamente).

Como ya se ha dicho, el desarrollo del proyecto y las molestias ocasionadas se han dejado sentir en la valoración otorgada por los ciudadanos al mismo. Se trata, aun a riesgo de ser reiterativo, de una valoración en caliente que cabe esperar vaya tornando más favorable con el paso del tiempo a medida que las molestias queden atrás y prevalezca el resultado final del mismo. Así, a fecha actual, los residentes de Calp califican con un 5,22 sobre 10 las obras de reurbanización de las calles (mediana de 5), otorgando un 22,6% de los entrevistados una puntuación igual o inferior a 3 y un 19,9% una igual o superior a 7. Como antes, la homogeneidad de la respuesta ha sido tal que las evaluaciones no difieren según zona en la que vive y trabaja el entrevistado. No obstante, los empresarios, especialmente aquellos que trabajan en el sector de la

construcción y la restauración, son los únicos que han suspendido las obras del PAC CALP otorgándoles un modesto 4,62 sobre 10. Las notas más altas las han emitido los estudiantes y los parados, ambos con medianas de 6. Del estudio se desprende que el hecho que determina una baja o una alta evaluación de las actuaciones es la experiencia concreta que el entrevistado ha tenido con las obras en cuestión. Así, los que han sufrido alguna molestia a raíz de estas intervenciones urbanísticas califican peor estas actuaciones que los que no las han padecido (4,74 frente a un 6,18). Y dentro del grupo de los que sufrieron estas molestias, los que consideran que se podrían evitar (4,43) o minimizar (4,86) son más críticos que los que creen que los contratiempos ocurridos son inevitables (5,85). En consecuencia, la aparición de molestias en las obras generalmente tiene un efecto transversal sobre la percepción de las mismas.

Al valorar los diversos atributos del proyecto, los acabados o el aspecto final en el que quedan las obras son, junto con la correcta elección de las calles para la intervención, los aspectos mejor evaluados, con sendos 5,68 sobre 10 (y medianas de 6). Como farolillos rojos se sitúan la información dada, la rapidez en hacer las obras y las acciones encaminadas a evitar las molestias, las tres con promedios por debajo de 4, y medianas que adoptan este guarismo. Las evaluaciones por zona de residencia y trabajo son idénticas en el caso de la información dada, la rapidez en finalizar las obras y el coste económico de las mismas. En cambio, puede concluirse que los que únicamente trabajan en la zona afectada suelen ser los más críticos al enjuiciar los mecanismos para evitar las molestias y la selección de las calles realizada para la intervención. En el caso del aspecto final y los acabados, son los que viven y trabajan en las calles objeto de urbanización los que emiten las notas más bajas. Por ello, no es de extrañar que en todos los casos siempre los empresarios han otorgado puntuaciones más bajas que el resto, sobretudo si se comparan con los parados o desempleados. En referencia a las valoraciones más altas se aprecia que en cada ítem ha habido una sub-población más satisfecha. En concreto, respecto a los acabados finales, los que ni viven ni trabajan emiten juicios más benevolentes, aquellos que sólo viven en las calles afectadas hacen lo propio respecto a los mecanismos para evitar las molestias, y los que viven y trabajan lo hacen respecto a las calles elegidas para la intervención.

<i>Valore del 1 al 10 los siguientes aspectos</i>	<i>Vive en la zona</i>	<i>Trabaja en la zona</i>	<i>Vive y trabaja</i>	<i>Ni vive ni trabaja</i>	<i>No especifica</i>	<i>Total</i>
<i>La información dada</i>	3,73	3,40	3,46	3,53	2,97	3,54
<i>Rapidez en hacer las obras</i>	4,05	3,39	3,51	3,79	2,67	3,78
<i>Acabados o aspecto final</i>	5,68	5,02	4,56	5,79	6,34	5,68
<i>Acciones evitar molestias</i>	4,20	3,12	3,54	3,74	2,13	3,75
<i>Calles elegidas</i>	5,92	4,82	6,49	5,69	4,89	5,68
<i>Coste económico</i>	3,90	4,06	4,50	4,21	6,75	4,18

Fuente: Encuesta de evaluación de las Actuaciones del PAC CALP, 2011.

Cabe resaltar, además, que las mujeres otorgan peores notas que los hombres en lo referente a las calles elegidas para la intervención (5,52 frente al 5,82) y al coste económico de la intervención (3,99 frente al 4,35), los extranjeros (salvo los ingleses) dan mejores puntuaciones que los españoles en los acabados finales de las obras y el coste de la intervención. A mayor edad, peor consideración de la celeridad a la que han ido las obras y los acabados o aspecto finales y a la inversa. Parece que los jóvenes ven mejor estos atributos. En buena lógica, se constata que generalmente aquellos que han tenido alguna molestia son los que en mayor medida critican los mecanismos habilitados para evitarlas (medianas de 3 frente a 5). Del mismo modo, los calpinos que consideran que se podrían haber evitado las molestias o al menos minimizado evalúan con un 2,84 y un 3,22 a estos mecanismos correctores respectivamente. En cambio, el hecho de dar una cifra concreta del coste de las intervenciones no determina la evaluación que el residente hace del mismo.

Por lo que respecta a la percepción sobre el impacto futuro del Plan de Acción Comercial, cuando a los mismos empresarios afectados por el proyecto se les pregunta sobre si las obras realizadas al final tendrán un efecto positivo sobre su volumen de negocio una vez terminadas, el 24,27% asienten, muy especialmente los emplazados en la zona de intervención que en 1 de cada 3 casos convienen en afirmar que las reformas serán a posteriori un incentivo para sus empresas. Opinan de esta manera sobretudo los que trabajan en el sector de la restauración, el industrial y el primario. Por su parte, los entrevistados que no tienen emplazadas sus empresas en las calles afectadas por las obras suelen entender (2 de cada 3 casos) que estas intervenciones no les afectarán positivamente, aunque 20,72% de ellos creen en la sinergia empresarial que emanará de las intervenciones realizadas por el PAC CALP.

<i>Terminadas las actuaciones ¿cree que éstas incrementarán su volumen de negocio?</i>	<i>Trabaja en la zona</i>	<i>No trabaja en la zona</i>	<i>No especifica</i>	<i>Total</i>
<i>Sí</i>	31,97	20,72	100,00	24,27
<i>No</i>	38,78	61,45	-	55,02
<i>Ns/Nc</i>	29,25	17,83	-	20,70
<i>Total</i>	100	100	100	100

Base: Encuestados que trabajan, tanto por cuenta propia como ajena.

Fuente: Encuesta de evaluación de las Actuaciones del PAC CALP, 2011.

Dejando de lado las opiniones de empresarios y trabajadores, las expectativas que genera el proyecto PAC CALP para el total de la población calpina son mucho más favorables. Así, un 85,61% de los entrevistados señalan que estas obras mejorarán la imagen general del municipio, un 78,69% creen que transmitirán una imagen turística más adecuada y el 78,10% entienden que con el arreglo de las calles se optimizará su estado. Con registros algo más bajos, pero aún así con menos de un 30% de residentes posicionados en contra, se sitúan la mejora de los comercios y empresas de la zona junto con la de los residentes y vecinos de las calles afectadas (60% de los encuestados entienden que estas obras constituirán una mejora para ellos).

Para finalizar, y al objeto de dar una percepción global del proyecto, se ha creado una variable ficticia

denominada “nivel medio de mejora” contando el número de veces que una persona estaba de acuerdo con la mejora que emana de cada uno de los enunciados, el resultado de esta operación genera una nueva variable continua que oscila entre 0 y 5, donde 5 es que el residente asiente a todas las aseveraciones planteadas y 0 que admite que las obras no constituyen ninguna de las mejoras planteadas. Al computarla puede establecerse que los entrevistados entienden que las obras del PAC CALP generarán un alto nivel de mejora para Calpe dado que el promedio obtenido es de 3,59 sobre 5, con una mediana de 4. De nuevo se muestran menos optimistas los que viven y trabajan en la zona, que aún así han puntuado positivamente en 3 ítems de media. Otra vez los que ni viven ni trabajan en las zonas afectadas son los que creen que las obras suponen una buena inversión para el municipio y la zona afectada (media de 3,64 y mediana de 4). En virtud de los contrastes estadísticos aplicados no se detectan variaciones significativas en las opiniones vertidas en este punto por hombres y mujeres, personas de diversa nacionalidad y edad. Si acaso sólo afirmar que parece que los procedentes del Reino Unido consideran que las intervenciones no serán tan benévolas como lo hacen el resto de entrevistados, especialmente los nacidos fuera de la Unión Europea.

<i>Nivel medio de mejora del PAC CALP</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>
<i>Vive en la zona</i>	3,57	4
<i>Trabaja en la zona</i>	3,28	4
<i>Vive y trabaja</i>	3,07	3
<i>Ni vive ni trabaja</i>	3,64	4
<i>No especifica zona de residencia o trabajo</i>	5,00	5
Total	3,59	4

Fuente: Encuesta de evaluación de las Actuaciones del PAC CALP, 2011.

Se aprecia pues, que las incidencias comentadas en el apartado anterior se vinculan siempre con los aspectos más negativos valorados por los usuarios. Y la conclusión definitiva, no puede ser otra más que la importancia crucial de diseñar y controlar el desarrollo de los planes en los términos prescritos por la literatura, más si cabe en el ámbito de las administraciones públicas sujetas a avatares técnico-políticos de toda clase, dado que como ha puesto de manifiesto el Plan de Acción Comercial de Calpe, las disfunciones finalmente afectan a los resultados y a la percepción ciudadana de los proyectos, generando desconfianza hacia los mismos y dificultando la puesta en marcha de planes futuros de carácter estratégico tan necesarios para promover una ventaja competitiva sostenible en los destinos maduros como Calpe.

6.-CONCLUSIONES.

La regeneración urbana se ha convertido en una herramienta básica para la restructuración de destinos turísticos maduros, pero el carácter estratégico de este tipo de acciones requieren de una cultura organizativa orientada a la gestión de objetivos, y a través de proyectos, que no siempre se encuentra disponible en las Entidades que deben llevarlas a cabo. Cuando quien debe liderar el proceso es una Administración Pública, la dificultad añadida de las interferencias del ciclo político y los diferentes intereses que entran en juego pueden derivar en resultados no deseados que repercuten negativamente en la percepción de la ciudadanía.

En este contexto se hace imprescindible un verdadero liderazgo político que promueva la alineación de las diferentes fuerzas e intereses que entran en conflicto en pro de un fin común.

La experiencia de regeneración urbana de Calpe a través del proyecto Plan de Acción Comercial cofinanciado por el FEDER es un ejemplo de ello. Aun con un fuerte anclaje estratégico tanto en el diseño como en el fundamento teórico, y un carácter participado propio en esta clase de proyectos, la carencia de un liderazgo político consolidado y las discrepancias técnicas surgidas en la ejecución han repercutido negativamente en el ambiente del proyecto y lógicamente en la calidad de los resultados obtenidos. Junto a ello, la sobrecarga de los equipos técnicos por la acumulación de otros planes de fomento económico en el marco de una crisis económica sin precedentes en la historia reciente, y la concentración de muchas actuaciones en un plazo corto de tiempo, han ocasionado molestias a residentes y empresarios beneficiarios de las actuaciones que reflejadas por los medios de comunicación, han transmitido una imagen negativa no siempre justificada del proyecto planteado. De este modo se revela que la planificación estratégica sin liderazgo deviene conflictiva, y la gestión del conflicto se configura así como un elemento fundamental para el éxito de proyectos públicos en los que la interferencia de las agendas técnico-políticas hacen su aparición con más frecuencia de lo deseado.

En cualquier caso, la magnitud y potencia de las acciones emprendidas lleva a pensar que a pesar de todas las dificultades señaladas, los resultados obtenidos contribuirán, si se completan con acciones complementarias de promoción de la competitividad, a una verdadera restructuración del destino a fin de reconducirlo hacia una fase de rejuvenecimiento.

BIBLIOGRAFÍA.

ANTÓN CLAVÉ S. (2004) “De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral”. Papeles de Economía Española nº 102: 316-333.

ANSOFF H.I (1976) La estrategia de la empresa. Ediciones Universidad de Navarra S.A.

ARGAWAL S (1997) “The Public Sector: Planning for Renewal”. The Rise and Fall of British Coastal Resorts. G Shaw and A. Williams (eds): 117-158. London: Cassell.

ARGAWAL S (2002) “Restructuring seaside tourism. The resort lifecycle”. En Annals of Tourism Research, 29, No 1:25-55.

BAGGULEY P., J. MARK-LAWSON, D. SHAPIRO, J. URRY, S.WALBY, AND A. WARDE (1990) Restructuring Place, Class and Gender. London: Sage.

BAÑOS CASTIÑEIRA C.J (1998) “La oferta turística complementaria en los destinos turísticos alicantinos: implicaciones territoriales y opciones de diversificación”. Investigaciones geográficas, 19: 85-103

BAÑOS CASTIÑEIRA C.J (1999) “Modelos turísticos locales: análisis comparado de dos destinos de la Costa Blanca”. Investigaciones geográficas, 21:35-58

BIGNÉ ALCAÑIZ E. FONT AULET X Y ANDREU SIMÓ L. (2000) Marketing de destinos turísticos.

- Análisis y Estrategias de Desarrollo. Ed. ESIC.
- BUENO CAMPOS (1991) Dirección estratégica de la empresa: Metodología, técnicas y casos. Ed. Pirámide.
- BUTLER R. (1980) "The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources". *Canadian Geographer*, 24: 5-12.
- CONSEJO DE CÁMARAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (2001) Plan de Acción Comercial de Calpe.
- CURTIS S (1997) "Seaside Resorts: Spanish Progress and British Malaise". Insights C9-18 London: British Tourist Authority/English Tourist Board.
- DEBBAGE K (1990) "Oligopoly and the Resort Cycle in the Bahamas." *Annals of Tourism Research*, 17:513-527.
- DÍAZ PÉREZ F.M, BETHENCOURT CEJAS M.Y Y GONZÁLEZ MORALES O. (2003) "Diversificación de productos y segmentación de la demanda turística en la isla de La Palma: aplicaciones de cara a la política turística. PASOS Revista de Turismo y patrimonio cultural., Col 1, 2:195-204.
- DURO MORENO J.A (2002) Índice UAB de actividad turística. Escola Universitaria de Turisme i Direcció Hotelera. Vía Internet.
- FERRADAS S. (2002) "El turismo náutico en el Mediterráneo". *Cuadernos de Turismo*, 9:19-32
- FOURNEAU, F (1994) "Des nouvelles motivations des touristes aux nouveaux produits touristiques: unde difficile réadaptation permanente". *Desarrollo regional y crisis del turismo en Andalucía: Actas del simposio hispano-francés. Almería 25-29 junio de 1991 / Coord. Por Francis Fourneau, Andrés Miguel García Lorca.*
- GRANT R.M (1996) Dirección Estratégica. Conceptos, técnicas y aplicaciones. Ed. Civitas.
- GARCÍA SOTO M.A (2003) El gobierno corporativo y las decisiones de crecimiento empresarial: evidencia de las cajas de ahorro españolas. Tesis doctoral. Vía Internet (www.eumed.net/tesis)
- GOODALL B (1992) Coastal Resorts: Development and redevelopment. *Built Environment* 18:5-11.
- HAYWOOD M. (1986) "Can the Tourist Area Cycle of Evolution be Made Operational?". *Tourism Management*, 7:154-167.
- HOVINEN G (1981) "A Tourist Cycle in Lancaster County, Pennsylvania". *Annals of Tourism Research*, 25: 238-286.
- IVARS BAIDAL, J.A (2003) Planificación turística de los espacios regionales en España. Ed. Síntesis.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1993) Plan DIA. Plan de Desarrollo Intergral del turismo en Andalucía. Sevilla.
- KOTLER P. (1995) Dirección de Márketing. Ed. Prentice Hall.
- LÓPEZ F.J (2000) "Chiclana de la Frontera" La actividad turística española en 1999. AECIT 468-471
- MARCHENA GÓMEZ M (1995) "Los procesos de restructuración de la industria turística a escala global." *Estudios Regionales*, 43:239-259.
- MARCHENA GÓMEZ, M., VERA REBOLLO F (1995) "Coastal Areas: Processes, Typologies, Prospects." *European Tourism: Regions, Spaces and Restructuring. A.Montarai and A.Williams (eds): 111-126. Chichester: Wiley.*
- MORGAN M. (1991) "Dressing Up to Survive" *Tourism Management*, 12:15-20.
- MUNDET LL (1995) "Torroella-l'Estartit. El turisme i els seus cicles". *Revista de Girona*, 173 novembre

desembre 1995.

PERELLI, O (2002) “Ordenación territorial y turismo” en *Economistas*, 92: 55-56.

PERLES RIBES (2004) *Turismo, ventaja competitiva y desarrollo local*. Tesis Doctoral. Departamento Análisis Económico Aplicado. Universidad de Alicante.

PORTER M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press

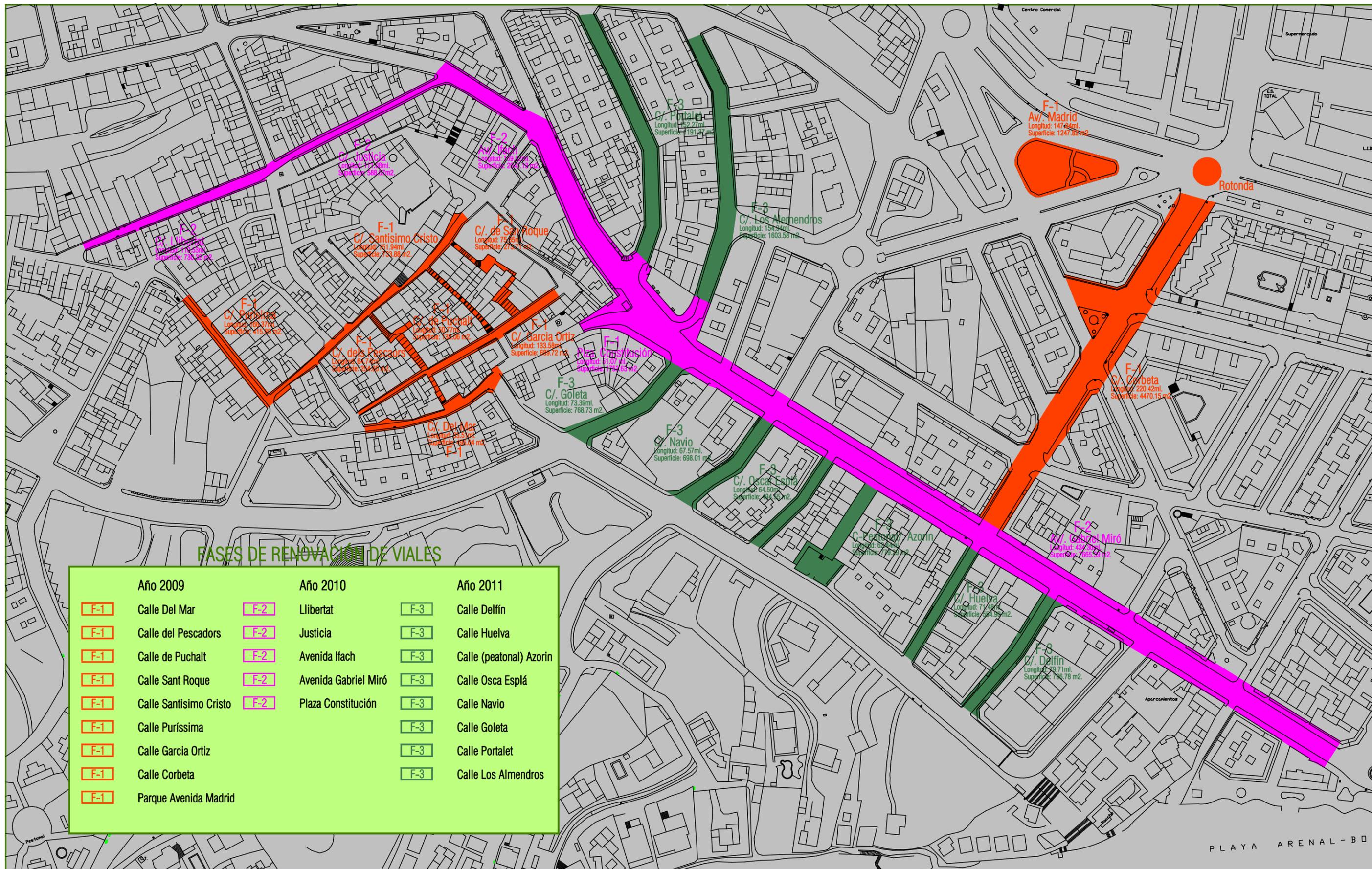
ROBERTS P. (2007) *Guía de gestión de proyectos. Obtener beneficios perdurables a través de cambios efectivos*. Ed. Gestión 2000. Barcelona.

RUMELT R.P (1974) *Strategy, structure and economic performance*. Harvard University Press.

VERA REBOLLO J.F Y BAÑOS CASTIÑEIRA C.J (2004) “Turismo territorio y medio ambiente. La necesaria sostenibilidad”. *Papeles de Economía Española*, 102: 271-286.

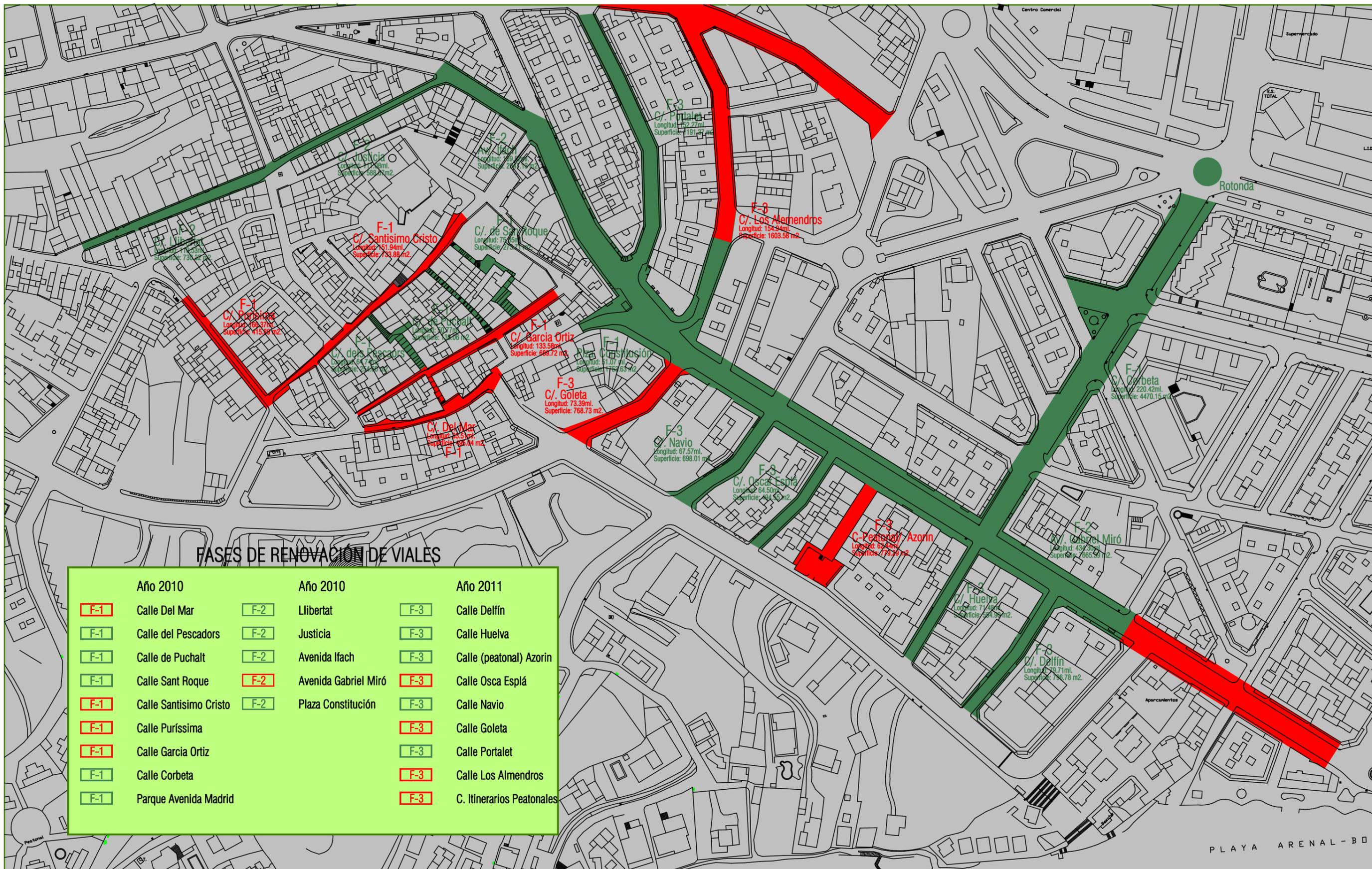
VERA REBOLLO J.F Y MONFORT MIR V.M (1994) “Agotamiento de modelos turísticos clásicos. Una estrategia territorial para la cualificación: la experiencia de la Comunidad Valenciana.” *Estudios Turísticos*, 123: 17-45.

VERA REBOLLO J.F. CRUZ OROZCO J Y BAÑOS CASTIÑEIRA C.J (1995) “Turismo y organización del territorio: desajustes de un modelo de implantación y nuevas estrategias.” *Cuadernos de Geografía*, 58:439-474.



PLAN DE ACCIÓN COMERCIAL DE CALP

PROGRAMACIÓN DE FASES



PLAN DE ACCIÓN COMERCIAL DE CALP PROGRAMACIÓN DE FASES

GANDIA Y SUS PRÁCTICAS DE RENOVACIÓN TURÍSTICA

Autores:

Emilio M. Obiol Menero y Adrián Ferrandis Martínez.

Universidad de Valencia.

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.

emili.obiol@uv.es y adrian.ferrandis@uv.es

RESUMEN

La Comunicación que se presenta parte de los resultados de investigación obtenidos del estudio de los procesos de renovación iniciados en el destino turístico de Gandia. La aparición de nuevos destinos turísticos competitivos ha propiciado la generación de preocupaciones que han cristalizado en procesos de renovación que afectan sobre todo a destinos consolidados. Gandia resulta un ejemplo práctico de puesta en marcha de iniciativas dirigidas a modificar dicha tendencia de estancamiento inercial marcada especialmente por algunos déficits de competitividad (sobre todo en lo que respecta a actividades recreativas). Destacan especialmente las apuestas *novedosas* en la aplicación de iniciativas en el ámbito cultural y patrimonial, y en la creación de nuevos organismos mixtos de gestión turística.

PALABRAS CLAVE: Destinos Turísticos Consolidados de “Sol y Playa”, Renovación Turística, Planificación Turística, Política Turística Local y Gestión Turística Local.

1. INTRODUCCIÓN

La aparición de nuevos destinos turísticos competitivos, sobre todo en el segmento del “sol y playa”-en adelante SyP-, ha propiciado la generación de un cierto grado de preocupación o de urgencia, ante las necesidades de renovación de los destinos consolidados, motivado por una posible pérdida de mercado.

Los destinos turísticos están configurados de estructuras urbanísticas, sociales y culturales con el fin de alcanzar la mejor calidad de vida de los ciudadanos del territorio. Para ello deben competir con otros destinos, con el objetivo de atraer el mayor número de turistas posible, y así obtener una mayor rentabilidad económica, social y medioambiental (Foronda y García, 2009).

En el segmento del SyP, esta competitividad, resulta, si cabe, todavía mayor, considerando que sus cimientos están basados, de forma casi exclusiva (en la mayoría de los casos) en el recurso natural (la playa). Es a partir de esta conclusión, sobre la que se entiende que la apuesta por la calidad y la diferenciación de estos destinos, se perfilan como la apuesta ganadora de futuro,

que les permitirá su supervivencia. Esa diferenciación y la apuesta por la calidad de los servicios ofertados, se encuentran directamente vinculadas, al inicio de políticas de renovación de los destinos.

La renovación, entendida al menos como un proceso de adaptación a las circunstancias, no es nueva en turismo, ni muchos menos sorprende en el producto de SyP. Básicamente como respuesta a los impulsos desde el lado de la demanda, la adaptación en forma de “iniciativas turísticas”, ha estado omnipresente en el turismo valenciano, al menos desde el primer lustro de los años 1960, cuando se asumía que era indispensable dar actividad y fuerza a ese fenómeno nuevo denominado turismo. Había que modernizar y actualizar estructuras sociales e infraestructuras económicas y culturales tradicionales, para adaptarse a las novedosas actividades turísticas.

Los destinos del litoral han ido evolucionando desde sus etapas iniciales, hasta su plena consolidación, alcanzando unas cifras de visitantes muy importantes, pero desde hace unas décadas estancadas. Las teorías desarrolladas en cuanto a las fases de evolución de los destinos turísticos de Butler (1980), a pesar de ser excesivamente simplistas y con un escaso andamiaje, así como sus recientes actualizaciones (2006), habiendo enriqueciendo su propuesta inicial, y evidenciando sus limitaciones (Vera y Baños, 2010), se ha convertido en un modelo de referencia para describir los procesos de evolución de los destinos turísticos. Se describen 6 etapas o fases, que caracterizan los ciclos de vida de los destinos; descubrimiento, inicio, desarrollo, consolidación, estancamiento, y finalmente declive o rejuvenecimiento.

Sin duda alguna, esa última fase descrita, en la que se marca el punto de inflexión del destino en una dirección o en otra, viene acaecida por las decisiones o los procesos de planificación turística tomados en las fases previas de consolidación y estancamiento. Es precisamente en una de estas fases, o en una de situación intermedia entre ambas, en las que se encuentran la gran mayoría de destinos turísticos litorales de la Comunidad Valenciana. Ese es también el caso de estudio que atañe a la presente comunicación, como resulta ser el Destino Turístico Consolidado de Gandía.

2. LA RENOVACIÓN COMO CONCEPTO TURÍSTICO Y SU PERSPECTIVA DE APLICACIÓN PRÁCTICA.

En tanto que producto “experiencial” el turismo necesita de renovación. Más allá de la semántica asociada a este verbo “renovar” o sus sinónimos directos (reformular, modificar, restaurar...) entendemos que desde la perspectiva turística del destino Gandía los conceptos

claves para explicar y avanzar en los distintos componentes de su sistema turístico podrían resumirse en las diez siguientes formas de acción: reposicionar, reedificar, restituir, regenerar, rejuvenecer, revalidar, reconstruir, instaurar, rehabilitar, innovar e integrar.

Tal y como se ha indicado en el apartado introductorio, la renovación entendida al menos como adaptación a las circunstancias no es nueva en turismo, ni muchos menos sorprende en el producto SyP. Las denominadas “iniciativas turísticas” han estado omnipresentes en el turismo valenciano. Se debía modernizar y actualizar estructuras sociales, económicas y culturales tradicionales para adaptarse a las novedosas actividades turísticas. La creación y desarrollo¹ del “Centro de Iniciativas Turísticas” de Gandia es un ejemplo de la “renovación” acometida en esos años oscuros de los Planes de Desarrollo.

La evolución residencial-turística de la Playa de Gandia –en adelante PdG- hasta la actualidad es la historia de los sucesivos emprendimientos inmobiliarios discontinuos, y por tanto renovados en el tiempo, que en sus dinámicas han edificado no sólo su actual disposición y morfología urbanística, sino también su personalidad como destino turístico de SyP reconocido y bien valorado en el mercado español de clase media con tendencia vacacional veraniega.

De hecho los diferentes proyectos actuales de renovación (urbanística, comercial, de gestión...) no son sino la penúltima fase de este continuo proceder de actualización para el rejuvenecimiento turístico en el bien entendido que el aforismo “renovarse o morir” es una de las divisas ocio-turísticas del destino desde su decidida participación en la carrera del turismo de SyP valenciano.

Llegados a este punto, con el s. XXI y la alta competencia entre destinos, renovar quiera decir mirar “el turismo desde fuera más que desde dentro”. Ciertamente es que esta apuesta por la innovación ocio-turística genera controversias entre los agentes empresariales, en el diseño del planeamiento urbano aprobado y en sus alternativas y, en definitiva, en el modelo de ciudad, o como mínimo aquí en el distrito de la PdG. Es por eso que la conjugación de criterios de flexibilidad, sostenibilidad (económica, social y ambiental) y competitividad de las propuestas en su posible aplicación en los ámbitos privados y públicos, no debe perderse de vista, puesto que renovar, como ya se ha dejado entrever en el apartado introductorio, es también apostar por la calidad.

Los procesos de renovación a escala de destino y de empresa pueden ser puntuales, parciales e integrales, siendo las limitaciones presupuestarias las que condicionan la viabilidad y desarrollo

¹ . Fue 2º Premio Nacional de CIT en la convocatoria de 1977. Resolución Ministerial 10371, BOE 95, de 21-4-1978, p.9375.

de los proyectos. De hecho, es frecuente en hoteles renovar sólo espacios comunes, o bien determinado número de plantas o en otras ocasiones sólo instancias transversales de habitaciones (baños...). A menudo la renovación va asociada no sólo a la mejora del servicio sino al incremento de estos en cantidad y gama. Qué duda cabe que la ampliación de servicios (deportivos, ocio-recreativos, asociados a las NTIC's,...) es un eslabón más de la cadena de progreso que es la renovación.

Frecuentemente la renovación en establecimientos hoteleros viene propiciada por la aparición de nuevos² hoteles y/o por la integración de preexistentes en cadenas. Un hotel pasado de moda en sus instalaciones y servicios desdice las políticas de destino y de empresa. La renovación en la empresa como efecto es causa de un diagnóstico de obsolescencia y desfase profesional constatado en la cuenta de resultados.

Menos común es la renovación empresarial a resultas de las iniciativas de mejora y reestructuración de espacios públicos. Sólo en primera línea de playa, la construcción del paseo marítimo y el remozamiento urbanístico del frente de mar han podido influir para impulsar o incentivar reformas. Quizá también el remozamiento de los grandes parques (Clot de la Mota, Baladre, Serrania y Rosa dels Vents).

La implantación de grandes proyectos fundamentados en espectaculares arquitecturas y urbanismos conectados al sector servicios en ocasiones es asimilada a renovación. “Un plan para renovar Gandia”³ es el titular más habitual desde que el prestigioso arquitecto R. Piano presentase su proyecto ocio-turístico en el puerto de Gandia. Proyecto relativamente interesante que tal vez presenta una debilidad de base: tal vez la dimensión del proyecto no alcanza los estándares necesarios para acceder al tipo de perfil de visitante que se propone atraer.

² Años de construcción (año): Cadena RH: Bayrén (I, 1960; II, 1990), Gijón, Riviera; Cadena GH Hoteles: Gandia (1972), Borgia (1993), Don Pablo (2002); Los Robles (1974); Safari (1966); Principal (2001); Oasis (2004).

³ . Titular del reportaje de presentación del proyecto en el diario “El País” (22-9-2009). O “Gandia renueva su imagen”, diario “Las Provincias” 30-10-2009.

El proyecto (45 Mills/€) crea 24 piezas para relacionar urbanísticamente la playa, el puerto, la ciudad, el agua y el Mediterráneo. Se intervendrá en una superficie lineal de 14.000 m² e incluirá un palacio de congresos-auditorio (840 plazas) con una zona de restauración (sobre el mar) y ocio, un hotel de lujo (spa al aire libre), un centro de negocios, un nuevo club náutico, una gran plaza pública y la remodelación del paseo marítimo que incluye un gran mirador. El arquitecto ganador del premio Pritzker plantea, tanto en edificios como en el urbanismo elementos abiertos al público y viandantes. Ideada como una propuesta de “Fragmentos que vuelan y dejan a la vista el mar” las edificaciones propuestas son de poca altura, elevadas por encima del nivel del suelo para no cerrar la vista al mar, revestidas con cerámicas blanca y en el entorno de 500 árboles.

Sin embargo, en turismo, “el hábito no hace al monje” y trabajar en los recursos existentes, articulándolos superando políticas difusas, y empaquetándolos es también una forma no menor de renovar pero sí tal vez menos útil al marketing político. Como también puede entenderse que revalidar la “Q” de calidad a la tourist-info⁴ es un lado más del poliedro “renovación”. No deberíamos olvidar tampoco que la renovación debe aplicarse a las relaciones entre el sector privado y las distintas administraciones con competencias en el sector turístico. Aquí la apuesta por el ente mixto “Gandia-Protur” se observa de interés.

Gandia, como “Gran Ciudad”⁵ valenciana, y como destino turístico maduro, consolidado, pero con poco músculo, es decir con cierto estancamiento, precisa de renovación continua como proceso de comportamiento y de adaptabilidad creativa como dinámica operativa. Estos son los denominadores comunes que la harán progresar en el segmento clave en el que se muestra competitivo (SyP vacacional-familiar) y al que aspira (cultural-urbano-cultural).

Gandia, gran referente turístico nacional, tiene “know-how” en materia de renovación. La PdG podría pasar por un buen ejemplo de renovación en los últimos 25 años, a pesar de que sólo tiene imagen turística de verano y a lo más de primavera, y ahí es reconocida como una playa familiar, dinámica y divertida. Revitalizar en invierno en cuanto al volumen de servicios que el visitante debe encontrar abiertos es uno de los grandes retos del destino, como también profundizar en las atracciones recreativas globales que satisfagan al turismo familiar, especialmente a los niños.

3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS AL RESPECTO DE LA RENOVACIÓN

En los subapartados siguientes, se presentan los resultados obtenidos a partir del análisis realizado a cada uno de los elementos clave que forman parte de la estructura fundamental de renovación de los destinos para el caso de estudio Gandia.

3.1. Renovación de productos turísticos.

Reencontrarse con el territorio a través del paisaje es una forma de renovación y, seguramente en el entramado del denominado “turismo residencial valenciano” un reto a la par que una necesidad. Así, un tema central en la renovación de los recursos afecta a la zona norte de playa virgen lindante con Xeraco, la conocida como playa d’Ahuir. Esta playa, es una de las pocas

⁴.- Diario “Las Provincias”: 3/10/2009

⁵. Este reconocimiento (2010) del gobierno regional permite incrementar la autonomía local, la participación ciudadana, las competencias en seguridad, tráfico y deportes, así como permite la creación de nuevos organismos de gestión tributaria.

ventanas libres al Mar Mediterráneo de toda la costa valenciana. Hoy el territorio asiste a la indefinición entre urbanizarlo o protegerlo pasando por la graduación entre ambos extremos. La legalidad del PGOU vigente le otorga un volumen de edificabilidad tan baja que dados los parámetros de rentabilidad al uso fue inviable en la “década prodigiosa” del urbanismo valenciano (1998-2008) y mucho más lo es ahora. L’Ahuir no debe contemplarse como una simple “pastilla de suelo”, ya que es la pieza que debe servir para renovar profundamente el modelo turístico actual de la PdG. Si no juega ese papel, vale la pena dejarla como está ya que es la última carta que le queda a Gandia para modificar su modelo tradicional.

Renovar es también complementar el producto principal “SyP” con otros recursos propios. Destaca en este caso, la celebración del V Centenario de S. Francesc de Borja, Año Borja, con toda una programación cultural anual dedicada a ensalzar la familia de los Borgia en su ciudad ducal, donde se parte de un *centrum* o recurso patrimonial principal, el Palau Ducal (reformado con el 1% cultural). Esto sin duda alguna, ha resultado un acontecimiento que ha ligado de por vida el nombre de los Borgia a la ciudad de Gandia.

Otros productos asociados al fenómeno cultural, son las rutas, al norte con la “Ruta de los Borja”: Gandia, València, Xàtiva, Canals, Simat; y al sur con la “Ruta dels Clàssics”: Gandia, Beniarjó, Albaida, Cocentaina y Dénia. Estas rutas con mucho menor éxito, dadas las implicaciones supramunicipales que comportan, con las dificultades de acuerdos políticos que conllevan, sobre todo con corporaciones políticas enfrentadas, de distintos colores políticos. Otros productos destacados son el MAGa -Museo Arqueológico-, el paraje natural Parpalló-Borell -mejor yacimiento de arte paleolítico del mediterráneo peninsular español-.

3.2. La oferta de actividades y servicios turísticos.

Gandia destaca por ser una ciudad con un amplio y diverso abanico de actividades complementarias, aunque estas se focalizan quizá en exceso en la ciudad y no tanto en la PdG. Las dinámicas además presentan demasiados altibajos (cierre de cines, apertura de casino, bus turístico...).

Lo que en su día fue una renovación, es decir que la PdG tuviera dimensión de playa divertida y con fiesta (no olvidemos que la fiesta es uno de los resortes principales del turismo en general y del “SyP” en particular), hoy se está convirtiendo en un problema. Más allá de su nombre (turismo de borrachera y lujuria, de botellón,...), la cercanía y concentración de discotecas, pubs

y salas de fiesta genera problemáticas diversas (ruidos⁶, suciedad, seguridad, tráfico...) en espacios públicos (calles, plazas, aparcamientos...) y privados (hoteles, apartamentos...). En suma, el microsegmento de estudiantes atraídos por los excesos asociados a la fiesta y que viajan fuera de temporadas altas, genera cada vez más dudas en el destino.

3.3. La ordenación del territorio y el planeamiento urbano.

El PGOU (1993) de Gandia ya definía la ciudad como comercial y turística, afectando poco la modificación de 1999, que lo que hicieron fue recoger actuaciones que habían quedado fuera del modelo (Centro Comercial la Vital, Carrefour, Ciutat del Transport o zona Leroy-Merlin...) y que no habían sido consensuadas como el documento primigenio. Hoy el PGOU se encuentra obsoleto para poder desarrollar instrumentos de reforma, por lo que es necesario actuar con modificaciones puntuales (ejemplo cuartel de Simancas). En efecto, en la PdG existe por una parte una gran cantidad de apartamentos de los años 1960-1970 con urgentes necesidades de restauración y acondicionamiento, tanto más cuanto más al sur, al puerto y al Grau. Y por otra, un suelo urbano y urbanizable prácticamente colmatado, si exceptuamos pequeños sectores residuales de baja rentabilidad -zonas traseras del Grau colindantes con el río Serpis-. Además el PGOU establece una limitación de alturas -9- únicamente modificables para los hoteles que se les permitía alcanzar 3 plantas más, considerando que el aumento en altura del Skyline de la PdG, podría dotarla de cierta singularidad y atracción.

Si la PdG ya es periférica de la ciudad, dentro de aquella el dinamismo, y por ende la renovación, parece concentrarse en el Grau su entorno (Universidad...). La renovación de la trama urbana y su gestión (calles: remozamiento, mobiliario...; los flujos de tráfico (direcciones, aparcamientos por sentido único...), la gestión de las inundaciones (hay 2 depósitos de avenidas en la PdG), el sector las considera de interés con la salvedad de la señalética. El programa Urban-Gandia(Fondos FEDER) no debió olvidar la PdG.

3.4. Renovación de infraestructuras y servicios de la escena pública.

La posible implantación del tranvía -El “Tramvia al Mar” es como se le denomina- desde la ciudad a la playa, es el gran tema infraestructural que debate la ciudad. Con él se “cosería” la

⁶ . Diario Las Provincias (30-10-2009). La plaça del Castell está declarada ZAS (Zona acústicamente saturada) pero se entiende que la zona con problemas es mucho más amplia (Calles: Rioja, Galicia, Mallorca, en sus salidas al Paseo Neptuno. Y c/ Canarias y Legazpi). En el verano de 2009 se presentaron 260 denuncias.

ruptura entre la ciudad y la playa, se unirán el centro histórico y comercial, el Grau y la playa; es decir, el comercio y el turismo. Su llegada hasta el norte y final de la PdG y su trazado preferentemente en 2ª línea, mejoraría la movilidad de ciudadanos y visitantes, siendo trascendente su buena conexión con el ferrocarril.

El tramo urbano entre la ciudad y la PdG, que el vigente PGOU consideró residencial de baja densidad, está resultando un tanto contraproducente desde la perspectiva de “hacer ciudad” al comportarse como un área sin dinamismo. Tal vez la remodelación del viario reconvirtiéndolo en un boulevard que acogiera servicios mejoraría un tanto la transición urbana entre los distritos de ciudad y playa beneficiando a ambos.

La construcción de dos grandes balsas para acoger las escorrentías en periodos de fuertes lluvias para solucionar los problemas de inundación en la PdG ha sido, no por invisible, una de las actuaciones de renovación más trascendentes.

El cambio de normativa urbanística (2001)⁷ que permitió a los hoteles de la ciudad cerrar zonas comunes recayentes a fachadas (terrazas.....), ampliar espacios (cocinas....) y construir dos plantas más se consideró altamente interesante. Como sin duda la reconstrucción de paseo marítimo.

3.5. Dinámicas de renovación de establecimientos comerciales y de hostelería.

A partir del análisis de las licencias de actividad concedidas⁸, segmentadas las licencias según si están relacionadas con la actividad comercial o la restauración, se ha obtenido los siguientes resultados.

En lo que respecta a la concesión de licencias de ámbito comercial, se observan diferentes procesos. Por una parte un aumento progresivo en la concesión de licencias dentro del periodo analizado (1995-2009), así como un aumento igualmente progresivo, hacia el incremento de la concesión de licencias de aquellas actividades vinculadas a la venta de alimentación y de equipamiento del hogar, en detrimento del descenso en iguales dimensiones de las actividades relacionadas con la moda y los artículos de regalo, donde quedarían incluidos los souvenirs. Sin duda alguna los resultados se adaptan a los parámetros de destinos turísticos donde predominan la estancia en apartamentos, y donde además se acrecienta en negativo, con el aumento en la

⁷ Se modificó el art. 81 de las NUPG referido a Uso Hotelero Exclusivo. BOP 6-4-2001; 9-5-2001; 6-6-2002; 7-11-2007

⁸ Información facilitada por el Ayuntamiento de Gandia. Muestra obtenida para la zona de la PdG, de los años 1995-2009.

concesión de licencias a actividades de carácter básico o elementales, en contra de actividades de mayor valor añadido o calidad, así como de actividades vinculadas a la identificación de la marca del destino a modo de souvenir.

Por otro lado, en lo relacionado a la concesión de licencias de hostelería, indicar que la reducción gradual del número de licencias concedidas, dentro del periodo de análisis (1995-2009), así como la reducción en la concesión de licencias por grupos (bares y cafeterías, restaurantes, hoteles y pubs y discotecas) en cada uno de los analizados (mayor en restaurante y hoteles), son una muestra evidente del estancamiento o retroceso de las dinámicas de consumo de los visitantes del destino, con las implicaciones en términos de rentabilidad económica que ello conlleva.

3.6. Renovación de los establecimientos hoteleros.

Tomando como referencia la concesión de licencias de obra⁹, apuntar que su mayor dinámica, tuvo lugar entre los años 1999 y el 2003. A partir del 2004, la dinámica ha sido más irregular, intercalando años de concesión de licencias, con años sin ninguna concesión (años 2004, 2006 y 2009). La existencia o no, de concesiones de licencias de obra, son un síntoma evidente de la falta de inversión, y por tanto de renovación en la planta hotelera del destino, elemento negativo, como consecuencia de las nuevas demandas de los mercados, donde se priman la existencia de instalaciones nuevas o renovadas, así como las posibilidades de disfrute de una mayor gama de servicios, a menudo directamente conectados a la renovación de espacios comunes.

En lo que respecta al tipo de obras acometidas¹⁰, destacan las licencias concedidas y las dedicadas a la RI de las infraestructuras hoteleras, abarcando casi el 35% del cómputo total. Este hecho, conectado a la mejora de la imagen interna de los hoteles, va directamente dirigido a la percepción y disfrute de los clientes, ya que a menudo la RI cristaliza en espacios nuevos y acogedores que mejoran las estancias de los turistas que quieren sentirse a la vez como en casa - uno de los principios fundamentales que debe primar a la hora de acoger a un cliente- y al mismo tiempo en un establecimiento único que mejora en cantidad y calidad las prestaciones del hogar. A continuación, con un valor inferior, aparecen dos grupos de licencias diferentes, las de

⁹ Información facilitada por el Ayuntamiento de Gandia. Muestra obtenida para la zona de la PdG, de para los años 1995-2009.

¹⁰.Clasificadas en función de los siguientes criterios; obras de Mantenimiento General (MG), obras de Reforma Interior (RI), obras de Reforma Exterior (RE), obras de Generación/Renovación de Nuevos Equipamientos (GRNE), obras de Mejora de la Accesibilidad (MA) y obras de Construcción de Nueva Planta (CNP),

RE y las de CNP. Ambas son importantes, pero principalmente la segunda, ya que la creación de nuevos hoteles provoca sinergias positivas -dinamiza el destino, aumenta su presencia en el mercado, fomenta la actualización de infraestructuras obsoletas...- que sirven para superar agravios comparativos con sus nuevos vecinos. Finalmente con valores más pequeños, quedan las licencias vinculadas a la GRNE, el MG y la MA. En tanto en cuanto el MG de las infraestructuras es un factor importante, sobre todo de cara a la prestación de un servicio adecuado, la GRNE destaca, sobre todo porque aumenta la oferta de servicios complementarios, cada vez más demandados y necesarios para mejorar la competitividad de los establecimientos. Por último, mencionar la concesión de licencias relacionadas con la MA, actuaciones también importantes, principalmente por las posibilidades de atracción de nuevos segmentos de clientes con necesidades más específicas.

3.7. Localización espacial de las reformas o construcciones acometidas

La mayor concentración en la concesión de licencias de obra para hoteles, se sitúa entre las calles Mallorca (2º línea de playa), Legazpi (3º línea de playa), Navegant (que las atraviesa de forma perpendicular) y el Paseo Marítimo (1º línea de playa). Esta zona fue la primera de la PdG en albergar un hotel (H. Bayren****, año 1960), así como también uno de los últimos hoteles de nueva planta (H.Gijón***, 2000). Su localización central en la PdG, así como su disposición en las primeras líneas de playa, ha fomentado un importante valor de atracción de instalaciones hoteleras.

La renovación precisa de la financiación a pesar de que no es el tema clave que la determina. A título de ejemplo durante el bienio 2000-2001 los empresarios turísticos del País Valenciano invirtieron 1.300 Mills/Ptas. en créditos preferenciales (80% inversión, Euribor+0,5, 25 años de amortización, 3 de cadencia) y de ellos la máxima operación (40 Mills/Ptas.) se realizó en un hotel de Gandía. El sector hotelero de Gandía, considera que una financiación mixta (50% propia, 50% ayudas públicas-ICO/Renove, Ayudas de la GV, COCIN,...-) es lo razonable aunque resulta difícil obtenerlas y se entienden insuficientes en volumen, frente a lo que reportan los hoteles en empleo y rentas. Hoteles que persiguen con la renovación mantener el atractivo del establecimiento, ponerlo al día y con perspectiva de futuro, con la finalidad de que los clientes repitan.

La renovación afecta también a la gestión de los recursos humanos (dar vacaciones en enero cuando se cierra por parada técnica -limpieza, revisiones, incrementar la formación en “personal

de frontera”...-; incrementar horarios de trabajo contratando a menos personal). O a la manera de organizar los espacios de alojamiento (habitaciones separadas por pisos o alas para Imserso, clientes habituales de descanso, empresas/negocios...) y de restauración (congresos, banquetes, eventos...). Por ejemplo: en 1995 hubo reformas integrales en los baños, en 2010 reformas completas por plantas.

Interesantes son las dinámicas observadas en el sector de campings donde existe un cierto desmarque del modelo en cuanto a procedencia de turistas y gestión. Los campamentos son vacacionales en verano y residenciales a lo largo del año (especialmente turismo senior de extranjeros: prejubilados y jubilados), permanecen abiertos todo el año, son asistidos por empleados formados en idiomas y en actividades ocio-turísticas y gestionan el 70% de su demanda por internet. El sector de campings, a pesar de cierto ninguneo, hace bien los deberes en innovación y reclama su espacio en la políticas turísticas públicas.

3.8. Dinámica evolutiva construcción y renovación de los apartamentos turísticos.

A pesar de la veintena de hoteles, Gandia destaca por su gran capacidad de alojamiento en apartamentos turísticos, lo que para bien y/o para mal es su fundamento de negocio y su divisa dentro del modelo turístico. Es uno de los baluartes del turismo valenciano.

La concesión de licencias de obra sigue una dinámica evolutiva similar, en cuanto a su disposición temporal, a la de concesión de licencias de actividad. Se identifican tres periodos, diferenciados. El primero 1995 a 2000, con un volumen de concesión cercano a las 80 licencias de media, actuó de antesala a la explosión inmobiliaria que se produjo entre 2001 y 2005 cuando se alcanzan medias de concesión de 115 licencias de media. Finalmente, el tercer periodo, entre 2006 y 2008, con valores de 55 licencias concedidas de media, demuestra la caída de la actividad constructiva como consecuencia del reventón de la burbuja inmobiliaria que sufrió el litoral valenciano.

3.9. Los equipamientos colectivos con incidencia en la actividad turística.

El proyecto de crear un palacio de congresos en el muelle norte del puerto, para renovar el urbanismo del entorno de este, del Grau y por extensión de la PdG está creando una amplia controversia. Reducir la estacionalidad es otro de sus objetivos, pero su viabilidad económica, su capacidad para atraer volumen de negocio suficiente y su papel como futuro competidor con

los salones hoteleros que también gestionan pequeñas jornadas, incrementa las dudas para su construcción; dudas todas ellas muy conectadas al tamaño y aforo del palacio de congresos.

El anteproyecto de crear una gran ciudad del deporte, amparada por el Comité Olímpico Español, también podría reducir la estacionalidad pero es una iniciativa poco novedosa dadas las prácticas de *resorts* muy cercanos como Oliva-Nova-Golf que ya trabaja en segmentos de estancias de equipos deportivos nacionales y europeos durante el invierno y primaveras.

3.10. La estructura de nuevos productos turísticos y potenciación de los existentes.

La apuesta por la náutica deportiva o de recreo va ligada desde lejos al puerto marítimo y a sus instalaciones. En los últimos años la celebración en la XXXII America's Cup (2004) supuso para Gandia la posibilidad de albergar un sindicato (el francés K-Challenge) en su muelle norte, convirtiéndose en la única sub sede del evento internacional. Pasada esta competición de veleros, un episodio pasajero, el fortalecimiento de un hipotético producto náutico pasaría por la reforma y ampliación del club náutico y la posibilidad de que este se dotara de las condiciones mínimas en sus amarres para albergar maxi-yates.

Los nuevos productos culturales en torno al icono Borja sí tienen dimensión turística, pero quizá la innovación que suponen apenas se deja sentir en el distrito de la PdG donde pasan prácticamente desapercibidos. La implantación de campos de golf debería ser bienvenida, siempre como elemento tramitado al margen de cualquier proceso de urbanización residencial, y no olvidando el cercano campo de Oliva-Nova-Golf. El lugar de la "Torre dels Pares" podría ser adecuado.

La renovación debe ser un instrumento para reducir la elevada estacionalidad. Todavía más de la mitad de los hoteles cierran en el cuatrimestre noviembre-febrero, permaneciendo claramente operativos y funcionales de mayo a octubre.

3.11. La promoción, información y comercialización turística.

La renovación puede orientarse hacia el mercado IMSERSO funcionalmente viable a partir de la gestión de 150 habitaciones/hoteleras y bastante rentable con 200 habitaciones. En los hoteles que acuden al turismo social este representa el 50% de la comercialización en temporada baja. En el resto de la temporada, entre 20-30% es comercialización directa y el resto mediante intermediarios.

La renovación asociada a la calidad y a su gestión es un tema que el sector lo relaciona con el coste de la obtención (ISO 9001 –organización y gestión-, ISO 14000) y con la valoración que hace al respecto la demanda. En este sentido la escasa sensibilidad de los visitantes hacia el control de calidad y por lo tanto la dificultad para trasladar a los precios los costes de dicha certificación hacen que este siga siendo un tema de futuro. Mejor consideración tiene la “Q” turística que sí se implantará a corto plazo una vez remita la actual crisis.

Desde todas las instancias se incide en que hay que generar actividades para desestacionalizar. Un centro de visitantes y de ocio, orientado a los ámbitos familiares y de jubilados, es una idea esgrimida desde los campings.

3.12. Nuevos modelos de gestión turística local.

La sensación de parcheado y dispersión en la toma de iniciativas públicas hace percibir la inexistencia de una política turística municipal integral. Por ejemplo, el renovado (en forma y fondo) programa de señalización, ha resultado infructuoso porque el posterior cambio en los flujos de circulación de tráfico en la PdG, dificultan la llegada fácil y rápida a los establecimientos hoteleros anunciados en la misma.

La creación del nuevo ente turístico debe superar algunas debilidades ancladas en el sector que podríamos resumirlas en que el ayuntamiento poco más que hace conocedor al sector pero se muestra incapaz de incentivarlo y hacerlo realmente participe más allá de las inercias que se demuestran que funcionan. Gandia-Protur es el nuevo órgano de gestión turística que viene a superar los antiguos CIT y Patronato Municipal. Es una de las visibilidades más notables de la política de renovación en la que los empresarios han aportado el 17,5% del capital de constitución del ente mixto (el 82,5% restante es capital público). Las iniciativas tomadas hasta el momento (campañas cruzadas nieve/playa en las temporadas altas de cada producto, priorización del castellano e inglés en la promoción...) se conciben como positivas para un ente que se ve como un interlocutor válido del sector empresarial.

El desarrollo turístico de Gandía presenta así una escasa planificación y gestión estratégica del destino. Las directrices de la política turística se ciñen a políticas de ordenación y administración, no siendo una política pro-activa que emane de planes previamente definidos sino más resultado de un desarrollo adaptado a las circunstancias, asumiendo la administración local el devenir del fenómeno en sus dinámicas complejas.

Durante el proceso no obstante se marcan programas y acciones dirigidas a administrar y ordenar la actividad turística: limpieza, seguridad y acondicionamiento de la playa, atención al visitante y promoción del destino son las que tienen mayor recorrido y buenas prácticas de gestión.

El destino dispone de algunos estudios de planificación turística estratégica realizados por consultoras externas y universidades, pero no suponen instrumentos de gestión ya que no han evolucionado en ningún plan consensuado y operativo de acción local. El ya antiguo y pasado Plan de Excelencia Turística constituyó quizá el principal instrumento en este sentido.

Respecto al peso del turismo en la gestión municipal (presupuesto, trabajadores...), no tiene la importancia merecida en comparación con las demás áreas de gestión local, y menos aún si se compara con el porcentaje de riqueza que aporta el turismo a la economía local. En cuanto a las estructuras de gestión turística existentes en el destino conviven simultáneamente la Concejalía de Turismo, el Patronato Municipal de Turismo y la empresa mixta de reciente creación Gandía Protur S.L.

3.12.1. Características del órgano de gestión turística mixta.

Gandía Protur-GPT- S.L. (2008) es una empresa mixta de gestión impulsada por el Ayuntamiento con el objetivo de implicar y dar protagonismo al sector privado en la gestión turística del destino. Cuenta como modelos de referencia la sociedad mixta de Gijón y el Consorci de Barcelona-Turisme. Aprovecha el Convenio de Ayudas de Creación de Sociedades Mixtas de Gestión Turística de la Federación Española de Municipios y Provincias aunque la decisión política de creación de GPT S.L. es anterior a este convenio.

La sociedad se constituye con un 20% de capital privado con la particularidad respecto a otras sociedades similares de que los miembros no son personas físicas o jurídicas sino representantes de asociaciones de empresas turísticas (asociación de hoteles, de alquiler de apartamentos, de agencias de viaje, de promotores inmobiliarios, de restaurantes y el real Club Náutico de Gandía.

Los órganos que regulan la actividad de la empresa son la Junta General de Accionistas y el Consejo de Administración que es el que rige las grandes líneas de actuación de la empresa. El último está compuesto por doce miembros: seis de los representantes de las asociaciones mencionadas y seis pertenecientes a distintos ámbitos de gestión: dos concejales, director del área de política económica del Ayuntamiento, el alcalde de barrio del sector de la playa y un

representante de la empresa pública *Iniciatives*. Existe también presencia de consultores independientes: el gerente de una empresa de restauración local y un técnico experto en turismo.

3.12.2. Competencias y funciones

La estructura de gestión turística del destino está formada por tres organismos: la Concejalía de Turismo (CT), el Patronato Municipal de Turismo (PMT) y la empresa mixta Gandía Protur (GPT) S.L.

Estos órganos tienen asignadas distintas competencias y trabajan de manera independiente. El PMT depende directamente de la CT siendo sus principales acciones: contratos de limpieza de playas, contrato de salvamento Cruz Roja, gestión de las oficinas de turismo, asistencia a ferias (Fitur, Barcelona y Bilbao), convenio del concurso de Fideuà, edición de material promocional y el mantenimiento de los sellos de calidad.

GPT presenta competencias focalizadas en la comercialización y promoción del destino, y en menor medida en la creación de nuevos productos. Su razón de ser es la comercialización del destino y su carga de trabajo son las distintas gestiones entre empresas turísticas. Las acciones más importantes que realizan son: asistencia a ferias, acuerdos con Tour Operadores, organización de viajes de familiarización, formación en *call-centers*, edición de folletos, creación de web y de paquetes.

Las acciones más importantes en creación de productos son: el Plan de Dinamización Turística y Comercial Playa de Gandía, la gestión del bus turístico, las excursiones (visitas guiadas), el *merchandising* (venta de souvenirs) y la tarjeta turística.

3.12.3. Financiación

La totalidad del presupuesto de la empresa viene derivado directamente del Ayuntamiento. En 2010 recibió una aportación de fondos públicos de 150.000€, siendo de 350.000€ en 2011, aportaciones que pueden verse incrementadas puntualmente por campañas adicionales municipales.

No existe aportación dineraria del sector privado y los recursos autogenerados son mínimos ya que los productos ofrecidos actualmente son deficitarios. La empresa estudia para el futuro

posibles vías de financiación consistentes en la gestión de espacios públicos: parkings de la playa....

No obstante, y a pesar de dicha realidad financiera, la empresa tiene un amplio margen de maniobra por lo que esta situación de dependencia económica no les supone ninguna influencia en su toma de decisiones.

El presupuesto del 2011 se reparte fundamentalmente en tres partidas: un 50% de los fondos van destinados al Plan de Dinamización Turística y Comercial de la Playa de Gandía, un 25% se asigna a salarios del personal técnico de la empresa -un gerente y un técnico- y el 25% restante conceptos varios: asistencia a ferias, apoyo de acciones empresariales, promoción, canon del bus turístico e inversión en publicidad de la página web.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Tomando como referencia todos los procesos de renovación indicados, seguidamente se detallan las conclusiones definitivas del estado de la cuestión del destino, incorporando también algunas sugerencias o propuestas.

Se considera como un elemento fundamental para el futuro del destino las decisiones que se tomen en la playa d'Ahuir. Esta playa no debe contemplarse como una simple "pastilla de suelo", ya que es la pieza que debe servir para renovar profundamente el modelo turístico actual de la PdG. Si no juega ese papel vale la pena dejarla como está, ya que es la última carta que le queda al destino para modificar con valor añadido su modelo tradicional. Este recurso ambiental asociado a los humedales inmediatos -ullals, marjal- ubicados al oeste de la PdG y que con la implantación en ellos del Centro Español de Humedales en l'Alqueria del Duc, deben ser capaces, realmente, de incrementar su atractibilidad turística, de propulsar un nuevo turismo o al menos un nuevo y potente segmento de demanda. Las futuras propuestas deben pasar por generar un nuevo modelo turístico, que combine a la vez SyP, naturaleza y singularidad paisajística mediterránea y establecimientos hoteleros de alta calidad acompañados por oferta complementaria deportiva -náutica (club náutico de Gandia), de golf (Oliva Nova Golf, impulsar un campo nuevo en el propio municipio). Además, para garantizar la conectividad ecológica entre espacios (playa, humedales...), se propone el desarrollo de corredores verdes que garanticen dicha conexión y que al mismo tiempo proporcionen espacios abiertos y libres de edificación entre las zonas de aprovechamiento urbano de baja densidad -preferentemente orientada a uso hotelero y terciario-, así como una zona de transición entre el cordón dunar y

esas zonas, donde podría ubicarse un palmeral, característico de los usos agrícolas actuales del ámbito.

Gandia debe aprovechar turísticamente el hecho histórico de ser una de las puertas del Renacimiento en España, y seguir profundizando en una de sus banderas turísticas: utilizar dinero público para recuperar patrimonio cultural y posicionarlo polifuncionalmente. Hay que valorar la importancia del Palau Ducal como enclave central “*centrum*” de todo el movimiento y puesta en valor cultural conjuntamente con la familia de los Borgia. Aquí la renovación pasa por más promoción y más marketing.

Otro elemento clave para el destino, es que el ente de Gestión Mixta Gandia Protur, mantenga su independencia respecto del Ayuntamiento. Las principales amenazas son la descoordinación entre las distintas estructuras de gestión turística, la limitación presupuestaria y de recursos humanos y un posible cambio de directrices por parte del Ayuntamiento que limitara su actividad, además de una falta de apoyo del sector privado. Las oportunidades que se detectan para el futuro son el gran campo de acción existente: alto potencial en proyección internacional, creación de nuevos productos como elementos de competitividad.

Del conjunto de procesos acometidos en el destino, se consideran algunos como muy positivos, caso del cambio de normativa urbanística (2001)¹¹, que benefició a los establecimientos hoteleros, dejándoles construir 3 alturas más de las permitidas y considerando como no computables a efectos de edificabilidad los elementos comunes o complementarios.

En esa misma línea, destaca la renovación de establecimientos hoteleros, propiciados por la aparición en el destino de nuevos establecimientos. Los hoteles de mayor antigüedad, por el agravio comparativo que se había provocado, se vieron obligados a mejorar calidad y variedad de servicios, modernizando así la oferta global del destino.

Se debe destacar igualmente, el sector de campings, a pesar de cierto ninguneo, ya que hace bien los deberes en innovación y reclama su espacio en la políticas turísticas públicas.

Por otra parte hay una serie de elementos negativos a mejorar. Uno es la dimensión de playa divertida y con fiesta asociada a Gandia, que hoy se está convirtiendo en un problema. La localización de una zona para el ocio, concentrada, y a la vez periférica respecto de las principales zonas de alojamiento pero central en su accesibilidad, sigue siendo un tema

¹¹ Se modificó el art. 81 de las Normas Urbanísticas de la PG referido a Uso Hotelero Exclusivo. BOP 6-4-2001; 9-5-2001; 6-6-2002;7-11-2007.

pendiente. Tal vez un nuevo intento en el entorno de la zona del campus universitario fuera la más conveniente.

En la misma línea, indicar que existen una serie de apartamentos de los años 1960-1970 con urgentes necesidades de restauración y acondicionamiento. En esta situación se propone renovar levantando la limitación de alturas hasta las 13-14 plantas lo que propiciaría la viabilidad económica de la rehabilitación o reconstrucción total de gran parte de los edificios de esos años que se encuentran en un estado precario. Esta propuesta permitiría un aumento de los espacios destinados a equipamientos y zonas verdes de los sectores sujetos a reforma, potenciando al mismo tiempo la dotación de funcionalidad urbana que provocaría asimismo mayores posibilidades de ser ocupados más permanentemente. Con este proceso de esponjamiento compensado, y consensuado, la PdG pasaría de ser un distrito con urbanismo atípico a ser realmente parte de Gandia. El instrumento pasaría por los Planes Parciales de Reforma Interior que se aplicarían a sectores muy concretos.

Entre la ciudad y la PdG la construcción de tipologías constructivas de modelo unifamiliar separa los dos ámbitos urbanos. Se trataría de impulsar acciones encaminadas a “hacer ciudad”, tal vez un boulevard que acogiera servicios mejoraría un tanto la transición urbana entre dichos distritos beneficiando a ambos.

En el ámbito de las propuestas más novedosas, sin duda alguna la del tranvía es una opción buena, tal vez no prioritaria en las actuales y adversas circunstancias socioeconómicas, pero muy interesante para no duplicar servicios de la ciudad en la playa y viceversa, favoreciendo de este modo un mayor grado de residencia permanente.

De igual forma, los equipamientos colectivos (Palacio de Congresos y Ciudad del Deporte) por los que se está apostando desde la administración pueden resultar importantes impulsores de los efectos de renovación del destino, aunque deben ser revisados atendiendo a su viabilidad económica, mantenimiento y volumen de demanda.

Finalmente, indicar algunos elementos que pueden resultar interesantes para el destino, como puede ser el turismo social europeo que debería actualizarse a fecha de 2010 como mínimo en 25€/persona y 50 plazas/día como mínimo, dado también aquí el bajo gasto de consumo extra individual estimado (3 €/día).

Otro puede ser la definición de estrategias de posicionamiento de la web hotelera en los mejores sitios-web. De cara al futuro más inmediato la obtención de la Q de Calidad, y para un poco más delante de las ISO 9000 y 14000, se creen también fundamentales para el futuro.

Por último, mencionar que buena parte de la renovación en la promoción debe significar dirigirse a los mercados segmentando demandas. A escala internacional la apuesta por el medioambiente y la movilidad calmada y ecológica (carril bici seguro, *segway*...) y a escala nacional por la accesibilidad universal (minusválidos...), es un camino altamente interesante ya que los mercados específicos presentan un mercado en crecimiento. La promoción debería ser más específica, trabajando más al cliente.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Cambrils Camarena, J. (2005): *Gandia, destinació turística mediterrània*. CEIC Alfons el Vell, Ajuntament de Gandia, 178 p.
- Cambrils, JC. y Nacher, J.M, (2002), “Estudio para la Toma de Decisiones Estratégicas sobre el Turismo en el Término Municipal de Gandia”; Informe Final 4, Evaluación Socioeconómica y Conclusiones.
- Cambrils, JC. y Nácher, JM, (2005):”Reposicionamiento en destinos maduros. El caso de Gandia”, Estudios Turísticos, 166, pp.115-131.
- Escrivá Calatayud, A. (2005). Instituciones Gandia: Puerto y Playa , III, Gandia, 51 p.
- Foronda López, C, y García López, A. (2009): “La apuesta de la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos; Planes renovados”, Cuadernos de Turismo nº23, pp. 89-110.
- González, R. y Mendieta, M. (2009):”Reflexiones sobre la conceptualización de la competitividad de destinos turísticos”, Cuadernos de Turismo, 23, pp.111-128.
- Miralles, Ricardo (1932):”El puerto de Gandia”, Valencia Atracción (1968):”El club náutico de Gandia”, VA, 400 mayo.
- Nacher, J.M, Febrero (2002), “Estudio para la Toma de Decisiones Estratégicas sobre el Turismo en el Termino Municipal de Gandia; Informe Final 2, Caracterización Socioeconómica”.
- Obiol Menero, E.M. (1998): “El Plan de Modernización y Excelencia Turística de Gandia y Peñíscola. Una aproximación a su análisis y evolución”. Turismo y planificación del territorio en la España de final de siglo. Universitat Rovira i Virgili de Tarragona, pp. 353-364.
- Obiol Menero, E.M.(2000): “Los productos turísticos del litoral: Gandia”, La Actividad Turística Española en 1999. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo - Aecit-. Fitur. pp.456-460. Madrid.

- Otero Urieta, A. (2007): “La importancia de la visión del territorio para la construcción de desarrollo competitivo de los destinos turísticos”, Cuadernos de Turismo, 19, pp. 91-104.
- Preciado Ledo, A., Revilla Bonín, A., Míguez Iglesias, A. (2007): “El turismo cultural como factor estratégico; el camino de Santiago”, Estudios Geográficos nº262, pp. 205-234.
- Santos Pavón, E. y Fernández Tabales, A. (2010): “El litoral turístico español en la encrucijada; entre la renovación y el continuismo”, Cuadernos de Turismo nº25, pp. 185-206.
- Vera Rebollo, F. y Baños Castiñeira, C. (2010): “Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico”, Boletín de la Asociación Española de Geógrafos nº53, pp. 329-353.

DESTINOS TURÍSTICOS CONSOLIDADOS ANTE EL CAMBIO DEL MODELO TURÍSTICO: COSTA DEL SOL OCCIDENTAL ¹

Autores:

José Antonio Marín Moyano.

Técnico en Turismo. Junta de Andalucía

jammoyano@gmail.com

Enrique Navarro Jurado.

Dpto. de Geografía, Facultad de Turismo de la Universidad de Málaga

enavarro@uma.es

Resumen

En una situación de competencia mundial entre los espacios turísticos, los destinos consolidados proponen como alternativa planes de renovación con fuertes inversiones públicas. El objetivo de esta comunicación es abarcar el estado de la cuestión de la renovación en el marco de la mutación internacional del modelo turístico-hotelero hacia el turístico-residencial, y como estos procesos globales han sido escasamente relacionados en la literatura y no tenidos en cuenta en las estrategias concretas de los planes de renovación. Estas relaciones son una aportación interesante respecto a otros trabajos. Como caso de estudio se presenta el plan de recualificación turística del la Costa del Sol occidental y su escasa incidencia en la renovación del modelo turístico.

Abstract

In a situation of global competition between tourist areas, consolidated destination propose as alternatives renewal plans with heavy public investment. The aim of this paper is embrace the state of the renewal in the context of the international mutation from tourism *hotel-based* model to *residential-based*, and how this global processes have been poorly related and have not been taken into account in concrete strategies on renewal plans. These relationships are an interesting contribution with respect other works. As a case of study presents the tourist requalification plan in western Costa del Sol and its low impact on the renewal of tourism model.

¹ La investigación que da lugar a esta comunicación se financia con el proyecto de investigación titulado "La geoeconomía y la geopolítica turística. Análisis de la localización turística balear, implicaciones socioambientales" (CSO2009-08400) del Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación.

INTRODUCCIÓN

La reconversión de los espacios turísticos no es una temática desconocida (Agarwal, 2002; Morgan, 1991) aunque en España la literatura no es muy abundante. Es a partir de los últimos años cuando, motivado por el fuerte aumento de la oferta de alojamiento reglada y la inmobiliaria, aparece un interés científico por conocer experiencias de éxito sobre destinos maduros y por proponer alternativas ante el crecimiento desmedido e irracional, denunciado desde hace tiempo por algunos colectivos ciudadanos y académicos.

Es importante destacar el fuerte crecimiento que han padecido los destinos turísticos en el mediterráneo español, crecimiento tanto de la oferta reglada como de las viviendas de uso turístico y de las infraestructuras necesarias para su desarrollo (comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, etc); este *boom turístico e inmobiliario* ha sido generalizado.

En este marco surgen las actuaciones de reconversión de los destinos, enfocados fundamentalmente bajo el modelo del “Ciclo de Vida del Destino Turístico” enunciado por Butler (2001), que toma como máxima el incremento continuo del número de turistas como medida de la competitividad del destino sin establecer apenas conexiones más allá del propio destino. Sin embargo existe otro modelo, las “Periferias Turísticas” de Erdmann Gormsen (1997), que explica la evolución y transformación espacial del turismo más allá del propio espacio receptor, dibujando el paso de la economía *fordista* a la *post-fordista* para el turismo.

Para entender la situación en su totalidad es necesario ir más allá de ambos modelos y procurar un nexo de unión entre ambos que conjugue la visión del destino con los grandes cambios globales, es decir, superar la visión de la reconversión centrada exclusivamente en el modelo del ciclo de vida e integrarlo en las dinámicas de la economía global.

A partir de la constatación de esta realidad, la comunicación se desarrolla en el marco de la reconversión de los destinos turísticos en el mediterráneo español y concretamente en las actuaciones puestas en marcha en la Costa del Sol, ámbito de estudio de esta investigación. En estas líneas se desarrollará en un primer momento una revisión de los procesos globales en los que está inmersa la transformación del turismo para acercarnos a las últimas actuaciones llevadas a cabo. En segundo lugar, se expone el caso del destino más consolidado y conocido de Andalucía, la Costa del Sol, primero incidiendo en las razones de su recualificación, seguidamente describiendo y valorando la estrategia de “reconversión” que se está llevando a partir del denominado *Plan Qualifica*, un plan innovador que forma parte de los proyectos piloto de reconversión de los destinos maduros en España que tanta difusión está teniendo en círculos empresariales, académicos y políticos. Por último terminamos con algunas reflexiones de interés tanto desde la concepción global como del caso de estudio en particular.

1.- MARCO GLOBAL DE LA RECONVERSIÓN

No son nuevas las referencias a una creciente crisis del modelo turístico litoral tradicional (Vera, 1994), ni exclusivas del ámbito académico (EXCELTUR, 2003), ni tan siquiera únicas en el ámbito de los países tradicionalmente receptores de turismo (Vera y Baños, 2010), lo que nos corrobora que *“todos estos planteamientos [...] en el fondo responden a situaciones no superadas en etapas anteriores de recesión”* (López Olivares et al, 2005, 442)

Los destinos turísticos consolidados se están viendo afectados por profundos cambios en el sector (López Olivares et al, 2005; EXCELTUR, 2003). Éstos provienen por un lado de la demanda (cambios culturales, mayor independencia del turista...) que como resultado se traduce en caídas en las llegadas de turismo extranjero. Mientras que, por su parte, la oferta presenta sus propias transformaciones entre las que destacan un continuo crecimiento del número de plazas y la construcción desmedida de segundas residencias que conlleva una irremediable sobreoferta y, por lo tanto, una “guerra de precios” que en última instancia acelera el círculo vicioso de deterioro del destino (EXCELTUR, 2003).

Es paradigmático el aumento de la vertiente inmobiliaria, cuando muchos de los desarrollos se realizan al calor de equipamientos cualificadores de los destinos como es el caso del golf, puertos deportivos y parques de ocio (Vera y Baños, 2010; López Olivares et al, 2005) y por otro lado se alzan voces reclamando como parte de la solución una contención al crecimiento, especialmente en la oferta *alegal* de plazas (EXCELTUR, 2003).

Para poder abarcar en su totalidad la reconversión de los destinos turísticos se hace necesario conocer los procesos económicos globales que le afectan. Es fundamental, por tanto, poder analizar el proceso de transformación de la economía y su relación con el turismo antes de abarcar el propio proceso de reconversión.

1.1.- Concentración empresarial en el post-fordismo

Tres décadas atrás se inicia un proceso imparable de mundialización y transformación de la economía, con los apoyos fundamentales de la generalización de las tecnologías de la información, la desregulación, la financiarización y la desmaterialización económica (Aguilera y Naredo, 2009; Buades, 2006; Swyngedouw, 2004). Todo esto conlleva consecuencias más allá del cambio en los propios mercados, pero es especialmente importante para los territorios donde confluyen los procesos económicos. Esta nueva realidad se caracteriza por el trasvase de un sistema productivo en la producción en masa y las economías de escala, que caracteriza

principalmente al *fordismo*, hacia un sistema productivo caracterizado por la producción flexible y las economías de alcance en el *post-fordismo* (Agarwal, 2002). En una realidad en la que el dinero se mueve fundamentalmente a través de sistemas informáticos, aparentemente el papel de los territorios aparece como secundario. Sin embargo es bajo estas circunstancias cuando más marcada queda la necesidad de conocer las características por las que unos atraen hacia sí estos flujos en detrimento de otros (Murray y Blázquez, 2009), que queda patente en la propia definición de Rullán (2008:589) de este proceso de transformación hacia el *postfordismo*: “*supone la centralización de capitales e información [...] en paralelo a la dispersión y a la desconcentración de las distintas actividades urbanas [...] mucho más allá de los centros que centralizan aquellos capitales y aquella información*”

Como principal elemento necesario para esta transformación hay que destacar la elevada financiarización de la economía, desplazando la capacidad para la emisión de dinero hacia las entidades privadas mediante la constante emisión de valores con los que, además, financian la absorción de otras entidades que, a su vez, incrementarán el valor de las primeras. (Naredo, 2006). Este proceso deriva en una cada vez mayor concentración empresarial, que en el caso del turismo está caracterizada por una fuerte presencia del sector inmobiliario (Fuster et al, 2010) ávido de inversiones en las que reinvertir sus ganancias en los años previos a la crisis económica, así como de diversificar riesgos ante el previsible fin de ciclo. Por otro lado, las compañías hoteleras han innovado en mecanismos de gestión y explotación con menores trabas a su implantación y que faciliten la salida en caso de problemas. Esto último pone en evidencia cómo la flexibilidad se eleva en una de las características fundamentales de esta reorganización (Buades, 2006). A pesar de que las empresas se enorgullecen de tener una “bandera de origen” la realidad supone que únicamente prima la obtención rápida de beneficios, atándose al territorio lo menos posible².

Esta tendencia hacia la exclusiva gestión de marcas y nombres comerciales pone sobre la mesa la tercera de las herramientas necesarias para llevar a cabo esta transformación: la *desmaterialización económica* (Naredo y Aguilera, 2009), que permite la escalada a través de la “curva del notario” (Naredo, 2006) o, según lo denomina Clancy (1998), la “división internacional del trabajo”, mediante la cual los países *centrales* copan las posiciones más elevadas en la escala productiva, obteniendo mayores beneficios con menores costes

² Sirva como ejemplo los datos publicados por Meliá en su Junta de Accionistas de junio de 2010 en la que “las fórmulas de gestión hotelera, [...] en la actualidad el 30% del total de habitaciones son en propiedad, mientras que el 48% se explotan bajo contratos de management, 5% en Franquicia y el 17% restante en alquiler. Esta tendencia a la ampliación de fórmulas de explotación poco intensivas en capital permitiría a Sol Meliá, [...] centrarse en “aquello que hacemos mejor, gestionar hoteles”, al tiempo que se reduce el apalancamiento de la compañía” (Hosteltur, 2/6/2010).

(ambientales, sociales...) mientras que los países *periféricos* cargan con las actividades con menor valor añadido y mayores impactos.

Una consecuencia directa de la financiarización unida a la flexibilización y desmaterialización es la constitución del *dinero inmobiliario*, es decir, la conversión del suelo en moneda de refugio y pago gracias a su teórica revalorización infinita (Murray y Blázquez, 2009) para los inversores y una herramienta de los territorios para atraer hacia sí los nuevos flujos económicos. Esto demuestra como la transformación económica posee unas profundas implicaciones territoriales en una economía cada día más global y de corte especulativo.

Se convierten en un elemento fundamental en este proceso de crecimiento como destino turístico las infraestructuras de transporte, no sólo por su función de entrada/salida de los flujos turísticos, sino por servir como nexo del territorio con la economía global. Ya no se buscan economías competitivas, sino espacios competitivos (Fernández Durán, 2006) y por lo tanto deben estar conectados adecuadamente con los *espacios centrales* de la economía global.

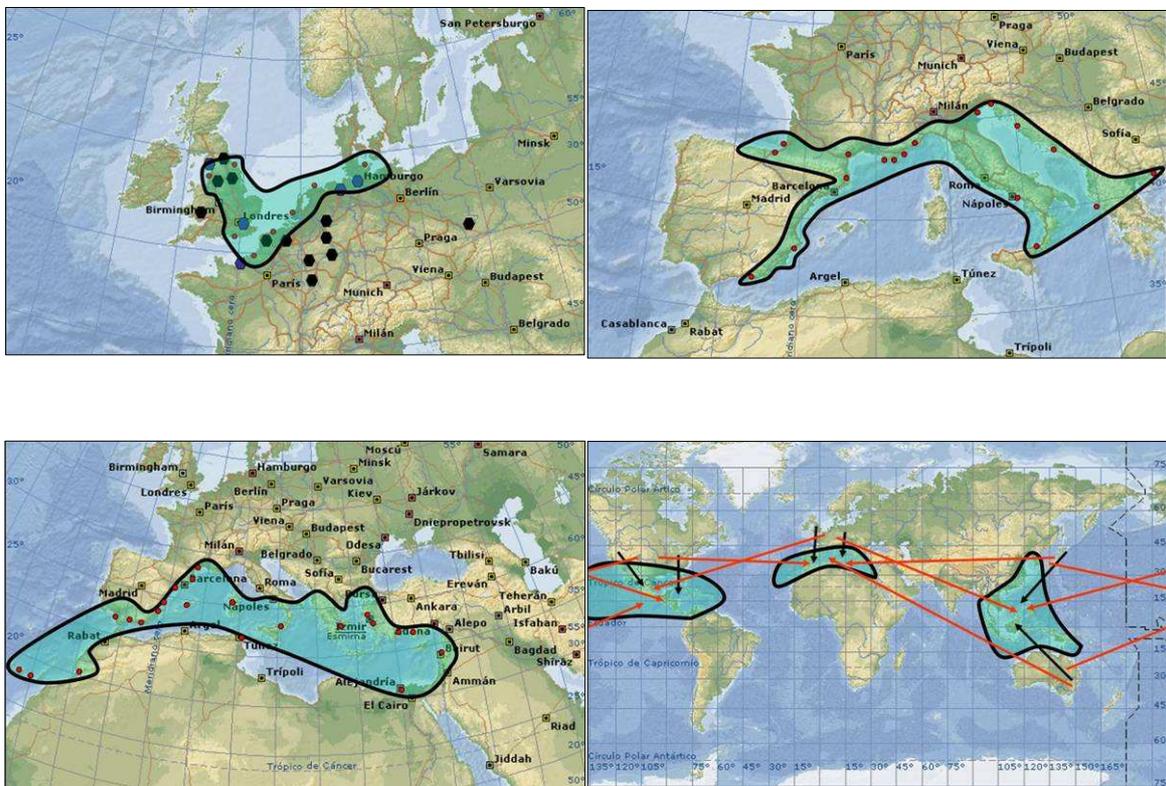
Este proceso económico-territorial no es ajeno al turismo, por el contrario constituye uno de sus principales exponentes gracias a su configuración internacional (constantes fusiones, adquisiciones, integraciones, ...), por su tendencia a crear una mercancía del territorio (Britton, 1991) al “vender” una playa o un paisaje o por la generación de la “Gran Florida Europea” en nuestras costas a través de una importante inversión inmobiliaria asociada a la tercera edad (Fernández Durán, 2006) a través del turismo residencial, corroborando la disolución del modelo hotelero a favor del inmobiliario paralelamente a la extensión por la cuarta periferia de Gormsen (Rullán, 2008)

1.2.- Modelos de crecimiento turístico

El Modelo de las Periferias del Placer de Gormsen (1997) es de 1981 y enuncia la proliferación de cuatro “periferias turísticas” (ejemplificadas para la región europea, aunque extensibles a la región de Norteamérica), a las que caracteriza según su ubicación y transporte principal utilizado. La *primera periferia* se distribuye a lo largo de las costas británicas y bálticas como resultado de la cercanía de los grandes centros industriales del S. XVIII y XIX tomando como principal medio de transporte el ferrocarril. La *segunda periferia* surge en torno a los años 20 y 30 del siglo XX, comparte grandes similitudes iniciales con la primera, pero se extenderá a lo largo de la costa norte mediterránea, especialmente por la costa francesa e italiana, con algunos puntos significativos ya en España, como Barcelona, Alicante o Málaga. El transporte fundamentalmente se realiza mediante ferrocarril y será a partir de la 1ª Guerra Mundial cuando

el turismo vaya perdiendo su carácter elitista de modo progresivo de mano del transporte en carretera. La *tercera periferia*, surgida a partir de la década de los 60, abarcará todo el espacio mediterráneo, muy especialmente en las áreas sin explotar de la orilla norte. Es el surgir del turismo de masas con un transporte aéreo asequible. El alojamiento se produce fundamentalmente en establecimientos hoteleros de alta categoría que, por la diferencia de rentas entre emisores y receptores, permite ofrecer a la clase media precios asequibles. Por último, la *cuarta periferia* supone la “turistización” del planeta al completo a partir de los años 80 y 90 con la popularización de los vuelos a reacción, con especial hincapié en el Sudeste asiático y Sudamérica-Caribe.

Figura 1: Evolución de las Periferias Turísticas.

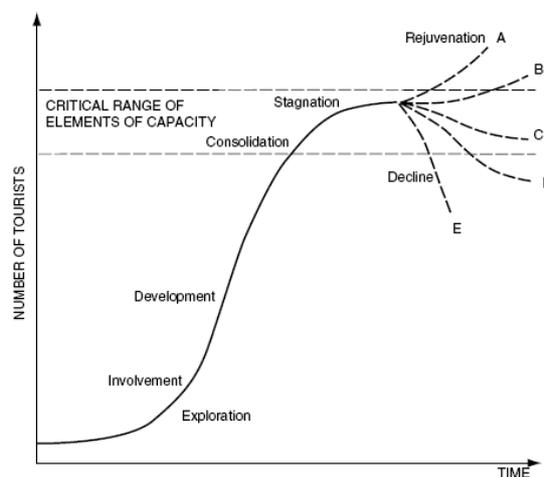


Fuente: Rullan, 2008

De modo general a todas ellas, en las fases iniciales el desarrollo turístico viene dado por la inversión exógena que paulatinamente va cediendo a la inversión local. Sin embargo en las últimas dos periferias este proceso no es tan claro, especialmente en la cuarta, donde debido a su dependencia de inversión esta capacidad productiva queda fundamentalmente en manos del capital extranjero, retornando a sus orígenes el beneficio extraído en el territorio.

En el Ciclo de Vida del Destino Turístico, Butler (2011) define su modelo en base al crecimiento del número de turistas a lo largo del tiempo, realizando una previsión de la evolución de un destino abarcando seis fases (Ilustración 2): “*Exploración*” (la llegada de los primeros turistas-aventureros), “*Implicación*” (la comunidad local toma conciencia del aporte económico del turismo y presta servicios básicos directamente), “*Desarrollo*” (la inversión endógena y, principalmente exógena, es masiva), “*Consolidación*” (comienzan a reducirse las inversiones y el crecimiento de visitantes empieza a estabilizarse), “*Estancamiento*” (el crecimiento de visitantes es prácticamente nulo, empiezan a salir algunos agentes turísticos del destino) y, la más compleja de determinar, “*Declive-Rejuvenecimiento*”, que varía en función de las acciones llevadas a cabo, es decir, salir del negocio turístico (Declive) o llevar a cabo políticas y estrategias para recuperar la competitividad (Rejuvenecimiento).

Figura 2: Ciclo de Vida del Destino Turístico



Fuente: Butler, 2006 en Butler 2011

Este modelo, gracias a su sencillez y capacidad interpretativa, posee una fuerte implantación tanto a nivel operativo, especialmente en el ámbito del marketing de destinos, como en el ámbito académico, tanto para el análisis de los destinos turísticos como para el estudio de elementos colaterales al propio turismo (Butler, 2011: 8-9). Sin embargo no son menos los que tienen críticas para el modelo, principalmente por su falta de perspectiva espacial y la ausencia de explicaciones a las diferentes formas de turismo en un mismo destino (Butler, 2011: 11) y hay quienes proponen nuevas fases para el modelo (Agarwal, en Butler, 2011: 11)

Analizados de forma independiente, puede parecer que tienen poco en común estos modelos, ya que, por un lado, nos encontramos con un modelo (Ciclo de Vida) que analiza exclusivamente el número de visitantes en un determinado territorio sin contar con los factores externos, como por ejemplo, competencia, cambios en la demanda o la evolución técnica-económica. Por otro, un

modelo (Periferias Turísticas) que analiza la expansión del espacio turístico a nuevas áreas de forma paralela al avance de los medios de transporte, sin entrar en detalle de qué ocurre en los destinos.

Si atendemos a la fecha en que se enuncian los dos modelos resultan tremendamente cercanos, lo que facilita el análisis de una misma realidad desde diferentes ópticas. El paso del turismo de la 3ª periferia hacia la 4ª, algo que el propio Butler (2011:5) apunta al afirmar “que el Ciclo de Vida del Destino Turístico es fruto de su tiempo” al ser el resultado del análisis de los datos del turismo durante los años 70 así cuando afirma que resulta necesaria una constatación de esta evolución en aquellos destinos que no existían a finales del XIX y principios del XX (Butler, 2011: 14).

Si analizamos conjuntamente los modelos, el resultado es una repetición del modelo de Ciclo de Vida para cada una de las periferias, de modo que al llegar el fin de la fase de crecimiento en la periferia que consideremos en primer lugar comienza la fase de exploración en la periferia posterior. De este modo, cuando en la primera periferia nos encontramos con la consolidación, la ralentización en el número de turistas se ve fuertemente marcada por la fase de implicación en la siguiente periferia. Así, la fase de estancamiento de la primera coincidirá con el crecimiento de la siguiente.

Así mismo Agarwal (2002:33) enuncia que la situación de “Declive” que marca el final del ciclo de vida del destino debe ser visto como un proceso asociado al propio *postfordismo*, que incrementa la competitividad entre los destinos en una búsqueda de la acumulación flexible. Tanto es así que ésta última fase del modelo no implica el abandono de la actividad puesto que hay pocas alternativas económicas al turismo y fuertes inversiones de capital (Agarwal, 2002:34). Éste último punto también cabe explicarlo más que por un abandono de la actividad turística por una reducción progresiva en la propia actividad hotelera del destino llegando a convertirse en zonas de segunda residencia de otras áreas principales cercanas (Gormsen, 1997:40).

Y llegado a este punto cabe preguntarse por las implicaciones que pueden conllevar las conclusiones de Di Benedetto y Bojanic cuando afirman que “*a mayor velocidad en las fases de desarrollo menor es la duración del ciclo*” (Di Benedetto y Bojanic en Butler, 2011:13) de las periferias y su función turística, máxime cuando ya tenemos un fuerte desarrollo de la segunda residencia a lo largo de la *tercera periferia* tanto en el mediterráneo (Fernández Durán, 2006; López Olivares et al., 2005; Vera y Baños, 2010) como fuera de él, claro ejemplo es Acapulco Diamante (Valenzuela y Coll, 2010), a la vez que el proceso toma claras posiciones en la *cuarta periferia* (Fuster et al., 2010)

1.3 Cambio de paradigma en la reconversión

Bajo esta perspectiva no cabe más que replantear el criterio de medir la competitividad como un mero incremento en el número de turistas, ya que, alcanzada la fase de estancamiento no sólo competimos con otros destinos, sino también con “otras periferias”, con implicaciones mucho más allá del propio proceso espacial como, por ejemplo, el cambio en una cultura del consumo en el que ya no sólo prima lo que compras sino también donde vas (Milne y Ateljevic, 2001).

Si repasamos la literatura encontramos múltiples ejemplos de mejora del espacio turístico, englobando a la rehabilitación de espacios, el acondicionamiento de paseos y áreas peatonales, zonas comerciales... (Donaire y Mundet, 2002) o creación de nuevos atractivos (Vera y Baños, 2010) y productos tanto a nivel nacional (López Olivares et al., 2005) como a nivel internacional (Gale, 2005). Estos ejemplos podríamos calificarlos como una *reconversión blanda*, que pretende afrontar las consecuencias del modelo de crecimiento constante sin intervenir en la propia concepción del mismo. Por el contrario, son llamativas por su ausencia acciones de *reconversión dura*, es decir, actuaciones encaminadas a contrarrestar el crecimiento formal y centradas en la mejora de la rentabilidad, como serían el mantenimiento y/o reducción de plazas, el control de la urbanización, el esponjamiento o la eliminación de infraestructura obsoleta dentro de una visión más amplia al puntual derribo de hoteles como en los casos de Calvià o Lloret de Mar (Donaire y Mundet, 2002).

Una de las cuestiones clave por abordar es el propio concepto de sostenibilidad, utilizado como soflama por parte de la administración más que como una verdadera práctica, incompatible con un continuo crecimiento (Vera y Baños, 2010). Una vez asimilada esta contradicción podremos dar el paso necesario para un cambio de paradigma desde la centralidad del crecimiento en el número de turistas hacia la maximización de la rentabilidad por turista (EXCELTUR, 2003) paradigma que nos permita un verdadero sostenimiento a largo plazo.

2.- La Costa del Sol occidental y las razones de su recualificación

La Costa del Sol Occidental es el espacio turístico más importante de Andalucía y uno de los cuatro destinos turísticos maduros que sirven de proyecto piloto en los planes de reconversión puestos en marcha en España. Los datos no dejan lugar a dudas del grado de consolidación y madurez del destino, destino que inicia su desarrollo a finales de los años 50' y que, tras casi cincuenta años de crecimiento casi ininterrumpido, tiene una amplia oferta de alojamiento

turístico (101.111 plazas de oferta reglada más 412.386 – 549.848³ plazas de viviendas potencialmente turísticas) acogiendo en su territorio un volumen de personas muy considerable entre residentes (488.592 en 2009) y turistas (6.900.000 de turistas en 2010 ⁴) y todo ello en nueve municipios con una extensión total de 657 km².

Figura 3: Localización de la Costa del Sol Occidental



Fuente: *Plan Qualifica*, Junta de Andalucía (2007):

La importancia del destino en España y el Mediterráneo y su madurez justifican una intervención pública de importancia, puesto que nunca ha tenido estrategias-objetivos finalistas estructurados y, tras cincuenta años, tampoco cuenta con una planificación integral y coherente del territorio como destino turístico. Por supuesto que el territorio ha tenido planes de usos del suelo locales (PGOU) y algunos municipios han realizado en la década de los 90' planes turísticos (Planes FUTURES de Torremolinos, Benalmádena y Fuengirola), pero ninguno de ellos plantea la visión de la "Costa del Sol" como destino turístico. El periodo clave es 2005 por varios motivos:

1) La importante transformación del territorio y la fuerte presión humana⁵ (en el futuro ambos aspectos no se frenarían porque la proyección de las viviendas era de 470.039 en 2005). Esto unido a la capacidad de alojamiento actual de todo el litoral malagueño (1.937.247) suponía que la Costa del Sol podría llegar a tener una capacidad de alojamiento total de 3.582.383 plazas. Por supuesto que nunca se suele ejecutar todo el planeamiento, pero lo que llama la atención es la previsión que los gestores plantean y el modelo de desarrollo que dibujan para el futuro.

³ Las viviendas potencialmente turísticas se estiman a partir del censo de viviendas, el más actualizado es de 2001.

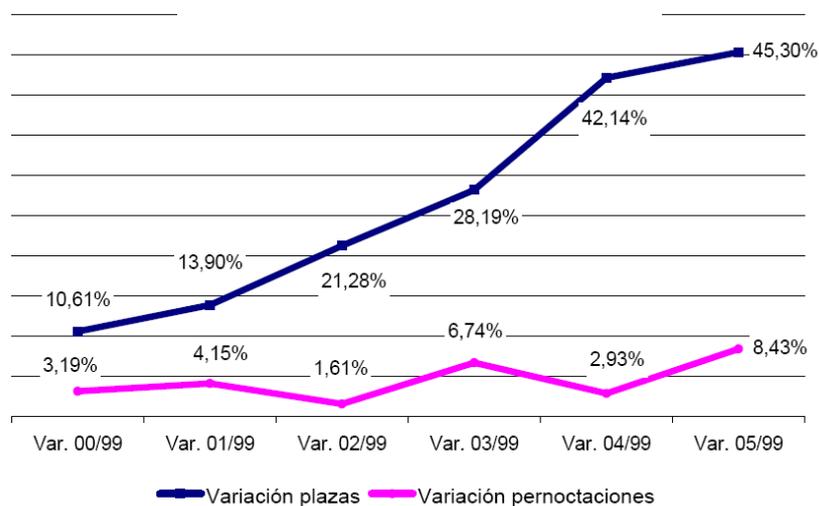
⁴ Estimaciones a partir del Informe del Patronato Provincial de Turismo de la Costa del Sol, 2010)

⁵ Ha llegado a cifras llamativas como contabilizar una media de 800 personas/Km², con extremos como el de Fuengirola que llegó a contabilizar en el 2005 19.074 personas/Km²

2) Se redacta en 2003-04 el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (POT-CSO) que dota a la zona de un instrumento urbano-territorial que ordena el conjunto de la zona, y aunque no es un plan turístico, interviene asumiendo la actividad existente (turismo y construcción de viviendas) pero sin contar con el sector, porque se maneja como una planificación territorial clásica, de gabinete, sin proceso participativo -aunque hubo consultas a los entes municipales y a expertos de la zona. Distintos medios profesionales criticaban la escasa coordinación entre las estrategias del modelo de ordenación territorial emanadas del POT-CSO y el sector más importante de la zona el turismo.

3) La constatación cuantitativa de la “pérdida de competitividad económica” derivada del modelo de crecimiento, aumenta más la oferta que la demanda. Desde el año 2000 al 2005 descienden los principales indicadores turísticos: gasto diario de bolsillo de turistas (desciende en 4,87 € en términos constantes, lo que implica una disminución del impacto económico directo en 556 millones €), grado de ocupación hotelera (del 70% al 58%) y la estancia media (de 4,85 días a 4,36). Todo ello con un incremento de turistas de un 5% (más de 400.000) y en el periodo de mayor crecimiento expansivo de las segundas residencias.

Figura 4: Tendencia en plazas y pernoctaciones hoteleras en la Costa del Sol (1999-2005)



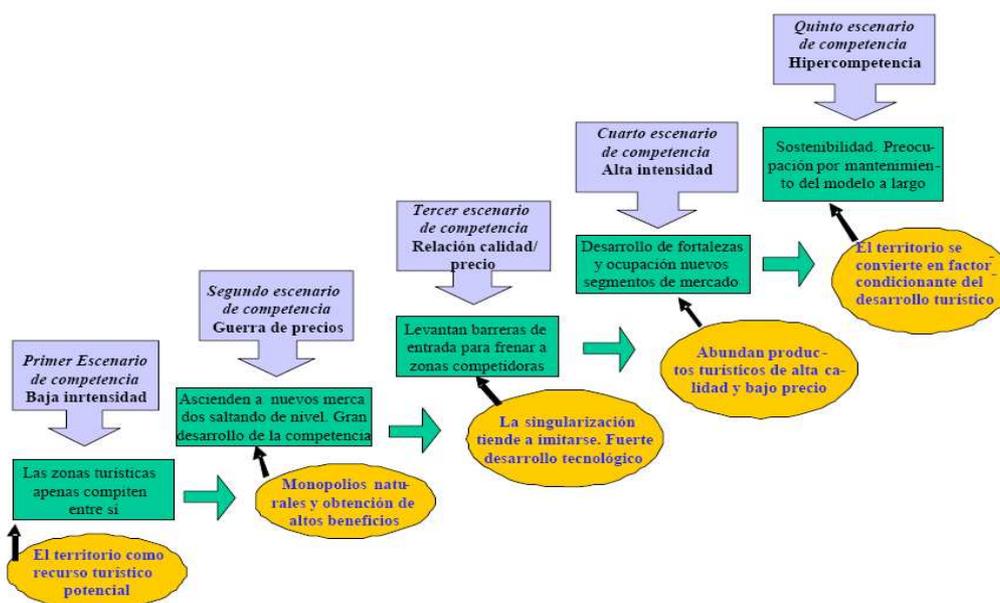
Fuente: *Plan Qualifica*, Junta de Andalucía (2007):

4) Hay otros factores pero nunca fueron determinantes para impulsar un plan de reconversión, como los cambios de la demanda y la aparición de nuevos mercados emisores, las transformaciones en el transporte aéreo, los cambios en la comercialización de los productos, el crecimiento de los destinos competidores o la escasa capacidad de las infraestructuras (agua, saneamiento, carreteras...) para el crecimiento urbanístico planificado.

3.- LAS ESTRATEGIAS DEL *PLAN QUALIFICA*

El *Plan Qualifica* no es un plan turístico al uso, ni en su diagnóstico ni en la gestión para ejecutarlo. El diagnóstico no se basaba en el típico esquema de oferta-demanda y revelaba con todo detalle las consecuencias de la pérdida de rentabilidad, en lo que llega a denominar “la trampa del crecimiento” (Junta de Andalucía, 2007, 57). Este análisis planteaba temas tan polémicos como la pérdida de competitividad por el crecimiento en hoteles y de la oferta inmobiliaria, los cambios de la demanda, los futuros escenarios de hipercompetitividad, la complejidad que supone la gestión de la población flotante a partir de los datos de la carga real (residentes, turistas hoteleros, de segunda residencia y turistas residenciales), el déficit de infraestructuras y la pérdida de calidad medioambiental; en general plantea una ruptura del equilibrio que el destino debe recuperar y declara abiertamente que el *Plan Qualifica* debe ser “una apuesta por el cambio en el modelo actual” (Junta de Andalucía, 2007, 62).

Figura 5: Escenarios de competencia



Fuente: *Plan Qualifica*, Junta de Andalucía (2007):

En general, plantea un análisis realista y acertado pero es tan poco frecuente que se expongan abiertamente los problemas, que llama la atención la valentía de los redactores. Desde el inicio del diagnóstico en 2005 hasta su publicación oficial (BOJA, 17 de abril de 2007) sí hay cambios en la filosofía del plan, porque la presión de grupos inmobiliarios y algunos ayuntamientos, que diferían del diagnóstico, provocó que no se profundizara en las estrategias más renovadoras que deberían de servir de referencia para “cambiar el modelo”, así se suavizó el plan en un

momento donde ya empiezan a aparecer los primeros indicadores de la crisis inmobiliaria; además, se plantearon ácidas críticas del sector inmobiliario que llegaron a desprestigiar personalmente a los redactores y centraron parte del debate en “defectos de forma”. En opinión de los autores, la sociedad costasoleña no estaba madura para enfrentarse a sus propias debilidades. Pese a ello se aprobó el Plan con el mismo diagnóstico de partida, con objetivos “ideales” inalcanzables y con algunas estrategias que antes de ser ejecutadas estaban en “vía muerta”, por ejemplo los planes de esponjamiento (Navarro Jurado, 2010).

Los objetivos son excesivamente generales e “ideales”, concretamente plantea que las estrategias son para un “*aumento de la calidad y de la competitividad del destino Costa del Sol, mediante el diseño de estrategias basadas en la rehabilitación cualitativa del patrimonio y del espacio turístico, bajo las premisas de sostenibilidad y rentabilidad socioeconómica, y apostando por la diferenciación frente a estandarización*” (Junta de Andalucía, 2007, 21). Esta meta se concreta en tres objetivos específicos que simulan el esquema de sostenibilidad en el turismo, es decir, (1) *aumentar el bienestar social, tanto de los turistas que visiten este destino como de los propios residentes de la provincia*; (2) *aumentar la rentabilidad, tanto privada como pública, desde los puntos de vista del beneficio empresarial, del empleo y del efecto arrastre sobre otros subsectores de la economía provincial*; y (3) *Garantizar un desarrollo de la actividad a largo plazo compatible con el medio ambiente, desarrollando actuaciones que mejoren el entorno desde sus puntos de vista natural, urbano, cultural, etc., en definitiva conservando la identidad del destino y sus recursos autóctonos* (Junta de Andalucía, 2007, 21-22).

La dotación presupuestaria oficial es de 335 millones de euros, uno de los planes turísticos con más financiación de España, a lo que se une el presupuesto del POT-CSO que asciende a más de 3.500 millones de € y el POT de la Aglomeración Urbana de Málaga (POT-AUN)⁶ con más de 6.300 millones de €. Sin embargo, la gestión del Plan implica que tanto las estrategias como el presupuesto inicial cambien y eso es en parte su mayor virtud y lo más innovador, aunque también lo que provoca que no haya una reconversión que cambie el modelo, como se explica a continuación. El Plan no empieza el día de su aprobación sino cuando se constituye el “Consortio de Desarrollo y Turismo de la Costa del Sol Occidental» (3 de octubre de 2008), órgano gestor formado por los Ayuntamientos de Benalmádena, Casares, Estepona, Fuengirola, Manilva, Marbella, Mijas, Torremolinos, la Diputación Provincial de Málaga, las Consejerías de Economía y Hacienda, Vivienda y Ordenación del Territorio, Turismo, Comercio y Deporte y de Medio Ambiente, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través de la Secretaría de

⁶ Benalmádena y Torremolinos forman parte de la Costa del Sol Occidental en el *Plan Qualifica*, pero en la planificación territorial se ubican no en el POT-CSO sino en el POT-AUM

Estado de Turismo, la Confederación de Empresarios de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía y la Unión General de Trabajadores de Andalucía.

El logro principal es aunar voluntades de todas las administraciones, los sindicatos y empresarios y especialmente las conflictivas relaciones entre los distintos ayuntamientos que por primera vez se sientan juntos a discutir los proyectos a realizar con una visión de unidad, de destino turístico. Este nuevo organismo de gestión territorial-turística refleja un notable avance en cuanto que todas las acciones deben ser consensuadas.

Figura 6: Presupuesto oficial del *Plan Qualifica*

ESTRATEGIAS.	PLAN QUALIFICA	POT COSTA DEL SOL	%
1. Revitalización de centros y espacios turísticos.	52.357.142	115.165.000	15,60
2. Calidad medioambiental del destino.	148.131.170		44,14
3. Modernización de las empresas y productos turísticos.	53.830.600		16,04
4. Diversificación y diferenciación de productos.	41.902.657	40.140.000	12,49
5. Mejora de servicios e infraestructuras públicas.		3.598.875.000	POT
6. Estrategia de innovación y nuevas tecnologías.	4.325.524		1,29
7. Estrategia de cualificación del empleo y formación.	25.715.293		7,66
8. Estrategia de comunicación.	6.966.950		2,08
9. Gestión del Plan Qualifica.	2.357.537		0,70
	335.586.873	3.754.180.000	



Fuente: *Plan Qualifica*, Junta de Andalucía (2007):

El modo de gestionar el *Plan Qualifica* difiere de otros casos. El Consorcio encargó a una consultora que desarrollara una batería (carpeta) de proyectos a partir de las estrategias del Plan, en las reuniones del órgano gestor se decide qué proyectos se deben desarrollar en cada momento, se busca financiación para desarrollarlos y se agiliza la gestión de los permisos y demás trámites burocráticos para ejecutarlos. El éxito ha sido rotundo, proyectos que llevaban tramitándose años, se han resuelto en meses, por ejemplo el Parque Fluvial de la desembocadura del río Fuengirola. Los puntos positivos: se gana en agilidad, hay consenso, la financiación es mayoritariamente externa a los presupuestos municipales y la gestión corresponde a los técnicos

del Consorcio. Como aspectos negativos, no se abordan los problemas estructurales que se habían diagnosticado y las acciones realizadas solo son “una operación de cirugía”⁷ según el Director General de Planificación y Ordenación Turística de la Junta. ¿Por qué? Porque las acciones realizadas no inciden en un cambio profundo de las formas de implantarse, no hay cambio de modelo, porque o bien sirven para arreglar impactos anteriores (soterramiento de los cables, limpieza de los cauces de los ríos...) o bien son iniciativas de información y marketing turístico, por ejemplo mejorar la información turística en los “Puntos de Información Turística”, mejorar las señalizaciones, revitalizar los productos turísticos con más marketing y creación de otros nuevos, que además de diversificar el destino pueden también incrementar el número de turistas, lo que contradice al diagnóstico realizado que ya establecía que uno de los problemas de la devaluación del territorio (económica, social y medioambiental) era la gran cantidad de turistas, la carga turística. Aunque está claro que no es un plan de marketing, ni un *Plan Renove* hotelero, según los autores, no aborda una mínima reconversión de importancia.

El conjunto de acciones llevadas a cabo inciden en (1) la *intervención en casos urbanos*, donde prima la rehabilitación de calles (Benalmádena, Fuengirola, Estepona y Mijas pueblo) y paseos marítimos (Torremolinos), o la creación de zonas atractivas como el “Centro de Interpretación de la Vid” (Manilva) y la creación de “Las Terrazas” en el Puerto de Marbella. (2) Son importantes también las actuaciones en el *Frente Litoral* donde se interviene en unas pocas actuaciones en las playas y zonas aledañas para una mayor accesibilidad (Benalmádena, Estepona y Manilva) limpieza y protección de la flora (Torremolinos, Mijas, Casares), regeneración de los cauces de ríos (Fuengirola, Marbella) y donde la actuación estrella son los ocho miradores temáticos en el mar, al estilo californiano.

Figura 4: Proyectos del Parque Fluvial de Fuengirola y de un Mirador Temáticos



Fuente: Diario Sur

⁷ Declaraciones realizadas por Antonio Muñoz el 10 de Julio de 2009 en la clausura del Curso de Verano “Crisis económica y futuro del turismo” organizado por la Universidad de Málaga.

Otras acciones necesarias pero que inciden en menor medida en la renovación del destino son los (3) *programas de señalización turística* y (4) una mejora de la información con la *Plataforma Inteligente de Información Turística*. (5) Se pretenden potenciar los *productos emergentes*, especialmente en golf, salud, cultura, reuniones y en un multiproducto en la Costa del Sol. Por último mencionar (6) la *modernización hoteles* que fueron las primeras acciones, incluso antes de que el plan se desarrollase y sin Consorcio (2007-08).

4.- CONCLUSIONES

Es importante dejar claro las virtudes del plan en las actuaciones realizadas porque mejora la escena urbana y el destino, mejora los productos, la imagen, la información y principalmente porque ha propuesto una gestión consensuada y coherente entre los actores. Sin embargo, y en el contexto de estas jornadas, no se puede hablar totalmente de una reconversión del destino, si por esto se entiende un cambio de modelo, tal y como se explicitaba en el diagnóstico.

Esta comunicación pretende avanzar en el esquema teórico, explicando cómo el modelo de Butler no se puede aplicar de la misma manera en todos los destinos turísticos, porque dicho modelo ni tiene en cuenta los procesos globales que afectan a los destinos (Modelo de Gormsen) ni los cambios que conlleva el paso del *fordismo* al *postfordismo*. Efectivamente hemos pretendido demostrar como las acciones no se centran en los problemas estructurales, porque en la mente de algunos actores el rejuvenecimiento de un destino se hace sólo incrementando el número de turistas. Los autores declaran que es necesaria una apuesta firme por un cambio de modelo en este y otros destinos similares, porque las inversiones millonarias no deben quedarse en acciones de enmascaramiento (embellecimiento, marketing,...), habría que avanzar hacia acciones valientes de “decrecimiento”. Este planteamiento ha dejado de ser “radical” ya que la visión a corto plazo no afronta ni a los actuales problemas, ni la futura crisis ambiental y crisis del petróleo.

5.- BIBLIOGRAFÍA

AGARWAL, S 2002 – Restructuring seaside tourism. The resort lifecycle. *Annals of tourism Research*, 29 (1) pp 25-55.

AGUILERA, F. y NAREDO, J.M. (eds.) (2009): Economía, poder y megaproyectos. Lanzarote, Fundación César Manrique. Colección “Economía y Naturaleza”.

- BRITTON, S (1991). Tourism, capital and place: Towards a critical geography of tourism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 1991. 9. pp 451-478.
- BUADES, J (2006). Exportando paraísos: la colonización turística del planeta. Ed: La Lucerna. Palma de Mallorca
- BUTLER, R.W. (2011). Tourism Area Life Cycle. *Contemporary tourism reviews*. Goodfellow, Oxford.
- CLANCY, M (1998) Commodity chains, services and development: theory and preliminary evidence from the tourism industry. *Review of International Political Economy* 5(1) pp 122-148
- DONAIRE, J.A. Y MUNDET, LL (2002). Estrategias de reconversión de los municipios litorales catalanes. En *Turismo y transformaciones urbanas en el Siglo XXI* (Pumares, Coord). Coloquio de Geografía Urbana. Almería
- EXCELTUR (2003). Plan renove de destinos turísticos españoles. <http://www.exceltur.org>
- FERNÁNDEZ DURÁN, R (2006). El tsunami urbanizador español y mundial. Sobre sus causas y repercusiones devastadoras y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria. Barcelona, Ed. Virus.
- FUSTER, B et Al. (2010) Crecimiento internacional de cadenas hoteleras vacacionales españolas desde una perspectiva global: Un estudio de casos. *Cuadernos de Turismo*, 25. pp 69-97
- GALE, T. (2005). Modernism, post-modernism and the decline of British seaside resorts as long holiday destinations: A case of study of Rhyl, North Wales. *Tourism Geographies*, 7(1). pp 86-112.
- GONZÁLEZ, M ET AL (2006). Obsolescencia y políticas de renovación medioambiental en el sector turístico. *Cuadernos Económicos del ICE*, 71. pp 153-176.
- GORMSEN, E. (1997). The impact of tourism on coastal areas. *Geojournal*, 42(1) pp 39-54
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2007): *Plan Qualifica*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- LÓPEZ OLIVARES (Coord) et Al. (2005). Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España. *Annals of Tourism Research (en Español)*. 7(2) pp 423-446.
- MILNE, S y ATELJEVIC, I (2001). Tourism, economic development and the global-local nexos: theory embracing complexity. *Tourism Geographies* 3(4). Pp 396-393.

- MURRAY, I Y BLÁZQUEZ, M (2009). El dinero, la aguja del tejido de la globalización capitalista. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 50. pp 43-80
- NAVARRO JURADO, E (2010) *Reconversión de los espacios turísticos en el Mediterráneo español. El caso de la Costa del Sol Occidental* en Picornell, Arrom y Ramis (Coord) reconversió Integral dels Espais Turístics. INESE. Palma Mallorca, 63-75
- NAREDO (2006). Raíces económicas del deterioro ecológico y social: más allá de los dogmas. Madrid, Ed Siglo XXI.
- RULLÁN, O (2008) Reconversión y crecimiento de las zonas turísticas. Del fordismo al post-fordismo. *X Coloqui de geografia del turismo, ocio y recreación de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Cuenca, 2006. pp 587-624.
- SWYNGEDOUW, E (2004). Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review or Internacional Affairs*, 17(1). Pp 25- 48.
- VALENZUELA, E Y COLL-HURTADO, A (2010). La construcción y evolución del espacio turístico de Acapulco (México). *Anales de Geografía*, 30(1). Pp 163-190
- VERA, J.F. (1994) El modelo turístico del mediterráneo español: Agotamiento y estrategias de reestructuración. *Papers de Turisme*, 14-15. pp 131-147.
- VERA, J.F Y BAÑOS, C (2010). Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: Las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 53. pp 329-353.

RENOVACIÓN DE DESTINOS LITORALES MADUROS A PARTIR DEL PATRIMONIO CULTURAL: PLAN COSTA BLANCA CULTURA¹

Autoras:

Rosario Navalón García (r.navalon@ua.es) y **Elisa Rico Cánovas** (elisa.rico@ua.es)

Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas

Universidad de Alicante

Resumen

El destino turístico Costa Blanca se caracteriza por la existencia de una amplia oferta turística y por su situación privilegiada respecto a los mercados potenciales de demanda. En la actualidad, ambas características no son suficientes para garantizar la competitividad de este espacio; en un contexto turístico enormemente dinámico en el que la diversidad de elementos de atracción y la imagen del destino puede incidir en la decisión de viaje de los turistas.

Por ello, ante la necesidad de acometer procesos de renovación del destino Costa Blanca que permitan garantizar la competitividad de la actividad en términos territoriales y económicos, se apuesta por el patrimonio cultural como uno de los argumentos que mayores posibilidades puede ofrecer desde el ámbito de la planificación del destino turístico para diseñar y ejecutar actuaciones encaminadas a la renovación del mismo. Así, la presente comunicación se basa en los principales resultados obtenidos en el Plan Costa Blanca Cultura, con el objetivo de analizar el grado de uso turístico del patrimonio cultural de la provincia de Alicante, para a partir de un diagnóstico previo, proponer estrategias y actuaciones encaminadas al diseño y gestión posterior de productos temáticos de naturaleza cultural. La metodología de trabajo se ha basado entre otras acciones, en la participación de los agentes turísticos y sociales, aspecto que ha llevado a la selección de las líneas de trabajo prioritarias basadas en temas que superarían la dicotomía entre litoral e interior otorgando al patrimonio un papel integrador del territorio, y a la propuesta de un modelo de gestión innovador en el destino Costa Blanca.

Palabras clave:

Renovación y reestructuración de destinos, valorización del patrimonio cultural, destinos consolidados, estrategias de diferenciación.

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación CSO-00613 MICINN Plan Nacional de I+D+I sobre renovación de destinos turísticos consolidados del litoral, y parte de los trabajos previos realizados para el proyecto “Plan de Valorización turística del patrimonio cultural de la provincia de Alicante: Costa Blanca Cultura”.

Abstract

The destination Costa Blanca is characterized by the existence of a wide range of tourist and their privileged position with respect to potential markets demand. Currently, both features are not sufficient to ensure the competitiveness of this space in a very dynamic tourism context in which the diverse elements of attraction and the image of the target can influence the decision of travel for tourists.

Therefore, given the need to undertake renewal processes of Costa Blanca that will ensure the competitiveness, the cultural heritage can be one of the arguments most likely to offer from the field of destination planning to design and implement actions aimed at renewal. Thus, the present communication is based on the main results obtained in the Costa Blanca Plan Culture, in order to analyze the degree of use of cultural heritage tourism in the province of Alicante, from a previous diagnosis, propose strategies and actions aimed at design and subsequent management of a cultural nature products. The work methodology was based among other things, the involvement of tourism stakeholders that has led to the selection of priority themes based on issues that exceed the dichotomy between coastal and inland heritage, providing an integrative role of the territory, and the proposal for an innovative management model of destination Costa Blanca.

Keywords:

Renovation and restructuring of destinations, development of cultural heritage, destinations consolidated, differentiation strategies.

1. ARGUMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN LAS DINÁMICAS TURÍSTICAS DEL DESTINO COSTA BLANCA.

En la actualidad el destino Costa Blanca se identifica con una actividad turística estrechamente ligada al producto de sol y playa fundamentada en los factores climáticos y paisajísticos como principales argumentos de la motivación turística. De manera general, los destinos turísticos tradicionales alicantinos presentan una dinámica territorial turística basada principalmente en el carácter inmobiliario de la oferta con una concentración máxima en el espacio litoral, aunque no quedan totalmente libres de las tensiones especulativas los territorios del área prelitoral e incluso del interior provincial, a partir de procesos de desarrollo, pautas de implantación y argumentaciones de desarrollo muy similares a la costa. Este hecho ha condicionado su capacidad competitiva y rentabilidad económica haciéndola excesivamente dependiente del

comportamiento del mercado del suelo y de las estrategias de producción y venta de unidades residenciales de uso turístico. Sin embargo, aunque esta dinámica de desarrollo constructivo, en numerosas ocasiones concebida desde el enfoque miope de la monoproducción, venía dando muestra de precariedad en el medio y largo plazo, y de ser potencial fuente de conflictos desde distintas perspectivas, hasta que la crisis global ha hecho patente las debilidades del sistema no se ha considerado imprescindible la definición de nuevas líneas intervención que contribuyan a la renovación de la imagen de destino, la diversificación de su base de negocio y la diferenciación respecto a los competidores.

El empleo de la estrategia de diversificación para alargar el ciclo de vida de los destinos turísticos que describiera Butler (1980) con la implantación de nuevos productos, proporciona sólo una ventaja inicial para aquellos que la incorporasen en primer lugar, pues esta innovación puede ser copiada por destinos competidores del entorno minimizando su efecto (Haywood, 1986). Precisamente por ello, la apuesta por la diversificación de la oferta, resulta mucho más interesante si en el desarrollo de las nuevas ofertas en vez de optar por fórmulas reproducibles, como campos de golf o clubes náuticos (Antón, 2004), se decida la activación de elementos singulares del territorio como materia prima de una estrategia de diferenciación capaz de impulsar y afianzar nuevas ventajas competitivas para los destinos.

La búsqueda de la singularidad, como estrategia que puede incidir en el reposicionamiento de la imagen de un destino (Agarwall, 2002), deberá partir de la identificación de elementos que actúen como argumentos de diferenciación con potencialidad de atracción, y que sean capaces de generar nuevos equipamientos de ocio y cultura, atendiendo a las nuevas necesidades de una demanda cada vez más experimentada e híbrida en sus comportamientos de consumo, que valora la diversidad, la autenticidad y la posibilidad de disfrutar de varias modalidades en un mismo lugar de vacaciones. En este sentido, la activación del rico legado cultural e histórico de los municipios de la Costa Blanca posee un indudable potencial capaz de crear nuevos elementos de atracción turístico-recreativa, al tiempo que contribuye a conservar y recuperar los hitos que conforman y reafirman la identidad local.

Para llevar a cabo esta estrategia de singularización de los destinos necesariamente se debería partir de una reflexión sobre cómo hacer que los destinos tradicionales hagan evolucionar sus productos, su imagen y su marca, para incorporar unos argumentos distintivos, sea con base en la calidad, la innovación o la diversidad, o sea a partir de la incorporación de una riqueza patrimonial, natural y cultural, todavía escasamente activada, con el fin de distinguirse en un contexto turístico de acentuada competencia en el que apenas se dan diferencias sustanciales entre áreas que desarrollan productos similares (Navalón, Rico, 2010). En este sentido, la

formulación de estrategias de diferenciación con base en los recursos del patrimonio cultural, por su carácter único, puede resultar un verdadero factor de singularización territorial capaz de reforzar y cualificar la condición de los destinos de sol y playa y de su entorno inmediato en el traspás e interior añadiendo valor a la experiencia de los visitantes (Antón, 2010).

A nuestro entender, el papel de las administraciones públicas en la reconfiguración y revisión de una marca territorial es fundamental como instancias capaces de impulsar una visión estratégica de los destinos que debe implicar el consenso político, empresarial y social acerca de las cuestiones clave. No obstante, la definición de iniciativas que afectan al patrimonio cultural no puede ceñirse únicamente a una dimensión sectorial-turística, pues las vías de trabajo deben partir de una perspectiva integral e integradora que conceda la importancia que merece a la perspectiva de los agentes sociales, vinculados al mundo de la cultura y del sector turístico, a la sociedad civil y a las instancias técnicas, tanto en la definición de la imagen que proyectar o en la identificación de las oportunidades, como en la determinación de las prioridades de actuación (Vera, Baños, 2010, p 330).

Por otra parte, no por evidente es menos necesario insistir en el hecho de que detrás de la renovación de la imagen que se proyecta del destino a partir del argumento patrimonial debería existir necesariamente un producto cultural real de partida que, con base en la interpretación y adecuación de los recursos patrimoniales, llegue a concretarse en un producto turístico cultural, incorporando a esta oferta base la estructura receptiva turística de que ya disponen los destinos tradicionales de la Costa Blanca, con la introducción adecuada y adaptada de los servicios necesarios para hacer posible el disfrute de una experiencia cultural recreativo- turística.

Para el caso que nos ocupa, la provincia de Alicante, el organismo responsable de la tarea de promoción turística, en coordinación con las instancias turísticas a escala autonómica, es el denominado Patronato Provincial de Turismo Costa Blanca. Organismo autónomo, perteneciente a la Diputación de Alicante, creado para gestionar las competencias en materia turística que le atribuye la legislación y que se centran fundamentalmente en promover la presencia activa de la Costa Blanca en el mercado turístico a través de acciones encaminadas fundamentalmente a la promoción exterior de la marca, subvencionar acciones relacionadas con el fomento de la calidad, la formación y la innovación en el sector, así como la realización de actividades encaminadas a la investigación y estudio del turismo².

En el contexto turístico alicantino que se ha venido describiendo, se hace patente la necesidad de generar estrategias de renovación y reorientación de los destinos tradicionales, para lo cual se

² http://www.costablanca.org/DatosBD/descargas/45425_es_MemoriaPatronato.pdf

podría actuar con base en un enorme bagaje cultural susceptible de activación para cumplir con las metas de mejora de la competitividad a partir de acciones de recuperación y dinamización del patrimonio. La necesidad de corregir el desajuste estructural entre la oferta turística de marcado carácter residencial y excesivamente centrada en el litoral, junto a las nuevas tendencias de la demanda, y los cambios del mercado turístico global hacia la desintermediación, uso de nuevas tecnologías, desaceleración inmobiliaria, propician un marco en el que la escala local e intermedia incrementa su atractivo adaptándose mejor a las dimensiones que requiere este escenario cambiante para la captación de nuevos segmentos de demanda, a los que puede resultar muy interesante la incorporación de los elementos de la cultura y la identidad local.

Por esta causa, a instancias del citado Patronato Provincial de Turismo Costa Blanca y en el seno del Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante, desde el año 2008 y a lo largo de los tres últimos años, se viene trabajando en el proyecto denominado “Plan de valorización turística del patrimonio cultural de la provincia de Alicante: Costa Blanca Cultura”, cuyo objetivo principal se centra precisamente en reconocer las mutaciones del mercado turístico en el espacio alicantino y analizar el grado de estructuración de la oferta turística en torno a los recursos del patrimonio cultural del área para, posteriormente, ofrecer una serie de recomendaciones de cariz aplicado que, pudieran ser desarrolladas desde este organismo de promoción del turismo, como entidad promotora de proyectos y aglutinadora de iniciativas a escala municipal³.

2. CLAVES METODOLÓGICAS PARA ABORDAR LA VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO A ESCALA INTERMEDIA.

Partiendo de un conocimiento previo de la estructura y la realidad turística de un espacio consolidado, acometer el proceso de valorización turística del patrimonio implica varias fases de trabajo que, a grandes rasgos, podríamos describir a partir de tres pilares, que se completarán con fases sucesivas: En primer lugar, la identificación y jerarquización de los recursos patrimoniales sobre los que construir la diversificación de la imagen turística de un área. A continuación, conocer la percepción que los visitantes poseen a priori del destino y analizar las motivaciones de la demanda tal y como son recogidas por los propios agentes implicados en la gestión del turismo en el área. Finalmente, comprobar el grado de correlación entre las demandas percibidas y las respuestas que en la actualidad se están ofreciendo desde los distintos

³ Plan de Valorización turística del Patrimonio Cultural de la provincia de Alicante: Costa Blanca Cultura (2008-2010). Inédito.

municipios, a partir del análisis de las estructuras estables de la divulgación del patrimonio cultural, los museos y centros de interpretación, y de las páginas web, que difunden los posibles productos diferenciadores y los valores patrimoniales en los que éstas se basan.

Sólo partir de un conocimiento orientado y específico sobre los elementos que conforman la cadena de valor del producto turístico cultural seremos capaces de definir un diagnóstico adecuado del estado actual y del grado de estructuración turística de los recursos patrimoniales, que sirva como fundamento sobre el que realizar las propuestas concretas que permitan aprovechar mejor los recursos, crear productos turísticos que puedan comercializarse en el mercado e innovar en la propuesta de nuevas fórmulas de organización, gestión y puesta en marcha de los potenciales productos culturales identificados.

Con esta base será posible el planteamiento de estrategias y actuaciones encaminadas a su valorización, en relación con el uso turístico y recreativo de este patrimonio, que se traduzcan finalmente en la creación de productos turísticos integrados a partir de una serie de ejes temáticos diversos, accesibles desde el punto de vista de la promoción y comercialización hasta llegar al cliente final.

2.1. Los conceptos de partida

Valorizar turísticamente el patrimonio cultural, significa activar y dinamizar el patrimonio cultural con fines turísticos para que éste sea capaz de generar un beneficio sostenible tanto en términos patrimoniales, como sociales, ambientales y económicos. De este modo, a nuestro entender *dinamizar* implica gestionar los recursos de una manera adecuada, administrarlos y ordenarlos a partir de una serie de criterios objetivos y operativos, para facilitar la toma de decisiones más indicadas dirigidas a la consecución de metas concretas: sea la rehabilitación o conservación del patrimonio (material o inmaterial); sea la recuperación de la identidad local, o sea la adecuación a través de la disposición de una serie de servicios para que éstos resulten atractivos para la visita y la comercialización turística. En cualquier caso, sea cual fuere el alcance de los objetivos de la valorización turística del patrimonio cultural, las acciones de la dinamización deben procurar ser eficaces, en el empleo de tiempo, mano de obra y recursos económicos. Esta es la máxima que se plantea en la propuesta metodológica del proyecto que ahora se describe, de ahí que en su análisis y desarrollo se aborde el trabajo de un modo sistemático, incorporando en lo posible las aportaciones de todos los agentes relacionados con la

posible activación del patrimonio, a partir de premisas próximas a la planificación participativa⁴, para culminar con una serie de recomendaciones en las cooperación público-privada es la clave estratégica para la consecución de los objetivos.

Los objetivos clave de los que parte el proyecto son tres:

- En primer lugar, llegar a la *definición de productos turísticos* de naturaleza cultural para el destino Costa Blanca, teniendo en cuenta los factores de partida ya mencionados en tanto la situación turística de partida, como las nuevas tendencias del mercado turístico y la demanda refieren un horizonte que hace más que oportuna la apuesta por estrategias de renovación y diferenciación a partir del patrimonio cultural.
- *Reforzar la importancia del patrimonio* cultural de este entorno turístico, que debe ser considerado como un legado que se ha preservar del deterioro, la especulación y, sobre todo del olvido, pues constituye parte de las señas de identidad de los pueblos, además de un activo de enorme potencial para la generación de nuevos elementos de atracción turístico-recreativa.
- Contribuir a la *diversificación turística* del destino Costa Blanca⁵, incorporando al patrimonio cultural como clave argumental que permite la integración territorial a escala intermedia de las estrategias de desarrollo económico, tanto de los municipios litorales como los de interior, sin que exista motivo de disputa o enfrentamiento alguno, al concebirse como eje temático común articulador del territorio Costa-interior, Interior-costa.
-

2.2. Buscar la eficacia en la captación de información

Para llevar a cabo los objetivos expuestos de una manera eficaz, es clave la combinación de distintos enfoques para la captación de la información de base, que resultase útil y operativa para la consecución de un diagnóstico ajustado a la realidad en un entorno en el que la profusión, dispersión y heterogeneidad de los elementos hace dificultoso llevar a cabo el análisis sin perder de vista la meta principal de la evaluación previa orientada a la posible

⁴ Como se apuntará más adelante la participación fue amplia pero limitada al sector técnico y político, tanto de la esfera cultural como turística de los municipios del área de estudio.

⁵ El entorno turístico consolidado que analizamos hace referencia a la denominación geoturística de la “Costa Blanca” que engloba no sólo a los municipios litorales de Alicante, como cabría intuir por los vocablos que la nombran y que parecen relacionarla sólo con las virtudes del litoral, sino que abarca todo el territorio provincial cuya diversidad paisajística y socioeconómica no puede identificarse únicamente con los recursos costeros (Navalón, Rico, 2010). Fue creada a instancias del Ministerio de Información y Turismo, (orden de 31-3-64). Este reconocimiento implica la determinación de sus límites geográficos y su ámbito de actuación.

dinamización turística de los bienes patrimoniales. Para ello, en la fase inicial de estudio se ha optado por el análisis y síntesis de la información proporcionada por fuentes indirectas, a partir de inventarios ya realizados por las instituciones culturales de ámbito autonómico y local, que facilitaron y agilizaron la misión de evaluación y jerarquización, y que suponen un aporte de información importantísimo.

Constituye pieza fundamental en un plan de valorización acudir al empleo de fuentes directas, en las que la observación de campo ha sido clave por la claridad que proporciona la evaluación sobre el territorio. Pero, sobre todo, consideramos fundamental y pieza clave para la obtención de argumentos sólidos para la posterior gestión de la incorporación de la participación directa de los distintos agentes sociales implicados en la activación de los elementos patrimoniales. Resulta evidente el hecho de que para que la valorización turística sea efectiva es preciso que exista una concienciación de la sociedad en general sobre las oportunidades económicas y sociales que ello conlleva, pero también se requiere como motor del cambio la asunción convencida de que es preciso poner en marcha acciones concretas por parte de quienes en sus facetas profesionales tienen la oportunidad y el deber de gestionar los recursos culturales del territorio. Será preciso, por tanto, propiciar un diálogo fluido entre el sector privado de la empresa y las instituciones públicas, entre el sector del turismo y el de la cultura, y entre todos éstos y las necesidades y preferencias del ciudadano. Dicha concienciación debe conducir a la planificación integral como vehículo de diversificación económica y de enriquecimiento cultural de los municipios, contribuyendo con ello a la construcción de unos destinos turísticos más atractivos y sostenibles.

2.3. El punto de partida: muchos recursos y pocos productos

La primera fase del proyecto se centra en la identificación de las potencialidades del territorio Costa Blanca, sin perder de vista el objetivo principal de la valorización efectiva de los recursos patrimoniales y no el inventariado de estos. El punto de partida para esta investigación busca caracterizar y sintetizar los rasgos del patrimonio cultural del entorno de la provincia de Alicante. Un vasto conjunto de recursos de diversas épocas que la sociedad local ha creado, modificado, destruido y conservado, y que hablan de la identidad de los pueblos, de su carácter y sus vicisitudes a lo largo de la historia.

A pesar de encontrarnos en un contexto turístico maduro en el que la cultura de los servicios turísticos debería estar asumida de manera generalizada, encontramos que la profusión de recursos con potencialidad de uso, no implica necesariamente la existencia de productos

culturales, ni mucho menos de productos turísticos culturales que, estructurados para el uso y disfrute del público, estén preparados para la visita, participación, comprensión o consumo por parte del público, lo que implica accesibilidad (temporal, física y económica) al mismo (Chías, 3, 2005).

La valorización turística del patrimonio cultural, necesariamente debe basarse en un enfoque en el que sea posible la gestión turística de los productos culturales, que implican a su vez la adecuación de los elementos patrimoniales para el consumo del público. Esta sucesión de términos clave encadenados que se sustentan entre sí: Recurso patrimonial-Producto cultural-Producto turístico cultural, constituye el eje de trabajo en el que se centra la investigación y en el objetivo que define el camino para llevarlo a cabo, que desde luego no parece sencillo.

Por esta razón en el entorno de la Costa Blanca puede hablarse de la existencia de un riquísimo legado disperso por toda la geografía alicantina, como posible argumento diferenciador y diversificador de la oferta turística de la Costa Blanca, pero no puede afirmarse en ningún caso la correspondencia de esta abundancia de elementos potenciales con la profusión de productos turísticos de base cultural, ni siquiera de productos culturales de carácter local y orientación a los propios residentes.

La casuística explicativa de este hecho nos llevaría al análisis de factores de localización y gestión y, como resultado, de situaciones enormemente heterogéneas, que traducen una situación compleja. No obstante, en términos generales, resulta común la precariedad de la propia gestión territorial turística de los recursos, muchas veces de difícil coordinación en la propia escala local por la compartimentación competencial entre Cultura y Turismo, que se complica enormemente en la escala supramunicipal en la que se incorporan también los intereses de cada municipio. A ello debe añadirse, además, la problemática asociada a la propia gestión del patrimonio cultural, en un contexto económico marcado por la situación de crisis de las administraciones públicas de quien dependen en su mayoría los elementos patrimoniales.

A esta conclusión se llega tras una tarea larga y compleja, en la que se analiza el grado de estructuración de estos recursos, para comprender la diferencia entre la potencialidad de unos elementos con valores histórico-artísticos y la viabilidad de su activación para ser convertidos en recursos de atracción turística. Es decir, en un primer momento, se identifican los elementos que, por su naturaleza, situación y función constituyen, son susceptibles de ser considerados un polo de atracción turística o recreativa, con el fin de que la actuación sobre ellos para crear verdaderos productos turísticos fuese una posibilidad factible. De este modo, tanto o más importante que la identificación de las potencialidades para acometer esta diferenciación y diversificación, bien como actividad principal o complementaria, es preciso atender al buen

funcionamiento del resto de actividades y servicios turísticos de apoyo al elemento de atracción que, junto a éste, construyen la experiencia recreativa y por tanto la satisfacción de los visitantes o turistas

Simplemente como referencia de la abundancia de elementos patrimoniales se muestra a continuación una tabla simple con el número de Bienes de Interés Cultural declarados en las comarcas de la provincia, cuya distribución en el territorio alicantino, aunque generalizada en casi todos los municipios, muestra una mayor presencia precisamente en los enclaves litorales, donde se concentra también casi la totalidad de la oferta turística alicantina que, sin embargo, apenas le presta atención.

Tabla 1: Elementos Declarados de interés cultural en el ámbito de la Costa Blanca.

Comarca	BIC Inmueble	Capital Comarcal	Interior /Costa
Marina Baja	147	Villajoyosa / Benidorm	Costa
Marina Alta	263	Denia	Costa
Alcoià	95	Alcoi	Interior
Comtat	86	Cocentaina	Interior
Alto Vinalopó	93	Villena	Interior
Medio Vinalopó	41	Elda	Interior
Bajo Vinalopó	39	Elche	Costa –Interior ⁶
Alacantí	143	Alicante	Costa
Bajo Segura	72	Orihuela	Costa - Interior ⁴
Total BIC	979		

Centros históricos declarados BIC	7	Alcoy	Interior
		Cocentaina	Interior
		Guadalest	Interior
		Isla de Tabarca	Costa
		Orihuela	Interior
		Villajoyosa	Costa
		Villena	Interior

⁶ Aunque se trata de comarcas con frente litoral, dada la notable extensión del término municipal cabecera, tanto en el caso de Elche como el de Orihuela el núcleo urbano principal se sitúa a varios Km de la línea costera.

Centros históricos de interés turístico No declarados BIC	7	Benissa Denia Teulada Javea Biar Alicante Elche	Costa Costa Costa Costa Interior Costa Interior
Patrimonios de la Humanidad	3	Arte rupestre del arco mediterráneo, 1998 (28 municipios, 127 abrigos y con máxima concentración en Castell de Castells (26) El Palmeral de Elche (2000) El Misteri de Elche (2001)	

Fuente: (Dirección Gral. de Patrimonio Artístico de la Comunidad Valenciana (<http://www.cult.gva.es/dgpa>), Elaboración propia

Obviamente, el análisis realizado no sólo queda en el reconocimiento de los elementos del patrimonio, su naturaleza y distribución, sino que busca conocer su nivel de conservación, la presencia de equipamientos, las condiciones de accesibilidad de los mismos, así como su grado de estructuración actual con fines turísticos. Para ello, a las tareas de revisión bibliográfica y documental y al trabajo de campo, se unió la colaboración de los agentes implicados en la gestión de la actividad turística, cuya opinión constituye, a nuestro entender, uno de los pilares del proyecto de investigación.

2.4. La opinión de los agentes implicados en la información y gestión turística y cultural

Se ha citado que la valorización turística del patrimonio debe partir de la premisa de proponer metas concretas y viables que logren la eficacia y eficiencia de nuestros esfuerzos. Por ello es fundamental contar desde la fase de análisis con la participación de los distintos agentes sociales involucrados de un modo u otro en la planificación, gestión, mediación y ejecución de las posibles propuestas. Sólo a partir de la implicación directa, el diálogo y el consenso de los implicados se puede lograr la formulación de objetivos viables y “resistentes” a las circunstancias adversas que el proceso de planificación turística de los elementos patrimoniales y la creación de productos turísticos culturales pueden sufrir.

Varias han sido las vías de participación y debate que se han activado en este proyecto concreto, bien con la recolección de valoraciones de los implicados a través de cuestionarios técnicos que arrojaron información cuantitativa y cualitativa, objetiva y subjetiva. Así se hizo, por ejemplo, para obtener la opinión del “personal de frontera” en contacto con los visitantes en los puntos de información turística de toda la provincia, o con los responsables de museos y centros de

interpretación. Por la diversidad de casuísticas y la heterogeneidad de los municipios del área, el tratamiento participativo que se propició para los responsables técnicos de las áreas de turismo y cultura de los municipios del área, así como los representantes de otros colectivos empresariales, responsables políticos y técnicos vinculados a la gestión del patrimonio cultural y turístico del ámbito de la Costa Blanca, fue la convocatoria a mesas de trabajo temáticas y sectoriales, así como la realización de entrevistas en profundidad. Todo ello, debería complementarse con la participación activa de la sociedad civil, para obtener también la opinión de los usuarios finales de la actuación sobre los recursos patrimoniales con fines recreativos, pero, por razones presupuestarias y temporales, no pudo llevarse a cabo en el transcurso del plan.

2.4.1. Sobre la valoración del patrimonio cultural

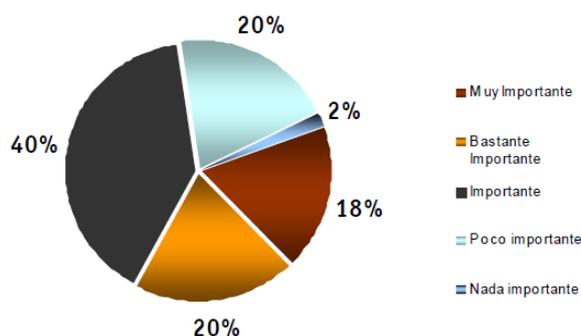
Aprovechando que la Comunidad Valenciana cuenta con una excelente red de oficinas de información turística, la red de tourist-info⁷, de las cuales 67 se encuentran en el ámbito de la Costa Blanca, se plantea la obtención de información primaria a través de un cuestionario de valoración del patrimonio cultural de cada municipio. Diseñado específicamente para conocer la opinión de los informadores turísticos, como personal de frontera que interactúa entre la demanda turística que solicita información y los recursos patrimoniales sobre los que se pregunta y de los que debe conocer su estado de conservación, accesibilidad, horarios, etc. puede aportar una visión ajustada, tanto sobre las motivaciones principales de la demanda que solicita información como sobre el estado actual de la oferta patrimonial del municipio en el que trabaja. Entre los objetivos que se plantean en este cuestionario se encuentra

- Obtener una valoración experta del informador turístico, que conoce el patrimonio cultural y se encuentra en contacto directo con la demanda.
- Analizar el grado de importancia que se concede al patrimonio cultural, identificando los recursos clave más solicitados.
- Comprobar la idoneidad del nivel de uso actual del patrimonio y la posible accesibilidad del visitante.
- Conocer la percepción del turista sobre el destino visitado *a priori* e identificar los elementos patrimoniales que suscitan un mayor interés.
- Identificar aspectos de mejora y detectar posibles actuaciones encaminadas a dicha mejora, la identificación de sinergias o la estructuración de posibles productos.

⁷ <http://www.comunitatvalenciana.com/tourist-info/0>

La respuesta fue altamente satisfactoria con 62 cuestionarios válidos, que avalan la representatividad de los resultados obtenidos. No obstante, el carácter subjetivo del cuestionario propició cierta dispersión en las respuestas, que puede relacionarse con la diversidad de municipios analizados. De entre los resultados de la muestra destaca el hecho de que en un 78% los informadores turísticos consideran que el patrimonio cultural es importante, en mayor o menor grado, para sus municipios; siendo mínimo el porcentaje que lo califica como poco o nada importante. Estas respuestas negativas, coinciden con municipios cuyo atractivo turístico se ha basado en el producto sol y playa, como es el caso de Benidorm o Alfaz del Pi⁸, o aquellos que han basado su desarrollo económico en la industria, como es el caso de Ibi o en la agricultura como son los municipios de la comarca del Bajo Segura, que además parecen haber apostado por un modelo turístico de corte residencial, a pesar de contar con algún elemento patrimonial, aunque de escasa relevancia.

Fig. 1: Grado de importancia del patrimonio cultural según los informadores turísticos de la Costa Blanca (2008).



Fuente Elaboración propia.

La información obtenida a través de los cuestionarios resultó valiosísima, por cuanto detectó no sólo el grado de importancia que de manera efectiva se concede a los elementos patrimoniales tanto desde el punto de vista técnico, como desde la demanda, sino el uso turístico efectivo que de estos elementos se realiza, en función del grado de estructuración de los servicios a él asociados y de la accesibilidad real de éstos. También se obtuvo información sobre el nivel de conocimiento previo de la oferta cultural de los destinos turísticos a partir de las solicitudes de los visitantes y la percepción *a priori* de los recursos locales. Finalmente, también a través de la

⁸ A pesar de que en éste municipio existan iniciativas para al musealización de la Villa romana del Albir como elemento complementario a la oferta principal.

muestra, se obtuvo información experta sobre las posibles actuaciones de mejora tanto en los propios elementos patrimoniales como en los accesos, servicios, posibles productos, etc.

2.4.2. Sobre la oferta museística de la provincia desde la perspectiva turística

En el ámbito de la provincia de Alicante puede hablarse de una amplia oferta museística de naturaleza e importancia muy diversa, articulada en su mayoría en torno a la temática arqueológica y etnográfica. De hecho, en buena parte de los municipios alicantinos existe un museo que reúne una parte, a veces sustancial, del patrimonio mueble local, pero en contadas ocasiones llega a articular una oferta recreativa actualizada y adaptada a las necesidades de la potencial demanda turística. Ha de citarse, no obstante, que en algunos casos la oferta museística llega a adquirir un papel relevante, en municipios como Elche, Alicante o Alcoi, en los cuales se ha apostado por la creación de un eje cultural museístico para potenciar un turismo urbano, diversificador de la oferta cultural y recreativa de la ciudad.

En la línea que viene describiéndose, como herramienta de investigación basada en el análisis y contraste entre las potencialidades del patrimonio -museístico en este caso- y su real uso turístico, se elaboró y explotó también un cuestionario, dirigido a los propios directores y gestores de museos, con el objetivo de descubrir si existe un planteamiento de los museos y centros de interpretación, orientado al visitante en cuanto a la provisión de servicios y actividades adecuados a una experiencia turística.

El grado de respuesta en este apartado rebasó el 40% del total solicitado (sobre 76 cuestionarios emitidos). El balance de resultados ofrece un panorama dispar, de luces y sombras muy acentuadas: Por una parte, se encuentra un grupo muy numeroso en el que se detecta una escasa orientación al visitante (turista-excursionista), con ausencia de oferta de visitas guiadas o señalética poco actualizada y escasamente adecuada a las técnicas de interpretación del patrimonio. La gestión a escala municipal, está en la explicación de esta situación en no pocas ocasiones, propiciando problemas relacionados con la escasa financiación disponible y con lo limitado de los recursos humanos implicados capaces de abordar en la debida forma las tareas de comunicación al público, estudios de visitantes, diseño de actividades dirigidas a segmentos específicos, accesibilidad más amplia, etc. Por otra, cabe mencionar la presencia de grandes museos (MARQ, MAHE, MAF, MACA, MUSA, entre otros), cuyo objetivo es ampliar los espacios para un nuevo uso museístico, con la incorporación de planteamientos renovados e innovadores capaces de ofrecer una imagen novedosa, diversa y de calidad en la oferta turística cultural, tanto a nivel local como provincial.

La respuesta mayoritaria de los responsables sobre la relación del museo con otros recursos turísticos del municipio, fue positiva (en 21 casos), valorando el hecho de la posible articulación de productos turísticos completos y la optimización de recursos económicos en distintos ámbitos. La realidad, sin embargo, muestra que el interés turístico que si duda poseen algunos de ellos, como institución cultural de proyección social del patrimonio en el territorio y polo articulador de posible rutas culturales no acaba de ser aprovechado adecuadamente.

Otras conclusiones sobre el grado de adecuación de esta oferta cultural clave en la activación de los recursos patrimoniales se relacionan directamente con lo expuesto y con las limitaciones presupuestarias que afectan al personal disponible y a la imposibilidad de acometer las tareas necesarias, por ejemplo, la escasez de estudios de las motivaciones del público visitante, más allá del carácter cuantitativo, la gestión alejada de las nuevas tendencias en museología que tome al visitante como protagonista (salvo excepciones), la limitada relación entre los objetos expuestos y los valores del patrimonio local, o el general grado de inadaptación de la oferta museística al entorno turístico en el que se encuentran sigue siendo todavía un reto que ha de ser atendido.

2.4.3. La visión de los técnicos implicados en la gestión del turismo cultural

La perspectiva de los agentes sociales, directa o indirectamente, implicados en la gestión turística del patrimonio cultural ha sido una pieza considerada como fundamental, tanto por la percepción integrada del destino que éstos poseen, como por su identificación de las debilidades y prioridades de actuación. De este modo, a la opinión de informadores y gestores de museos se quiso sumar la visión de técnicos y responsables, tanto del área de turismo como del ámbito de la gestión cultural, en los municipios más representativos del ámbito de la Costa Blanca.

Conocer la visión de las personas sobre las que recae la posible dinamización turística del patrimonio cultural, suponía un reto que debía enfrentarse a través del método de la entrevista personal que se desarrolló a partir de un cuestionario abierto común a todos ellos. Tomando un guión prefijado, que garantizase la homogeneidad y la posible comparación entre las respuestas obtenidas, pero presentado en cada caso con ligeras variaciones, se buscaba obtener información sobre aspectos relevantes como la percepción de estos responsables del turismo y cultura sobre el futuro a medio plazo del destino turístico tradicional, su visión sobre el verdadero potencial del turismo cultural en este ámbito, su apreciación sobre el grado de estructuración de los recursos y servicios para articular productos turísticos de naturaleza cultural, o su nivel de implicación personal en la propuesta de acciones concretas de dinamización turística del patrimonio,

Entre los principales resultados obtenidos en los cuestionarios a responsables y técnicos del área de cultura, turismo y responsables de empresas destacan varios hechos por la relevancia del enfoque territorial y la valoración de la singularidad como un activo con valor diferenciador para el territorio que aporta valor añadido a la visita del destino tradicional.

Aunque existe una confusión generalizada entre los conceptos de recurso cultural, oferta y producto turístico, en buena parte de los casos, el patrimonio cultural aparece como un elemento que puede y debe complementar al producto principal de sol y playa. Se incide de modo reiterado en el hecho de que el visitante no tiene un concepto de límite geográfico por lo que las actuaciones en materia de patrimonio cultural deben ir encaminadas a la creación de productos temáticos que superen los límites municipales.

Se es consciente de que se han producido avances significativos en la mejora y la recuperación del patrimonio cultural pero es general la opinión de que son muchas las actuaciones que quedan pendientes, como la recuperación de patrimonios en riesgo, continuar con los trabajos de señalización turística integral, incrementar los esfuerzos en la inserción de elementos interpretativos que faciliten la visita al patrimonio de forma individual: paneles, señalización adecuada, etc.

Dependiendo de los municipios se considera que el grado de uso turístico del patrimonio es insuficiente. Los recursos patrimoniales dependen a escala municipal del órgano gestor de los elementos patrimoniales, de forma que cuando se trata de áreas de competencia municipal separadas, cultura y turismo de forma independiente, son frecuentes problemas de gestión turística en cuanto a establecimiento de horarios por ejemplo, apertura al público y organización de actividades. En la misma línea, por lo general, no existe una coordinación entre áreas para ofrecer información integrada de las posibilidades que ofrece el municipio relacionadas con el patrimonio cultural, dependa o no del área de turismo.

Urgen medidas que mejoren la coordinación entre colectivos, instituciones y propietarios para paliar los graves problemas de accesibilidad que sufre el patrimonio cultural en general. Aunque se reconoce que existen temas patrimoniales que, adecuadamente organizados en forma de rutas territoriales podría aprovechar sinergias de varios municipios de la provincia de Alicante y de la Comunidad Valenciana (el modernismo, el patrimonio industrial, las fortalezas y castillos, etc.).

3. MÁS ALLÁ DEL ANÁLISIS Y EL DIAGNÓSTICO

El diagnóstico resultante de la síntesis de toda la información recogida, se estructuró a partir de un DAFO que agrupó las conclusiones en cuatro bloques temáticos: sobre la situación relativa del entorno Costa Blanca respecto al contexto turístico, sobre el estado de los recursos patrimoniales y la estructuración de la oferta turística patrimonial; el balance de la promoción del patrimonio cultural y, finalmente, sobre la política y gestión turística del patrimonio cultural.

El resultado en general lleva a un escenario poco halagüeño en el que las debilidades y amenazas muestran la necesidad de continuar el trabajo más allá del balance efectuado.

- La imagen turística de la Costa Blanca, y de la Comunidad Valenciana se asocia de forma excesiva al producto sol y playa, lo que puede ser negativo pues se han obviado a lo largo de décadas el potencial de sus recursos para el desarrollo del turismo cultural.
- Hasta la fecha los elementos del patrimonio cultural han sido infrutilizados como recursos con posible orientación turística.
- Escasean los productos turísticos culturales reales con orientación al público turista.
- Faltan profesionales capaces de combinar la gestión del patrimonio cultural en el entorno turístico de la Costa Blanca.
- Existe una confusión generalizada por parte de agentes implicados en la gestión turística del patrimonio cultural entre producto turístico y recurso turístico.
- Se detectan graves problemas de accesibilidad en el patrimonio cultural: recursos patrimoniales cerrados, horarios no adaptados a las necesidades de la demanda, la época del año o el grado de afluencia de visitantes.
- En la mayoría de municipios la ausencia de señalización direccional e informativa de los recursos patrimoniales supone un problema para el visitante.
- Inexistencia del uso de la interpretación del patrimonio en la comunicación del valor y significado del patrimonio cultural al público.
- Estado de conservación de los recursos patrimoniales en determinados municipios susceptible de mejora.

- Deficiente coordinación entre áreas de competencia municipales y provinciales en materia de turismo y patrimonio para la gestión turística de los recursos patrimoniales en ambas escalas de trabajo.
- Multiplicidad de temas, recursos y experiencias patrimoniales que repiten contenidos e iniciativas.
- Escasa coordinación entre agentes públicos y privados para la recuperación y rehabilitación de los recursos culturales.
- Falta de conexión temática entre los recursos culturales, presentándose al turista como hitos aislados.

No obstante, la colaboración de los agentes sociales en el proceso de captación de la información, conduce a pensar que existe un panorama plagado de oportunidades de futuro a partir de las potencialidades detectadas y aún no desarrolladas. A partir de las bases que argumentan la oportunidad y potencialidad de la activación de los recursos patrimoniales del destino Costa Blanca, pero reconociendo la dificultad que impone la dispersión temática y geográfica, o la precariedad presupuestaria para acometer proyectos de dinamización “universales”, se hace patente la necesidad de definir una solución intermedia que de forma efectiva facilite del desarrollo de la estrategia de Renovación territorial turística a partir del patrimonio cultural en el ámbito de la Costa Blanca. Con este fin, la definición de un número reducido de ejes territoriales temáticos, capaces de articular acciones estratégicas para generar una oferta de turismo cultural coherente con los valores y capacidades del territorio, se presenta como una vía de trabajo.

Para la toma de decisiones, evidentemente se han de considerar las variables del contexto turístico global y su proyección en estos destinos turísticos maduros como requisito imprescindible para la definición de las áreas de trabajo en ellas. La mayor fragmentación de los periodos vacaciones, el auge de los *short breaks*, la tendencia al turismo activo -aún en destinos tradicionales de ocio y descanso-, el incremento del consumo de cultura, o la búsqueda del turismo experiencial, contribuyen desde el lado de demanda potencial de modo favorable al proceso de activación y descubrimiento de los valores diferenciales patrimoniales.

4. VALORIZAR EL PATRIMONIO CULTURAL A PARTIR DE LA SELECCIÓN DE EJES TEMÁTICOS TERRITORIALES.

Seleccionar y priorizar temáticas de trabajo a partir de la relevancia y especificidad de los elementos más representativos del entorno territorial de la Costa Blanca, en un contexto de dispersión de los recursos y heterogeneidad de su estado de estructuración como productos, parece la metodología más indicada para conseguir la valorización del patrimonio cultural hasta su transformación en producto turístico cultural.

Partiendo de la existencia de una masa crítica suficiente de elementos patrimoniales y su grado de estructuración en cuanto al uso recreativo, su distribución territorial y accesibilidad respecto a los ejes funcionales o a los centros emisores, la opinión de los agentes implicados y, por supuesto, su adaptación a las tendencias del mercado y las nuevas pautas de consumo y disfrute de la demanda, se consideró oportuna la selección de seis ejes temático-territoriales sobre los que trabajar: Turismo arqueológico o arqueoturismo, Turismo industrial, Turismo patrimonial en el eje de los castillos del Vinalopó, Turismo enológico⁹, Turismo urbano y patrimonial, Turismo y museos¹⁰.

De entre ellos, es de destacar la singularidad el eje temático del turismo arqueológico, por la profusión, calidad y grado de estructuración de algunos productos culturales, o por coherencia histórica y geográfica. También resulta fundamental la incorporación de la ruta de los castillos del Vinalopó, que destaca de entre otros grupos de castillos de la provincia de Alicante por hilvanar un eje histórico cohesionado y afín. La oportunidad que supone el activar un tipo de recursos que responden a las preferencias de la demanda y que pueden generar una experiencia satisfactoria a través de la interpretación de su naturaleza, tal es el caso del turismo industrial.

Ello no implica que en el ámbito de la Costa Blanca no se puedan reconocer también otros ejes temáticos de enorme interés para su desarrollo y puesta en marcha. Es tal la riqueza y variedad de los recursos patrimoniales de este ámbito que la selección supuso una reflexión intensa sobre los temas que, en principio, podrían tener un más sencillo encaje en la actual oferta de la Costa Blanca. Temáticas como el desarrollo de una red de municipios del modernismo, el territorio de los moriscos en la montaña alicantina, e incluso presentar una ruta relacionada con la guerra civil en tierras alicantinas, cuya relevancia en los últimos días de la contienda la haría enormemente interesante, son algunos de los argumentos que, en esta ocasión, no ha podido ser

⁹ El desarrollo de la ruta del turismo enológico se desestimó dentro del proyecto, dado que los municipios vitivinícolas de la provincia se encuentran ya trabajando en forma asociada para el desarrollo de la ruta del vino con ACEVIN.

¹⁰ Estos dos últimos ejes de trabajo identificados, quedarán para su desarrollo en etapas posteriores.

tratados, pero que sin duda presentan un potencial turístico notable, atendiendo tanto a la calidad de los recursos presentes como a la relevancia y oportunidad temática que destilan.

4.1. Jerarquización y consenso para la toma de decisiones

La metodología empleada en la estructuración de cada uno de estos ejes ha sido diferente debido a su naturaleza también diversa. No obstante, partimos del análisis realizado en las primeras fases del proyecto, en las que la información ofrecida por el trabajo de campo y la síntesis documental, junto a los resultados ofrecidos por los informadores turísticos, las entrevistas cualitativas realizadas a los gestores y responsables de las áreas de cultura y turismo de los municipios, el análisis de la oferta museística, además de otras fuentes directas, conformaron una base fundamental a partir de la cual definir los ejes temáticos base para su posterior desarrollo a partir de la redacción de informes sectoriales pormenorizados.

A pesar de la variedad, en cada uno de estos informes sectoriales, se establecieron una serie de estrategias de trabajo-base homogéneas, entre las cuales el trabajo de campo y las visitas técnicas han supuesto el pilar central sobre el que construir el argumento en torno a la ruta. Obviamente, el reconocimiento directo de los recursos y su contexto para comprobar su grado de estructuración de servicios era fundamental, como también lo fue la realización de entrevistas personales a responsables de establecimientos o empresas relacionados. Incluso se ha llegado a emplear la técnica del cliente misterioso o “mystery shopper”, propia de las estrategias de la empresa privada, para comprobar in situ la calidad de los servicios y la viabilidad de una posible ruta conjunta por los centros urbanos más relevantes de la provincia.

La integración de la opinión cualificada de los agentes sociales relacionados con el desarrollo y puesta en marcha de algunas de las propuestas clave completa las argumentaciones técnicas con la convocatoria de mesas técnicas de trabajo temáticas. La puesta en práctica de acciones propias de la planificación turística participativa ha supuesto un hecho destacado que se inserta en las nuevas tendencias de planificación participativa. A nuestro entender, una mayor participación en el proceso de definición de los objetivos de la planificación turística conduce a las mejores decisiones y, por ello, se propuso el desarrollo de estas mesas de trabajo, empleando estas convocatorias para poner el énfasis de las propuestas en la movilización de los apoyos, pues entendemos que el éxito de todo este proceso se mide más por la consecución de los objetivos que han sido consensuados entre los implicados en la actividad turística que por el desarrollo de acciones propuestas desde un equipo técnico más o menos comprometido.

Según este enfoque, el éxito del proyecto y la viabilidad de las acciones propuestas debería medirse a través del consenso en las propuestas finales y sus implicaciones en los municipios de referencia, de ahí que el desarrollo de estas mesas de trabajo haya supuesto para el proyecto la pieza fundamental que aúna y da cohesión al resto de tareas desarrolladas en las demás fases.

La elección de los temas de referencia se realizó teniendo en cuenta una serie de factores de entre los cuales es de destacar tanto la relevancia de los posibles productos turísticos resultantes y la abundancia de los recursos de referencia capaces de conformar las nuevas ofertas culturales, como la visibilidad de las posibles acciones inmediatas. Con esta selección temática, se pretendía conseguir además que los resultados pudieran generar un efecto ilusionante entre la población y entre los propios agentes turísticos y culturales, capaz de generar una corriente de arrastre que activase otros recursos patrimoniales del entorno que, por imitación del posible éxito cercano, iniciasen la senda de la activación turístico-recreativa.

Finalmente, los temas que fueron desarrollados en estas mesas de trabajo piloto fueron: la ruta de los castillos del eje del Vinalopó, el potencial desarrollo del arqueoturismo en la provincia y la mesa turismo industrial en los distintos ejes productivos de Alicante. Todas contaron con un notable éxito de participación, y cada una de ellas se cerró con un alto grado de satisfacción por parte de los asistentes, así como con un notable interés por parte de todos los participantes en que la tarea de dinamización recreativa de los recursos patrimoniales iniciada en estos encuentros prosiguiera en el tiempo, asumiendo incluso compromisos económicos si fuera necesario y, desde luego, adhiriéndose de manera activa a las propuestas de nuevas rutas culturales para la Costa Blanca.

Lo más destacable del desarrollo de esta estrategia de trabajo basada en la colaboración activa de los agentes implicados, más allá del más que aceptable nivel de participación, fue el nivel de implicación de los presentes: concejales y técnicos de turismo y cultura, gestores de monumentos y empresas, responsables de museos y fundaciones, entre otros, que en estas sesiones de contraste y diálogo contribuyeron de manera efectiva a una mejor definición del estado de estructuración de la oferta, y llevaron a un diagnóstico ajustado que sirviera como base para la posterior toma de decisiones para la construcción de las posibles rutas y productos de base patrimonial.

Tras el diagnóstico participativo y consensuado, las mesas se cerraban con la propuesta de una serie de acciones, algunas a sugerencia del propio equipo de trabajo, pero -sobre todo- fruto del consenso de todos los participantes, representantes públicos y privados de las localidades a integrar en las futuras rutas. Cabe destacar al respecto, la percepción unánime de que la mejor estrategia de renovación de los destinos maduros y la activación en el proceso de otras áreas

emergentes a partir de la creación de nuevos productos turísticos de base patrimonial no debe surgir de la competencia entre los municipios de la propia región, a pesar de la posible semejanza entre los recursos a activar, sino de la colaboración conjunta para obtener la mejor situación en un mercado turístico global que se asume enormemente competitivo. A pesar de la existencia de una posible competencia entre poblaciones muy próximas y la concurrencia de intereses de éstas, en estas mesas se concluyó que no es contradictorio el planteamiento de acciones coordinadas, en aras a optimizar los resultados de inversiones y esfuerzos reduciendo costes.

4.2. Caminar hacia la gestión

Más allá de las propuestas consensuadas que surgen de la colaboración y cooperación a lo largo de la fase propositiva, es preciso llegar a definir no sólo líneas de trabajo para la adecuación y coordinación de los recursos, sino también la definición de estrategias de gestión operativas para que los objetivos pactados puedan hacerse realidad. La implicación de las instancias públicas y el sector privado es fundamental. Por esta razón, será preciso articular mecanismos de gestión de los futuros productos, a partir de distintas estructuras mixtas, sean consorcios, patronatos o plataformas más ágiles y operativas como clubes de producto.

En cualquier caso, lo que parece evidente es que el marco de trabajo para la dinamización turística en forma de ejes temáticos territoriales, que además atañe a varios municipios de la provincia, de signo político diverso e idiosincrasias locales también diferentes, ha de ser liderado y coordinado por una institución pública del turismo alicantino, en este caso el Patronato Provincial de Turismo Costa Blanca, dependiente de la Diputación de Alicante y debería partir de un enfoque estratégico y participativo. Las nuevas propuestas de activación de patrimonio cultural de la Costa Blanca pueden y deben buscar el éxito o liderazgo en el mercado turístico y, por tanto, la perspectiva de trabajo debe ser permanentemente adaptativa en la asunción de que la demanda es dinámica y cambiante y, por supuesto, las propuestas deben contemplar el hecho clave de que las acciones deben realizarse siempre con una orientación hacia el cliente, como receptor final de nuestra propuestas.

5. BIBLIOGRAFÍA

AGARWAL, S. (2002): “Reestructuring seaside tourism. The resort lifecycle”, en *Annals of Tourism Research*. Vol 29, nº 1, pp. 25-55.

ANTÓN, S. (2004): “De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral”, en *Papeles de Economía Española*, nº102. pp 316-333.

ANTÓN, S. (2010): “Dinámicas de reestructuración de los destinos turísticos litorales del mediterráneo. Perspectivas y condicionantes”, en *Renovación de destinos consolidados*. XII Congreso Internacional de Turismo Universidad y Empresa 2010. pp.23-40

BUTLER, R. (1980): “The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for the management of resources”, en *Canadian geographer*, 24, pp. 5-12.

HAYWOOD, M. (1986): Can the tourist area cycle of evolution be made operational? en *Tourism Management*, nº 7. Pp. 154-167

NAVALON, R.; RICO, E. (2008): Plan de valorización del patrimonio cultural de la Costa Blanca. Primera fase. Patronato provincial de turismo Costa Blanca. Inédito. 219 pp.

NAVALÓN, R.; RICO, E. (2010): Estrategias de futuro para el destino tradicional de la Costa Blanca: el Plan de Valorización turística del patrimonio Cultural de la provincia de Alicante. XI Reunión del grupo de trabajo de la AGE Turismo, ocio y recreación. Inédita. Madrid, 2010.

PERLES, J.F. (2010): “Las agencias de desarrollo local y l valorización de productos en la reestructuración de destinos turísticos maduros de sol y playa: el caso de Calp”. En *Renovación de destinos consolidados*. XII Congreso Internacional de Turismo Universidad y Empresa 2010. pp. 153-189

RICO, E.; NAVALÓN, R. (2010): “Accesibilidad y uso turístico del patrimonio cultural en la Costa Blanca: la ruta de los castillos del Vinalopó”, en *Renovación de destinos consolidados*. XII Congreso Internacional de Turismo Universidad y Empresa 2010. Pp. 743-762.

VERA, J.F.; BAÑOS, C. (2010): “Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 53, pp329-353.

RECURSOS ELECTRÓNICOS:

CHÍAS, J. (2003): “Del recurso a la oferta Turístico-cultural: catálogo de problemas”, I Congreso Internacional de Turismo Cultural. Granada, 2002. Consulta en el Portal Iberoamericano de Gestión Cultural: “Turismo y Cultura”, en *www.gestioncultural.org*

http://www.costablanca.org/DatosBD/descargas/45425_es_MemoriaPatronato.pdf

<http://www.comunitatvalenciana.com/tourist-info/0>

MITC Y FEMP (2008): Modelos de gestión turística local: principios y prácticas. 136 pp.

<http://www.femp.es/files/566-679-archivo/Manual.pdf>