

Buitrago Esquinas, E.M. y Blancas Peral, F.J. (2004). *La Política Turística: una Visión Estratégica. El Caso de Sevilla*, I Congreso Internacional Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el Siglo XXI-Osuna, ISBN: 84-688-8824-9.

LA POLÍTICA TURÍSTICA: UNA VISION ESTRATEGICA. EL CASO DE SEVILLA

Eva María Buitrago Esquinas, esquinas@us.es, Universidad de Sevilla
Francisco Javier Blancas Peral, fjblaper@dee.upo.es, Universidad Pablo de Olavide

ABSTRACT

El **objetivo** de este trabajo es descubrir y caracterizar la *intervención óptima del sector público en el mercado turístico a escala local* y, basándonos en estos postulados de intervención óptima, *evaluar* las actuaciones que se vienen realizando en el *municipio de Sevilla* en los últimos años.

Para ello, partimos del concepto de política turística como rama de la política económica. Con el fin de justificar la intervención pública en el sector turístico, analizaremos los “fallos del mercado” y las funciones del sector público que de ellos se derivan para su solución. Llegados a este punto trataremos de asignar dichas funciones a los diversos niveles territoriales de actuación, centrándonos en el ámbito local que es el que nos ocupa y en la planificación estratégica como la herramienta que consideramos más adecuada. Una vez realizado esto, expondremos los puntos más destacados de las actuaciones de los entes locales con competencias turísticas en el municipio de Sevilla en los últimos años. Para finalizar, trataremos de evaluar dichas políticas y ofreceremos nuestras recomendaciones para optimizar los resultados.

1. INTRODUCCIÓN.

Existen distintas conceptualizaciones de **Política Económica** en función de las diversas escuelas que se han dedicado a su estudio¹. No obstante, la mayor parte de ellas comparten una serie de **elementos definitorios** comunes:

1. Existencia de una *autoridad* que la realice. Esta autoridad puede ser desde una administración local a una supranacional.
2. Esta autoridad realizará una *intervención deliberada* en la actividad económica. Normalmente, en una economía de mercado esta intervención se justifica en la existencia de “fallos del mercado” y su intensidad está muy condicionada por los juicios de valor de los políticos y por las circunstancias económicas y sociales en que se desarrolla.
3. Dicha intervención debe plantear una serie de *finés generales* (en las sociedades democráticas actuales: justicia, libertad, equidad) que guíen todas las actuaciones y, concretarlos en unos *objetivos económicos* (desarrollo, crecimiento económico, redistribución de la renta, empleo, estabilidad de precios y equilibrio externo).

¹ Debido a su carácter normativo y práctico, la Política Económica ha sido considerada desde varias ópticas. Por un lado, como disciplina autónoma en el estudio científico de la economía: *ciencia empírica, social y normativa*. En esta línea se encuentran autores tan relevantes como: Di Fenizio, Hutchison o Myrdal. Por otro, como *actuaciones deliberadas* de las distintas *administraciones* en el terreno económico para la consecución de determinados *finés* empleando una serie de *instrumentos*. En este caso, se identifica la política económica con la praxis. Entre los autores que han defendido esta concepción destacan: Kirschen, Meynaud y Figueroa. Existen múltiples definiciones en este sentido, de las que podemos extraer los siguientes elementos distintivos: *decisión de una autoridad, carácter deliberado de dicha decisión, elección de unos finés u objetivos y, elección de los medios más adecuados para lograrlos*.

4. Finalmente, la autoridad debe prever una serie de *instrumentos* (instrumentos monetarios, fiscales, regulaciones y controles directos e instrumentos de equilibrio externo) que pueda manipular para el logro de tales fines y objetivos.

Definida de este modo, la política económica es una disciplina muy amplia, por lo que se hace conveniente **clasificarla**:

1. En función de los objetivos perseguidos, dando lugar a las *políticas finalistas*: política de desarrollo, política de crecimiento, política de empleo, etc.
2. En función de los instrumentos utilizados, dando lugar a las *políticas instrumentales*: política monetaria, política fiscal, etc.
3. En función del sector económico al que vaya dirigida, dando lugar a las *políticas sectoriales*: política agraria, política industrial, política comercial, política turística, etc.

Así, podemos situar la **política turística** dentro de las *políticas económicas sectoriales* y definirla como:

La intervención deliberada de las autoridades en la actividad turística sobre la base de unos fines y objetivos establecidos por éstas, utilizando para ello los instrumentos más adecuados.

Es una política sectorial puesto que está formada por un conjunto de políticas instrumentales (monetaria, fiscal, de rentas, etc.) que actúan simultáneamente sobre la actividad turística para el logro de los distintos objetivos (desarrollo, crecimiento, empleo, etc.) concretados a este sector. A pesar de ello, es notablemente más compleja que otras políticas sectoriales que hacen referencia a la producción de bienes materiales. Esto es debido a la falta de delimitación del turismo como actividad productiva, ya que incluye una importante y heterogénea cantidad de actividades, como comprobaremos en el siguiente apartado. Ello nos conduce a que el número de agentes que intervienen en la política turística sea muy superior a los que lo hacen en otras políticas y que, por lo tanto, su *coordinación* sea más difícil. Participan las administraciones turísticas en sus distintos niveles (central, autonómico y local), otras administraciones públicas no relacionadas directamente con el turismo (Ministerio de Medio Ambiente, de Fomento, etc.) y diversidad de agentes privados (hosteleros, transportistas, agentes de viajes, guías, animadores, etc.).

2. LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, LOS FALLOS DEL MERCADO TURÍSTICO Y LAS FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO.

El **turismo** incluye actividades que van, desde la práctica de aventuras a la estancia en balnearios, pasando por la visita a museos y monumentos, la asistencia a congresos o el disfrute del sol y la playa; lo realizan jóvenes y mayores, eligen para alojarse desde hoteles hasta camping o albergues y, consumen, desde productos típicamente turísticos hasta productos de uso común. Por todo ello, podemos afirmar que el turismo es una *actividad humana* (desarrollada por y para el hombre) muy *compleja y heterogénea*. A pesar de estar incluido dentro del sector servicios, el turismo tiene un marcado *carácter multisectorial* al incluir actividades de muy diversa naturaleza. Por este motivo es difícil definirlo en función de los productos y servicios generados², y hay que optar por hacerlo por el lado de la demanda: más que un sector es una *combinación de bienes y servicios que se le suministran a los viajeros*. Lo que identifica al turismo no es la naturaleza del producto ofrecido, sino las

²La mayor parte de los sectores productivos se definen por el lado de la oferta; en este sentido, el sector automovilístico se define como tal por el producto ofrecido: el automóvil. El turismo, por el contrario, es un tipo de *demanda* que afecta a distintos sectores (hostelería, restauración, transportes, alimentación, etc.) que, a su vez, tienen componentes turísticos y no turísticos en su demanda. Como hemos

características de sus consumidores. En este sentido, en la Conferencia Internacional sobre las Estadísticas de los Viajes y del Turismo (Ottawa, junio de 1991) se acuerda la siguiente definición:

"El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos" (Organización Mundial de Turismo, 1991).

De este modo, el turismo se *caracteriza* por: incluir un conjunto de actividades (actividad multisectorial), ser realizado por las personas (actividad humana), durante sus estancias fuera de su residencia habitual (debe existir un desplazamiento), por diversos motivos (el motivo del viaje no sirve como criterio delimitador del turismo. El turismo no sólo incluye los viajes de ocio). Estas características condicionan pues la política turística que finalmente se desarrolla en una determinada zona. Pero, ¿por qué se hace necesaria la actuación del sector público en la actividad turística?. Tradicionalmente existe un acuerdo más o menos amplio entre los teóricos de la economía en cuanto a los principales **"fallos del mercado"** que justifican la intervención pública:

1. El mercado no garantiza por sí sólo la libre competencia. En la mayor parte de las ocasiones en los mercados se producen situaciones en las que las empresas, al disponer de un poder excesivo, pueden influir en los precios y generar situaciones desfavorables para el consumidor, trabajador o empresario. El caso más grave se da en los monopolios. En estos casos el sector público debe intervenir regulando los mercados (la competencia, las condiciones laborales, los derechos del consumidor, la propiedad, etc.) para hacerlos más eficiente y equitativos; justificándose así su **función reguladora**.

El *mercado turístico* ha estado, desde sus orígenes, muy dominado por touroperadores que funcionan como verdaderos monopolios generando: importantes barreras de entrada, guerras de precios, especulación inmobiliaria, etc. Todo ello, ha limitado notablemente los posibles efectos positivos de la actividad turística y justifica la intervención del sector público en sus distintos niveles administrativos para garantizar la libre competencia. Esta función reguladora se *instrumentaliza* a través de normas de obligado cumplimiento, complementados con estímulos para que sean acatadas (certificados de calidad, subvenciones o exenciones fiscales a aquellas empresas que cumplan unos estándares medio ambientales, de condiciones de trabajo, de comercialización, etc.). Ambos instrumentos deben acompañarse de un adecuado sistema de control y sanción

2. Existencia de bienes públicos. Las características de los bienes públicos (la no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de exclusión) hacen que el mercado no sea el modo más eficiente de asignarlos ya que lo haría de forma insuficiente; por lo tanto, se hace necesaria la **función asignadora** del sector público.

En el *mercado turístico* encontramos numerosos ejemplos de bienes públicos, cabe destacar: la mayor parte de las infraestructuras y de los servicios públicos o la promoción. La construcción de infraestructuras de acceso rápidas y de calidad, la limpieza de una ciudad o playa, la seguridad ciudadana, etc. benefician a todo el mercado turístico de una zona independientemente de que una empresa concreta colabore o no a financiarlo. La promoción de una zona repercute sobre todas las empresas que trabajen en ese territorio con independencia de que hayan contribuido a ella o no. De este modo, el mercado turístico necesita la intervención del sector público para garantizar la correcta asignación de estos bienes públicos. Los *instrumentos* más usuales para la ejecución de esta función corresponden a la política fiscal: la intervención directa del sector público construyendo él mismo estos bienes (gasto público) o estimulando a la iniciativa privada (con subvenciones o exenciones fiscales) para que acometa dichas obras.

señalado, las carreteras, los puertos, aeropuertos, restaurantes, cafeterías, supermercados, etc. son usados tanto por motivos turísticos como

3. Existencia de externalidades positivas y negativas. El comportamiento de determinados agentes económicos provoca efectos positivos y negativos sobre terceros, que distorsionan la asignación de recursos en el mercado. Al igual que en los puntos anteriores, la existencia de dichas externalidades justifica la **función reguladora y asignadora** del sector público.

El *turismo* puede generar numerosas externalidades positivas y negativas en la zona en la que se desarrolla al ser un sector que produce fuertes impactos económicos, medioambientales y sociales; todo depende de las características concretas del *modelo turístico* que se haya elegido. Así un modelo cuantitativo (donde es más importante la cantidad de turistas que se atraiga que la “calidad” de los mismos; es decir, que los ingresos y el empleo que generen, su respeto por la sociedad y el medio ambiente que visitan), intensivo y centrado en una única tipología, puede causar graves externalidades negativas. Estas externalidades actúan sobre: la economía de la zona, al hacerla depender en exceso de una única actividad económica muy cambiante y; sobre los recursos naturales y la sociedad receptora, al atraer un gran número de turistas a los que poco les interesa estas variables y que, por lo tanto, pueden llegar a destruirlas. Por otro lado, si se potencia la implantación de un modelo cualitativo (donde sean más importantes las características y los impactos que causen los turistas que la cantidad de los mismos) y un modelo diversificado (donde se ofrezcan distintos productos turísticos repartidos de una forma más o menos homogénea en el espacio y tiempo considerados), se pueden llegar a producir importantes externalidades positivas sobre la economía, el medio ambiente y los recursos culturales y sociales de la zona. En este caso, al potenciar un turismo sostenible estaremos implantando una actividad económica estable y con incentivos para proteger los recursos sociales, culturales y medio ambientales en los que se sustenta. La elección de uno u otro modelo depende de las circunstancias de la zona y de las ventajas competitivas de las que disponga en cada momento de su proceso evolutivo. Así, si se está ante un modelo más o menos cuantitativo, el sector público debe intervenir para potenciar las externalidades positivas y evitar las negativas. De este modo, una vez más se hacen necesarias las funciones reguladoras y asignadoras de las autoridades turísticas. Una de las *herramientas* más eficientes para la ejecución de tales funciones es, como analizaremos en el siguiente apartado, la planificación estratégica. En este sentido, el sector público, debe coordinar e integrar los intereses de los distintos agentes implicados, valorar la situación de la zona y elegir el modelo de desarrollo turístico más adecuado. Una vez elegido, debe impulsarlo, orientarlo y ordenarlo. Esto se hará a través de instrumentos como las normas de obligado cumplimiento, de estímulos a la iniciativa privada o con la intervención directa del sector público convirtiéndose en constructor de infraestructuras o empresario turístico.

4. El mercado no distribuye equitativamente los recursos. Este hecho justifica la **función redistributiva**³ del sector público en cuatro sentidos: redistribución temporal, espacial, sectorial y personal de la renta. En el mercado turístico la problemática es la siguiente:

- *Redistribución temporal.* La actividad turística está muy influenciada por factores climáticos y por la organización de los periodos vacacionales, lo que provoca que este muy concentrada en ciertos meses del año (normalmente en los estivales). Esta estacionalidad complica la maximización de la eficiencia de la infraestructura turística y la planificación del tamaño óptimo de una empresa (puesto que queda infrautilizada en unos meses y sobreexplotada en otros), este hecho se ve agravado por la imposibilidad de almacenar la producción turística. Por otro lado, la estacionalidad perjudica gravemente el mercado de trabajo en el sector turístico puesto que: genera importantes

por otros no vinculados a esta actividad; por lo que se hace muy difícil su medición.

bolsas de desempleo estacional, dificulta la aparición de profesionales cualificados a los que no les interesa formarse en una actividad en la que únicamente pueden trabajar unos meses y, todas estas características propician la extensión de la economía sumergida. El *instrumento* más utilizado para solucionar este problema es la diversificación de la actividad turística; de modo que se potencien en una misma zona varias tipologías turísticas complementarias. Así, el turismo de sol y playa de una zona costera puede desestacionalizarse si se complementa con el turismo de congresos ya que este suele desarrollarse fundamentalmente en meses no estivales. En este caso, el sector público podría asumir o participar en la construcción de un palacio de congresos y en la promoción de esta nueva tipología.

- *Redistribución espacial.* La actividad turística parte de la existencia de unos recursos singulares localizados en zonas concretas que ejercen su atracción sobre unos individuos que se desplazan de su residencia habitual. Esto hace que la mayor parte de la infraestructura turística se concentre en estas zonas, en torno a estos recursos, generando importantes desequilibrios territoriales y poniendo en peligro su sostenibilidad. Así nos encontramos con problemas de congestión en unas áreas (especulación inmobiliaria, insuficiencia de servicios públicos, ruido, tráfico, colas, etc.) que pueden llegar a destruir la propia actividad turística y, con problemas de despoblamiento en otras. De este modo, el sector público debe intervenir para redistribuir de una manera más homogénea la actividad turística en el territorio considerado, calculando y haciendo cumplir la capacidad de carga de cada recurso⁴.
- *Redistribución sectorial.* En numerosas ocasiones la actividad turística se ha centrado, de manera exclusiva, en la explotación de un único atractivo (la playa o un conjunto monumental entre otros), lo que ha generado una excesiva dependencia que puede poner en peligro la actividad ante una crisis del segmento explotado. Por ello, el sector público debe intervenir con el objetivo de diversificar el turismo, de modo que en un mismo territorio se puedan desarrollar varias tipologías que se complementen (potenciar el turismo deportivo junto con el de sol y playa o el de negocios con el cultural). Como venimos señalando, con un modelo turístico diversificado se colabora a: desestacionalizarlo, a reducir los impactos de una posible crisis en un segmento, a incrementar la estancia media del turista y los ingresos que genera.
- *Redistribución personal.* Generalmente el mercado no distribuye la renta de manera homogénea entre los distintos individuos que participan en el proceso productivo, generándose situaciones de falta de equidad que el sector público debe tratar de corregir. Así, por ejemplo, en el mercado turístico existen numerosas cadenas hoteleras y touroperadores que actúan prácticamente como monopolios, poniendo en peligro las pequeñas empresas familiares. En este caso el sector público puede intervenir de dos formas: regulando para evitar las posibles prácticas colusorias de la competencia (como ya hemos señalado en el primer punto) y redistribuyendo la renta, normalmente a través de instrumentos fiscales de ingresos y gastos públicos.

5. La economía presenta comportamientos cíclicos y el mercado, por sí sólo, no garantiza que se puedan superar las crisis del modo más eficaz; por ello, se justifica la **función estabilizadora** del sector público. En el

³ En este punto, los juicios de valor de los responsables políticos son decisivos a la hora de decidir el grado de intervención.

⁴La Organización Mundial de Turismo define la capacidad de carga turística como el número máximo de turistas que pueden ser recibidos en un destino, sin dañar la calidad del medio natural, económico y sociocultural.

mercado turístico este hecho es especialmente relevante ya que estamos ante una actividad muy sensible a los cambios de renta y a los conflictos económicos, sociales o políticos que pueda sufrir una zona, por lo que se hace fundamental la intervención pública para fidelizar los clientes y buscar alternativas en casos de crisis.

6. En la realidad la información es incompleta, lo que genera importantes ineficiencias en el mercado ya que los agentes que en él operan no conocen todas sus posibilidades. De este modo justificamos la **función informadora** del sector público. Si nos centramos en el mercado turístico, se debe intervenir con varios objetivos. Por un lado, para garantizar la existencia de un sistema estadístico fiable y homogéneo para el área considerada. Por otro, para ofrecer estudios de mercado y diagnósticos que puedan guiar tanto la actividad del sector público como la del sector privado. También es importante normalizar la señalización turística y los estándares de calidad. Finalmente, la función informadora puede orientarse hacia la promoción turística, en el sentido de integrar las distintas iniciativas y ofrecer una imagen global y coherente de la zona.

De este modo, a partir de los fallos del mercado turístico, hemos justificado la necesidad de intervención por parte del sector público con las funciones: reguladora, asignadora, distribuidora, estabilizadora e informadora, para garantizar el correcto funcionamiento de dicho mercado. No obstante, dado que el sector público también comete fallos (incrementos desproporcionados en el gasto, excesiva burocracia, rigidez, distorsiones en determinados mercados, entre otros) es importante incluir la **función de control** para tratar de evitarlos e incrementar la eficiencia de sus actuaciones. Por otro lado, como venimos señalando, el sector público debe completar sus actuaciones con la **función de coordinación**. Es necesario que integre y coordine: los intereses del sector público y privado, las actuaciones de las autoridades turísticas en sus diversos ámbitos territoriales y las acciones de las instituciones no turísticas pero vinculadas directa o indirectamente con el sector. Así, debe crear y potenciar el óptimo aprovechamiento de canales de comunicación entre estos colectivos.

En el cuadro 1 hemos tratado de resumir los principales fallos del mercado turístico, las funciones que debe cumplir el sector público y los objetivos e instrumentos más adecuados para cada una de ellas. Como podemos observar, la mayor parte de estas intervenciones son estructurales y, por ello, utilizan instrumentos fiscales, regulaciones y de control directo.

CUADRO 1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO TURÍSTICO.

FALLOS DEL MERCADO/ FALLOS DEL SECTOR PÚBLICO	FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO/OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
Ausencia de competencia perfecta	Función reguladora/ Proteger a los consumidores, trabajadores y empresarios.	- Normas de obligado cumplimiento - Estímulos para las “buenas prácticas” - Control – sanción
Existencia de bienes públicos	Función asignadora/ Garantizar la correcta asignación de bienes públicos	- Intervención directa del sector público - Estímulos a la iniciativa privada
Existencia de externalidades - Positivas - Negativas	Funciones asignadora y reguladora/ Potenciar la externalidades positivas-evitar las negativas	Planificación: - Regulaciones - Estímulos a la iniciativa privada - Intervención directa
Distribución de la renta poco equitativa: - Temporal - Espacial - Sectorial - Personal	Función redistributiva/ - Desestacionalizar - Ordenación del territorio - Diversificación del turismo - Redistribución personal	Instrumentos fiscales, regulaciones y controles directos.
Existencia de ciclos económicos	Función estabilizadora/ Fidelizar-	- Normas de calidad

	Diversificar	- Estímulos fiscales
Información imperfecta	Función informativa/ Garantizar una información adecuada: - Promoción - Diagnósticos/ estudios de mercado/ estadísticas - Señalización-información en sitio	- Gasto público (organización de eventos, asistencia a ferias ..., creación de centros de investigación). - Normalización. - Estímulos a la iniciativa privada
Fallos del sector público (burocracia, rigidez, ineficiencia)	Función de control/ Garantizar la eficiencia del sector público	- Normas-Inspección-sanción - Nuevas formas de gestión-estímulos
Dificultades de coordinación	Función de coordinación/ Garantizar la correcta participación de todos los agentes	- Creación de lugares de encuentro y discusión. - Mediación

Fuente: Elaboración propia.

Todas estas funciones las debe realizar el sector público en sus distintos ámbitos territoriales (supranacional, nacional, regional y local); aunque, por sus características específicas, cada uno de ellos sea más eficiente para un determinado cometido. Dado que el objetivo de este trabajo no es el análisis de las funciones de los diversos ámbitos territoriales, nos centraremos únicamente en los dos casos extremos:

1. Así, en general, los **niveles supranacionales** aportan una visión global de los problemas y los recursos humanos y financieros necesarios para afrontarlos. En este sentido, son más eficientes para:

- Establecer los *fines generales* de la actividad turística dentro de un marco territorial más amplio, de modo que el modelo que se potencie en el área considerada se gane en coherencia.
- *Redistribución de fondos* en el territorio para la consecución de tales fines.
- *Promocionar* la imagen global del territorio supranacional tratando de: integrar los intereses de las diversas áreas que lo componen (siempre respetando las particularidades de cada una) y creando rutas que incluyan varias de estas áreas.
- Promover y participar en la financiación de aquellas *infraestructuras* que afecten a más de una unidad territorial menor, por ejemplo, la creación de redes transnacionales de transporte.
- *Homogeneizar* las definiciones turísticas, la información estadística, la señalización, los estándares de calidad y, en definitiva, la normativa que regule la actividad de manera global.
- Coordinar y financiar o cofinanciar las *investigaciones* de interés general.

2. Por otro lado, el **nivel local** ofrece como ventajas: la mayor proximidad y, por lo tanto, el mejor conocimiento de la zona considerada y las mayores posibilidades de movilizar a su población; la mayor flexibilidad y las mejores posibilidades de control de su gestión. Por ello, es más eficiente para:

- Elaboración de *diagnósticos* concretos sobre la situación de su ámbito territorial.
- Concreción de los *fines generales* planteados por la autoridad supranacional basándose en dichos diagnósticos.
- Elegir el *modelo* adecuado para la consecución de dichos fines, teniendo en cuenta las conclusiones del diagnóstico previo.
- *Impulsar, orientar y ordenar los recursos* de la zona para la implantación del modelo. En este punto, es fundamental la *ordenación del territorio* y la planificación urbanística.

- *Promoción* de las particularidades de la zona, dentro de la cual puede ser una buena herramienta la organización de eventos que den a conocer los atractivos con los que cuenta.
- *Dinamización y movilización* de los recursos de la zona, para lo que es fundamental la *formación y motivación* de los recursos humanos.
- *Coordinar e integrar* los intereses de los distintos agentes económicos y sociales implicados, tanto públicos como privados.
- Promover y financiar o cofinanciar las *infraestructuras locales* necesarias.
- Ofrecer unos *servicios públicos* (agua, transporte, limpieza, seguridad, etc) de calidad adecuados a las necesidades de la población de la zona y de los turistas.
- Ofrecer *información* turística a nivel local.

Las principales dificultades a las que se enfrentan las autoridades locales son: las insuficiencias de recursos financieros, humanos y técnicos para la correcta ejecución de todas estas funciones y la ausencia de visión global del sector. Por ello, es necesario mantener una cooperación muy estrecha con niveles administrativos de ámbito territorial superior que puedan suplir estas carencias.

Por los motivos que explicaremos en el apartado siguiente, consideramos que la herramienta más adecuada para la ejecución de estas funciones es la *planificación estratégica del municipio*.

3. LA PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA: PRINCIPAL INSTRUMENTO DE POLÍTICA LOCAL.

Como venimos señalando, la actuación pública realizada a *escala supranacional* se centra en: el establecimiento de un marco global de intervención en el sector, en la redistribución de recursos técnicos y económicos y, en definitiva, en la realización de funciones que intentan alcanzar el máximo aprovechamiento de economías de escala en el sector. Frente a esta, la actuación a *escala local-municipal* permite optimizar aquellas funciones que requieren un mayor conocimiento del entorno y una mayor flexibilidad. Por lo tanto, consideramos que es el nivel local aquel que debe guiar y liderar las actuaciones públicas y privadas en el sector turístico.

Para el desarrollo de estas actuaciones, consideramos que la mejor **herramienta** con la que cuenta el ente local es la puesta en marcha de un proceso de PLANIFICACIÓN bien definido, que permita establecer el marco y las actuaciones necesarias para la consecución de la situación futura que finalmente se desea alcanzar en el sector. En general, el **objetivo** final que debe guiar este proceso es: “la maximización de los beneficios socioeconómicos derivados de la actividad turística, procurando que estos reviertan sobre el conjunto de la población de la zona sin que ello afecte al mismo tiempo a la sostenibilidad del sector”. Dichos beneficios serán máximos y, por tanto, el ente local cumplirá sus funciones, siempre y cuando se logre desarrollar un proceso de planificación formulado de acuerdo con los siguientes **criterios**⁵:

- *Sostenibilidad*. El marco y las actuaciones definidas mediante el proceso de planificación del sector deben garantizar en todo momento la no degradación de los recursos tanto naturales como culturales fuentes de los atractivos turísticos de la zona, el respeto a la diversidad étnica y cultural local y, en definitiva, procurar la minimización de los impactos negativos de la actividad turística sobre la totalidad del territorio y la comunidad, permitiendo la continuidad futura de la citada actividad. Como ya

⁵ A la hora de elaborar estos criterios hemos tenido muy presentes las recomendaciones que realiza la Organización Mundial de Turismo en este sentido.

explicamos en el apartado anterior, el sector público debe tratar de potenciar las externalidades positivas que genera el turismo y evitar las negativas.

- Continua flexibilidad. El marco diseñado a través del proceso planificador debe permitir a los distintos agentes presentes e implicados en el sector adaptar y modificar, en su caso, sus actuaciones en respuesta a los continuos cambios que se producen en la realidad social en la que operan.
- Globalidad e integración. Por un lado, la planificación turística debe ser global en el sentido de considerar el producto turístico como un todo (atractivos turísticos, oferta primaria, oferta complementaria, infraestructuras, etc.). Por otro lado, la planificación turística municipal debe integrarse en planes de carácter más amplio: en planes turísticos de ámbito territorial superior y en planes globales de desarrollo del área considerada.
- Actuación consensuada, coordinada y participativa. En todo momento las decisiones tomadas y las acciones puestas en marcha en el marco definido en la planificación deben producirse de forma consensuada entre todos los agentes (públicos y privados, turísticos y no turísticos) implicados en la actividad para la consecución final del modelo turístico previamente diseñado. Así mismo, debe potenciarse la máxima participación de la población de la zona en el proceso planificador y en la posterior ejecución del mismo.
- Realización Efectiva. Para asegurar la realización final de todas las actuaciones y decisiones previstas en el proceso, los responsables públicos, en base a los recursos técnicos y económicos disponibles, deben centrar su actuación en aquel número reducido de aspectos que resulten prioritarios para los objetivos fijados en el proceso. Siempre es preferible una planificación menos ambiciosa pero realizable.
- Compromiso y Control. Finalmente, aunque las decisiones tomadas y acciones previstas en el proceso de planificación no tengan un carácter legal vinculante, si deben constituir un contrato público entre los agentes públicos y privados presentes en el sector para la consecución final de los objetivos marcados, debiendo el ente local prestar especial importancia a la acción de control de todo el proceso planificador y, sobre todo, su posterior desarrollo. De este modo, aunque se produzca un cambio en los equipos de gobierno municipales, se estará garantizando la continuidad del plan.

En este contexto, bajo nuestro punto de vista y como bien lo avalan los múltiples procesos puestos en marcha por la mayoría de los administradores locales de las principales zonas turísticas (Barcelona, Valencia, Sevilla,...), el proceso de **planificación** local del sector turístico debe seguir una orientación **estratégica**. La planificación estratégica nació como una herramienta de gestión privada, pero que puede ser muy adecuada para la gestión pública, en general, y para la planificación y gestión municipal del turismo, en particular; ya que cumple todos los criterios anteriormente expuestos. La planificación estratégica aporta un método sistemático de gestión de entornos cambiantes, centrándose en la identificación y resolución de las cuestiones más inmediatas; pero sin olvidar los objetivos y fines últimos planteados más a largo plazo. De este modo, se cumplen los criterios de flexibilidad, sostenibilidad y realización. Por otro lado, la planificación estratégica del turismo permite tener en cuenta todos los componentes del mismo y lo planifica considerándolo como un producto integral. Así mismo, lo

integra en los planes generales de desarrollo de la zona⁶; lo que demuestra que esta herramienta de planificación cumple el criterio de globalidad e integración. Finalmente, cumple los criterios de actuación consensuada, coordinada y participativa ya que la planificación estratégica se realiza implicando a la población de la zona en la misma y a todos los agentes (públicos y privados) del sector, aunque es el ente local el más indicado para liderar el proceso. De esta forma, la Planificación Estratégica se configura como una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno a las acciones que actualmente desarrollan y al camino que deben recorrer en el futuro los agentes del sector, para adecuarse a los cambios y demandas que se imponen en el entorno y lograr la máxima eficiencia en la consecución de los objetivos. Independientemente de la vía adoptada, el procedimiento de **diseño** del proceso de planificación estratégica adoptado para el sector dependerá de las condiciones especiales imperantes en la región en la que se enmarca el proceso y de los objetivos específicos marcados por los responsables de la planificación. De esta manera, de forma contraria a lo que se podría pensar, no existe un único método de planificación aplicable a todo tipo de situaciones y a cualquier región independientemente de su situación y sus características especiales. No obstante, el diseño del proceso de planificación puede ajustarse, en general, a las siguientes **etapas**:

1. Análisis Estratégico. En esta etapa los esfuerzos de los distintos agentes implicados en el proceso deben centrarse, por una parte, en el análisis de su entorno (tendencias de los mercados turísticos regionales y suprarregionales, preferencias de la demanda, políticas turísticas en desarrollo, circunstancias económicas, sociales, culturales, etc.) de tal forma que sean conscientes de las amenazas y las oportunidades que ofrece el mismo. Por otro lado, deben realizar un análisis más interno del sector, basado fundamentalmente en la situación de los recursos y atracciones turísticas de la zona, de forma que los citados agentes puedan tener presentes las fortalezas y debilidades que presente la actividad turística de la región planificada. Asimismo, se deberán tener en cuenta y analizar todas las expectativas, objetivos e intereses que persigan todos y cada uno de los agentes implicados de forma que se pueda alcanzar un consenso para satisfacer en la mayor medida todos ellos. Normalmente, esta etapa se puede subdividir en: recopilación de la información necesaria, selección de la relevante y tratamiento y análisis de la misma. Es recomendable que todo ello quede recogido en un documento que pueda guiar las actuaciones posteriores. En general, es el sector público el que debe promover esta etapa, movilizándolo y coordinándolo al resto de agentes que, también participan en la misma.
2. Formulación y elección del modelo de desarrollo (fin último). Esta etapa debe de estar centrada en la definición de la situación futura para el sector que se desee alcanzar. Esta situación deberá ser en todo momento realizable y alcanzable dados los recursos económicos y técnicos que los agentes disponen para ello, de forma que se aprovechen al máximo las oportunidades y fortalezas que ofrece el sector y su entorno, a la vez que se mitigan en grado máximo las debilidades y amenazas de los mismos. Además la situación futura definida deberá propiciar la satisfacción de forma compensada de todos los intereses de los agentes implicados. En general, el modelo turístico futuro deseado para la zona deberá de ser tal que propicie la configuración de un destino turístico mucho más competitivo y que presente

⁶ Cuando se decide por parte de los responsables públicos poner en marcha un proceso de planificación estratégica para el sector turístico, éste puede ser integrado en la planificación general de la zona, de tal forma que si este cometido se lleva a cabo, se logre que el sector quede automática y plenamente incorporado al modelo de funcionamiento diseñado para la zona, adoptando las pautas de desarrollo previamente fijadas. Sin embargo, frente a lo anterior, existe una vía alternativa de planificación que pasa por la puesta en marcha de un proceso de planificación específico para el sector, aunque no independiente de la planificación global de la zona, que permite de una forma más inmediata dirigir el desarrollo del sector una vez tomada la decisión de actuar en el mercado.

ventajas comparativas respecto a otros destinos situados en su mismo contexto regional, nacional y supranacional. Asimismo, es importante detectar la capacidad de carga turística a la hora de elegir el modelo más adecuado para la zona y el sector, dado que uno de los criterios que deben presidir esta planificación es la sostenibilidad.

3. Formulación y elección de las estrategias. En esta etapa debe traducirse el modelo elegido en la anterior en una serie de estrategias. Dichas estrategias incluyen: los objetivos concretos perseguidos (que, en la medida de lo posible, deben cuantificarse, temporalizarse y priorizarse), los instrumentos más adecuados para su consecución, los agentes implicados y los recursos técnicos y financieros necesarios para su ejecución. Como venimos señalando, la planificación estratégica se centra en un número reducido de actuaciones que considera prioritarias para la consecución de los fines últimos. Para la selección de dichas estrategias es necesario analizar la viabilidad económico-financiera, medio ambiental y social de cada una de ellas. Por otro lado, para diseñar y seleccionar dichas estrategias es necesario tener presentes las distintas funciones que puede y debe cumplir el sector público a escala local analizadas el primer apartado.
4. Implantación y ejecución de las estrategias elegidas. Se debe tener en cuenta en todo momento el hecho de que dentro del proceso de acción planificadora, aunque la formulación del denominado Plan Estratégico constituye una acción importante, ésta no es más que una “parte” o producto importante del proceso. Por ello no se debe, en ningún momento, identificar exclusivamente al proceso de planificación con el correspondiente a la elaboración del citado plan. En la práctica, cuando tiene lugar esta identificación, el proceso planificador se reduce frecuentemente a la elaboración de un documento que traza objetivos generales y asigna recursos para las acciones que programa, pero que desde un punto de vista operativo, resulta ineficiente o decorativo frente a los problemas cotidianos que debe enfrentar los planificadores en el sector. De esta forma, emprender un buen proceso planificador no significa definir un conjunto de decisiones en un documento escrito o Plan de lo que hay que hacer en un futuro, sino que supone por parte de los agentes implicados en el desarrollo del sector, adquirir una serie de compromisos y realizar continuas decisiones en cada momento con vista a conseguir las repercusiones futuras deseadas. En general, consideramos que para que la etapa de implantación y ejecución consiga los resultados esperados es necesario:
 - a. Que las etapas anteriores se hayan realizado correctamente: la recopilación y el análisis de la información sea completo, se haya consultado y conseguido implicar a los distintos agentes⁷, se haya diseñado el modelo de desarrollo más adecuado a todo ello y se haya concretado en un número reducido de estrategias bien formuladas y viables económica, medio ambiental y socialmente. En este sentido, hay que evitar establecer objetivos y estrategias demasiado genéricas que puedan poner en peligro su efectiva realización. Por otro lado, hay que evitar generar grandes expectativas que no puedan materializarse en hechos concretos a medio plazo ya que pondría generar una reacción adversa hacia la planificación por parte de la población de la zona y de los agentes implicados.

⁷ En este sentido hay que buscar el interés general del sector y evitar que los grandes grupos de interés (en turismo, normalmente los touroperadores) desvien el proceso hacia sus intereses particulares.

- b. Que se proporcione, en todo momento, información continua y completa del plan (sus objetivos últimos, las estrategias seleccionadas, las acciones ya realizadas, los resultados de las mismas) a todos los agentes implicados. En este punto es especialmente relevante mantener informados y motivar a los encargados de la realización de las distintas propuestas. Deben conocer los fines últimos de sus acciones concretas y estar convencidos de su necesidad.
 - c. Que se prioricen y temporalicen de modo detallado todas las actuaciones incluidas en las estrategias. En este sentido hay que buscar calendarios independientes de los electorales para asegurar la continuidad del plan. Otro riesgo que hay que tratar de evitar es que al centrarse en exceso en la ejecución del plan estratégico se abandonen o descuiden las actuaciones coyunturales.
 - d. Que se hayan previsto los costes reales de las diferentes actuaciones, los recursos disponibles y los que se pueden conseguir (movilizando capital privado o consiguiendo transferencias de otras autoridades de ámbito territorial superior⁸).
5. Acciones de seguimiento y control. Como venimos señalando, uno de los puntos fuertes de la planificación estratégica es su flexibilidad, su capacidad de adaptación a un entorno en el que cada vez los cambios se producen con mayor rapidez. Por ello, el seguimiento y control es fundamental en todas las etapas del proceso, tanto en las de formulación como en las de ejecución. Así, consideramos interesante la creación de una comisión de seguimiento de las actuaciones desarrolladas en el marco de la planificación, que ayude a seguir impulsando el consenso y la actuación coordinada entre los agentes privados y públicos, de manera que se haga efectivo el marco de actuación diseñado en el plan. Esta comisión deberá adelantarse a los cambios que se produzcan en el entorno y, en base a ellos, proponer modificaciones en las distintas estrategias.

Estas etapas señaladas no constituyen compartimentos estancos y secuenciales, sino que por el contrario, se suelen desarrollar simultáneamente y de forma complementaria unas para otras. Un método que consideramos que puede resultar muy apropiado para organizar de modo sistemático y coherente todos los pasos de este proceso es el enfoque del marco lógico⁹. Este enfoque permite obtener una visión clara y completa de todos los elementos que intervienen en las distintas etapas: fines, objetivos, actuaciones, agentes implicados, costes, etc.

4. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR TURÍSTICO EN SEVILLA: CONCLUSIONES.

La ciudad de Sevilla, al igual que otras zonas de relevancia turística, afronta el desarrollo futuro de su sector turístico mediante un proceso de planificación estratégica recogido en el denominado *Plan Estratégico de Sevilla 2010*. La puesta en marcha de este nuevo marco de actuación supone la finalización de los planteamientos de intervención turística desarrollados hasta este momento, donde las actuaciones llevadas a cabo se enmarcaban dentro de la planificación estatal y autonómica, formulada más de arriba hacia abajo, ajenas a la comunidad implicada y carentes de una planificación puramente local que aprovechara el conocimiento que posee el ente municipal.

⁸ En este sentido puede ser muy útil adaptar los calendarios a los marcos presupuestarios de ámbitos superiores, por ejemplo, al actual marco presupuestario de la Unión Europea del 2000-2006 o, en su caso, al próximo del 2007-2013.

⁹ Fundación Centro Español de Estudios de América Latina – CEDEAL, *El enfoque del marco lógico*, Ed. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993.

Dentro de este nuevo marco los responsables de la planificación turística en el municipio (fundamentalmente el Consorcio de Turismo), tras el consenso alcanzado con el resto de los agentes implicados, han optado por la inclusión este sector dentro del proceso global de planificación del municipio. La actuación en materia turística dentro del citado Plan se concentra en el proyecto *Sevilla Capital del Turismo Urbano Europeo*, y constituye una medida más enmarcada dentro de la línea estratégica dirigida hacia la modernización de la estructura productiva y de empleo de la ciudad. Para la elaboración de la planificación turística recogida en el Plan se ha partido de un **diagnóstico** de la situación imperante en el sector realizado por un grupo de trabajo llamado *Ciudad Visitada y Vivida*. En el mismo estaban presentes todos los agentes implicados en el sector, tanto públicos como privados, liderados en todo momento por el ente local. Éstos, apoyándose en el análisis de la información disponible y dados los intereses de cada uno de ellos, realizaron un análisis DAFO de la situación sobre el que construyeron un conjunto de medidas y actuaciones necesarias para el aprovechamiento de las fortalezas y oportunidades y la minimización de las debilidades y amenazas existentes en el sector.

Basándose en el análisis realizado, aunque no se recoge de manera expresa en el Plan, el **objetivo** marcado para el proceso de planificación turística es lograr, dentro del actual proceso de globalización, la configuración de una **ciudad singular** y atractiva por si misma, gracias a la puesta en valor de sus elementos diferenciadores como destino turístico. Entre ellos debe destacar como principal factor de competitividad la oferta de una excelente gestión de las necesidades y del bienestar de los diferentes segmentos de la demanda. De esta manera, se desea una **ciudad multiproducto**, que sepa adaptar su oferta a las necesidades individualizadas de la demanda. Además, el modelo turístico deseado para la ciudad está caracterizado por la ostentación de una posición de **liderazgo** en dos segmentos claves del mercado: *Turismo cultural* y *Turismo de ferias, congresos y convenciones*. En este punto, a diferencia de lo ocurrido en los trabajos de diagnóstico y, dada la equiparación que se le ha dado al sector respecto a cualquier otra actividad económica del municipio en el proceso de planificación, los objetivos turísticos no tienen una formulación expresa, clara y fácilmente localizable en el Plan; sino que, a pesar de que se desprenden de la lectura del texto, están muy diseminado a lo largo del mismo. La **estrategia global** en esta materia se diseña apoyándose en los trabajos de diagnóstico, en las medidas y actuaciones propuestas desde el grupo de trabajo con vistas a la consecución del objetivo, así como en las prioridades fijadas de forma consensuada por todos los agentes implicados para la actuación en el sector. De este modo, la estrategia global formulada y elegida para el sector pasa, en primer lugar, por una continuación de las actuaciones realizadas hasta este momento en el seno de la planificación regional, tales como la mejora de la estacionalidad, la adaptación de los profesionales del sector al nuevo escenario, actividades de promoción centrada en una imagen global de la ciudad equilibrada entre lo tradicional y la modernidad, la mejora de los entornos turísticos, la oferta primaria, etc. Junto a esto, para propiciar el aprovechamiento de las ventajas competitivas existentes en el sector y siguiendo la metodología de la planificación estratégica, se escogieron y adoptaron como prioritarias dos estrategias diferenciadas para los segmentos del turismo cultural y el turismo de ferias, congresos y convenciones. En el caso específico del Turismo de ferias, congresos y convenciones, las acciones previstas se centran en medidas referentes a infraestructuras (Ampliación de FIBES, mejora de las instalaciones del aeropuerto,...), promoción, un mejor posicionamiento de la actividad congresual (sectores competitivos de Sevilla) entre otras medidas (como la reconfiguración y potenciación de nuevas ferias). Por lo que respecta al Turismo cultural, se formula una *estrategia indirecta*, puesto que todas las medidas provienen o son consecuencia del conjunto de acciones previstas en el Plan Estratégico de la Cultura, medidas que se

extienden a distintos ámbitos¹⁰ (economía y empresa, infraestructuras, patrimonio, ofertas culturales, promoción,...).

De este modo, podemos afirmar que en los últimos años las autoridades municipales de Sevilla están liderando la puesta en marcha de un plan estratégico minuciosamente diseñado y que ha sido desarrollado teniendo en cuenta todos los criterios analizados en los apartados anteriores. Se basa en criterios de sostenibilidad, tiene carácter global e integrante, es fruto de acciones coordinadas, consensuadas y participativas, se han priorizado estrategias para dotarlo de una mayor flexibilidad y asegurar unas mayores posibilidades de realización efectiva. Así mismo, consideramos que dicha en planificación se han diseñado y seguido las etapas necesarias para la consecución de los fines últimos a través de un proceso coherente con las particularidades del municipio. Se comenzó con la etapa de *prediagnóstico* basada en los resultados de la Conferencia Estratégica de la Ciudad de Sevilla¹¹ en la que se reunió a más de 500 agentes implicados, a partir de estas conclusiones se elabora el *diagnóstico* de la ciudad, un análisis DAFO de la misma y se constituyeron doce grupos de trabajo en función de las distintas áreas consideradas como prioritarias, una vez hecho esto, se formula el *objetivo central* a modo de modelo futuro de ciudad deseada y se determinan y priorizan las *líneas estratégicas* y proyectos a impulsar (teniendo en cuenta la inversión prevista y el empleo directo que generarán).

A nuestro juicio, **lo más destacado** de todas las fases de la etapa de planificación han sido los constantes esfuerzos realizados en la búsqueda del mayor *consenso* y *participación* del conjunto del municipio: se han celebrado conferencias, jornadas y seminarios en los que se ha invitado a representantes de todos los sectores y se han creado grupos de trabajo específicos para las distintas materias con la participación de agentes públicos y privados pertenecientes a diversos sectores. Por otro lado, también es destacable la *información* que se ha ofrecido permanentemente sobre todo el proceso a través de la página web, de revistas específicas sobre el Plan Estratégico o de eventos para la presentación del mismo. De este modo, la intervención pública turística en el municipio de Sevilla cumple muy adecuadamente con las funciones de coordinación e información a las que hacíamos referencia en el primer apartado de este trabajo. Consideramos que estas son unas de las principales funciones que debe cumplir la intervención pública fundamentalmente cuando nos encontramos ante políticas estructurales ya que alcanzar un elevado nivel de consenso facilita la ejecución de las medidas y el que los resultados de las mismas se ajusten a lo deseado. El problema que puede generar es que el logro del consenso retrase la puesta en marcha de las distintas actuaciones. Por ello, incurrir en este retardo merece la pena para temas estructurales y puede suponer un coste difícilmente asumible en los coyunturales (donde, en la mayor parte de las ocasiones, el actuar con inmediatez es necesario).

Actualmente nos encontramos inmersos en los primeros años de la etapa de *ejecución e implantación* de las distintas estrategias priorizadas. En esta situación sería imprudente intentar realizar una evaluación exhaustiva del citado proceso. No obstante, apoyándonos en el marco general desarrollado en los apartados anteriores, consideramos que los principales **problemas** que se están produciendo en la ejecución de las estrategias son: la insuficiencia de financiación para acometer ciertos proyectos (este sería el caso de la ampliación de FIBES) y la insuficiente implicación y motivación de los trabajadores del sector (fundamentalmente los puestos intermedios y básicos del sector público) que, en numerosas ocasiones, desconocen los fines últimos de las actuaciones que deben realizar. Por otro lado, hemos podido apreciar que, aunque en el proceso de planificación anteriormente descrito existe una conciencia clara de que lo que se ha conseguido es la configuración de un marco de actuación

¹⁰ Para obtener una visión mucho más detallada de las distintas medidas previstas, acudir al texto del Plan estratégico de Sevilla 2010.

y decisión que regirá las actuaciones futuras que se desarrollen en la ciudad, los objetivos y decisiones definidas en el proceso son muy generales. De esta forma, aunque el número de aspectos en que se centra es muy reducido en aras a una mayor efectividad, en la práctica, se está traduciendo en una lenta operatividad. De esta forma, los agentes implicados están descuidando algunas actuaciones coyunturales que pueden ser muy importantes para la imagen actual de la ciudad, dado el enfoque a medio y largo plazo imperante en la planificación. A ello contribuye también la falta de una mayor temporalización, así como de una mayor concretización de las acciones a realizar a más corto plazo¹².

Si nos centramos en las materias puramente turísticas, como acabamos de analizar, este sector está presente en prácticamente la totalidad del Plan Estratégico, pero no de una forma directa. Aunque se creó el grupo de trabajo Ciudad Visitada y Vivida y se han incluido estrategias para el fomento del turismo cultural y de ferias, congresos y convenciones, no se ha definido específicamente el modelo turístico deseado ni se ha desarrollado una planificación global en este sentido, lo que ha generado algunos problemas para el sector en los últimos años. A pesar de ello, es de destacar que la mayor parte de las actuaciones que la OMT considera básicas para la planificación del turismo urbano (como lo son la potenciación del desarrollo y mejora de todas las atracciones e instalaciones turísticas, la mejora de los servicios y productos ofertados y las actividades de promoción de la imagen global de la ciudad) están presentes en el Plan Estratégico. Con el objetivo de paliar esta carencia y elegir un modelo turístico concreto y específico para la ciudad de Sevilla que pueda guiar todas las actuaciones posteriores que se desarrollen sobre el sector, se ha creado el *Pacto por el Turismo de Sevilla*. El pacto pretende ser un acuerdo de los distintos agentes implicados directa o indirectamente en el turismo de Sevilla para consensuar el modelo turístico más adecuado para la ciudad. El 13 de julio de 2004 se celebró la 1ª Conferencia General en la que participaron 276 personas distribuidas en ocho grupos de trabajo que debatieron sobre las estrategias futuras para el sector. Consideramos que a la hora de diseñar y elegir estas estrategias podría ser útil comprobar si con ellas se cumplen todas las funciones que el sector público debe realizar a escala local en materia turística (ver cuadro 1). Será a partir de octubre del presente año cuando se irán desarrollando y aplicando los compromisos que se vayan adquiriendo en el seno del Pacto.

Sin ánimo de ser exhaustivos, creemos que en este nuevo marco más operativo, integrador y coordinado, se deberían centrar las actuaciones, entre otros, en los siguientes aspectos escasamente tratados en el proceso global y que necesitan ser puestos en marcha o impulsados de forma continuada:

- Apostar por el desarrollo amplio de nuevas tipologías turísticas como son el Turismo gastronómico (gran rasgo diferenciador de la ciudad), Turismo comercial en colaboración con el pequeño comercio hispalense, Turismo ligado al río, etc...
- Encauzar medidas tendentes a incrementar el bienestar urbano de los ciudadanos para hacerlo extensivo al conjunto de los visitantes. En este punto es imprescindible una buena coordinación entre las actuaciones coyunturales y la estructurales.
- Seguir apostando fuertemente por la constante mejora de la calidad del entorno (ambiental, cultural, patrimonial, etc...) en todas las zonas turísticas y no turísticas de la ciudad.

¹¹ En el panel de economía de esta conferencia se concluyó que uno de los sectores a promocionar y reorientar debía ser la industria turística.

¹² En este sentido, hemos constatado una creciente insatisfacción de los turistas que nos visitan por las molestias que les causan las obras que se están realizando en la ciudad. Estas obras son necesarias para la mejora del sector, pero también es importante cuidar aspectos cotidianos de las mismas (épocas del año en se realizan, número adecuado de acciones que deben realizarse al mismo tiempo, ruido, limpieza, etc.) dado que todos estos aspectos dañan la imagen actual de ciudad.

- Potenciar medidas que apoyen y estimulen la actividad privada de los profesionales del sector (estándares de calidad, tarjeta turística SevillaCard, incentivos fiscales, facilidades legales, etc...).
- Seguir potenciando la coordinación diaria en las actuaciones cotidianas de los distintos agentes públicos y privados implicados en el día a día del sector y en la información ofrecida sobre todo el proceso. Como ya hemos señalado, consideramos que este es uno de los puntos fuertes de la actual planificación.
- Potenciar la oferta de la ciudad de Sevilla y su área metropolitana como destino multiproducto, adaptable para satisfacer las necesidades y gustos de los distintos segmentos de la demanda.
- Coordinar la temporalización de las distintas actuaciones municipales con los marcos presupuestarios de autoridades territoriales superiores para facilitar la obtención de financiación.

A pesar estos aspectos señalados, podemos concluir que el proceso de planificación estratégica turística desarrollado en Sevilla es técnicamente correcto, y que, de forma global, se cumplen los criterios anteriormente señalados por la OMT para la planificación estratégica turística. Es decir, es un proceso integrado vertical y horizontalmente, consensuado en todas sus fases, bajo un enfoque sostenible y, en menor medida, un proceso realizable en un futuro, dadas las objeciones que hasta el momento la práctica ha puesto de manifiesto. Debemos esperar algunos años para poder realizar una evaluación de los resultados de estas primeras actuaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Bote, V. y Marchena, M. J., “Política Turística”, en Pedreño, A. (Director), Introducción a la economía del turismo en España, Civitas, Madrid, 1996.
- Buitrago Esquinas, E.M., “El sector Turístico y la Política Económica”, en Vallés, J., Buitrago, E., Lozano, M. (Coords.), Política Económica de España, Tirant lo Blach, Valencia, 2002.
- Buitrago Esquinas, E.M., “El turismo en Andalucía”, en Andalucía en el Umbral del siglo XXI, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz y Asociación Andaluza de Ciencia Regional, Cádiz, 1998, pags. 329-357.
- Buitrago Esquinas, E.M. y Moreno Pacheco, P. “Turismo”, en Vallés, J. (Director), Economía Andaluza, Algaida (Grupo Anaya), Sevilla, 1997.
- Consorcio de Turismo de Sevilla, www.sevilla.org, consultado en julio de 2004.
- Documento Grupo de Trabajo 10. Ciudad Visitada y Vivida. Retos y principales propuestas de actuaciones. Sevilla, diciembre 2001, www.planestrategicosevilla2010.org, consultada en julio de 2004.
- Galán González, J. L., Introducción a la economía de la empresa, E d. Pirámide, D.L., Madrid, 2002.
- García Reche, A. y Nacer Escriche, J. M., “Política Turística”, en García Reche, A. (Coordinador), Política económica sectorial y estructural, Tirant lo Blach, Valencia, 2003.
- Marchena Gómez, M. J. (Editor), Turismo urbano y patrimonio cultural: una perspectiva europea, Diputación de Sevilla, Sevilla, 1998.
- Organización Mundial de Turismo, Guía para administraciones locales: Desarrollo turístico sostenible, Organización Mundial de Turismo, Madrid, 1999.
- Organización Mundial de Turismo, Agenda para planificadores locales: Turismo sostenible y gestión municipal, Organización Mundial de Turismo, Madrid, 1999.

- Pacto por el Turismo de Sevilla. Metodología para un proceso concertado, www.sevilla.org, consultada en Julio de 2004.
- Plan Estratégico de Sevilla 2010, www.planestrategicosevilla2010.org, consultada en Julio de 2004.
- Pascual Esteve, J., La estrategia de las ciudades: los planes estratégicos como instrumentos. Métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1999.