



**TURISMO,
INOVAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO**

ACTAS DO I SEMINÁRIO
TURISMO E PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS
UNIVERSIDADE DE LISBOA
Lisboa, 2008

TURISMO, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Actas do I Seminário
Turismo e Planeamento do Território

Centro de Estudos Geográficos
Universidade de Lisboa

Título

Turismo, Inovação e Desenvolvimento

Coordenação

Carmina Cavaco

Edição

Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa

Design da Capa

Carlos Cardoso Ferreira

Impressão

Colibri Artes Gráficas

ISBN

978-972-772-636-182-4

Depósito Legal

284 584/08

Tiragem

300 exemplares

Lisboa, Novembro 2008

ÍNDICE

Introdução – Carminda Cavaco 9

Painel I – Turismo, Bem-estar e Inovação

Turismo de Saúde e Bem-estar. Reinvenção das práticas, renovação dos lugares
– Carminda Cavaco 19

A Cultura da Qualidade das PME nos destinos turísticos. O caso de Lagos
– Ana Campos, João Albino Silva, Júlio Mendes 65

As motivações turísticas dos viajantes seniores das Universidades Portuguesas da Terceira Idade – Joana Neves 101

Representações da insularidade e turismo: que possibilidades para as ilhas portuguesas? – Eduardo Brito Henriques 123

Antigas vilas, aldeias velhas, novas aldeias. A paradoxal identidade das Aldeias Históricas de Portugal – Maria Alexandre Lousada 143

Noite e turismo: novas oportunidades para a inovação no território
– Teresa Alves 175

Painel II – Turismo, Desenvolvimento e Sustentabilidade

O processo de desenvolvimento do turismo português: coerências e incoerências – Licínio Cunha 189

Administración territorial y políticas públicas para la promoción del turismo en las zonas rurales. El caso español – Manuel Valenzuela Rubio 209

<i>O Turismo enquanto estratégia de desenvolvimento do território no âmbito das Pequenas Economias Insulares – Eduardo Sarmento</i>	237
<i>Novas dinâmicas e novas formas de gestão para o sector do turismo ao nível local – A. Brandão e Carlos Costa</i>	255
<i>Apropriação e transformação turística do território em destinos de época baixa: Algarve e Costa Blanca – Carlos Cardoso Ferreira</i>	281
<i>A promoção e a oferta de turismo em áreas de baixa densidade. Portugal no contexto europeu – Luís Moreno</i>	315
<i>Turismo, ordenamento e sustentabilidade do território: problemas e desafios – José Manuel Simões</i>	341

**ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL
Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN
DEL TURISMO EN LAS ZONAS RURALES
El caso Español¹**

Manuel Valenzuela Rubio
Universidad Autónoma de Madrid

1. Presentación

Desde la integración de España en la Unión Europea (1986) y en el marco de las políticas de desarrollo rural se ha producido un extraordinario impulso de la oferta de alojamiento destinado a acoger un creciente flujo de visitantes que buscan en las áreas rurales nuevas experiencias viajeras basadas en el patrimonio, en la naturaleza, en el paisaje, en una variada gastronomía y en las costumbres tradicionales. De hecho han surgido nuevos destinos turísticos muy expansivos en regiones del interior (las dos Castillas y León, Extremadura, entre otras), pero también en las regiones del norte de España e incluso en el traspais rural de las regiones turísticas especializadas en turismo de sol y playa como Andalucía, Valencia o Cataluña.

Un excesivo énfasis en la oferta alojativa durante las dos pasadas décadas ha dificultado, sin embargo, la aparición de otros productos turísticos más diversificados, cualitativos y tematizados que amplíen el potencial dinamizador del turismo rural y lo hagan más rentable (Grande, 2006:86). Estos son los grandes retos del sector turístico en el medio rural, el cual se encuentra actualmente en una fase de estabilización con el riesgo de que se acentúe en un horizonte de reducción e incluso de desaparición a medio plazo de las subven-

¹ Este artículo se incardina en el proyecto de investigación “Puesta en valor sostenible de las estructuras territoriales para el turismo y el ocio de las sociedades urbanas” (TERRITURAL), financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia dentro del Plan Nacional I+D+i para el periodo 2005-2008 (SEJ 2005-05586). El autor agradece la colaboración de Antonio Palacios y Carlos Palomero, miembros del Equipo de Investigación TERRITUR, por su ayuda en la ejecución de los cuadros y figuras para esta contribución.

ciones europeas y de limitación de las españolas. La cuestión de las subvenciones es clave para entender la gran difusión espacial del turismo en las zonas rurales españolas, pero también su previsible futura debilidad. A pesar de lo cual es obligado admitir que los sucesivos programas para la promoción turística de las zonas rurales, tanto los de iniciativa comunitaria (LEADER I, LEADER II, LEADER+) como española (PRODER, Planes de Dinamización Turística), han dado resultados francamente relevantes.

Con este telón de fondo, cuya descripción ha sido ampliamente difundida en una numerosa literatura por economistas, sociólogos, geógrafos y otros estudiosos, se nos plantean dos interrogantes: la una sobre si las ayudas al turismo rural se han asignado en función directamente proporcional a las situaciones de mayor decadencia observadas previamente en el territorio; la segunda sobre el grado de implicación de los actores públicos y privados encargados de seleccionar las áreas objeto de políticas de promoción del turismo rural y los mecanismos de toma de decisión seguidos para ello.

2. La descentralización política española actual, una realidad a varias escalas

Es sabido que la descentralización política consagrada en la constitución española de 1978 ha supuesto un cambio radical respecto al sistema centralista implantado a partir del siglo XVIII y reforzado en el XIX. La actual estructura territorial española se configura a tres niveles: el gobierno central, los 17 gobiernos autónomos y las dos ciudades autónomas del norte de África (Ceuta y Melilla) y los 8111 municipios (Figura 1). Estos son los componentes básicos de la administración territorial en España, pero hay otros niveles que, creados por agrupación de municipios y aunque son de menor calado político, aportan una escala espacial entre la región y el municipio que resulta muy útil para el análisis y la toma de decisiones por cuanto en ella adquiere más elocuencia la realidad territorial; se trata de las provincias y las comarcas. Las provincias, creadas en el siglo XIX (1838), fueron el instrumento entonces de la homogeneización política del país, superando la disfuncional estructura heredada del Antiguo Régimen. Por lo que respecta a las comarcas, su funcionamiento espontáneo a lo largo de los siglos se ha fundamentado en los parámetros más concretos del territorio y de sus habitantes y, por tanto, profundamente heterogéneos: la hidrografía, el relieve, las prácticas agrarias y los cultivos, las tradiciones festivas y religiosas, la historia, el hábitat y sus rangos, las costumbres comerciales, etc.

Sobre estas bases se han asumido en las poblaciones de las sociedades campesinas ciertas delimitaciones territoriales tanto reales como sentimentales, íntimamente ligadas a su identidad como usuarios seculares de un territorio. Pues bien, más allá de su mayor o menor arraigo en las poblaciones

Figura 1 – España dividida en Comunidades Autónomas

del mundo rural español, esta escala territorial, supramunicipal y subprovincial por antonomasia, ha experimentado una gran revalorización política y funcional tras la implantación en España del Estado de las Autonomías. De hecho, son varias las regiones que les han asignado un contenido político y representativo y las han dotado de instituciones propias con todo lo que ellos lleva consigo (gobierno y representantes políticos, funcionarios, instalaciones, presupuesto, etc.). En Cataluña, incluso, el nacionalismo político aspira a sustituir las actuales cuatro provincias por una nueva estructura político-territorial basada en las comarcas; sin llegar a tanto, en Aragón las comarcas han sido institucionalizadas como subunidades dentro de las provincias; en Galicia su papel se reduce a canalizar las acciones de desarrollo territorial a través de sendas fundaciones. En estudio más o menos avanzado se hallan los proyectos de comarcalización en Valencia, Extremadura y Andalucía. En Castilla y León, la más extensa de las comunidades autónomas, sólo hay una comarca administrativa, El Bierzo, cuya larga tradición autonomista se remonta a la fugaz división provincial de 1822, en que figuró con el rango de provincia.

Este complejo panorama institucional tiene un reflejo en las competencias asignas a los citados niveles político-territoriales. Muchas de ellas no están claramente delimitadas o son concurrentes; es frecuente que legalmente o por la vía de los hechos se pretenda ampliarlas a costa de otros niveles institucionales; todo esto hace que sean muy numerosos los recursos al Tribunal Constitucional y que las reivindicaciones en relación con las compe-

tencias sean permanentes, llegando en algunos momentos a la confrontación entre el Estado y ciertas regiones, entre regiones o entre los ayuntamientos y las otras dos administraciones. En última instancia, la clave de esta situación de permanente conflicto es la ambigüedad en que la Constitución dejó el reparto competencial entre las tres administraciones territoriales; por ello, cada vez suenan más voces a favor de que se cierre definitivamente dicho reparto, de tal manera que queden bien deslindadas las competencias que corresponden a los tres niveles político-administrativos (estado, regiones y municipios). También en las relaciones de la Unión Europea con el Reino de España la confusión competencial aflora frecuentemente a pesar de que es el gobierno central el interlocutor único con las instituciones comunitarias. Ahora bien, la aplicación de las políticas comunitarias y su correcta transferencia a los destinatarios hace imprescindible el acuerdo entre todas las instituciones implicadas.

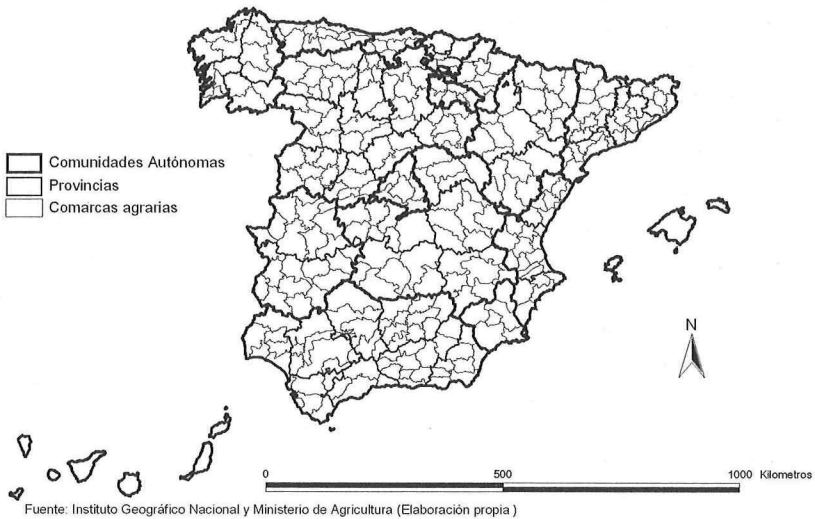
Concretamente, la promoción del turismo en las zonas rurales de interior es el campo de pruebas para la concertación y el acuerdo entre instituciones y entre éstas y los actores privados. Pero también es el ámbito en el que mejor se documenta el importante papel que están llamadas a jugar las escalas territoriales intermedias, particularmente la comarcal, esté o no institucionalizada. También se constata cómo la escala municipal es inadecuada o insuficiente para asegurar una aceptable eficacia a la política de promoción del turismo; de aquí que la utilización de comarcas ya institucionalizadas o de otras creadas *'ex profeso'* bajo la forma de mancomunidades o Grupos de Acción Local (G.A.L.) haya sido la forma habitual para crear el ámbito territorial idóneo para dar un mínimo de eficacia a dichas políticas; siempre, claro está, mediante agrupación de municipios. Los criterios con las que se construya tal agrupación, su continuidad en el tiempo y, sobre todo, su cohesión interna y la lealtad de los municipios implicados, arrojan serias dudas sobre la práctica utilizada hasta ahora, máxime en el mundo rural (Figura 2).

3. Las áreas rurales españolas, una realidad diversificada con situaciones muy matizadas de desfavorecimiento

En España puede considerarse como rural alrededor del 90% del territorio aunque en él sólo vive el 20% de la población²; una buena parte de esta enorme extensión territorial ha quedado retrasada en términos de dinamismo demográfico, social y económico. Por tal motivo, la población del medio rural sufre de una menor nivel de ingresos y su calidad de vida y de acceso a bienes y servicios es mucho más baja que en las zonas urbanas. En todo

² Una obligada matización es la que establece el Censo de Población y Vivienda al distinguir entre municipios rurales (más de 2.000 habitantes), semirurales (entre 2.000 y 10.000 habitantes) y urbanos (más de 10.000 habitantes).

Figura 2 – España dividida en provincias y comarcas agrarias



caso, la realidad del mundo rural español no es en absoluto homogénea, sino que en su interior pueden observarse acusadas diferencias en función de su proximidad a las áreas urbanas o de la presencia en ellas de procesos de terciarización y diversificación económica por una parte y, por otra, de altos niveles de decadencia demográfica y atraso económica, lo que es sinónimo de profundo desfavorecimiento.

Una tipología básica dentro del medio rural ha sido introducida por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. En ella se distinguen tres situaciones: ‘zonas rurales periurbanas’, en las que la cercanía a zonas urbanas de intenso desarrollo ha permitido mantener notables niveles demográficos y una visible diversificación económica con predominio del sector terciario; ‘zonas rurales intermedias’ caracterizadas por una cierta diversificación económica con presencia en ellas, junto a las actividades primarias, del sector secundarios y terciario; finalmente, ‘zonas rurales a revitalizar’ aquejadas de escasa población, bajos niveles de renta y dificultades para su vertebración territorial por sus condiciones naturales, difícil accesibilidad y nulo dinamismo³.

Es evidente que abordar el medio rural con criterios homogéneos no responde a la realidad. Existen, pues, en su interior desequilibrios territoria-

³ Por su parte, el *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural* (2002) distingue entre rural profundo, rural dominante, semi-rural significativo y semi-rural débil a la hora de clasificar a los municipios rurales.

les tan acusados como los ampliamente documentados entre regiones sobre la base de magnitudes económicas como la renta p.c., el PIB, la productividad o el empleo. Es imposible en este texto abordar la diferencias regionales españolas por regiones y períodos y ni siquiera resumirlas. Para ello remitimos al lector interesado a algunas monografías en que se analizan las divergencias regionales (Rodríguez Martínez, 2000) y los procesos de convergencia (Cuadrado Roura, 1998), así como a una síntesis actualizada (Cano, 2007:619-639). Ahora bien, en todas ellas las escalas utilizadas son las provincias o, lo que más frecuente, las regiones o, para ser más exacto, las comunidades autónomas o regiones políticas; si embargo, también existen disparidades territoriales, y muy acusadas, en el interior de las regiones y de las provincias, por lo que es imprescindible recurrir a otras escalas menores: los municipios y las comarcas. Se aducen para no utilizarlas la falta de información diversa y fiable en el caso de los municipios, a la que se ha añadido, en el caso de las comarcas, la ausencia de una estructura comarcal aceptada y homologada para todo el país.

De lo cual se desprende que, a la hora de hacer balance de los efectos sobre las disparidades territoriales de los programas y políticas para reducirlas, no basta con recurrir a indicadores de ámbito provincial o regional; de nuevo se echará en falta las pequeñas escalas compuestas por comarcas y municipios. Lo cual es particularmente de aplicación a las áreas rurales, en las que se encuentran los más altos niveles de subdesarrollo; analizarlo e intervenir para paliarlo en la zonas rurales y en las escalas en que éste se manifiesta reviste sin duda una mayor urgencia que fuera de ellas por razones obvias. Posiblemente el ámbito municipal se halle en exceso atomizado para el análisis y para la acción, por lo que se nos presenta como necesario y práctico recurrir a la escala comarcal.

4. Desfavorecimiento rural y políticas de promoción turística. Una aproximación empírica aplicada a las zonas rurales españolas

La cuestión central de nuestra aportación es la identificación de distintos niveles de desfavorecimiento en el espacio rural español a escala comarcal y contraponerlos a las políticas de promoción del turismo emprendidas a partir de la integración española en la Unión Europea a mediados de los 80; se trata de un período suficiente para sacar conclusiones elocuentes y útiles.

4.1. La medición del desfavorecimiento rural y su traducción espacial a la escala comarcal

Se trata de matizar las desigualdades en el medio rural a una escala anteriormente no empleada para medirlas ni representarlas: la comarca. Este ha

sido el primer reto de nuestra investigación, ya que la escala comarcal se halla escasamente implantada como ámbito político-administrativo en España. Para encontrar una compartimentación comarcal para todo el territorio español con criterio unitario ha habido que recurrir a la realizada en 1977 por el Ministerio de Agricultura para acompañar al Censo Agrario (Ministerio de Agricultura, 1978); cada provincia se compartimenta en 4-7 comarcas y en su delimitación se le asigna una gran importancia a las cabeceras de comarca por la implantación en ellas de los servicios y equipamientos para el conjunto del territorio comarcal. En cambio, su relación con las tradiciones culturales y sociales en algunos casos es poco tenida en cuenta, por lo que carecen del sentido de identidad propio de las comarcas históricas. Se trató originariamente de un instrumento básicamente tecnocrático destinado a canalizar las decisiones de la administración en materia agraria. A pesar de lo cual, ha sido ampliamente utilizada en las investigaciones académicas a escala subprovincial y, ocasionalmente, han servido de soporte a aproximaciones de ámbito nacional (Pereira, 2004)⁴.

En síntesis, la metodología utilizada para la medición de los niveles de desfavorecimiento, como no podía ser menos, se ha fundamentado en la selección de diez indicadores obtenidos a partir del censo de población y vivienda de los dos últimos censos (1991 y 2001); como la escala comarcal no es contemplada en el proceso de explotación de los datos censales, para llegar a ella ha habido que partir de los datos básicos a nivel municipal, que sí los proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE), convertidos en comarcales por agrupación; ello ha exigido la utilización de un voluminosa información estadística, cuyo tratamiento y cartografiado sólo ha sido posible mediante la utilización de un S.I.G.. En cuanto a los diez indicadores elegidos, pertenecen a las tres temáticas (demográficos, económicos y territoriales), que se especifican en el Cuadro I.

A cada uno de los indicadores se le ha asignado una ponderación entre 0 y 10 para la confección de un índice integrado que habrá de reflejar la situación de desfavorecimiento de las 320 comarcas agrarias; siendo, por tanto, 100 el valor máximo del Índice de Desfavorecimiento Rural (IDR) resultante a nivel comarcal, valor que, por lógica, no se ha alcanzado en ningún caso; previamente se había procedido a normalizar los índices parciales de cada indicador de manera que sus valores no se restaran entre sí contrarrestando al efecto acumulativo de los diez indicadores para reflejar el desfavorecimiento.

⁴ Otras comarcalizaciones agrarias han surgido espontáneamente mediante agrupaciones de municipios para la obtención de las ayudas asociadas a los programas europeos a lo largo de los años 90; de hecho los Grupos de Acción Local no son otra cosa que agrupaciones de municipios; su vigencia por ello es muy fugaz, pero, en cambio, pueden crear unos vínculos de colaboración y cohesión mucho más fuertes. En nuestra investigación se han tenido en cuenta en la etapa de trabajo de campo con metodología cualitativa (entrevistas en profundidad) y cuantitativa (encuestas).

**Cuadro I – Indicadores básicos de desfavorecimiento rural
a escala municipal y comarcal**

DEMOGRÁFICOS	ECONÓMICOS	TERRITORIALES
<i>Evolución de la población 1991-2001 (%)</i>	<i>Tasa de desempleo</i> Población desempleada / Total población activa (%)	<i>Tasa de reemplazo de vivienda (nueva)</i> Vivienda nueva / viviendas totales (%)
<i>Tasa de envejecimiento ≥65 / población total (%)</i>	<i>Relación entre empleo residente y vinculado</i> Empleos ocupados por no residentes / población local empleada (%)	<i>Tasa de vivienda secundaria</i> Vivienda secundaria / viviendas totales (%)
<i>Tasa de reemplazo</i> Mujeres entre 20-34 años / mujeres entre 35-49 años (%)		
<i>Tasa de nivel formativo</i> Población con Educación Secundaria / Población Total (%)	<i>Tasa de terciarización</i> Empleados locales en el sector terciario / trabajadores del sector primario (%)	<i>Tasa de vivienda inadecuada</i> Viviendas inadecuadas / viviendas totales (%)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Elaboración propia)

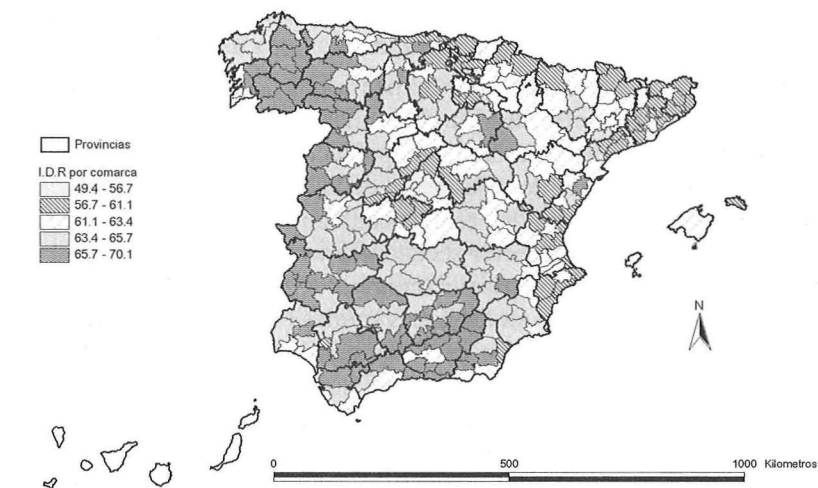
Ante la imposibilidad de recoger en este texto los pasos seguidos en el proceso de elaboración estadística ni sus resultados numéricos, se reproduce en la Figura 3 el mapa del desfavorecimiento rural en España (excluido el archipiélago canario) con la información censal de 1991 y 2001, referido a las comarcas agrarias y elaborado a partir de la información de los municipios de menos de 10.000 habitantes⁵.

Observando el mapa se constata cómo los niveles más bajos de desfavorecimiento se ubican en las comarcas agrarias pertenecientes a comunidades autónomas con mayor nivel de renta (Madrid, País Vasco, Cataluña, La Rioja, Navarra) y con más claridad aún en el entorno de las grandes áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona, sobre todo), así como en el traspais de las regiones litorales dinámicas (Cataluña y Comunidad Valenciana, en especial). Por el contrario, las áreas rurales más desfavorecidas (IDR entre 65,7 y 70,1) se concentran en una franja discontinua que ocuparía toda la Galicia interior, seguiría a lo largo de la frontera con Portugal y recubriría una gran extensión de las zonas montañosas del interior de Andalucía (Sierra Morena, Sierras Subbéticas y Penibéticas⁶).

⁵ Hemos optado por presentar en este texto el citado intervalo demográfico, que engloba municipios de hasta 10.000 habitantes, por cuanto, a nuestro entender, los municipios de 2.000 a 10.000 habitantes en la mayoría de los casos conservan rasgos de ruralidad bien definidos y porque es en estos núcleos donde las oportunidades de promoción turística cuentan con bases más sólidas.

⁶ Por provincias las que presentan un mayor recubrimiento de altos IDR son Orense en Galicia y Granada en Andalucía, que no por casualidad ocupan los últimos puestos renta per cápita a nivel provincial.

Figura 3 – Índices de Desfavorecimiento Rural (I.D.R.) por comarcas (municipios de menos de 10.000 habitantes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Proyecto TERRITURAL (Elaboración propia)

4.2. Principales líneas de actuación para impulsar el desarrollo rural en España

En la segunda mitad del siglo XX el desequilibrio del mundo rural ha alcanzado niveles alarmantes en cuanto a despoblación, falta de perspectivas de empleo, baja calidad de vida, falta de infraestructuras y de inversiones etc. en comparación con los núcleos urbanos. Sin duda tal estado de cosas no es homogéneo por cuanto existen territorios rurales en donde coincide una alta vitalidad agraria con la aparición de estructuras económicas multifuncionales y la pervivencia de un poblamiento equilibrado protagonizado por núcleos semiurbanos bien dotados de servicios y con una oferta turística con un gran potencial de atracción. Lo cual significa que las medidas para intervenir en las zonas rurales no pueden ser homogéneas sino dimensionadas en función de los niveles de desfavorecimiento detectados, cuya escala de análisis y de actuación han de ser cuidadosamente elegidos.

Las políticas públicas para remediar los desequilibrios entre el medio rural y el urbano así como los fuertes niveles de desfavorecimiento de un buen número de zonas concretas en su interior se remontan en España a las primeras décadas del siglo XX en el marco de las políticas hidráulicas. Los protagonistas de tales políticas se han ido ampliando en el transcurso de las últimas décadas (González Cabrera, 2004); hasta los años 80 el Estado las monopolizó y tras la implantación del sistema autonómico las comunidades

autónomas asumieron buena parte de las políticas de desarrollo rural. Ahora bien, hay que admitir que fue a partir del ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea (1986) cuando dichas políticas han experimentado una intensificación anteriormente desconocida con un importante impacto económico, social y medioambiental.

Varios son los aspectos en que se han reflejado los efectos de las acciones comunitarias sobre el medio rural, en mayor o menor medida vinculados al aumento de los niveles de renta de su población; entre ellos son de destacar la igualación de su calidad de vida con la de las zonas urbanas, el detenimiento de la despoblación unido a su rejuvenecimiento, la implantación de nuevas actividades productivas del sector secundario y terciario alcanzándose así una mayor diversificación de su base económica y, en definitiva, haciendo más atractiva la vida y el trabajo en las zonas rurales (Cànoves, Villarino y Herrera, 2006). Es incuestionable que para conseguir resolver los grandes problemas del mundo rural y muy especialmente, los de las zonas más desfavorecidas dentro de él hay que estimular la creación de empleo y, para ello, es condición *sine qua non* la existencia de una nueva generación de emprendedores. Ahora bien, su aparición es indisociable de la existencia de un capital social denso y vital ampliamente difundido en ellas; en otras palabras, la mentalidad emprendedora sólo podrá surgir en el caldo de cultivo de una densa red de flujos nucleados en torno a múltiples actores con capacidad y voluntad de iniciativa. En nuestra opinión, el desarrollo para que sea eficaz y duradero hay que hacerlo arraigar en cada realidad social y territorial.

No es pretensión de este texto sintetizar los efectos de las políticas públicas sobre el medio rural español, sobre los que hay ya una amplísima bibliografía, imposible de resumir aquí, ni siquiera las referidas a las acciones comunitarias emprendidas a partir de 1986 y citadas ya en otro lugar de este texto. A los solos efectos de apuntalar los objetivos de esta aportación, sí es pertinente señalar que el turismo ha constituido el eje en torno al cual han girado las políticas públicas de desarrollo rural en España y que las iniciativas comunitarias, sobre todo la iniciativa LEADER, han colaborado decisivamente a ese protagonismo. Claro está que también en esto las diferencias entre regiones han sido muy intensas, destacando, por citar un ejemplo, Castilla y León, donde la población rural ha llegado a identificar con frecuencia la iniciativa LEADER con el turismo rural en general y con la creación de alojamientos turísticos en particular (Alario y Barajas, 2006: 276).

5. Las políticas de promoción del turismo, una herramienta para contrarrestar el desfavorecimiento en las zonas rurales

La Constitución española de 1978 asignó la mayor parte de las competencias en materia de turismo a las Comunidades Autónomas, que las fueron

asumiendo a lo largo de los años 80 y reglamentándolas mediante las diecisiete leyes de turismo vigentes actualmente, tantas como regiones autónomas. Sin embargo, a pesar de esta aparente exclusividad competencial de base regional, en el turismo en general y en el rural en particular intervienen con diversos instrumentos una gran cantidad de actores públicos que se combinan e interactúan entre ellos en la mayoría de las numerosas iniciativas y programas de promoción del turismo. Hay que tener en cuenta que el desarrollo del turismo se halla casi siempre integrado en políticas de desarrollo rural considerado como un todo y que la propia complejidad del turismo con sus múltiples implicaciones (laborales, urbanísticas, ambientales etc.) hacen necesario contar con las numerosas competencias sectoriales, de las que son titulares administraciones de distinto rango (local, provincial, regional o nacional). Tal vinculación a varias instituciones no está exenta de complicaciones burocráticas para el sector turístico pero también para los propios turistas y, lo que es más grave, desemboca a menudo en conflictos de competencias cuando no en situaciones de descoordinación administrativa. Todo lo cual corre el riesgo de incidir negativamente en los resultados exigibles a una política pública basada en la gobernanza territorial como base para lograr objetivos de desarrollo con implicación de múltiples actores (Farinós, 2008:22).

Desde una perspectiva positiva, es de destacar el general interés de todos los niveles de la administración pública por el turismo rural y por poner en marcha medidas para impulsarlo. Sin embargo, no han sido las políticas de promoción del turismo rural en sentido estricto las que mayor impacto han tenido en las zonas rurales desfavorecidas, sino las políticas de desarrollo rural integrado impulsadas por la Unión Europea y canalizadas a través de los fondos estructurales (FEDER, FEOGA, ESE, etc.); entre las iniciativas comunitarias destacan las sucesivas fases de la iniciativa LEADER; en ésta última el protagonismo de las acciones para la promoción del turismo ha sido indiscutible. Precisamente, para dar aún mayor impulso al desarrollo rural se crearon los Programas Operativos de Desarrollo y Diversificación Rural (PRODER), puestos en marcha en España a imagen y semejanza de los LEADER para la diversificación económica de las zonas rurales, siendo cofinanciados por la Unión Europea a través de los fondos FEDER y FEOGA. En ambos casos, no se trata de instrumentos de política turística propiamente dicha, a pesar de lo cual un alto porcentaje de la inversión realizada en ellos se ha destinado a acciones de promoción del turístico; la opinión generalizada entre los estudiosos de estas políticas es su excesiva inclinación a financiar alojamiento rural a costa de otros productos más complejos (animación y cultura, servicios de apoyo al turismo, turismo temáticos, etc.). En los últimos años se ha invertido la tendencia aunque sin resultados espectaculares⁷.

⁷ Un desglose bastante detallado de la inversión en turismo rural en los LEADER I y II y en el PRODER I puede hallarse en Cànoves, Villarino y Herrera (2006:203-208).

Muy otro es el enfoque de los Planes de Dinamización Turística (PDT), auténticos planes sectoriales de promoción turística, planteados con el objetivo fundamental de impulsar destinos emergentes, entre ellos los ubicados en el medio rural, aunque no de forma exclusiva. La iniciativa de este modelo de promoción turística corresponde a la Administración Central por mediación de la Secretaría General de Turismo (actualmente Secretaría de Estado integrada en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), pero los planes concretos se financian y ejecutan mediante la fórmula consorciada entre las tres administraciones (local, autonómica y central), en colaboración con los agentes privados. Merece la pena destacarse que el nacimiento de los PDT y de los Planes de Excelencia se produce en un contexto de revisión del modelo turístico tradicional de 'sol y playa' y de búsqueda de alternativas al mismo, que a mediados de los años 90 había dado señales inequívocas de agotamiento e insostenibilidad. Fue el Plan Futuro el contexto en que se produjo esta importante reorientación en sus dos ediciones y en el subsiguiente Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE) para el período 2000-2006. Precisamente en el marco del PICTE el año 2005 se produce la integración de los Planes de Excelencia Turística con los Planes de Dinamización Turística en la nueva figura de los Planes de Dinamización del Producto Turístico (PDPT), mediante los cuales se pretende reforzar la faceta de promoción y de comercialización de los nuevos productos turísticos ligados al territorio.

De todo lo dicho se desprende que todas las administraciones, desde la europea a la local, comparten el mismo interés por promocionar el turismo en las áreas rurales sobre la base de que con ello se va a conseguir diversificar su base económica; este hecho explica por qué en todos los planes de desarrollo rural se parte de la premisa de que el turismo va a tener una importante contribución a impulsarlo. El que, en virtud de este planteamiento, las ayudas públicas se hayan convertido en el principal instrumento para estimular el turismo en las áreas rurales de interior en toda España es el rasgo que mejor define su enorme expansión reciente, pero también entraña no pocos riesgos para su continuidad y dinamismo futuro.

5.1. El papel central de la Unión Europea como impulsora de las políticas de desarrollo rural basadas en el turismo. El ejemplo de la Iniciativa Comunitaria LEADER

Al menos desde los años 70 del siglo XX ha sido una constante en las decisiones de las instituciones comunitarias una creciente preocupación por las zonas más desfavorecidas y, en general, por el mundo rural desde la perspectiva del desarrollo integrado económica y territorialmente. Hacia ello se han orientado durante décadas proyectos, normativas, informes, decisio-

nes e informes normativos de rango muy diverso, al mismo tiempo que la integración europea se iba avanzando en el plano institucional, político y territorial hasta la actual Unión Europea de 27 miembros. De entre todos ellos las iniciativas comunitarias LEADER I, II y + han colaborado grandemente a la diversificación económica, a la mejora de la calidad de vida y a reducir las desigualdades entre las zonas rurales españolas desde la perspectiva de la sostenibilidad (Plaza, 2006:84-85).

No se trata, sin embargo, de planes de fomento del turismo por sí mismo sino en tanto que, mediante él, se pretende diversificar las economías rurales, detener la despoblación y crear empleo, entre otros objetivos. Ello no obsta para que las políticas comunitarias en general hayan incidido de forma muy especial sobre el turismo, especialmente la iniciativa LEADER, que, aún sin serlo, se convirtió *de facto* en un programa de fomento del turismo en sus inicios, como igualmente lo fue posteriormente el PRODER. La aplicación de los programas LEADER se limitaba a las regiones menos desarrolladas y zonas rurales frágiles, que en el caso de España recubrían prácticamente todo el territorio. Desde su implantación en 1991 hasta la finalización del LEADER + en 2006 el turismo ha sido considerado como uno de los sectores que mejor podría contribuir a la dinamizar la economía de las zonas rurales, especialmente de las más desfavorecidas, por la vía de la diversificación (Cànoves, Villarino & Herrera, 2006:203-208).

Nos interesa destacar en este texto tres aspectos de la aplicación en España de la iniciativa LEADER: su implantación en zonas rurales marcadas por altos niveles de desfavorecimiento, el proceso de toma de decisiones en el proceso de subsidiación de las acciones y, complementariamente, los actores institucionales involucrados con presencia en el territorio. No entraremos, pues, a abordar una visión de conjunto sobre los efectos sobre el turismo rural de la citada iniciativa europea, ya suficientemente tratados tanto a escala nacional como regional. Sobre su presencia en zonas rurales desfavorecidas es evidente por razones genéticas, toda vez que son de aplicación por principio a regiones objetivo 1 y a zonas sensibles. De hecho, recubren una parte mayoritaria del territorio español.

Si descendemos a la escala comarcal, existe un problema de falta de correspondencia entre la comarcalización utilizada en nuestra investigación y la resultante de las agrupaciones de municipios creadas para optar a las ayudas comunitarias previstas en la iniciativa LEADER. Como se ha indicado en otro lugar de este texto, estas unidades subregionales no están reconocidas desde el punto de vista político-administrativo en la mayor parte del territorio español e incluso cuando lo están, salvo excepciones (Cataluña), no se hallan arraigadas en la conciencia colectiva ni forman parte por ello de su identidad. La estructura territorial óptima para que las ayudas europeas hubieran desencadenado un verdadero desarrollo endógeno basado en los recursos comarcales y en respuesta a las necesidades del ámbito territorial

considerado habría sido la confluencia entre comarca histórica, comarca administrativa y ámbito para el desarrollo. Sin embargo esta coincidencia se ha dado en escasas ocasiones (Cataluña, Aragón y El Bierzo en León) e incluso entonces los factores adversos han sido muy intensos. En algunos casos, a falta de estos requisitos ideales, sí se percibe una entidad comarcal clara y además dotada de sólidos recursos y de redes sociales, culturales y económicas preexistentes que la habilitan para constituirse en ámbito comarcal de desarrollo.

En la mayoría de los casos, sin embargo, para suplir la carencia de un diseño comarcal idónea y ante la incapacidad financiera y de gestión de los ayuntamientos para concurrir a las ayudas comunitarias, hubo que construir de forma un tanto artificial y sin garantía alguna de continuidad nuevas estructuras territoriales supramunicipales sobre las que poder apoyarse para cumplir los requisitos de la iniciativa LEADER. Así surgieron los Grupos de Acción Local (G.A.L.), formados por entes públicos (municipios) y privados, entre los que se firmaron los convenios de colaboración con los que aspirar a las ayudas comunitarias: 52 en el LEADER I (1991-1994), 152 en el LEADER II (1995-2001), simultáneo del PRODER I (1996-2001) con 97 GAL. Así pues, los G.A.L. se constituyen en meras entidades de gestión, en las que se agrupan municipios unidos por intereses coyunturalmente comunes pero que no cuentan con un soporte físico homogéneo, ni con identidad comarcal ni presentan una integración socioeconómica mínimamente consolidada.

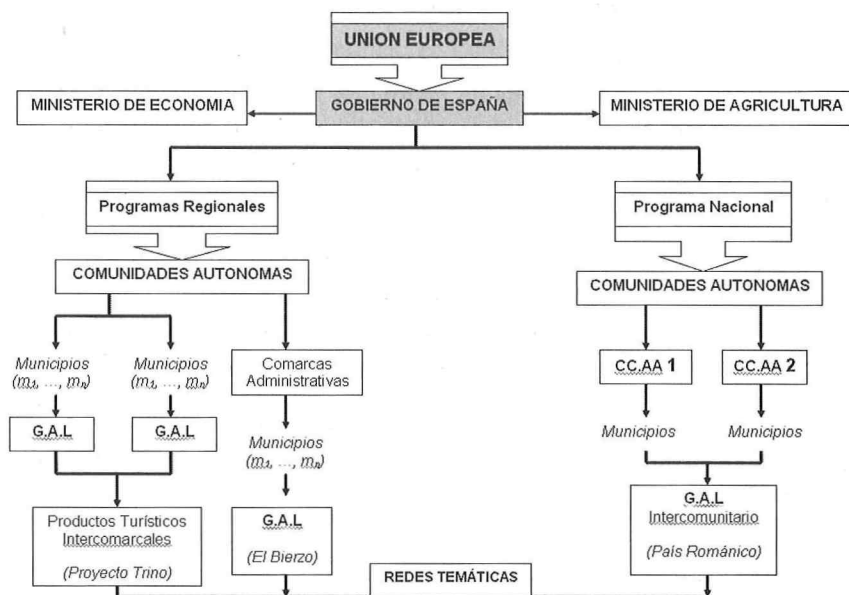
Así pues, la artificialidad de los G.A.L. y su pragmatismo vinculado a la consecución de las subvenciones europeas han constituido serias obstáculos en su camino para convertirse en auténticas estructuras territoriales orientadas al desarrollo; incluso es cuestionable su propia consolidación como entidades estables más allá del período de vigencia del programa que justificó su formación. Entre ellas hay que destacar la debilidad política de los ayuntamientos implicados en gran parte debida a su escasa entidad demográfica, la ausencia de tradición de colaboración, los particularismos y localismos propias de las áreas rurales e incluso las diferencias de color político de los ayuntamientos implicados. A todo lo cual hay que unir la compleja estructura territorial española y la dispersión de competencias en desarrollo rural y en turismo de ella derivada, de la que resulta una gran diversidad y complejidad de situaciones y de modelos territoriales. Aún así, los G.A.L. han sido las únicas estructuras territoriales que han hecho posible durante estos años los procesos de colaboración horizontal a nivel supramunicipal dado que agrupan a los actores privados y públicos de un territorio con capacidad para acudir a las convocatorias de ayudas comunitarias.

En el proceso de obtención y distribución de las ayudas comunitarias, imprescindibles para poner en marcha operaciones de desarrollo en el medio rural, se ponen de manifiesto dos fórmulas bien distintas de relación entre

los niveles político-administrativos involucrados. Así, en la etapa de propuestas prevalecen las relaciones de abajo-arriba (*bottom-up*) ya que son las entidades locales agrupadas en los G.A.L. las que formulan los proyectos a las administraciones de rango superior (Comunidades Autónomas), que, a su vez, las canalizan a la administración central (el Estado), único competente para presentar las propuestas a la Unión Europea. Pues bien, en el reparto de las subvenciones concedidas el camino recorrido es el inverso al descrito, es decir de arriba abajo (*up-down*), con lo que se reduce sustancialmente la capacidad de iniciativa y de acción a los entes creados *ex profeso* para protagonizar el desarrollo en su ámbito específico. Además, se establece un doble modelo de reparto de los fondos asignados que introduce arbitrariedad y rigideces y la inevitable lentitud en el proceso de asignación de los recursos a los proyectos concretos y a los destinatarios, con la consiguiente ineficiencia de la gestión y el riesgo de fracaso en el logro de los objetivos previstos.

En la Figura 4 queda reflejado el complicado camino que recorren las ayudas comunitarias desde el Gobierno Central representado por los ministerios de Economía y Agricultura hasta llegar a los G.A.L., pasando por las correspondientes consejerías de las comunidades autónomas.

Figura 4 – Flujos de financiación de los proyectos LEADER



Fuente: Ministerios de Economía y Agricultura (elaboración propia)

Como puede verse, dos son los itinerarios seguidos según se trate de programas nacionales o regionales; en el caso de los programas regionales se produce una nueva derivación que beneficia a las comarcas con estatus político-administrativo propio. Con buen criterio se ha tenido en cuenta los riesgos del particularismo de que adolecen estructuralmente muchos de los G.A.L. y por ello se han previsto y estimulado fórmulas de colaboración entre ellos que hagan posible la puesta en valor de recursos turísticos comunes a varios⁸. Sin duda, son los programas nacionales los que hacen una mayor apuesta por la transversalidad territorial de los programas de desarrollo ya que sólo se contempla en ellos la existencia de G.A.L. interregionales⁹. Un paso más en la búsqueda de colaboración entre G.A.L. con intereses comunes constituyen las redes temáticas, para cuya conformación se prevé la participación dos o tres modalidades de flujos seguidos por las ayudas comunitarias (Torres Bernier, 2004). Con sus virtudes y sus defectos puede afirmarse que la iniciativa comunitaria LEADER ha cumplido un importante papel en la tarea de dinamizar el turismo en los espacios rurales españoles.

5.2. Los Planes de Dinamización Turística, un programa de ámbito nacional orientado a promocionar el turismo en zonas donde tiñe escasa o nula implantación

Su aparición en la primera mitad de los años 90 se enmarca en el contexto de un ambicioso programa de mejora de la competitividad del turismo español aquejado de una profunda crisis del tradicional modelo de 'sol y playa'. Se trataba de cualificar las viejas zonas turísticas y de diversificar la oferta en áreas de interior hasta entonces nada o escasamente puestas en valor mediante nuevas modalidades de productos turísticos vinculadas a la cultura, a la naturaleza o al medio rural. Tras un I Plan Futures (1992-1995) en que se abordó la mejora de las zonas turísticas especializadas en el turismo litoral, el II Plan de Dinamización del Turismo Español o Plan Futures II (1996-1999) incorpora la figura de los Planes de Dinamización. Su peculiaridad consiste en promover un turismo de calidad en destinos en fase de desarrollo mediante la puesta en valor de un importante patrimonio histórico, natural y paisajístico aún por potenciar. Como rasgo diferencial, los nuevos destinos turísticos, mayoritariamente ubicados en comarcas de interior, son concebidos a partir de criterios de sostenibilidad económica, social y am-

⁸ Así el Proyecto Trino, constituido en 2006 bajo los auspicios de la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León, agrupa a 14 G.A.L. de esta región interesados en promocionar la avifauna como recurso para el turismo rural.

⁹ Esta modalidad se ejemplifica en el Grupo de Acción Intercomunitario "País Románico", que comparten las regiones autónomas de Cantabria y Castilla y León.

biental, lo que suponía un cambio total de estrategia para la mejora y diversificación de la oferta turística. A la finalización de este II Plan Futures, la continuidad de sus planteamientos sigue garantizada por el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE) para el período 2000-2006 con la misma denominación pero incorporando una mayor atención al tejido empresarial. En 2005 el gobierno ha decidido refundir los Planes de Dinamización Turística (PDT) con los de Excelencia (PE) creando la nueva figura de los Planes de Dinamización del Producto Turístico (PDPT), entre cuyas novedades, sin olvidar la creación de nuevos productos innovadores, está la de prestar también atención a las estrategias de mercado para su comercialización.

Como no podía ser menos, esta ‘cascada’ de planes y programas para la reorientación y reestructuración del turismo español en última década del siglo XX y primera del XXI han llamado la atención de los investigadores y estudiosos del turismo, por lo que es ya muy abultada la bibliografía existente sobre ellos, desde la más sintética (López Palomeque y Vera, 2007:567-568) hasta las de más contenido analítico (Brunet et al., 2005). Se ha enfatizado en algunos casos su contribución a la difusión espacial del turismo en España y al papel que en ello han tenido la cooperación interadministrativa y el protagonismo de las administraciones regionales y locales (Ivars, 2003: 38-39). No todas las opiniones, sin embargo, han sido elogiosas, sobre todo respecto a la repercusión que las políticas de promoción del turismo hayan podido tener sobre las áreas rurales; en concreto, se ha puesto en cuestión la propia política rural aplicada por la Unión Europea y se ha llegado a calificar como “una equivocación en sí misma elevada a la enésima potencia la política turística en el medio rural” (Muñoz de Escalona, 2005:12).

Vamos a limitar nuestra atención en este texto a la figura de los Planes de Dinamización Turística (PDT), que iniciaron su andadura en 1996 con el del municipio de Cuellar (Segovia); desde entonces hasta 2007 se han aprobado 131, repartidos por todas las regiones españolas, excepto en Navarra y el País Vasco por su peculiaridades fiscales, con un presupuesto global para el período considerado por encima de 280 millones de Euros (Cuadro II). Novedad importante de los PDT es la consideración del destino de forma integral y no sólo los aspectos económicos del turismo (alojamiento y restauración, servicios turísticos, comercialización, etc.) sino también el medio ambiente y la calidad de vida de la población local, aunque son los turistas y los agentes del sector los que se contemplan como principales protagonistas, por lo que la cooperación de las administraciones con el sector privado ha de estar garantizada. Es también de destacar el papel de líder que asume la administración local en la puesta en marcha del proceso de tramitación de los PDT, aunque la financiación la asumen a partes iguales las tres administraciones (local, autonómica y central).

Cuadro II – Planes de Dinamización Turística por Comunidades y Ciudades Autónomas (1996-2007)

	N.º PDT	Ciu-dades		Comar-cales		Temá-ticos		Servicios Turísticos		Presu-puesto (€)
		T	%	T	%	T	%	T	%	
Andalucía	12	5	41,6	6	50,0	1	8,3	0	0,0	27.132.656
Aragón	11	1	9,1	10	90,9	0	0,0	0	0,0	20.795.198
Asturias	11	1	9,1	10	90,9	0	0,0	0	0,0	19.388.961
Baleares	3	3	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7.342.000
Canarias	10	8	80,0	1	10,0	0	0,0	1	10,0	22.574.974
Cantabria	4	1	25,0	3	75,0	0	0,0	0	0,0	8.851.921
Castilla-La Mancha	9	5	55,5	3	33,3	1	11,1	0	0,0	22.345.145
Castilla y León	9	5	55,5	3	33,3	1	11,1	0	0,0	13.724.902
Cataluña	8	2	25,0	4	50,0	1	12,5	1	12,5	19.405.627
Ceuta	1	1	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3.606.073
Com. Valenciana	7	6	85,7	1	14,2	0	0,0	0	0,0	13.439.200
Extremadura	10	5	50,0	5	50,0	0	0,0	0	0,0	19.300.921
Galicia	10	1	10,0	9	90,0	0	0,0	0	0,0	30.733.287
Madrid	6	3	50,0	3	50,0	0	0,0	0	0,0	13.139.554
Melilla	1	1	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2.700.000
Murcia	12	5	41,6	7	58,3	0	0,0	0	0,0	23.066.422
Rioja, La	7	0	0,0	5	71,4	2	28,5	0	0,0	12.748.699
Total	131	53	40,4	70	53,4	6	4,5	2	1,5	280.295.541

Fuente: Secretaría General de Turismo (Elaboración propia)

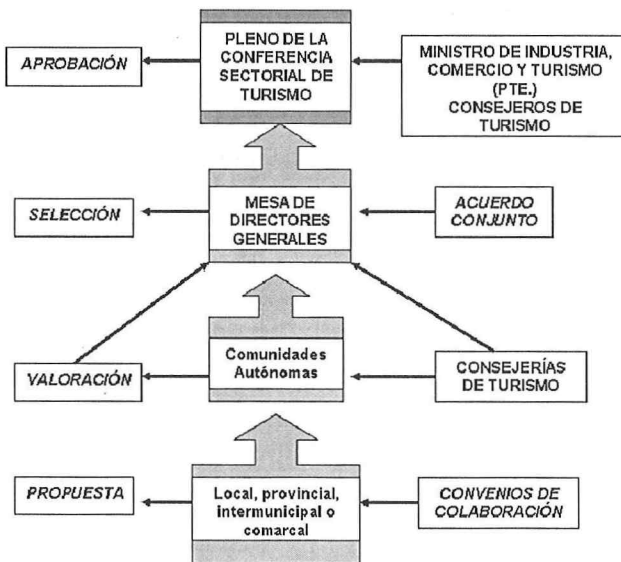
Nota: No se incluyen las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco

En suma, a lo que ha de aspirar un PDT es a desarrollar un conjunto integrado y coordinado de estrategias alcanzado por la vía del consenso entre los entes participantes. Justamente la amplitud y heterogeneidad de las actuaciones que pueden acogerse a las ayudas del plan entrañan una de sus debilidades: la dispersión de las inversiones y, sobre todo, que una parte importante de los fondos disponibles se dediquen a acciones no específicamente turísticas (mobiliario urbano, adecuación paisajísticas o restauración ambiental); en cambio, frecuentemente quedan marginadas acciones específicamente ligadas a la dinamización turística como la prospección de nuevos mercados, la investigación de la demanda o la capacitación en turismo temáticos, entre otros.

Merece la pena detenerse en el papel de las administraciones en el proceso aprobatorio de los PDT; al revés de lo habitual en la práctica político-administrativa, el proceso de decisión de los PDT sigue el camino de abajo-arriba (*bottom-up*). De hecho, son las entidades locales aisladas o agrupadas en estructuras supramunicipales (mancomunidades), creadas mediante convenios de colaboración y con participación de las asociaciones empresariales y otros agentes locales, los que hacen la propuesta a la comunidad autónoma correspondiente. En este nivel superior son las consejerías de turismo las encar-

gadas de valorar la calidad y oportunidad de las propuestas que proceden de su territorio. La responsabilidad del último nivel aprobatorio corresponde a la Conferencia Sectorial de Turismo, órgano multilateral que reúne a los responsables de la administración turística regional con los de la administración central, para coordinar las políticas públicas en materia turística; primero lo hace la Mesa de Directores Generales de Turismo de las comunidades autónomas, pero la aprobación definitiva de los proyectos seleccionados le corresponde al Pleno de la Conferencia, presidida por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio e integrada por los consejeros responsables en materia de turismo de las 17 comunidades autónomas y las 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) en función de las prioridades y disponibilidades presupuestarios (Figura 5). La corresponsabilidad en la tramitación de las propuestas se refleja también en la financiación de los PDT, que se realiza en pie de igualdad entre las tres administraciones y, por tanto, cada una aporta un tercio del presupuesto; el mismo ambiente de entendimiento y cooperación entre ellas ha de presidir la ejecución de las acciones programadas a lo largo del plazo de tres años sin olvidar la capacidad de decisión local en el ámbito de las intervenciones concretas y la posibilidad de que los agentes sociales y económicos destinatarios de ellas intervengan a lo largo de todo el proceso.

Figura 5 – Proceso decisorio en la selección de los Planes de Dinamización Turística



Fuente: Secretaría General de Turismo (Elaboración propia)

En conclusión, los PDT, además de impulsar el aumento de visitantes, aspiran a transformar aquellas localidades o comarcas cuya economía principal no se ha basado en el turismo, de manera que tanto las actividades como los agentes locales se articulen en función de una visión de futuro donde el turismo ha de adquirir un nuevo protagonismo. Así pues, si los turistas son el último objetivo de los PDT, los máximos beneficiarios de las inversiones públicas previstas son la población local y el empresariado (Brunet et al., 2005:215). Por ello se les da una gran importancia a la creación y gestión de empresas, así como la búsqueda y comercialización de nuevos productos turísticos bajo la perspectiva del desarrollo sostenible (Martín Latorre et al., 2002:4-5). Sin embargo, ésta finalidad principal de los PDT no siempre ha prevalecido en la ejecución de muchos planes o su presencia ha sido secundaria e incluso testimonial, dado que el listado de posibles intervenciones es prácticamente ilimitada, como puede apreciarse en la Figura 6. Por ello, la mayor objeción que cabe hacerle a esta modalidad de promoción turística es haberse preocupado menos de crear productos turísticos que de resolver otras necesidades y carencias básicas de las zonas implicadas. En concreto, como ha señalado un estudioso del tema, “la gran diversidad de las tareas que acometen estos planes está, a nuestro entender, la raíz del problema; las intervenciones hasta la fecha son muy visibles en mejora del patrimonio ambiental y cultural, creación de oferta, adecuación urbana y creación de infraestructuras, pero se ven muy pocas acciones concretas que aborden la creación efectiva y la puesta en el mercado de productos turísticos”. En definitiva, que los fondos se diluyen en acciones muy atomizadas y

Figura 6 – Organigrama con los tipos de actuaciones previstas en los PDT

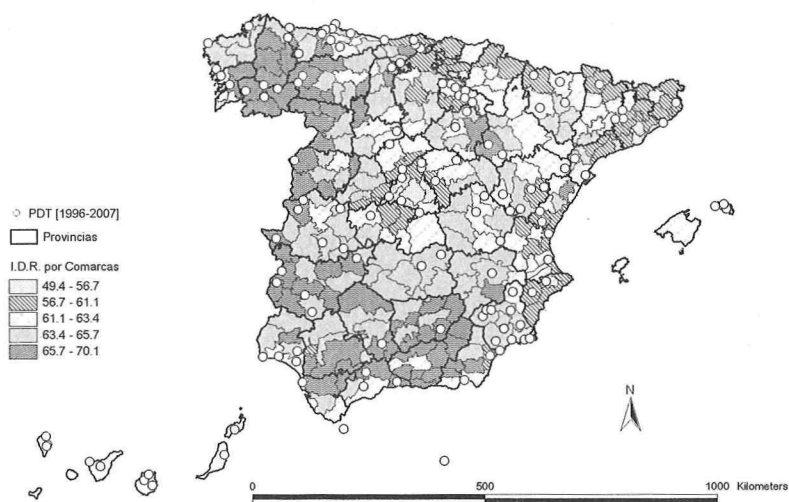


Fuente: Secretaría General de Turismo (Elaboración propia)

dispersas en el territorio y, lo que es peor, los PDT individualmente y en conjunto carecen de una estrategia a medio y largo plazo para la planificación y desarrollo de nuevos destinos turísticos de interior (De Juan, 2007:79, 822-83).

Aún con tales objeciones, hay que admitir que en los 12 años de vigencia de los PDT, tanto por el número de los aprobados como por el presupuesto invertido, su difusión por el territorio español ha dejado una huella significativa en las dos modalidades principales: locales y comarcales. El reparto entre ambas modalidades se halla muy equilibrado, ya que el 53,4% de los PDT afectan a ámbitos comarcales, en tanto que 40,5% ha sido concedidos a pequeñas y medianas ciudades, la mayoría de ellas centros de servicios de zonas rurales; el resto de los PDT se ocupan específicamente de productos turísticos o de servicios al turismo. A partir de la Figura 7 se obtiene una visión territorializada de los PDT y su relación con los niveles de desfavorecimiento extraídos de nuestra investigación; de ella se puede inducir que la concesión de los PDT no asume de forma generalizada que la promoción del turismo es una herramienta valiosa para reducir las desigualdades territoriales. La agrupación por comunidades autónomas de los tipos de PDT, sin embargo, explicita un mayor perfil compensatoria de los PDT, dado que son algunas de las regiones con mayores problemas de subdesarrollo las más favorecidas (Asturias, Galicia, Castilla y León, Andalucía o Extremadura). La misma tendencia se documenta con los datos de financiación por regiones; de hecho Galicia y Andalucía son las dos regiones mas subsidiadas y también Galicia presenta el valor más alto entre los presupuestos medios por

Figura 7 – Planes de Dinamización Turística (1996-2007)



Fuente: Proyecto TERRITORIAL (Elaboración propia)
 I.D.R.: Índice de Desfavorecimiento Rural

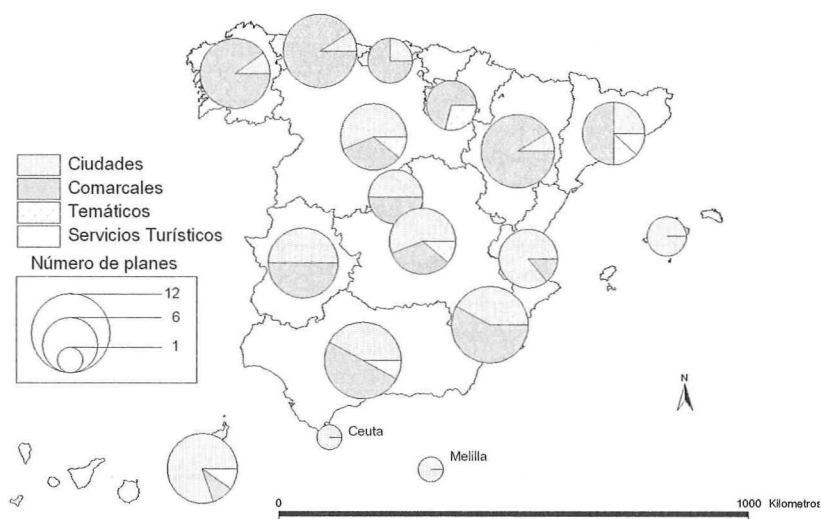
PDT (3,07 Mill. Euros), seguida de Castilla-La Mancha, otra región de base agraria con problemas de despoblación y subdesarrollo (2,48 Mill. Euros). En todo caso, el presupuesto medio por PDT que es de 2,3 Mill. Euros no da mucho de sí.

6. Políticas públicas, promoción turística y desfavorecimiento rural. La necesidad de una coordinación

Retornamos en este punto de nuestra aportación a los dos interrogantes que nos formulábamos en la presentación. Lamentablemente, ni el desarrollo de este texto ni la investigación que lo soporta nos ha permitido extraer una respuesta clara para ellas. Para comenzar, en ninguno de los dos programas con contenido de promoción turística está planteado de forma explícita la utilidad del turismo como antídoto para el desfavorecimiento rural. Bien es verdad que los LEADER en su triple versión tienen asignada la función de invertir las tendencias decadentes del medio rural y la escala para conseguirlo se nos antoja la adecuada: el territorio subprovincial o comarca. La promoción del turismo para lograr la recuperación del mundo rural ha sido ampliamente utilizada, aunque no de forma exclusiva. Se puede objetar, y con razón, que se subsidia a aquellas agrupaciones de municipios que tienen más capacidad para organizarse y cuentan con una mínima vitalidad social además de apoyos institucionales o partidarios; no sabemos que haya existido mecanismo alguno para constituir Grupos de Acción Local con los municipios y comarcas más desfavorecidas del país si no ha surgido desde dentro la iniciativa; un cierto círculo vicioso lo impide. Por tanto, mucho nos tememos que se han quedado fuera precisamente las zonas rurales más declinantes y desfavorecidas y, hasta cierto punto, ello tiene su lógica pues hay situaciones de extremo desfavorecimiento imposibles de recuperar ni siquiera cuando se dispone de gran capacidad inversora por parte de las administraciones. El futuro no parece ir por ese camino.

Por su parte, los PDT son una modalidad de programas de desarrollo en que el turismo podría protagonizar procesos de recuperación económica y demográfica en amplios sectores del territorio español. Pero tampoco se ha observado coincidencia espacial entre los PDT aprobados entre 1996 y 2007 y los índices de desfavorecimiento rural más elevados obtenidos a partir de nuestra metodología. Así lo corrobora la cartografía elaborada al efecto (Figura 8); incluso una cierta concentración de PDT se produce precisamente en aquellas regiones donde la situación de desfavorecimiento es moderada o incluso baja. Sería preocupante que en el proceso de selección primasen sólo criterios de eficiencia de las inversiones o, lo que sería aún peor, que se realizara un reparto mecánico por comunidades autónomas sin prestar atención prioritaria a las desigualdades territoriales existentes entre ellas. Bien es ver-

Figura 8 – Tipología de Planes de Dinamización del Turística (por Comunidades Autónomas)



dad que los PDT tienen capacidad limitada para propiciar cambios profundos en el territorio, tanto por escasa capacidad financiera y su limitada duración (3 años) como por su carácter sectorial (sólo turismo), que dificulta su conexión con políticas territoriales con enfoque integrado.

Para afinar algo más en la búsqueda de correspondencia entre las políticas de promoción turística y las situaciones de desfavorecimiento territorial, se ha descendido a la escala comarcal mediante la selección de una veintena de comarcas agrarias de entre las 320 definidas en el conjunto de España, precisamente porque en ellas el IDR alcanza unos valores medios-altos y altos, como puede apreciarse en el Cuadro III. Es verdad que en esta muestra comarcal se registra la presencia en casi todos los casos de un LEADER, de un PDT o de ambos; este hecho, en principio abonaría la hipótesis de que la asignación a las comarcas seleccionadas de ambas fórmulas de promoción del turismo habrá de influir favorablemente sobre su situación de desfavorecimiento. Resta saber en qué medida lo está haciendo, lo que es objeto de la actual etapa de la investigación basada en el trabajo de campo y en la realización de un programa de encuestas a los tres sectores interesados (visitantes, empresarios y población local) (Figura 9).

Figura 9 – Iniciativas de promoción turística en comarcas agrarias seleccionadas (Programas LEADER y PDT)



7. A modo de conclusión

En realidad las conclusiones de este texto han de ser necesariamente parciales por formar parte de un proceso investigador aún inconcluso. Sin embargo, sí podemos adelantar ya algunas constataciones con una aceptable grado de fiabilidad. En primer lugar, los programas descritos en su faceta de promoción del turismo han tenido un papel esencial para impulsar el desarrollo económico de las zonas rurales españolas, que, gracias a ellos han podido modernizar sus infraestructuras. Su mayor aportación, sin embargo, ha consistido en la mejora de las condiciones de vida de los asentamientos rurales, así como su aportación a la restauración del patrimonio y a la conservación del medio natural. En términos económicos, el turismo rural ha creado durante las dos pasadas décadas en todo el país más de 10.000 nuevos puestos de trabajo y generado un gasto superior a los 230 millones de euros.

Hay que advertir que la mayoría de los turistas rurales proceden de otras regiones de España, por lo que los efectos propios del turismo exterior sobre el equilibrio de la balanza de pagos, entre otros efectos macroeconómicos, no se llegan a producir. Lo cual es tanto más llamativo cuanto que se trata de un modelo turístico muy propicio para el uso de las TIC en las relaciones entre cliente y empresario turístico rural, máxime si se tiene en cuenta la extrema atomización de esta modalidad empresarial. Lo cual nos lleva a plantear las graves deficiencias y enormes retos a los que ha de enfrentarse el turismo rural como actividad económica. Entre ellos es de destacar:

Cuadro III – Comarcas agrarias seleccionadas para estudios de caso del Proyecto TERRITURAL

N.º	COMARCAS AGRARIAS	Provincia	N.º Municipios	Superficie Km ²	N.º Habitantes 2001	I.D.R
1	Oscos-Eo	Asturias	8	535,45	9.042	67,0
2	El Bierzo	León	37	2.828,44	129.141	66,3
3	Monforte de Lemos	Lugo	13	1.985,80	58.326	66,2
4	Tierra de Campos	Valladolid	57	1.945,74	20.131	67,2
5	Sepúlveda	Segovia	57	2.144,96	11.419	62,2
6	Vitigudino	Salamanca	55	2.363,61	21.884	67,1
7	Vegas del Sureste	Madrid	21	1.307,02	105.715	61,3
8	Las Villuercas	Cáceres	12	1.987,34	15.622	65,1
9	Don Benito	Badajoz	22	1.960,59	89.605	65,8
10	Los Pedroches	Córdoba	23	4.756,51	81.111	67,1
11	Guadix	Granada	37	1.910,13	45.505	69,8
12	Campo de Tabernas	Almería	14	1.196,36	11.124	68,6
13	La Mancha	Ciudad Real	22	4.768,26	208.436	63,5
14	Serranía Media de Cuenca	Cuenca	43	3.297,76	57.982	61,9
15	Molina de Aragón	Guadalajara	55	2.920,60	8.872	63,8
16	Serranía de Montalbán (<i>Cuencas Mineras Teruel</i>)	Teruel	53	2.234,96	11.160	62,9
	Cuenca del Jiloca (<i>Cuencas Mineras Teruel</i>)	Teruel	29	1.767,95	17.965	64,3
	Hoya de Teruel (<i>Cuencas Mineras Teruel</i>)	Teruel	33	2.781,61	38.495	64,2
17	Guardo (<i>Montaña Palentina</i>)	Palencia	7	542,40	12.166	63,0
	Cervera (<i>Montaña Palentina</i>)	Palencia	8	767,78	4.328	63,9
	Aguilar (<i>Montaña Palentina</i>)	Palencia	5	473,03	10.236	62,0
18	El Solsonés	Lérida	18	1.159,41	14.812	62,3
19	Sierra Rioja Baja	La Rioja	10	410,23	1.637	63,6
Fuente: Proyecto TERRITURAL (Elaboración propia)						
Nota: La numeración se corresponde con la de la Figura 9						
I.D.R.: Índice de Desfavorecimiento Rural						

- La escasa formación y profesionalización del personal.
- La falta de mentalidad emprendedora en el mundo rural y consiguientemente el escaso y débil empresariado en las actividades turísticas.
- La baja calidad y escasez de las instalaciones para acoger a los turistas, así como la falta de servicios y oferta complementarios.
- La existencia de una sobrerregulación de las actividades turísticas propiciado por un sistema regulatorio a varios niveles como es el español.
- La ausencia de un flujo importante de turismo exterior.

No podemos dejar de señalar en esta conclusión la urgencia de alcanzar mayores niveles de coordinación entre las administraciones involucradas en los programas de turismo de interior. De igual manera, un requisito ineludible para la deseable expansión del turismo rural es ampliar las relaciones de los poderes públicos con las redes sociales, económicas y de todo tipo existentes en el territorio donde las acciones van a ser puestas en ejecución. Sin un intenso y leal avance del *partenariado* (*partnership*), por muy numerosas que sean las acciones emprendidas y muy fuertes las inversiones realizadas en las zonas rurales, su supervivencia será muy dudosa o, al menos, una alta mortalidad de las iniciativas será inevitable.

Referências bibliográficas

- ALARIO, M., BARAJA, E. (2006), «Políticas públicas de desarrollo rural en Castilla y León». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 41: 267-295.
- BRUNET, P. J. *et al.* (2005), «Los planes de excelencia y dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39: 206-226.
- CANO, G. (2007), «Los desequilibrios territoriales», in Gil. A., GÓMEZ, J. (coord.) *Geografía de España*, Ariel, Barcelona: 619-637.
- CANOVES, G., VILLARINO, M., HERRERA, L. (2006), «Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio», *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, 41: 199-221.
- CUADRADO ROURA, J. R. (1998), *Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria, Madrid.
- FARINÓS, J. (2008), «Gobernanza territorial para desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 11-33.
- DE JUAN, J. M. (2007), «Algunas experiencias prácticas de los planes de dinamización turística en turismo», in PARDILLAS de BLAS, X. (dir), *Turismo de interior en áreas fronterizas: recursos e ofertas*, Universidad de Vigo: 79-94.
- DÍEZ de SANTOS, D. (2008), «La contribución de los Grupos de Acción Local al desarrollo del interior de Alicante», in *XI Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*. Alicante, (Edición en CD).
- GÓNZALEZ CABRERA, A. (2004), «Las políticas de desarrollo rural en España. Un análisis crítico», *Documentación Social*, 133: 77-103.
- GRANDE IBARRA, J. (2006), «La evolución del turismo en España y las nuevas oportunidades del turismo de naturaleza», *Estudios Turísticos*, 167-170: 85-102.
- IVARS BAIDAL, J. A. (2003), «Política local y gestión de los espacios turísticos», in *La Geografía y la gestión del turismo...*, Universidad de Santiago de Compostela: 17-57.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F., VERA REBOLLO, F. (2007), «Espacios y destinos turísticos», in GIL OLCINA, A. & GÓMEZ MENDOZA, J. (coord.), *Geografía de España*, Ariel, Barcelona: 554-570.

- MARTÍN LATORRE, A. *et al.* (2002), «Propuesta metodológica para la evaluación del impacto de actuaciones de los planes de excelencia y dinamización turística», in BLANQUER, B. (dir), *IV Congreso de Turismo, Universidad y Empresa (La diversificación y la desestacionalización del sector turístico)*, Tirant lo Blanch, Valencia: 601-623.
- MINISTERIO de AGRICULTURA (1978), *Comarcalización agraria de España*, Secretaría General Técnica, Madrid.
- MUÑOZ de ESCALONA, F. (2005), «La verdad del turismo rural», *Contribuciones a la Economía*, (edición electrónica: <http://www.eumed.net/ce/>).
- PEREIRA JEREZ, D. (2004), *Las zonas rurales en España: un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos*, FOESSA, Madrid.
- PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2006), «Territorio, geografía rural y políticas públicas», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 41: 69-99.
- RODRIGUEZ MARTÍNEZ, F. (2000), «Desarrollo rural y desigualdades en España», in JORDÁ, R. *et al.*, (ed.), *Hacia un nuevo espacio euromediterráneo*. Technographic, Sevilla: 15-26.
- TORRES BERNIER, E. (2004), «Rutas y redes temáticas», in PARDELLAS de BLAS, X. (ed), *Potencial turístico de destinos periféricos*, Universidad de Vigo.