

Guia de gestió pública del turisme

Francesc González
Oriol Miralbell

UP07/15029/02256

Índex

1. La missió de l'administració pública.....	5
1.1. Models administratius	5
1.1.1. Iniciar l'administració turística	6
1.1.2. Òrgans de política turística	7
1.2. Ordenació. Tipus i àmbits d'actuació	8
1.2.1. Les lleis generals de turisme	8
1.2.2. L'Estatut ordinador de les empreses turístiques dels seixanta	10
1.2.3. Regulació de l'activitat turística	10
1.3. Foment de l'activitat turística	11
1.3.1. Inversió pública en serveis, equipaments i infraestructures	12
1.3.2. Promoció i comunicació	14
1.4. Àmbits competencials de l'administració	16
1.4.1. La Unió Europea	17
1.4.2. Els estats	19
1.4.3. Els governs regionals	19
1.4.4. L'administració local	20
2. Política turística.....	22
2.1. Els principis de la política turística	22
2.1.1. Organització de les polítiques turístiques	23
2.1.2. Estructura de l'administració	26
2.2. Corrents i tendències en política turística	26
2.3. Instruments de política turística	30
2.3.1. Planificació territorial i planificació estratègica	30
2.4. Instruments per al foment i el desenvolupament	33
2.5. Impactes de la política turística	35
2.6. El finançament dels municipis turístics	36
3. La gestió pública.....	38
3.1. Serveis públics directes per al turisme	38
3.1.1. Els serveis d'informació turística	38
3.1.2. La promoció turística	40
3.2. Els serveis indirectes necessaris per al turisme	43
3.2.1. Els serveis d'estudis: els observatoris	43
3.3. La coordinació pública i privada	44
3.3.1. Els organismes de gestió de les destinacions	44
3.3.2. Els serveis públics	45
3.3.3. La coordinació públic-privada	47

1. La missió de l'administració pública

1.1. Models administratius

Pel títol d'aquest apartat, es podria donar per fet que l'administració turística és un òrgan de l'administració generalment estès a tots els països turístics, encara que es manifestin segons diferents models; però no sempre és així. Diuem, d'entrada, que hi ha països on el govern no disposa de cap organisme encarregat específicament de la gestió administrativa del turisme, malgrat que aquesta no és la pràctica més freqüent.

Com es veurà més endavant, en el segon apartat dedicat a la política turística, hi ha diferents corrents inspiradors de l'administració pública que han sorgit a partir de models antics: el model francès, d'una banda, i el model anglosaxó, de l'altra, els quals tenen filosofies bastant diferents. Sense pretendre detallar aquestes diferències, es pot dir que el que més distingeix els corrents sorgits a partir d'aquests dos models d'administració és la seva visió quant al grau d'intervenció administrativa en totes les activitats del país. Genèricament, es podria etiquetar el model anglosaxó i/o nord-americà de més liberal i el francès, de més intervencionista.

Administracions concurrents

La posada en marxa d'organismes supranacionals com per exemple, la Unió Europea, que influeixen en polítiques i competències dels estats fa que els models inicials d'administració evolucionin, cada vegada més, cap a models orientats a la cessió de competències a l'administració subsidiària. No en va, aquesta és la més pròxima al ciutadà respecte al control de determinades activitats econòmiques amb poc impacte general i la gestió de serveis públics locals.

A més, en casos com la protecció dels drets dels consumidors, en què es disposa de directrius clares elaborades per la Comissió Europea, les administracions només hi han d'adequar les normes estatals, especialment totes aquelles activitats econòmiques en què els drets del consumidor necessiten una especial atenció.

De resultes del que hem dit fins ara, cada vegada són més les administracions estatals les que transfereixen part de les competències de turisme als governs regionals (autonòmics, en el cas d'Espanya) o, fins i tot, als governs locals (governos comarcals, mancomunitats, etc.) i es queden les competències de caràcter més general.

En concret, a l'Estat espanyol la Constitució s'encarrega d'enumerar, en l'article 148, les competències que l'Estat pot transferir a les comunitats autònomes, entre les quals trobem la promoció i ordenació del turisme dins del seu àmbit territorial (art. 148.1.18).

Dins del model anglosaxó, hi ha països que han renunciat a legislar específicament un sector com el turisme i n'han deixant el control a les mans de les normes protectores dels drets del consumidor, de les sanitàries o de seguretat, a l'hora de garantir el funcionament normalitzat de l'activitat turística. Les característiques especials del turisme a cada país fan que sigui difícil escollir un model ideal d'administració turística, i tampoc no és l'objectiu d'aquest curs definir-lo. Per aquest motiu, només es vol que l'estudiant reflexioni i prengui consciència d'aquest fet, ja que l'administració col·labora, mitjançant diferents àmbits, en el desenvolupament i manteniment de l'activitat turística en una destinació.

1.1.1. Iniciar l'administració turística

La posada en marxa d'una destinació turística sovint requereix que l'administració pública creï un organisme específic encarregat de l'estudi de les oportunitats i del potencial del país a partir dels seus recursos naturals, culturals, financers i humans. Després, caldrà que aquest organisme impulsi les inversions públiques i privades, tant en equipaments turístics necessaris per al funcionament de l'activitat turística, com en els serveis sanitaris, de transport, etc. D'acord amb un pla estratègic previ, haurà d'incloure el disseny d'un marc legal en el qual s'ordeni l'activitat turística. Finalment, per a poder començar l'activitat, haurà de contactar amb els possibles mercats i fomentar la vinguda de turistes que, mitjançant les seves reserves, garanteixin la viabilitat econòmica de les inversions fetes a la destinació. Tot això dins d'un marc de desenvolupament sostenible.

És possible que es doni el cas que la normativa que hagi de regular l'activitat no s'elabori de manera específica només per al turisme; per tant, podria ser redactada per altres organismes de l'administració, com els encarregats de la sanitat pública, de la seguretat i dels drets del consumidor. En canvi, la resta d'activitats sí que necessiten un òrgan específicament encarregat de la planificació, del foment i de la promoció turística del país.

Així doncs, tenim una sèrie de funcions i tasques de l'administració turística a cavall de la planificació, l'ordenació (si es requereix), el foment i la promoció que estudiarem dins d'aquest apartat de l'assignatura, mentre que en l'apartat "La gestió pública", veurem més detalladament les funcions de la gestió del turisme.

1.1.2. Òrgans de política turística

La figura de l'administració encarregada de la gestió pública del turisme pot tenir diferents formes o figures jurídiques:

1) Pot ser que tingui un rang superior amb pes dins del govern i, per tant, amb capacitat d'incidir en les decisions governamentals en altres àmbits que no siguin exclusius del turisme. En aquest sentit, l'existència d'un **ministeri o una conselleria** dedicats només al turisme és més freqüent en països o regions on el turisme té una funció preeminent en l'economia.

2) Una altra forma de l'administració turística molt estesa és la dels **òrgans propis de l'administració** que formen part d'un ministeri o una conselleria, però que no assisteixen al consell de ministres del govern, per la qual cosa han d'encaixar la seva política dins de la d'un ministeri o un departament del qual depenen.

Normalment, aquests òrgans són unitats que tenen menys poder d'iniciativa, per exemple secretaries generals o direccions generals, ja que les seves propostes en àmbits com el control i el foment o la planificació les ha de sotmetre als responsables de la conselleria; a més, la seva limitació de decisió no els permet actuacions gaire transversals directament amb altres conselleries. Als ministeris o conselleries de turisme, també hi ha estructures d'unitats inferiors com les del segon grup, però precisament com a unitats administratives per a la proposta i l'execució de la política turística i no com a òrgans de decisió.

3) Finalment, hi ha una figura organitzativa que cada vegada s'imposa més, o bé com a organisme únic, o bé integrat amb alguna de les dues anteriors, que rep el nom d'**institut, agència, consorci o patronat de turisme** segons la manera en què estigui constituït aquest organisme i segons els membres que el formin. La finalitat dels governs a l'hora de crear aquests organismes és:

- disposar d'una capacitat d'actuació més flexible i àgil,
- deixar que participi capital privat en el finançament de l'organisme.

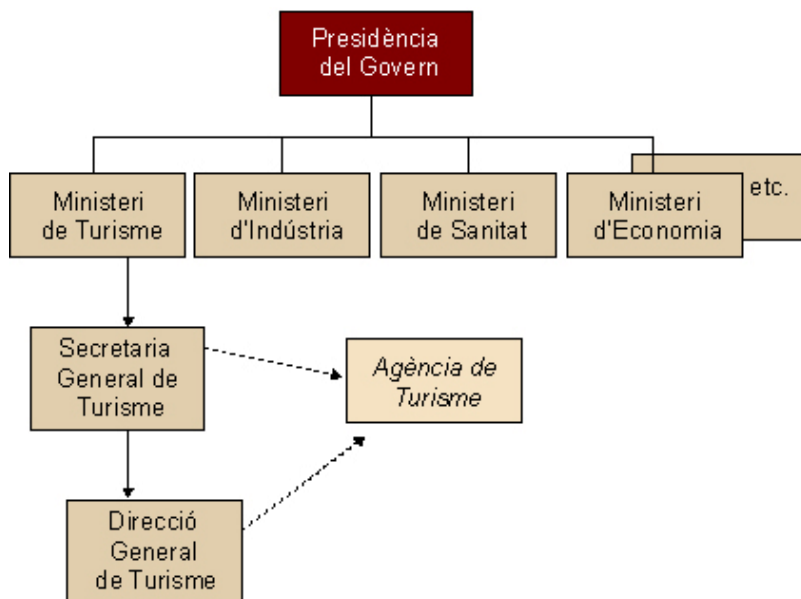


Figura 1. Estructura dels òrgans de política turística

Per les característiques jurídiques d'aquest tercer grup, aquests organismes solament poden assumir com a pròpies les competències administratives per cessió o delegació de l'administració pública, i només en aquells àmbits en els quals no es tracti d'actuacions sancionadores, que poden dur a terme únicament els òrgans de l'administració pública. Així, poden inspeccionar i auditar per encàrrec o delegació de l'administració, però no fixar multes ni sancions, i es limiten a comunicar a l'administració l'incompliment de la norma quan ho detectin. De tota manera, aquests òrgans es dediquen principalment al foment, a la promoció i a donar serveis en el sector, als intermediaris i al turista final; aquesta última és una de les vies d'obtenció d'ingressos de finançament que s'està imposant més.

Les tendències més recents van en aquesta segona direcció, és a dir, que l'administració pura deixa pas a organismes de caire mixt perquè s'encarreguin de tasques de foment, planificació o promoció del turisme.

1.2. Ordenació. Tipus i àmbits d'actuació

De la mateixa manera que s'estén cap a la creació d'instituts encarregats del desenvolupament i la promoció turística, també en moltes destinacions el govern ha decidit crear lleis marc que regulin i ordenin l'activitat turística.

1.2.1. Les lleis generals de turisme

Tal com explica Ángel Fernández Ortega (2005), atès que el turisme és un sector ampli i heterogeni però amb una substantivitat pròpia, les comunitats autònomes han procurat dotar-se d'una gran llei que reguli de manera global tot el que és relatiu a les empreses i les activitats turístiques. Es tracta de les anomenades *lleis de turisme*. En aquest sentit, l'ordenació turística s'estableix per

mitjà d'aquestes lleis, que són un marc dins del qual es poden reconèixer cada un dels actors que participen o intervenen en l'activitat turística, així com les seves activitats, funcions i competències.

Aquestes lleis, que poden rebre el nom de *lleï de turisme*, *lleï d'ordenació del turisme* o *lleï general de turisme*, inclouen en la seva ordenació els aspectes següents dins del seu àmbit territorial:

- Els drets i els deures, tant dels turistes com dels proveïdors dels serveis turístics.
- L'allotjament i les diferents modalitats d'allotjament.
- La restauració i tots aquells establiments que es dediquen a servir menjars i begudes.
- La intermediació, que inclou les agències de viatges, les centrals de reserves i qualsevol empresa que es dediqui a la intermediació dels serveis turístics.
- Els serveis i activitats de la informació turística.
- Les professions turístiques.

Les lleis de turisme estableixen, a més, el marc per al foment, la planificació o la promoció turística i fixen els instruments necessaris per a portar a terme aquestes accions. Així mateix, últimament les lleis de turisme han incorporat també instruccions per a la racionalització dels recursos per aconseguir el respecte del medi ambient i un desenvolupament sostenible de l'activitat turística.

Respecte a les administracions turístiques del territori, autonòmiques i locals, les lleis de turisme enumeren i descriuen les competències de cada una de les seves obligacions.

Tot i així, és més habitual que la llei, que és una norma que ha de ser aprovada pel parlament, estableixi les característiques de cada un dels actors que hem esmentat, fixant-ne els trets principals, i deixi l'ordenació detallada de la seva activitat al govern perquè ho faci amb normes de rang inferior, ja que l'activitat de les empreses pot variar amb el temps; i és que l'adequació normativa a aquests canvis és més fàcil si es fa amb normes que no han de seguir un tràmit parlamentari tan llarg com una llei.

1.2.2. L'Estatut ordinador de les empreses turístiques dels seixanta

Atès que el turisme de masses a les destinacions de sol i platja no va començar fins passada la Segona Guerra Mundial, a Espanya no va ser fins al 1965 quan es va començar a ordenar l'activitat turística en un sentit modern de la normativa. Es va fer mitjançant l'Estatut ordinador de les empreses i activitats turístiques, aprovat amb el Decret 231/1965, de 14 de gener, d'aquell any.

Aquesta norma va constituir una eina essencial en el gran creixement del turisme a Espanya a les dècades dels seixanta i dels setanta i intervenia en dos àmbits molt concrets: les empreses turístiques privades i les activitats turístiques privades. Les competències que la norma regulava eren, entre d'altres, la creació i el funcionament de les empreses, l'obertura i el tancament dels establiments de les empreses turístiques, la classificació i tipologia de les empreses, la inspecció i la vigilància dels establiments, el control dels preus, les mesures de foment i de protecció, les reclamacions i els recursos.

Posteriorment, aquest estatut es va desenvolupar amb reglaments que tractaven de regular diversos sectors de l'activitat turística. Tant l'Estatut com aquests reglaments ja no són vigents avui perquè a Espanya, com hem dit abans, són les comunitats autònomes les que tenen competències d'ordenació turística dins del seu territori, i perquè aquestes han desenvolupat la seva pròpia normativa.

1.2.3. Regulació de l'activitat turística

Pel que fa als textos normatius de rang inferior encarregats de fixar el detall de l'ordenació de l'activitat turística, se solen fer en els àmbits següents:

- 1) Característiques i requisits necessaris que han de tenir els establiments turístics (allotjament, restaurants), els equipaments turístics (parcs temàtics, parcs aquàtics, ports esportius, estacions d'esquí) i serveis turístics (esports d'aventura, servei de guia) i la seva classificació.
- 2) Característiques i requisits necessaris per a exercir com a empresa turística (agència de viatges, hotel, càmping, allotjament rural, empresa d'explotació d'apartaments, empresa d'esports d'aventura) o com a professional del turisme (guia turístic, director d'hotel, cuiner).
- 3) Normes de funcionament de l'activitat d'intermediació, d'acord amb les directives europees, lleis de protecció del consumidor i de la llei de turisme.
- 4) Règim de preus, de reserves i serveis complementaris dels establiments turístics.

- 5) Règim sancionador per infraccions administratives amb l'objectiu de millorar la identificació de les conductes infractores i determinar les sancions que corresponen.

En un sentit genèric, la normativa turística seria un conjunt de normes que pretenen, d'una banda, regular les empreses i les activitats que incideixen directament en el sector turístic, i de l'altra, fomentar i controlar aquestes empreses i les activitats (Fernández Ortega, 2005). Aquesta normativa, doncs, resulta essencial per a la gestió pública del turisme a l'hora de posar en marxa aquest sector en un país o comunitat autònoma.

Altres àmbits d'intervenció

Tanmateix, no n'hi ha prou amb aquesta normativa turística per a ordenar tota l'activitat que es desenvolupa entorn del turisme i que té una importància primordial també per al bon funcionament d'aquest. Per això, hi ha **altres àmbits d'intervenció** relacionats amb el turisme que necessiten una normativa i una planificació específiques en els àmbits següents:

- Seguretat
- Sanitat i higiene en els serveis
- Transport públic i privat de passatgers
- Espectacles i equipaments
- Medi ambient i paisatge
- Equipaments i infraestructures públiques
- Immigració i control de fronteres
- Ordenació territorial
- Política monetària
- Política econòmica i fiscal

De tot això es dedueix com és de rellevant la funció que tenen els governs en el desenvolupament d'un sector tan transversal al territori com el turisme. L'impacte d'aquesta activitat en un país és molt gran, i sembla injustificable que cap govern deixi les seves funcions a les mans d'organitzacions privades.

1.3. Foment de l'activitat turística

Una de les competències fonamentals dels governs és la del foment de l'activitat turística. Aquesta competència consisteix en la provisió de mesures que ajudin al desenvolupament d'aquest sector, o bé per mitjà d'una normativa que faciliti la creació de les empreses i en reguli l'activitat, o bé mitjançant inversions directes en serveis i equipaments públics que permetin el desenvolupament i funcionament del sector turístic, o bé mitjançant línies de subvenció a la creació i/o modernització dels establiments turístics, de la formació dels professionals, o a través d'accions de promoció del turisme a la destinació en els mercats d'origen del turista.

1.3.1. Inversió pública en serveis, equipaments i infraestructures

A la majoria de destinacions noves, el primer problema que cal afrontar és la necessitat de dotar-les d'equipaments bàsics per al transport (aeroports i altres terminals de transport públic, xarxes de ferrocarril i xarxes viàries a les zones turístiques, etc.), i també d'equipaments per al sanejament de les aigües residuals i de les platges, i per al manteniment dels espais naturals, etc.

Al mateix temps que es creen aquests equipaments, cal dotar les destinacions turístiques de serveis bàsics de transport (línies de ferrocarril, de transport per carretera), serveis bàsics de sanitat i de protecció civil, serveis de bombers, serveis de seguretat ciutadana, serveis d'informació turística, serveis de protecció al consumidor, etc.

Aquesta funció de l'administració turística, que de vegades és assumida parcialment pels organismes privats, resulta essencial per al desenvolupament econòmic de la destinació i el creixement de la seva oferta i demanda turística.

Els principis que han de regir aquestes inversions han de ser els de la sostenibilitat, la protecció del medi ambient i el compliment d'un pla estratègic de turisme de la zona.

Inversions en recursos i patrimoni natural i cultural

Els recursos més apreciats pel turista acostumen a ser els recursos naturals i culturals, que intervenen en l'oferta de manera diferenciadora entre les destinacions, alhora que actuen d'elements identificadors.

Les inversions en la preservació del patrimoni natural i la definició de mesures de protecció d'aquest patrimoni no solament suposen un benefici per al turista, que podrà visitar-lo i gaudir de l'experiència amb condicions dignes de respecte al medi, sinó que ho farà dins d'uns paràmetres de qualitat, els quals garantirán la sostenibilitat d'aquesta activitat.

En aquest apartat, les destinacions turístiques de costa han de considerar que la preservació del litoral és encara una assignatura pendent per a la majoria de destinacions madures de la Mediterrània. I és que els turistes comencen a valorar cada vegada més aquelles destinacions el litoral de les quals encara no s'ha deteriorat.

Tenim algun exemple d'això en la creixent demanda de vacances en destinacions emergents i encara ben conservades respecte de destinacions madures com les Balears, la Costa Brava i la costa de Ligúria. Ens estem referint a les destinacions de costa a Turquia i Croàcia.

Amb referència al patrimoni cultural, tangible i intangible o immaterial, l'administració té, abans que res, una obligació amb la seva preservació, és a dir, amb la garantia que la seva explotació turística no suposi cap dany a la seva integritat o cap degradació de la seva realitat. Hi ha monuments, edificis o obres d'art que cal protegir dels agents moderns nocius per al medi ambient (gasos dels automòbils, *smoog*, etc.), dels canvis tèrmics o climàtics bruscos (pel mal condicionament dels edificis o perquè són a la intempèrie i en llocs poc protegits) o de l'erosió que pugui provocar l'excés de càrrega de visitants.

En relació amb el patrimoni intangible, com les manifestacions de la llengua i la cultura autòctona, els costums i les tradicions, o les festes locals i representacions litúrgiques, sovint hi ha una voluntat d'esquematzar-ne la presentació, omplint-les de tòpics per a fer-les més accessibles a la comprensió del turista que les vulgui conèixer de manera superficial. Aquestes tendències poden significar sovint la desnaturalització d'aquest patrimoni i la seva banalització, i afectar elements identificadors que s'acaben convertint en simples icones turístiques basades en tòpics i clixés mal entesos.

Un exemple d'això podria ser l'associació que el turista fa del flamenc com a folklore propi de totes les comunitats espanyoles. Aquesta associació representa una icona publicitària que l'Administració turística espanyola ha venut de manera reiterada des de l'arribada del turisme de masses, i si bé el flamenc és una gran font d'ingressos que no s'ha d'eliminar, hauria d'anar acompanyada d'una explicació d'altres expressions tradicionals dels diferents llocs d'Espanya.

Ajudes a la creació de producte

Hi ha qui pensa que, en un sector que funciona amb normalitat i creix cada any, no són necessàries les ajudes de l'administració per a la creació i millora dels productes. Potser això val per a molts sectors econòmics en què el ritme laboral és més estable que en el turisme i en què la seva activitat té un impacte més petit en altres sectors econòmics del seu entorn.

L'aparició de noves tendències en el mercat obliga sovint a replantejar l'oferta d'una destinació que ha costat molts esforços i inversions en equipaments i infraestructures, i molta formació dels seus professionals per a consolidar-la. El manteniment d'aquesta activitat turística suposa una garantia del manteniment d'altres indústries, com l'alimentària, el comerç, la indústria del regal, etc., que depenen en bona part del turisme a les destinacions.

A més a més, de vegades es contracta l'oferta lluny de la destinació i bastant abans de consumir-la (encara que aquest hàbit està canviant), la qual cosa provoca que el cicle de consolidació de l'oferta en ocasions sigui més llarg i estigui més sotmès a riscos. Qualsevol canvi en la producció i comercialització de serveis i/o productes turístics representa un risc que l'estructura d'empreses turístiques, majoritàriament de dimensió petita i mitjana, no sempre pot assumir.

L'administració, dins de la seva funció de planificació, ha de vetllar perquè el sector privat continuï essent competitiu, ja que això determina també la competitivitat de la destinació en general. Quan l'administració turística detecta una nova tendència del mercat, gràcies a la seva visió global de la destinació, pot entendre l'oportunitat que representa la creació d'un producte nou que aprofiti aquesta nova tendència.

Per a minimitzar el risc de les empreses turístiques i estimular la creació del nou producte o la millora de l'oferta que respongui a les noves tendències de la demanda, l'administració disposa d'un instrument eficaç, com són les ajudes, que tenen un efecte positiu en incentivar l'economia, efectes que moltes vegades tornen a l'administració mitjançant nous ingressos en concepte de més impostos.

A l'Estat espanyol, ja fa uns quants anys que existeixen unes línies d'ajuda que, gestionades des de l'Administració de l'Estat amb la participació i cooperació dels governs autonòmics, estan incentivant l'excel·lència en les pràctiques empresarials, en la producció dels serveis i en la gestió de les destinacions, així com en la implantació d'estàndards de qualitat en els processos de les empreses i les organitzacions turístiques. Es tracta de diferents fórmules que ofereix la Secretaria General de Turisme i el seu Institut Turespaña.

Bibliografia

El web de l'Institut Turespaña es pot consultar a <http://www.ict.e.es/ict.e/presentacion.htm>

1.3.2. Promoció i comunicació

La promoció de productes de gran consum és una activitat que tots entenem com a exclusiva del sector privat. D'aquesta manera, ens estranyaria saber que l'Administració es dedica a fer campanyes de venda de productes com el iogurt o el desodorant a través dels mitjans de comunicació. Tot i així, de vegades, quan determinats subsectors estan amenaçats per una baixada dràstica del consum, sobretot a causa de la desinformació i la confusió, o de canvis inadequats per a la salut o d'hàbits del consumidor, els governs acostumen a fer campanyes de promoció de productes de gran consum, com ha passat amb el peix, amb el plàtan i altres fruites, o amb la carn de bou i la d'aus de corral.

El motiu d'aquestes activitats ha estat la defensa de l'interès general, és a dir, la preservació d'uns subsectors econòmics molt fràgils l'existència dels quals es podria veure amenaçada per la caiguda sobtada i agressiva de les vendes, i que en canvi suposarien la pèrdua de l'ocupació i els ingressos de col·lectius i comunitats importants al país.

Ajudes a la promoció

Aquest seria el motiu pel qual l'administració turística assumeix a totes les destinacions la funció principal de la promoció turística. Aquesta promoció, tanmateix, no es fa per un servei en concret, sinó per a tota la destinació. La promoció de serveis estrella o de serveis destacats es realitza quan hi ha

una voluntat d'aprofitar la bona imatge d'una marca, com pot ser el cas de la companyia aèria Iberia quan s'associa mitjançant la publicitat a la imatge de la destinació.

Les tècniques que s'utilitzen en la promoció turística són les mateixes per al sector privat que per al públic, encara que en determinats mitjans, com les fires, els *workshops* i els viatges de familiarització, l'administració turística treballa per a les destinacions, si bé en col·laboració amb el sector privat.

No obstant això, les destinacions més petites en un país o en una comunitat autònoma necessiten sovint un impuls per a començar la seva activitat de promoció. En aquest cas, l'administració turística nacional pot obrir línies d'ajuda a les destinacions locals per a la promoció, subvencionant publicacions turístiques o ajudant en les despeses d'assistència a fires o d'organització de *workshops* o viatges de familiarització.

En destinacions madures, és més estrany que l'administració turística subvencioni la promoció a les empreses, encara que sovint se'ls pot facilitar material gratuït de promoció de la destinació per a les seves accions privades de promoció en els mercats.

Organismes gestors de la promoció

Val la pena conèixer les accions que duen a terme els diferents instituts de promoció turística de les grans destinacions turístiques a l'estranger, i més concretament, la de Turespaña o dels ens de promoció d'altres països europeus. Això ho veurem, tanmateix, en l'apartat III d'aquesta assignatura.

Aquests organismes responsables de la promoció turística van néixer primer com a instruments de l'administració turística en aquesta tasca de promoció i van rebre una figura jurídica que facilités la gestió de la promoció turística de manera àgil i d'acord amb les pràctiques del mercat de la promoció.

Amb tot, aquests organismes van anar incorporant noves competències que anaven més enllà de la promoció, com el foment, la planificació, la creació de producte nou i la dinamització de l'oferta, l'estudi i anàlisi del sector i del seu mercat, entre d'altres. Per això, van passar a ser denominats de manera genèrica *DMO* (*destination management organizations*) o, en català, *OGD* (organitzacions gestores de la destinació).

En l'àmbit estricte de la promoció i del màrqueting, aquests organismes han fet sovint funcions de coordinació amb altres organismes de promoció de les destinacions d'àmbit local i han ajudat al posicionament de la destinació principal (en el cas d'Espanya) i de les d'àmbit autonòmic, provincial o local en els mercats preferents per a cada una d'elles. També han dut a terme campanyes d'imatge a través dels mitjans de comunicació o accions de patrocini

d'esdeveniments internacionals i de prestigi. Sempre, és clar, de manera coordinada amb els OGD locals o provincials o amb els subsectors empresarials (turisme rural, clubs de golf, estacions d'esquí, etc.) del país.

1.4. Àmbits competencials de l'administració

L'àmbit competencial és el marc en què les administracions poden intervenir, el qual en determina també la capacitat política. Per a exercir les seves competències, els governs, tanmateix, necessiten recursos financers i marcs legals que en garanteixin l'eficàcia i viabilitat.

Els recursos financers es poden obtenir mitjançant impostos, que és la forma més coneguda de finançament de les administracions, però també per mitjà de crèdits financers, d'emissió de deute públic, del cobrament de sancions econòmiques o del cobrament per la prestació de determinats serveis. Resulta interessant ressenyar que el cobrament d'impostos específicament turístics no ha estat una pràctica gaire estesa (a excepció de casos comptats, per exemple França i Alemanya), encara que les destinacions madures de costa s'estan plantejant, cada vegada més, la creació d'una taxa turística que permeti a l'administració turística l'obtenció de recursos financers directament del turista, i no per mitjà dels pressupostos de les administracions o del cobrament de serveis.

D'altra banda, és necessari que hi hagi un marc normatiu que doni cobertura legal a les actuacions de les administracions. Els canvis en la distribució de competències que ha experimentat la majoria de països, arran dels efectes d'una economia globalitzada, han portat al fet que hi hagi organismes supraestatsals (com la Unió Europea) encarregats de donar als estats membres unes directrius per a coordinar i homogeneïtzar aquells àmbits que tenen una afectació més enllà de les fronteres de cada estat.

El turisme, per si mateix, és una activitat econòmica en la qual el client acostuma a desplaçar-se més enllà de les fronteres del seu país; per tant, necessita regulacions internacionals que garanteixin la protecció dels drets del consumidor i la lliure competència de les empreses, alhora que vetllin per una sostenibilitat de l'entorn, de l'activitat econòmica, de l'equilibri social i cultural de la zona.

És important conèixer, doncs, quins són els organismes responsables de la política turística i d'altres àmbits que puguin afectar el turisme. En aquest capítol de l'assignatura, tractarem d'aclarir i de reflexionar sobre qui i com exerceixen les seves competències polítiques i de gestió pública sobre el turisme.

1.4.1. La Unió Europea

Encara que no és una cosa sempre acceptada de bona gana per tothom, el fet és que la Unió Europea ha pres bastants competències a l'Estat, però també a les comunitats autònomes, que han passat a dependre de les decisions del Consell, de la política de la Comissió Europea, o fins i tot de les resolucions del Parlament Europeu.

Els àmbits d'actuació de la Comissió Europea, que és l'òrgan que fa funcions de Govern a la UE, es descriuen en la taula que apareix a continuació:

Taula 1. Àmbits d'actuació de la Comissió Europea

Intervé en la regulació	No intervé en la regulació	Aportació de fons
1) Agricultura 2) Competència 3) Consumidors 4) Duanes 5) Assumptes econòmics i monetaris 6) Medi ambient 7) Comerç exterior 8) Pesca 9) Protecció alimentària 10) Transport	1) Cultura 2) Desenvolupament 3) Educació, formació i joventut 4) Treball i política social 5) Empresa 6) Societat de la informació 7) Política de les regions 8) Investigació i innovació	1) Audiovisual i mitjans de comunicació 2) Pressupost 3) Energia 4) Ampliació 5) Relacions exteriors 6) Política exterior i seguretat 7) Frau 8) Drets humans 9) Ajuda humanitària 10) Assumptes institucionals 11) Mercat intern 12) Justícia, llibertat i seguretat 13) Salut pública 14) Fiscalitat

Com es pot veure, no apareix el turisme com un àmbit independent. De fet, malgrat que existeix una Direcció General de Turisme europea, la Comissió Europea no intervé en la regulació específica d'aquest sector. Només ho ha fet en allò que afecta la protecció dels drets del consumidor. De fet, com es pot observar en la taula anterior, hi ha onze àmbits en els quals la Comissió marca les directrius clares als governs dels estats membres i als de les regions sobre com han de desenvolupar la normativa per mitjà de normes internes de regulació d'aquests àmbits. En la segona columna, es poden veure les competències de la UE en les quals la influència de la Unió Europea és gran, ja que aporten gran quantitat de diners dels fons d'ajuda, fins i tot sense intervenir en la seva regulació.

De les deu competències que podríem considerar principals, totes menys una (pesca) estan relacionades amb el turisme:

- **Agricultura:** la política agrícola ha condicionat molt el desenvolupament rural a la Unió Europea, el qual ha estat un impulsor ferm en la creació i el creixement del turisme rural.
- **Competència i consumidors:** són dos àmbits que afecten molt directament qualsevol activitat econòmica. La regulació del mercat per mitjà de polítiques de control de la competència, i la garantia dels drets dels consumidors, sobretot en el sector serveis i, en el cas del turisme, en el dels

viatges organitzats, han establert marcs d'acció clars i definits per a les empreses turístiques.

- **Assumptes econòmics i monetaris:** encara que la política monetària del Banc Central Europeu és un òrgan independent, les decisions de la Comissió han condicionat bastant el turisme, que és una activitat basada en el moviment de les persones, dins de la Unió, però també a través de les fronteres de la Unió. En el cas de la Mediterrània, el valor de l'euro ha estat un desavantatge per a les destinacions europees de la Mediterrània respecte de les de països que no pertanyien a la UE, o respecte a destinacions de sol i platja llunyanes.
- **Medi ambient:** la política de medi ambient europea, i especialment la vigilància de l'impacte mediambiental de les obres públiques i dels plans d'ordenació del territori, han estat un element que ha ajudat a no deteriorar encara més l'entorn a les destinacions madures, sobretot les de la costa. La Unió Europea ha estat pionera en política mediambiental, sobretot gràcies a la influència de cultures del centre i del nord d'Europa –tradicionalment més sensibles en aquest àmbit–, les quals s'han acabat imposant també als estats del sud.
- **Comerç exterior i duanes:** la desregulació de polítiques proteccionistes i els efectes de la globalització han estat importants impulsors del creixement de la mobilitat de persones, la qual cosa ha afectat el creixement turístic de manera considerable.
- **Protecció alimentària:** la normalització dels estàndards de qualitat alimentària ha influït també en la millora de la qualitat en els serveis de restauració, així com també en una millor garantia sanitària per al turista.
- **Transport:** les dimensions reduïdes de la Unió Europea i el creixent trànsit de ciutadans per les fronteres internes entre els estats membres són un avantatge per al turisme a Europa, que és la primera regió turística del món. L'ordenació del transport europeu ha estat fonamental per a ajudar a millorar la mobilitat dins d'Europa, la qual cosa ha beneficiat, evidentment, el turisme.

En els altres vuit àmbits, als quals la UE aporta gran quantitat de fons per al desenvolupament (cultura, desenvolupament, educació, treball i política social, empresa, societat de la informació, política de les regions i innovació), aquestes aportacions i altres accions de foment han influït de manera important en:

- la millora de la qualitat turística (empresa, educació, treball, societat de la informació, innovació),

- la creació de producte nou (cultura, desenvolupament, educació, política de les regions, innovació),
- la millora de la informació i de la comercialització (educació, empresa, societat de la informació, innovació),
- etc.

Bibliografia

A la pàgina d'informació de la Unió Europea es pot trobar un informe periòdic de les mesures preses per la Comissió que afecten el turisme.

1.4.2. Els estats

Mentre que a Europa s'han cedit les competències de turisme a les regions, fora del continent també les administracions regionals solen ser les responsables del desenvolupament turístic. En qualsevol cas, a la majoria de països les administracions estatals continuen assumint la promoció turística internacional del país.

A Espanya, l'organisme encarregat de la promoció turística és Turespaña, que ara està integrat dins de la Secretaria General de Turisme del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç.

Malgrat que és un institut que depèn de l'Administració de l'Estat, Turespaña ha de seguir una estratègia de promoció que respecti les directrius acordades en la Taula de Directors Generals de Turisme de cada una de les disset comunitats autònomes, la qual es convoca periòdicament per a coordinar les polítiques autonòmiques i estatals sobre turisme.

Vegeu també

En l'apartat "La gestió pública" s'estudien les característiques de l'institut Turespaña, responsable de la promoció turística d'Espanya a l'estranger.

1.4.3. Els governs regionals

En la descentralització administrativa que han experimentat molts països de la Unió Europea durant les tres últimes dècades, es pot dir que l'aparició de l'estat de les autonomies a Espanya, a la segona meitat dels anys setanta, va constituir un factor decisiu. Va ser un model inspirat, en part, en el sistema d'organització de l'estat dels *Lands* alemanys, sorgit després de la Segona Guerra Mundial. A l'Estat espanyol, la descentralització es va concebre, primer, com una manera de reconèixer l'especificitat dels territoris amb cultura pròpia, cedint-los un grau d'autonomia de govern respecte de l'Estat. Tanmateix, amb el pas del temps s'ha convertit en un sistema de descentralització homogeni a tot el territori, fins i tot en aquelles regions antigues que mai abans havien reivindicat l'autonomia, com sí ho havien fet Catalunya, el País Basc i Galícia en èpoques de la Segona República.

Després d'Espanya, França i Itàlia van descentralitzar (encara que amb intensitat diferent) el seu model d'organització administrativa i van cedir part de les competències de l'Estat a les regions. En el cas d'Itàlia, hi havia tres regions autònimes ja abans que es creessin les de l'Estat espanyol, encara que la vertadera descentralització per a totes les regions no es va fer fins a finals dels anys noranta. Un dels últims grans països de la Unió Europea a reorganitzar les seves competències administratives va ser el Regne Unit.

A tots aquests països, una de les competències que primer s'ha transferit a les administracions regionals ha estat la de la política turística, concretament la regulació de les empreses, el foment i la promoció de l'oferta turística de la destinació.

A Espanya, la Constitució en general i els estatuts en concret fixen les competències cedides per l'Estat a cada comunitat autònoma, les quals poden ser de tres tipus: exclusives, compartides o delegades.

Turisme és una competència exclusiva de les comunitats autònomes, encara que en l'àmbit de la promoció turística a l'estranger van sorgir diferències als anys vuitanta respecte a la legalitat que les comunitats autònomes poguessin dur a terme aquesta promoció. Aquest conflicte es va acabar resolent amb la creació, a mitjan anys vuitanta, dels primers organismes de promoció turística de les comunitats autònomes, que funcionaven com a instituts autònoms i que podien promocionar a l'estranger les seves destinacions turístiques.

1.4.4. L'administració local

En el turisme, l'administració més pròxima és, lògicament, l'administració local. En aquest sentit, la subsidiarietat, que és un principi que es basa a donar la màxima capacitat de gestió a l'administració més pròxima al ciutadà, es justifica especialment en el cas del turisme, ja que tant per a la planificació com per al desenvolupament sostenible qui millor pot defensar els interessos de les destinacions és l'administració local. Una altra cosa és que, dins de les polítiques de planificació i regulació del sector, convingui fer una política d'àmbit més ampli o de més abast que el de la demarcació municipal, en concret d'àmbit comarcal o regional.

Les empreses turístiques donen el seu servei en un territori, en un espai físic, en el qual per a exercir-ne l'activitat necessiten, en primer lloc, l'autorització de l'administració local. Per la seva banda, el turista veu l'oficina de turisme local com el punt de contacte amb l'administració de la destinació, on pot obtenir informació, aclarir els seus dubtes, resoldre problemes i posar reclamacions.

Les polítiques de l'administració local intervenen més en el detall, de manera més pròxima de cara als empresaris i ciutadans, de manera que en bona part els ajuntaments són els responsables de la gestió turística de la destinació lo-

cal. La seva intervenció és menor en l'àmbit regulador dels serveis, però en canvi té una participació més gran en els diferents àmbits que s'enumeren a continuació:

- ordenació del teixit urbà i del territori,
- control de la construcció i dels equipaments,
- sanejament,
- seguretat,
- viabilitat i comunicacions dins del municipi,
- senyalització i informació turística,
- promoció de la destinació local, i
- dinamització i millora de la qualitat de l'oferta turística de la destinació.

El principal problema a què s'ha d'enfrontar l'administració local és la limitació pressupostària donada per la limitada capacitat impositiva que tenen els ajuntaments. En aquest sentit, allà on s'aplica l'impost turístic a Europa, localment acostuma a ser una taxa municipal que es carrega al preu de l'allotjament (normalment amb una quantitat fixa per nit i persona) en concepte de finançament dels serveis que l'ajuntament i l'oficina de turisme ofereixen al turista. A Espanya, encara no s'ha tancat el debat entre la conveniència o no d'un impost turístic, encara que algunes experiències, com la de la taxa ecològica aplicada a les Balears als turistes amb finalitats de sostenibilitat ambiental, van suposar un gran enfrontament entre l'Administració autonòmica i el sector turístic.

En aquest capítol, valdria la pena fer una valoració comparativa dels diferents àmbits competencials que la normativa dóna a cada administració.

2. Política turística

La política turística no és més que una especialització o micropolítica que l'administració pública usa per a establir una sèrie de directrius d'ordenació, planificació, promoció i regulació de l'activitat turística.

2.1. Els principis de la política turística

Velasco (2004) defineix algunes de les línies directores de tota política turística:

- 1) És necessari que reculli un conjunt de decisions articulades a partir de la idea comuna i coherent de què és el turisme, més enllà de decisions puntuals dirigides a subsectors específics.
- 2) Cal que les decisions es converteixin en accions que es materialitzin. És a dir, hi ha d'haver voluntat política i consens social per a executar accions sobre les línies mestres de la política turística perquè aquesta sigui efectiva.
- 3) També cal que aquest conjunt d'accions sigui impulsat per un govern en l'àmbit territorial de la seva competència. Això no impedeix que hi hagi diferents òrgans legítims que estableixin polítiques turístiques en diferents escales territorials; en qualsevol cas, en aquests casos els esforços de coordinació són necessaris.
- 4) Cal determinar uns objectius concrets que permetin avançar en dues línies:
 - a) per a atreure els segments de turistes que convinguin més a la destinació,
 - b) per a garantir que la seva estada els resulti satisfactòria.

No solament els governs poden dur a terme política turística, sinó que també el mateix sector privat o les organitzacions no governamentals hi poden estar implicats. De fet, un dels avantatges més grans de la seva participació és que són organismes més flexibles i capaços d'adaptar-se als canvis del mercat d'una manera més ràpida que les estructures molt més burocratitzades de l'administració pública. D'altra banda, els diferents grups d'interès influeixen sobre les directrius de la política turística, o bé prenent partit a favor del turisme o oposant-s'hi, o bé posant condicions. Per exemple, és habitual que les associacions empresarials o les cambres de comerç tinguin actituds en favor del turisme, esperant que la política turística estableixi mesures per dinamitzar les empreses d'aquest sector. En canvi, de vegades hi ha l'oposició dels grups ambientalistes, preocupats per la incidència del turisme sobre el medi natural de les organitzacions culturals o ètniques que acusen el turisme de corrompre

l'autenticitat de les cultures o del patrimoni, o fins i tot dels mateixos residents locals, que rebutgen la proximitat del turisme com si es tractés d'un efecte NIMBY (*not in my backyard*).

2.1.1. Organització de les polítiques turístiques

El principal organitzador de les polítiques turístiques a la majoria de països és l'estat, sia en solitari o juntament amb altres administracions públiques, si l'estructura d'estat és descentralitzada.

La intervenció dels poders públics en matèria de turisme està subjecta a la determinació de l'administració pública a l'hora de plantejar polítiques de turisme i de definir quins òrgans es converteixen en els agents que s'encarreguen de dur-la a terme. La decisió d'establir o no polítiques de turisme és independent del grau d'especialització i de l'abast del desenvolupament turístic existent en un país o regió. De fet, altres factors socials, econòmics i ideològics incideixen sobre la posició que pren l'administració en relació amb la intensitat que dóna a la seva política turística. En aquest sentit, hi ha països com els Estats Units que opten per no vincular la política turística a l'Administració pública i d'altres, com Turquia o Espanya, que impliquen molt més els poders públics en aquesta tasca.

La funció que l'estat assumeix amb el turisme varia segons el sistema polític, el grau de desenvolupament econòmic general i del turisme en concret, però la qüestió que el sector públic hi intervingui més o menys té com a rerefons el repte d'aconseguir mantenir un equilibri entre el principi de llibertat de mercat i d'empresa, i la preservació dels avantatges estructurals que assegurin la continuïtat de l'activitat en condicions adequades. És a dir, es tracta de deixar que la lliure competència actuï de manera justa i que l'estat garanteixi les condicions de normalitat del lliure mercat (impedir les pràctiques monopolistes, assessorar o fins i tot arbitrar en casos de litigi, fer propostes estratègiques de valor general, garantir la seguretat, etc.).

De manera general, l'estat sol intervenir en l'activitat turística per al següent:

- 1) contribuir a la reducció dels seus impactes negatius i integrar-la com a activitat que dóna suport al desenvolupament sostenible de les destinacions,
- 2) ampliar el nivell de benestar de la societat en general, i
- 3) salvaguardar l'interès general d'una activitat que engloba multitud d'agents diferents i que, de vegades, té interessos divergents.

Posicionament històric dels estats

Les funcions que adopta l'estat en matèria de política turística no són iguals en el temps, sinó que evolucionen seguint el compàs dels canvis que ocorren també en la mateixa activitat turística.

Si prenem com a referent els països europeus, una de les regions més importants en freqüentació turística al món, trobem diferents etapes en què l'estat va desenvolupant diverses funcions. Normalment, amb el pas del temps les unes no substitueixen les altres, sinó que es van acumulant i incorporant al catàleg de funcions. Per simplificar, podem distingir entre una primera etapa de formació i desenvolupament i una altra de consolidació i maduresa. En ambdós moments trobarem interessos, implicació i objectius diferents per part dels estats a l'hora de seguir la seva política turística.

En el moment del descobriment i expansió inicial del turisme de masses (anys cinquanta i seixanta a Europa), la directriu era bàsicament la promoció amb la finalitat de donar a conèixer la destinació i estimular l'arribada de nous turistes. Per tant, les accions predominants serien les campanyes de promoció internacionals i l'obertura d'oficines d'informació a l'estranger. Els objectius econòmics que es persegueixen són merament desenvolupistes, en part perquè en una primera fase de presa de contacte amb el turisme es desconeixen encara els impactes negatius d'aquesta activitat, amb la qual cosa es vol incrementar el volum de divises i equilibrar o millorar la balança de pagaments. Des del punt de vista polític, es considera el turisme com un element de propaganda i canvi d'imatge a l'exterior (cas de la dictadura espanyola), o com un instrument reconeixedor del dret a la mobilitat i al viatge i de la seva capacitat de col·laborar en la relació pacífica entre els diferents pobles.

La posada en marxa de llocs turístics nous presenta diferents graus d'intervenció estatal (Violier, citat a Stock [coord.], 2003):

- l'hostilitat manifesta contra el turisme (casos de l'Albània socialista, Algèria o la Xina fins al 1987),
- el liberalisme que limita la intervenció a la reglamentació dels viatges i de l'allotjament i la política social (casos de la Gran Bretanya o Alemanya i en certa manera Espanya),
- el model mixt on la intervenció s'estén també a l'ordenació del territori (per exemple, Itàlia a la costa de Rímini),
- l'intervencionisme basat en grans operacions de planificació controlades per l'estat (les "missions" interministerials franceses del Llenguadoc-Rosselló, Aquitània o Còrsega),

- l'estatisme, o el control total per part de l'estat des de la planificació territorial a la gestió dels establiments (casos de Romania, Bulgària i Tunísia fins al 1975).

Encara en les fases inicials, però ja en un moment en què el turisme despunta com a activitat econòmica, els estats plantegen polítiques d'estímul al creixement, sobretot posant en marxa infraestructures receptives (aeroports, autopistes, etc.) i de mobilitat i accessibilitat a l'interior del país, preparant els recursos naturals i patrimonials nacionals per a ser productes turístics, i donant impuls a les iniciatives empresarials.

La creació d'infraestructures té el seu apogeu quan el turisme creix i es converteix en una realitat econòmica, ja que és la manera d'estendre per tot el país una activitat centrada, al principi, en alguns llocs pioners. Davant de l'èxit turístic, la política turística dels estats es reconverteix i aposta, d'una banda, per la generació d'un teixit empresarial capaç d'oferir el producte turístic necessari i que creï llocs de treball, dinamitzar els sectors complementaris i promoure accions d'efecte demostratiu; i de l'altra, per la creació d'infraestructures i equipaments que permetin l'extensió del turisme pel territori com a eina de desenvolupament.

En una segona etapa (a partir dels anys setanta), la consolidació del turisme i el seu assentament en la societat del benestar i del lleure fan canviar ràpidament l'òptica de la política turística. Ara es tracta de protegir els turistes davant dels fraus i abusos en la seva estada, així com de regular diferents aspectes de l'activitat turística (preus i tarifes, sistemes de classificació de l'allotjament, condicions higièniques i sanitàries, assegurances, regulació de sectors com, per exemple, el cas de les agències de viatge) i les destinacions, especialment aquelles que comencen a ressentir-se d'una freqüentació elevada. En aquest sentit, l'èmfasi ja no es posa sobre la capacitat de creixement (la quantitat), sinó sobre l'augment del control sobre l'activitat i l'adaptació a les noves condicions i millora dels serveis oferts (la qualitat).

Des dels anys vuitanta i noranta fins a l'actualitat, amb la maduresa del sector i els primers senyals del seu declivi, la política turística ha girat cap a la coordinació d'iniciatives encaminades a millorar la competitivitat i evitar l'obsolescència del sector. La competència en preus que presenten part dels nous països emergents (el Carib, el sud-est asiàtic, l'Orient Mitjà i el nord d'Àfrica) ha desencadenat un interès per les polítiques de reconversió empresarial, la modificació dels processos de producció, la modernització tècnica, la creació de nous productes i la formació especialitzada. La millora del producte i de la qualitat de les destinacions i la cooperació entre actors són, actualment, les tres línies clau d'actuació de l'administració pública.

D'altra banda, hi ha una tendència general a reduir la funció dels estats en la intervenció econòmica d'acord amb la tendència cap al liberalisme econòmic i la desregulació, que també acaba afectant la política turística. El procés de

globalització consolida la liberalització econòmica i redueix el pes de l'estat, el qual només s'ha de limitar a establir les condicions de joc adequades perquè el sector privat desenvolupi la seva activitat. Amb l'argument de reduir la despesa pública i agilitar el lliure joc de mercat, es tendeix a liberalitzar serveis i activitats i a vendre i privatitzar empreses públiques. La globalització també influeix sobre la integració de diferents estats en organitzacions internacionals (la UE, per exemple), els quals de manera consensuada deleguen competències en blocs supranacionals d'influència capaços de competir i posicionar-se globalment. D'altra banda, i en contrast amb una primera fase (fins als anys setanta) d'intervenció estatal massiva i multiforme, es tendeix a dur a terme actuacions de partenariat amb les col·lectivitats territorials i el sector privat.

2.1.2. Estructura de l'administració

La complexitat de l'estructura de l'administració varia també segons els països partint de tres paràmetres essencials:

- 1) El **caràcter més o menys centralitzat o federal**, el qual està relacionat amb el nombre de nivells de l'administració existent i el repartiment de les competències entre els nivells esmentats. Per exemple, el model descentralitzat britànic ha dividit la British Tourism Authority en tres blocs autònoms (l'English Tourism Board, l'Scottish Tourism Board i el Wales Tourism Board). En canvi, en països en via de desenvolupament però interessats pel turisme (el Marroc, Tunísia o la Xina), són les organitzacions centralitzades les que cedeixen competències regionals als ministeris de Turisme.
- 2) El **context turístic**. En general, com més turistes internacionals rep un país, més antiga i complexa és l'organització de l'administració turística, i més encavalcaments i/o interferències hi ha entre l'entramat administratiu i els territoris turístics.
- 3) La **cultura liberal o intervencionista** dominant influeix sobre la importància de les organitzacions de turisme.

2.2. Corrents i tendències en política turística

Pel seu caràcter transversal, l'organigrama de l'administració pública en turisme és complex. No obstant això, el pressupost que pot tenir ens condiciona la capacitat d'afrontar aquesta complexitat amb més o menys recursos humans, tècnics i financers.

Sovint, ens trobem organigrames grans però amb equips de responsables reduïts en què molts tècnics reuneixen dues o més funcions en la mateixa persona. També pot arribar a ser freqüent que l'administració subcontracti deter-

minades tasques i serveis a empreses externes (servei jurídic, estudis de mercat, planificació estratègica, etc.), especialment aquelles molt especialitzades o que requereixen un equip de treball nombrós.

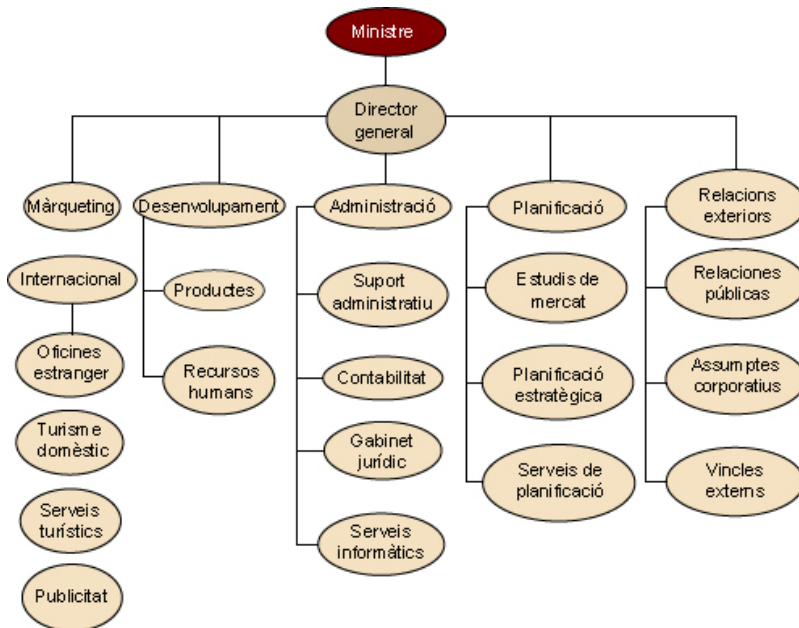


Figura 2. Organigrama de l'estructura d'una organització de turisme nacional

Les diferents aproximacions de l'administració pública en turisme expliquen l'existència de diferents models d'actuació. Bàsicament, els estats actuen en matèria de turisme en dos àmbits:

- 1) La posada en marxa de l'activitat turística.
- 2) La gestió del turisme.

Malgrat les variants que trobem entre països, hi ha algunes **constants** en la tasca de gestió del turisme:

- **Presència del sector públic**, fins i tot als països que tenen més liberalitzada aquesta funció. És el cas, per exemple, de la United States Travel and Tourism Association als Estats Units.
- **Repartiment de competències**. En l'àmbit nacional predomina la promoció internacional, amb l'ajuda d'una xarxa d'oficines de representació localitzada als principals països emissors, i el control de la reglamentació; a escala regional, les competències bàsiques són el desenvolupament i la promoció en el mercat nacional; a l'àrea local, les competències són fonamentalment d'acolliment i d'informació al públic.

Hi ha dos casos que ens ajudaran a entendre millor el funcionament de l'administració pública en matèria de turisme: França (model centralitzat) i Austràlia (model anglosaxó).

- **El model francès.** L'estructura de l'administració turística francesa respon a un model centralitzat amb desconcentració de tasques, amb una estructura complexa i diferents nivells d'administració, molt diferent del model anglosaxó.

El model francès combina les responsabilitats centralitzades amb les desconcentrades, i algunes competències descentralitzades en els nivells de les col·lectivitats territorials (regions, departaments, municipis i agrupacions municipals).

A França, tradicionalment no ha existit un ministeri de turisme propi, sinó que aquest sector ha anat associat a l'ordenació del territori (comprensible pel seu caràcter transversal) o bé a l'economia (fàcil d'entendre si considerem que el turisme aporta el 7% del total del PIB francès).

L'organigrama de l'administració turística a França l'encapçala el Secrètat d'État au Tourisme (SET), ens encarregat de definir les línies mestres i la política general en matèria de turisme. També té algunes competències exclusives de l'Estat, com per exemple la cooperació internacional entre països en el camp turístic.

La SET es divideix en dues subdireccions: la Subdirecció General d'Estratègia i Mitjans i la Subdirecció General de Política Turística.

- 1) **Subdirecció General d'Estratègia.** Té com a finalitat observar l'evolució del producte turístic i elaborar les estratègies, així com gestionar els pressupostos de l'Administració turística en relació amb el personal, la formació i els temes financers i immobiliaris.
- 2) **Subdirecció General de Política Turística.** Té la responsabilitat d'aplicar les mesures adoptades pel Govern en matèria de turisme, especialment en ocupació, ordenació del territori, i de vetllar pel seu compliment sobre el terreny.

En un tercer nivell jeràrquic, apareixen les tres missions vinculades a la direcció: el Servei d'Estudis i d'Ordenació Turística de la Muntanya (SEATM en francès); la d'Assumptes Internacionals i Relacions Bilaterals; i la de Comunicació.

Finalment, existeixen diferents organismes especialitzats encarregats d'organitzar o gestionar algunes facetes específiques del turisme francès:

- **La Maison de la France**, una agrupació d'interès econòmic i de representació del turisme francès internacionalment.
- **El Conseil National du Tourisme**, encarregat de transmetre les opinions d'especialistes i professionals per encàrrec de la Secretaria d'Estat.
- **L'Agència Francesa d'Enginyeria Turística** (AFIT en francès), grup d'interès públic que té com a finalitat la recerca i millora de la competitivitat de l'oferta turística francesa, mitjançant l'estudi de les tendències d'evolució del turisme.

- **L'Observatori Nacional de Turisme (ONT)**, òrgan encarregat d'explotar les dades disponibles en la direcció de turisme per a realitzar estudis generals o detallats a petició de la direcció.
- **L'Agence Nationale pour les Cheques Vacances (ANVC)**, encarregada de gestionar els xecs de vacances entre els assalariats.
- **Model australià.** Austràlia segueix un model d'administració turística més flexible i descentralitzat que el francès; malgrat això, el Govern australià manté competències molt grans en matèria de turisme. L'ens de més responsabilitat en turisme és el **Ministeri d'Indústria, Turisme i Recursos (DITR en anglès)**. Aquest ministeri és l'encarregat de proposar les línies de política turística al Govern australià en diferents temàtiques (desenvolupament regional i de nous mercats, transport i visats, seguretat, relacions bilaterals en turisme, formació, accés a àrees protegides, sostenibilitat i ecoturisme, etc.).

El DITR està subdividit en tres grups operatius:

- 1) El **Business Development Group** és l'encarregat de desenvolupar i implementar polítiques vinculades a la qualitat del turisme, acreditació, turisme sostenible i ecoturisme. Aconsella sobre política turística regional, coordina el Govern d'Austràlia en matèria de grans esdeveniments i dóna suport al Consell de Ministres de Turisme i a l'*Australian Standing Committee on Tourism (ASCOT)*.
- 2) El **Market Access Group** treballa en els assumptes relacionats amb la política aèria i els transports de passatgers, i aconsella el Govern sobre la inversió turística, investigació i previsió.
- 3) L'**Industry Sustainable Group** és responsable de les relacions intersectorials i transversals entre els agents turístics i les agències governamentals, a fi d'incidir sobre la millora dels estàndards de qualitat del sector turístic.

L'any 2004 es va crear el **Tourism Australia (TA)**, l'autoritat del Govern federal responsable del màrqueting turístic nacional i internacional, de la investigació i de les previsions de futur en turisme. El TA es crea a partir de la Llei de turisme australiana de 2004 (*Tourism Australia Act*), els objectius principals de la qual són:

- Incidir en els mercats per a atreure turistes a Austràlia, fins i tot per als esdeveniments.
- Assolir un nivell més gran de desplaçaments interns dins d'Austràlia entre els turistes.
- Motivar els australians a viatjar dins d'Austràlia, fins i tot per a assistir a esdeveniments.

- Ajudar a obtenir un turisme més sostenible a Austràlia.
- Augmentar els beneficis econòmics que Austràlia obté del turisme.

Tourism Australia reuneix les funcions que tenien diferents organismes separatament (Australian Commission, See Australia, The Bureau of Tourism Research i The Tourism Forecasting Council) amb la finalitat de millorar la coordinació de les competències en turisme i donar una resposta més ràpida i flexible a les necessitats del sector turístic australià.

Malgrat la diversitat de funcions, el TA treballa principalment com un organisme de màrqueting turístic, amb la prioritat de revitalitzar la marca Austràlia en els mercats globals, i per tant reconeix el caràcter comercial d'aquest ens i la necessitat d'operar en un entorn comercial flexible.

2.3. Instruments de política turística

La idea implícita d'un pla estratègic és intentar preveure el futur per a comprendre algunes de les coses que succeiran. En aquest sentit, la planificació estratègica fa seva una de les màximes que el general Charles de Gaulle citava com a regla per al bon Govern: "Aprofita sempre l'inevitable". Hi ha, tanmateix, a més de la planificació estratègica, altres planificacions com la territorial o la urbana.

2.3.1. Planificació territorial i planificació estratègica

La planificació estratègica (PE) és un procediment tàctic de planificació que té els seus orígens en l'esfera de l'empresa privada nord-americana i els seus procediments de *management* per a millorar-ne la viabilitat en el mercat. A partir de la difusió d'aquest mètode, moltes institucions públiques opten per aplicar-lo, especialment en l'àmbit local. La justificació del seu ús té a veure amb la necessitat de configurar les condicions de competitivitat que facilitin la creació d'ocupació i de benestar per part de residents i visitants.

L'èxit que la planificació estratègica va obtenir a les ciutats i àrees metropolitanes es deu, sobretot, a la complexitat dels problemes que aquestes afronten, a la competència territorial més gran en un marc d'internacionalització i liberalització de l'economia, a l'exigència de participació dels agents locals, a les limitacions que presenten els instruments de planificació tradicional, així com al creixent protagonisme de les ciutats com a espais que lideren el desenvolupament regional.

Les línies mestres de la planificació estratègica passen pels punts següents:

- Definició d'un model territorial global.
- Concentració selectiva dels esforços públics.
- Realització d'actuacions impulsores que serveixin com a model i com a referent.

- Consecució d'un clima participatiu i interinstitucional.

La planificació estratègica és un sistema d'actuació que implica diagnosticar i analitzar la situació, estableix criteris d'objectivitat quant als punts forts i febles dels llocs analitzats i incideix especialment en les oportunitats que aquests mostren. Permet enfocar els problemes locals des de la comparació amb altres nivells com poden ser els regionals o nacionals; fomenta la cooperació entre el sector públic i privat, ajudant a desfer malentesos i proporcionant una visió comuna centrant-se en un interès emocional i personal compartit. A més, destina els esforços i els recursos disponibles als aspectes prioritaris, amb la qual cosa ajuda a la creació de productes estrella líders en el futur.

La planificació estratègica presenta connexions, diferències i complementarietats respecte a altres sistemes de planificació (Pujadas i Fuente, 1998).

No té el caràcter normatiu de la **planificació urbana**, sinó que només marca un compromís a seguir; d'altra banda, no qualifica el sòl ni en regula els usos. Tanmateix, confereix altres valors al procés de planificació de què manca la planificació urbana, amb la qual es pot complementar. Per exemple, permet generar accions per augmentar l'atractiu econòmic del sòl qualificat i, malgrat no localitzar activitats sobre l'espai, sí que les permet organitzar i dinamitzar per mitjà d'accions. La planificació urbana respon a un model de regulació d'usos del sòl i l'estratègica és un pla d'acció que busca el consens i la mobilització ciutadana.

La complementarietat de la planificació estratègica respecte de la urbana resideix, doncs, en la capacitat de la primera a introduir altres dimensions (econòmica, tecnològica, cultural) en el procés, i que introdueix elements dinamitzadors i accions que no pot fer la planificació urbana.

La planificació estratègica té poques diferències de base en relació amb la **planificació territorial**, ja que en aquest cas tampoc no es qualifica el sòl i s'usen metodologies similars.

La diferència més notable d'una planificació i una altra és que la planificació estratègica s'encamina a l'acció, mentre que la territorial marca un escenari de futur i disposa de capacitat normativa.

Vet aquí algunes diferències secundàries entre els dos tipus de planificació:

1) La planificació estratègica tendeix a incorporar objectius territorials menys genèrics que la planificació territorial i que tenen un abast territorial menor. Un dels principis de la planificació estratègica parteix de la necessitat de proposar poques línies però ben relacionades amb els objectius clau per a la finalitat que es pretén satisfer, mentre que la planificació territorial realitza propostes més extenses.

2) Si la planificació territorial pren com a objectiu final el desenvolupament general en les seves diferents dimensions, l'estratègica cerca el compliment d'objectius més específics molt més vinculats a recol·locar, en el context del mercat, l'espai que es vol planificar. D'aquí ve la preferència pels procediments que identifiquen els punts forts i febles, i per l'articulació de mesures concretes molt seleccionades sobre els punts forts per a expandir-se, consolidar-se o millorar els beneficis i la posició competitiva del lloc.

3) Encara que ambdós sistemes necessiten un consens social ampli, la relació d'aquest amb la planificació estratègica és més directa. La funció de la col·lectivitat en la planificació territorial sol ser la de donar suport al pla o rebutjar-lo una vegada redactat. En l'estratègica, en canvi, en la mesura que és la mateixa col·lectivitat o determinats segments i representants d'aquesta els que el sol·liciten, s'avança en la seva participació en el pla. Així, l'equip tècnic encarregat de dur-lo a terme intenta aportar solucions i mètodes per fer possibles les propostes dels col·lectius i no a la inversa. D'aquí ve la importància que adquireix per a un pla estratègic la capacitat de motivar, de fer participar i que sigui capaç de generar il·lusió ciutadana.

4) L'aparició freqüent de circumstàncies no previstes provoca que la planificació estratègica requereixi una gran agilitat en el seu desenvolupament que permeti variar les estratègies segons les noves circumstàncies. En aquest sentit, es diferencia de la planificació territorial en el fet que atorga més importància al desenvolupament del pla que a la seva formulació. Per exemple, no seria cap inconvenient que una destinació singular participés dels criteris genèrics de desenvolupament territorial apuntats en un pla nacional, regional o local i que, alhora, utilitzés un pla estratègic per a aportar consideracions entorn de la possibilitat de fer que els seus productes turístics poguessin competir millor en un determinat mercat.

A tall d'aclariment, es presenten les fases que es donen en el procés de desenvolupament d'un pla (Antón, 1996):

- 1) Presa de consciència
- 2) Identificació d'objectius
- 3) Anàlisi de la situació (interna: punts forts, punts febles; externa: oportunitats, debilitats)
- 4) Diagnosi i pla de continuïtat
- 5) Reflexió estratègica
- 6) Elaboració i avaluació d'estratègies (adaptabilitat, possibilitat, acceptabilitat)
- 7) Selecció d'estratègies (seguretat d'èxit, facilitat d'execució, rapidesa d'execució, economies, costos, flexibilitat)
- 8) Programació
- 9) Execució
- 10) Seguiment i retroalimentació

2.4. Instruments per al foment i el desenvolupament

La importància socioeconòmica del turisme tant en el pla nacional com regional i, sobretot, local ha justificat que les administracions públiques aportin ajudes per fomentar aquesta activitat.

Les ajudes existents són variades i responen a les diferents necessitats que les destinacions poden tenir en funció del moment del cicle de vida en el qual es troben, o de les seves característiques estructurals i especialització. Per exemple, el turisme rural s'ha vist beneficiat per les ajudes al desenvolupament de regions econòmicament deprimides que ofereix la Unió Europea (programes LEADER), mentre que diferents destinacions madures del litoral espanyol han obtingut ajudes per a la renovació del seu producte turístic.

Els instruments de foment i desenvolupament són una eina important per a les destinacions, ja que contribueixen a permetre implementar les seves polítiques de planificació turística i es converteixen en instruments per a la competitivitat. Les concessions d'ajudes, per tant, poden incidir de manera directa en la capacitat competitiva de les destinacions, per a la qual cal tenir cura dels criteris de selecció i que les ajudes no siguin discriminatòries, territorialment parlant, en situacions d'igualtat de necessitats.

A Espanya, des dels anys vuitanta, l'Administració pública ofereix diferents línies d'ajuda al turisme, de les quals les més conegudes són els **plans d'excel·lència i de dinamització**.

La continuïtat en el temps d'aquests instruments d'ajuda permet parlar de **diferents generacions d'estratègies** per a la reconversió i canvi de les destinacions turístiques:

- 1) Les primeres estratègies tenien a veure amb la **renovació de les destinacions**, és a dir, correcció de dèficit urbà, millora de la imatge, reforma d'establiments, etc.
- 2) A partir dels anys noranta, l'estratègia es va centrar en la **singularitat**; és a dir, la creació i diferenciació de producte.
- 3) Des de mitjan anys noranta, s'afegeix una tercera estratègia que s'orienta cap a la **sostenibilitat**: recuperació de patrimoni, valorització de nous recursos, programes de sostenibilitat.

De fet, la política turística espanyola està apostant per la qualitat integral. La creació del PICTE (Pla integral de qualitat del turisme espanyol) respon a una iniciativa destinada a dotar de qualitat les destinacions, sectors i productes mitjançant diferents línies de subvencions i ajudes.

El grau d'eficàcia d'aquests instruments és objecte de discussió. Els plans d'excel·lència distribueixen de mitjana uns sis milions d'euros per a inversions (repartits a parts iguals entre l'SGT (Secretaria General de Turisme), la comunitat autònoma i l'ajuntament beneficiat), xifra sens dubte interessant per a uns municipis que acostumen a tenir grans problemes de finançament. No obstant això, s'ha criticat que la inversió es destini a tancar alguns defectes de qualitat i estètics que, sense deixar de ser urgents, no preveuen una autèntica estratègia d'innovació turística. En aquest sentit, les noves generacions de plans d'excel·lència i dinamització haurien d'apostar per la innovació com a element diferenciador, ja que el nostre, és un mercat madur i acostumat a la qualitat.

Per a ser competitives, les destinacions madures espanyoles requereixen partir d'algunes bases que la política d'ajudes ha de promoure, com són:

- una oferta diversificada i renovada,
- uns productes turístics dinàmics, correctament comercialitzats i en expansió de mercats; i
- una bona adaptació als gustos de la demanda o grups de demanda seleccionats com a objectius de mercat.

Per a millorar la competitivitat, les administracions públiques han de garantir que hi hagi un nivell adequat de formació professional i d'especialització del sector turístic.

La formació és un actiu fonamental que distingeix el producte ofert a partir de la qualitat de servei i la capacitat creativa i d'innovació. Es tracta, per tant, d'un element que ben gestionat permet diferenciar-se de les polítiques de preus que justament es basen a mantenir baixos els salaris dels treballadors, els quals solen tenir un nivell escàs de formació, per poder reduir costos i continuar competint segons aquesta estratègia a mitjà termini. Atès el caràcter fortament vinculat al servei cap a les persones que té el turisme, és important que la formació s'articuli tant entorn dels continguts com de les actituds.

Això es pot aconseguir amb bons programes formatius. Així mateix, cal aconseguir que l'empresa ofereixi salaris adequats d'acord amb la titulació, perícia i iniciativa personal dels treballadors. També s'hauran de regular mesures que facin conciliar la vida professional i social amb la laboral.

El reforç de la formació, tant la bàsica com l'orientada a donar resposta a les noves necessitats laborals que requereix un sector turístic que se situa en un entorn constantment canviant, és fonamental per a la competitivitat. En especial, es pot vetllar per l'aparició de professionals qualificats que desenvolupin

pin noves competències orientades a les noves demandes. És a dir, fa falta que hi hagi prou oferta formativa per a cada nivell professional i que s'identifiquin i es reconeixin els nous jaciments d'ocupació.

Les aportacions dels centres educatius, de l'administració i de les mateixes empreses són fonamentals per a establir polítiques formatives adequades per al sector. El fet de donar una formació adequada al sector implica assegurar una educació universitària i professional que adapti les competències laborals als perfils professionals nous, la qual cosa portarà a una bona connexió entre les necessitats reals de les empreses i la formació universitària i professional i, per tant, a una excel·lència en els cursos d'especialització i de formació de tècnics i directius.

Les polítiques de formació actuals pretenen professionalitzar el sector aplicant mesures no estrictament d'aula, sinó més globals. Aquesta professionalització mitjançant la formació inclou el diàleg entre institucions de formació, indústria turística i administració, i vincula l'aprenentatge amb l'experiència professional. A més, atès el vincle directe existent entre formació, lloc de treball i condicions laborals, s'han de tenir en compte les condicions socioeconòmiques en les polítiques de qualificació professional.

2.5. Impactes de la política turística

L'administració pública incideix per mitjà de les seves polítiques de turisme en diferents àmbits de la realitat del sector. Aquest fet contrasta amb un context de liberalització en què es tendeix a considerar que la intervenció de l'estat suposa un fre al desenvolupament del sector privat.

La política turística que se segueix condiona, directament o indirectament, l'àmbit professional i laboral, l'empresarial i el fiscal. També defineix la normativa laboral específica per al sector turístic o el règim general dels treballadors en cas de no existir normativa; regula els aspectes contractuals i salarials i els convenis laborals; permet la legislació, execució i control de les normatives; impulsa programes i estratègies de formació especialitzada; i fomenta beques, premis i ajudes a la investigació i innovació.

Des de la perspectiva empresarial, les polítiques turístiques permeten una doble aproximació, de **foment** i de **restricció**. Des d'un punt de vista restrictiu, les polítiques turístiques s'encarreguen de compensar els errors de funcionament del mercat, controlant l'aparició d'estructures de mercat imperfectament competitives de caire monopolístic, de protegir l'accés privat a determinats béns públics o de regular les externalitats negatives. D'altra banda, es pot fomentar i facilitar l'activitat privada mitjançant l'establiment, moltes vegades de manera dialogada i consensuada amb el mateix sector turístic, de catego-

ries d'oferta, certificacions i marques de qualitat; arbitrar conflictes entre empreses, o bé subvencionar i ajudar en funció de comportaments, actituds o excel·lències empresarials.

En relació amb les polítiques turístiques, es pot afegir que on més incideixen és en l'àmbit fiscal, ja que aquest influeix sobre la regulació dels preus, les taxes, els incentius, les subvencions, l'accés i el control dels fluxos turístics, els incentius a la inversió (nacional i/o internacional), i les propostes d'informació i màrqueting de les destinacions.

2.6. El finançament dels municipis turístics

El finançament dels municipis turístics és un dels temes clau per a entendre la capacitat de funcionament de l'administració pública i també algunes de les seves limitacions. De fet, el finançament condiona la capacitat d'oferir serveis de les destinacions (i, per tant, el mateix producte turístic), així com l'aplicació de competències que tenen assignades els municipis turístics i la possibilitat de fer efectives les polítiques turístiques.

El sistema de finançament local espanyol és poc flexible i no permet un tractament satisfactori de situacions específiques com les que plantegen els municipis turístics. La problemàtica genèrica d'aquests municipis, en matèria de finançament, deriva del fet que tenen una població real o flotant molt per sobre, en determinats moments de l'any, de la població real. Això implica un esforç pressupostari per a fer front a la despesa afegida en serveis públics que representa l'increment puntual de visitants. Tanmateix, el sistema de transferències de l'estat només reconeix la població censal com a referent pel repartiment de fons als ens locals.

L'origen del problema és la difícil adaptació del canvi de la base productiva dels municipis, que en poques dècades passen d'un model primari a un de terciari orientat a l'oferta de serveis turístics, la qual gira al voltant de l'arribada de visitants.

Els efectes de l'increment de la població estacional sobre els pressupostos dels municipis es dobla: incrementa els ingressos i eleva les despeses. Si bé és cert que els municipis turístics solen tenir alguns dels pressupostos locals més elevats (la qual cosa els permet, en comparació amb els municipis no turístics, tenir una capacitat relativament elevada d'inversió), també ho és el fet que la diferència respecte dels municipis no turístics s'esvaeix si la proporció pressupostària es calcula en relació amb la població flotant i la població de dret.

Un sistema molt estès per a compensar el dèficit pressupostari, sobretot als municipis costaners, ha estat recórrer a la venda de sòl amb finalitats immobiliàries. En molts municipis, el sistema de finançament local es manté gràcies a aquesta pràctica, encara que els riscos són elevats a llarg termini. D'una banda, si no es realitza sota una planificació urbanística equilibrada, condueix cap a

un model depredador de recursos bàsics (sòl i aigua) que dificulta establir un model de desenvolupament sostenible a mitjà i llarg termini. D'altra banda, genera un canvi en el model productiu orientat cap al sector immobiliari, el qual, si està prou consolidat, entra en competència pels recursos amb el sector turístic i fa la competència directa (i sovint deslleial) en l'oferta d'allotjament. Finalment, el model immobiliari necessita alimentar-se, amb la qual cosa se sotmet a un cercle viciós que es descriu en el gràfic següent.

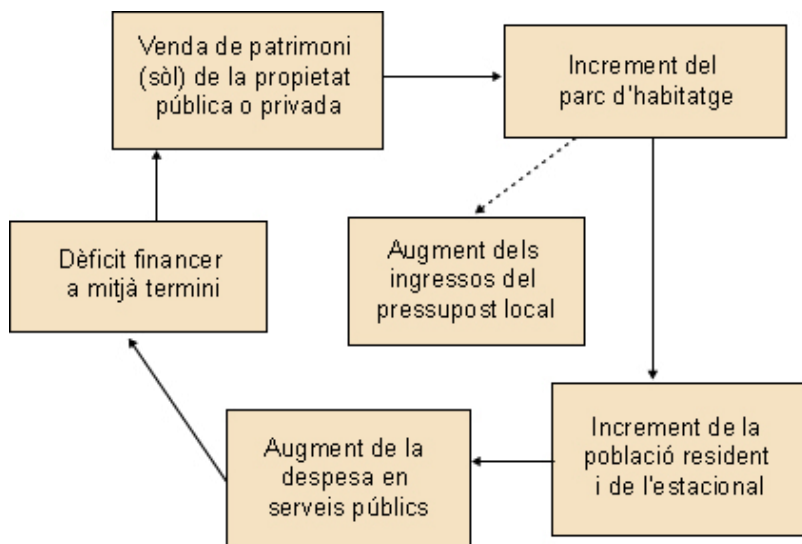


Figura 3. Cercle viciós del model de finançament local basat en la posada en marxa de sòl per a la construcció

De vegades, el debat sobre les imperfeccions del model de finançament local s'acompanya de la possibilitat d'aplicar un cànon turístic o ecotaxa. Entès d'aquesta manera, considerem que el debat és incorrecte, ja que difícilment aquesta taxa pot repercutir sobre el canvi del model de finançament de l'administració local, que, per a ser efectiu, ha de ser dut a terme per una reforma general que impliqui un reconeixement del pes demogràfic real dels municipis turístics i s'equilibrin les transferències de l'estat amb les competències reals que aquests municipis ofereixen.

3. La gestió pública

Si bé el títol de l'assignatura es refereix a la gestió pública com a àmbit de reflexió sobre tota l'activitat i tots els vincles de l'administració amb la gestió de la política i dels serveis relacionats amb el turisme, en aquest apartat, entendrem la gestió pública només com la gestió dels serveis i dels organismes públics encarregats de donar-los; és a dir, ens centrarem en els serveis públics i la seva gestió.

Dins de l'àmbit dels serveis públics relacionats amb el turisme, hi ha tres entorns d'actuació que defineixen la participació de l'administració o, més ben dit, de les diferents administracions en la planificació, la gestió i la prestació d'aquests serveis. Aquests tres entorns són:

- 1) L'entorn dels serveis públics directes per al turisme.
- 2) L'entorn dels serveis indirectes necessaris per al turisme.
- 3) L'entorn de la cooperació pública i privada.

Els tres entorns són igualment importants i en tots tres participen les administracions, encara que siguin diferents, segons l'àmbit de competència i actuació.

3.1. Serveis públics directes per al turisme

L'entorn dels serveis públics directes per al turisme inclou aquells serveis que afecten de manera directa l'activitat turística, o bé perquè són serveis turístics pròpiament dits, o bé perquè contribueixen a la planificació, la gestió i la comercialització d'aquests serveis turístics. Aquí trobem els serveis d'informació i promoció turística, els serveis d'estudis i d'anàlisi del mercat i de la conjuntura del sector.

3.1.1. Els serveis d'informació turística

La informació turística de les destinacions és un servei que acostumen a donar les administracions, ja que es tracta d'un servei públic, gratuït i que orienta i aconsella el turista de manera objectiva i imparcial, sense afavorir cap oferta de la destinació en especial.

Els instruments per a la informació turística han variat molt des dels anys en què es van crear les primeres oficines de turisme. Evidentment, els mitjans de comunicació (primer la premsa i més endavant la ràdio, la televisió, i recentment, Internet) també han estat canals molt potents per a la informació turística últimament.

Les primeres oficines de turisme d'Espanya es van crear a Barcelona, als anys vint del segle passat. Més endavant es van crear a Sevilla, amb motiu de l'Exposició Hispanoamericana, que va coincidir amb l'Exposició Internacional de Barcelona de 1929. Aquests dos esdeveniments van ser dos reclams molt importants per al turisme, i l'Administració va decidir dotar aquestes ciutats d'un servei d'informació que ja hi havia a França. De fet, el model de creació d'oficines de turisme locals que es va seguir després s'inspirava en el model del Sindicat d'Iniciatives francès, que, en alguns casos, era una espècie d'ens privat sense ànim de lucre. Finançat pels comerciants, els restauradors i els hotelers de la localitat, el Sindicat d'Iniciatives es dedicava a promoure la ciutat, a organitzar esdeveniments culturals per a atreure turistes i oferir servei d'informació als visitants.

Avui les oficines de turisme continuen essent un punt de referència a la localitat, tant per al turista, que usa els seus serveis d'informació, de reserva d'allotjament, d'orientació i suport en la seva estada i en la defensa dels seus drets com a consumidor, com per al sector turístic de la zona, que utilitza els seus serveis de promoció, d'estudi del mercat i d'assessorament.

Hi ha, tanmateix, altres usuaris de les oficines de turisme que també demanen els seus serveis. Així, tenim els usuaris següents:

- 1) **ajuntaments o administracions locals**, provincials o autonòmiques, i les entitats cíviqües, que sol·liciten l'organització d'activitats de lleure o de dinamització per al turista,
- 2) **premsa i editorials especialitzades**, que demanen material documental i gràfic per a les seves tasques de difusió de l'oferta turística,
- 3) **guies turístics**, que sol·liciten informació i material per al seu treball, i
- 4) **agències de viatges**, que demanen orientació i material de promoció.

L'aparició de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) ha suposat un gran avenç en la difusió turística i ha revolucionat els serveis en permetre una divulgació ràpida i sempre actualitzada, i perquè permet un tracte personalitzat amb el client. El fullet o el material imprès de promoció turística ha passat a ser un instrument secundari d'informació, mentre que Internet és el mitjà al qual cada vegada més gent recorre per trobar dades que serveixin per a planejar les vacances i els viatges. Aquesta tendència, en augment, ha anat acompanyada de la creixent demanda de serveis de reserva per Internet, associats als serveis d'informació, la qual cosa ha comportat que les autoritats turístiques es plantegin la necessitat d'integrar plataformes de reserva als portals d'informació turística de la seva destinació.

Ja fa uns quants anys que es veuen a Internet sistemes de reserva gestionats pels organismes de promoció turística de diferents destinacions, o per encàrrec seu, dels quals han estat els pioners a Europa els d'Irlanda i del Tirol a Àustria, que van començar als anys noranta. Segurament aniran apareixent noves formes de combinar els serveis d'informació de les destinacions i els sistemes de reserva de la seva oferta, a fi de conservar el client i evitar que abandoni el portal cap als de la competència, on pugui trobar més facilitat per a fer les reserves. Ara com ara, tanmateix, la normativa de la reserva de viatges combinats és molt estricta en l'àmbit europeu pel que fa a l'exclusivitat atorgada a les agències de viatges.

Últimament s'estan imposant nous canals d'informació turística que apareixen sovint en els mitjans de comunicació, i que esmentem només per indicar que les tecnologies estan obrint noves possibilitats per a la difusió de la informació turística. Ens referim als SMS, els MMS, la tecnologia WAP, GSM, 3G, UMTS, la televisió TDT, etc.

3.1.2. La promoció turística

Probablement, la promoció turística, que en bona part assumeix l'administració, és una de les activitats més apreciades i valorades pel sector turístic d'una destinació ja que representa un estalvi considerable. Precisament d'això s'han queixat les administracions, i per això a poc a poc el sector privat participa més en la promoció turística.

Com ja hem explicat abans, les administracions han creat ja fa temps organismes autònoms per realitzar aquesta funció de promoció turística. Aquests instituts o agències de promoció turística s'han encarregat de coordinar els interessos de les destinacions locals (quan eren organismes nacionals o regionals) i del sector privat.

En el finançament d'aquesta activitat, que al començament procedia exclusivament de fons públics, han participat cada vegada més les empreses turístiques, de manera que consorcis de promoció com Turisme de Barcelona, per exemple, ja fa anys que funcionen amb un finançament mixt, públic i privat a parts iguals.

En l'àmbit estatal o autonòmic, aquest finançament compartit no és tan fàcil que es doni, ja que l'impacte de la promoció d'un país o d'una regió sembla menys perceptible per a l'empresari que per a l'ens local. De tota manera, el que sí que fan aquests organismes de promoció autonòmics o estatals és organitzar accions sectorials, o dirigides a mercats o segments de mercat específics, en les quals l'empresari participa aportant recursos econòmics.

Resulta interessant conèixer l'estructura i el funcionament o les competències d'un organisme de promoció turística de grans dimensions, com és el cas de Turespaña.

Turespaña és un organisme que continua la tasca d'altres organitzacions semblants que el van precedir i que van ser creats per l'Administració de l'Estat per a la promoció turística d'Espanya a l'estranger.

Turespaña és un institut de promoció turística que depèn de la Secretaria General de Turisme del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç i recentment va ser remodelat per llei. A continuació, se'n pot apreciar l'estructura:

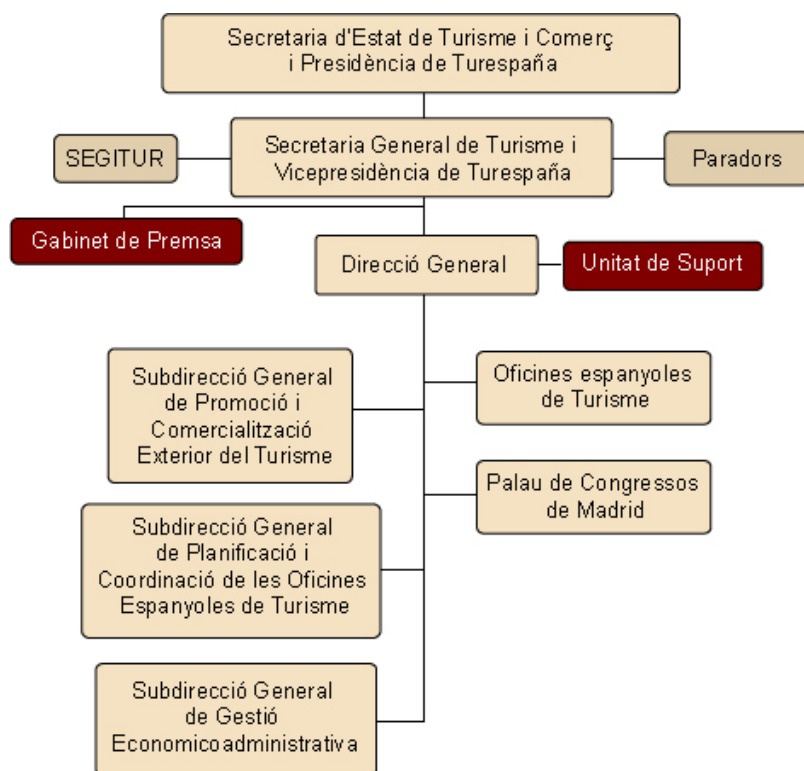


Figura 4. Estructura de Turespaña. Font: web de Turespaña

Segons el Reial decret 723/2005, de 20 de juny, del Ministeri de la Presidència, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Institut de Turisme d'Espanya (BOE 147 de 21 de juny), les funcions d'aquest institut són:

Bibliografia

<http://www.tourspain.es/e s/TURESPANIA/Organismo/Funciones+y+competencias/FuncionesCompetencias.htm?Language=es>

Artículo 2. Fines y funciones

1) Corresponden al Instituto de Turismo de España, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado, las funciones siguientes:

- a) La planificación, el desarrollo y la ejecución de actuaciones para la **promoción del turismo español en los mercados internacionales, el apoyo en la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior y la colaboración con las comunidades autónomas, los entes locales y el sector privado en programas de promoción y comercialización** de sus productos en el exterior.
- b) La gestión y explotación que tenga encomendadas de establecimientos turísticos, así como realizar las inversiones que le correspondan en los bienes de su patrimonio propio, adscrito o en aquellos cuyo uso tenga cedido por otros organismos o entes públicos; en particular, es de **su competencia fijar la estrategia y planificación de la actuación de Paradores de Turismo de España, S. A.**, y el control de eficacia de la misma sociedad, previsto en el artículo 81.dos.5 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, sin perjuicio de las competencias que tiene atribuidas la Dirección General del Patrimonio del Estado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Els instruments de l'institut per a la informació i la promoció turística són, a més de la mateixa estructura de Turespaña:

- Les oficines de Turisme espanyoles a l'estranger.
- SEGITUR.

1) Les oficinas espanyoles de Turisme a l'estranger

El Govern espanyol té des de fa anys oficines de Turisme a l'estranger, sobretot a les principals ciutats del Mercat Europeu. La finalitat d'aquestes oficines, coordinades des de Turespaña, però en col·laboració amb les ambaixades i els consolats espanyols, és la de mantenir contacte amb els principals agents de comercialització turística dels mercats emissors on estan situades i dur a terme accions de promoció per a la premsa i aquelles entitats que puguin afavorir la visita de turistes a l'Estat espanyol. En aquestes oficines treballa personal format en el turisme, en les relacions internacionals, amb un bon coneixement d'idiomes, i també hi col·laboren becaris.

Quan Turespaña participa en alguna fira de turisme o organitza algun *workshop* a l'estranger, és l'oficina espanyola de Turisme més pròxima l'encarregada de gestionar la presència en aquells esdeveniments de Turespaña i d'ajudar les comunitats autònomes que ho sol·liciten.

També col·laboren amb les administracions turístiques autonòmiques donant-los suport en les accions de promoció a l'estranger.

2) SEGITUR

La informació turística per Internet era una tasca que duien a terme els serveis informàtics de Turespaña quan es van crear les primeres webs turístiques de les destinacions. A poc a poc, tanmateix, va ser convenient no solament donar serveis tecnològics a Turespaña, sinó també gestionar la informació turís-

tica nacional, inclosa la de totes les administracions públiques turístiques que disposaven d'informació de les seves destinacions, i també la de les empreses turístiques, permetent-los posar la seva oferta en un portal d'Espanya, i oferir-los serveis de coordinació d'estratègies en la comercialització. Aquest últim servei és un objectiu en el qual SEGITUR està molt interessat, ja que disposa d'una plataforma de treball potent per als professionals i les empreses turístiques.

SEGITUR es defineix a la seva web com:

La Societat Estatal de Gestió de la Informació Turística, SA (SEGITUR) neix a finals del 2002 com a instrument d'enllaç entre les noves tecnologies i la promoció turística. La missió de SEGITUR és desenvolupar les noves tecnologies relacionades amb el turisme, així com potenciar-ne l'ús entre els actors del sector, amb l'objectiu de consolidar la posició de lideratge que Espanya ocupa al món com a destinació turística.

Per a això, SEGITUR complementa, mitjançant l'ús de les noves tecnologies, la tasca de Turespaña en la promoció i comercialització del turisme espanyol a l'estranger, com és el cas de la gestió del portal de turisme de www.spain.info. Al voltant d'aquesta plataforma, SEGITUR realitza iniciatives estratègiques per augmentar la visibilitat de la marca Espanya i aportar fiabilitat i qualitat a la imatge que el turista percep en línia.

3.2. Els serveis indirectes necessaris per al turisme

3.2.1. Els serveis d'estudis: els observatoris

Hi ha un servei que duen a terme les autoritats turístiques a les destinacions que, pel seu interès general, només elles poden gestionar. Es tracta dels estudis de la conjuntura i del mercat turístic de la destinació.

Com ja s'ha vist, per a la planificació estratègica resulta imprescindible conèixer el sector i el seu mercat, ja que sense aquesta anàlisi de la situació difícilment es podran establir objectius realistes, ni dibuixar estratègies que puguin ser assolides eficaçment.

Aquest seguiment periòdic de l'estat de la qüestió de l'activitat turística a la destinació, de les tendències del mercat i del que fa la competència és una activitat a la qual les administracions turístiques cada vegada dediquen més recursos, ja que la seva utilitat està àmpliament demostrada.

La incorporació, a més, de les tecnologies de la informació ha significat una millora important en la gestió de les dades que s'obtenen per mitjà d'enquestes i altres mecanismes, perquè després es puguin integrar a la presa de decisions estratègiques polítiques de millora de la competitivitat de la destinació turística.

L'Institut d'Estudis Turístics

En el cas de l'Estat espanyol, l'ens encarregat d'aquests estudis és l'Institut d'Estudis Turístics, que publica els seus estudis i té una àmplia biblioteca.

Al seu web, l'Institut d'Estudis Turístics es presenta de la següent manera:

Creat el 1962, l'Institut d'Estudis Turístics és, segons el que estableix el Reial decret 1554/2004, de 25 de juny, l'òrgan responsable de la investigació dels factors que incideixen sobre el turisme, així com l'elaboració, recopilació i valoració d'estadístiques, informació i dades relatives a aquest (art. 3.1.d), integrat a la Secretaria General de Turisme, de la Secretaria d'Estat de Turisme i Comerç del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç.

Els principals usuaris d'aquesta informació són els consultors i experts que assessoren les administracions i empreses turístiques en la seva planificació, però també el món de la investigació, és a dir, el món universitari i altres instituts i fundacions dedicats a la investigació, la formació i a la innovació.

Sovint, les autoritats es queixen que hi ha poc interès per la investigació turística, sobretot en aquelles destinacions madures en les quals el turisme funciona amb un creixement constant i on no hi ha grans canvis en la demanda. Aquesta manca d'un ens i uns professionals interessats en la investigació i en la innovació, bastant estesa a la majoria de països, és necessari combatre-la amb la informació, amb l'elaboració d'estudis i de continguts que facilitin la generació del coneixement necessari perquè els empresaris prenguin consciència dels avantatges que representa la inversió en innovació.

Per això, els observatoris o instituts d'estudis turístics han de fer campanya entre el sector i entre els professionals perquè col·laborin amb el món acadèmic i de la investigació en favor de millorar la competitivitat per mitjà de la innovació.

3.3. La coordinació pública i privada

3.3.1. Els organismes de gestió de les destinacions

Com s'ha dit abans, els organismes encarregats de la promoció turística van passar, amb el temps, a ser organismes de gestió de les destinacions, ja que van incorporar a les seves competències funcions de planificació, de foment i de control de l'oferta. Si bé això no es dona tant als instituts de promoció turística estatals, ja que aquesta administració no té competències en l'ordenació del sector ni en la planificació, sí que ocorre en l'àmbit regional.

Els organismes de gestió de les destinacions són models de gestió pública del turisme que s'estan imposant perquè ofereixen la possibilitat que hi participi el sector privat, amb la qual cosa es permet obtenir ingressos per la prestació de serveis.

Per acabar aquest apartat, és necessari dir que la figura de l'administració pública turística varia segons els països, mentre que els models de gestió, per contra, s'assemblen cada vegada més.

3.3.2. Els serveis públics

Les destinacions turístiques s'entenen com un producte global que forma part del sistema territorial turístic. Si bé moltes destinacions són assentaments urbans que ja disposen de serveis públics adaptats a les necessitats de la seva població resident, cal tenir en compte que la funció turística afegeix noves necessitats i exigències que procedeixen de les particularitats d'aquesta activitat i de les característiques dels visitants. Contemplant des d'un altre punt de vista, es pot afirmar també que la freqüentació turística fa aparèixer serveis i equipaments que altrament no existirien, o serien menys presents, en un assentament.

La majoria dels serveis públics prestats són compartits per turistes i residents, sense distinció. L'afluència turística condiona, per tant, l'ordenació dels serveis i equipaments urbans (nombre d'espais d'equipaments, ubicació, horaris d'obertura, capacitat d'aforament, personal contractat), però no tant la seva gestió, la qual no requereix una especialització o manera de fer "turístiques" la majoria de vegades. És diferent el cas dels serveis públics específicament turístics (per exemple, serveis d'informació turística), en els quals sí que cal una prestació atenent les necessitats específiques dels turistes, malgrat les quals els residents també en poden fer ús en moments puntuals.

Des del punt de vista del sistema territorial en el qual s'insereix la demanda turística, aquesta fa ús d'un gran nombre d'equipaments i serveis interrelacionats i interdependents, els quals combinen elements entre si i es presenten productes turístics bàsics o complementaris. Per exemple, l'oferta de rebuda i recepció dels visitants en una ciutat mitjana comparteix diferents components comuns del sistema (aeroport, vies d'accés, mitjans de transport públic, punts d'informació, etc.).

Part del problema que representa l'estacionalitat turística per als ens locals pot ser resolt mitjançant el reforç dels serveis existents, en lloc de mitjançant la creació de nous equipaments. Amb aquesta opció, es redueix el cost pressupostari en relació amb la creació de noves unitats i el seu cost de manteniment anual.

El reconeixement i consolidació de la figura administrativa de municipi turístic es podria convertir en una bona via per a intentar recompensar les necessitats de finançament dels ens locals, i equilibrar-lo amb les prestacions reals de serveis i equipament que ofereixen. No obstant això, el tractament del pro-

blema del finançament local requereix que, prèviament, es dugui a terme una reforma del sistema d'organització territorial i, per tant, un debat complex sobre l'assumpte en l'àmbit suprarregional.

També des del punt de vista del sistema territorial, es poden distingir aquells serveis públics que queden dins de la destinació (seguretat, sanitat, informació) d'altres que repercuteixen sobre la resta del territori (recollida i dipòsit de residus sòlids urbans, tractament d'aigües residuals, etc.).

Entenent els serveis públics com una part integrant més del producte turístic global d'una destinació, es percep la importància estratègica que té la seva dimensió i racionalització correctes. No totes les ciutats amb serveis es poden convertir en turístiques, però sí que qualsevol lloc turístic ha de disposar de capacitat per a oferir els serveis mínims, que seran exigits pels seus visitants, i de manera que no interfereixi amb l'ús habitual que en fan els habitants residents.

Planificar correctament la disposició, gestió i ús dels serveis serà, per tant, una de les claus per a aconseguir que els visitants obtinguin una experiència turística satisfactòria. Per això, és fàcil que les ciutats o llocs que ofereixen una bona qualitat de vida als seus residents (mesurada en aquest cas en l'oferta de serveis públics) tinguin més probabilitats de convertir-se en llocs turístics d'èxit més que no pas aquells que aporten una qualitat pitjor.

A continuació, es mostra un quadre amb la composició dels grups de treball de l'administració pública respecte a la planificació i la gestió dels serveis públics.

Taula 2. Possible composició dels grups de treball de l'administració pública

Grup de treball de l'administració pública	Ministeris o organismes de l'administració pública responsables	Altres organismes que poden ser competents
Serveis prestats a les empreses	Indústria i comerç Agricultura Pesca Silvicultura Mineria Justícia	Junta de la propietat immobiliària Registre de llicències professionals Organisme nacional d'investigació
Serveis de comunicacions	Comunicacions Indústria i comerç Cultura i educació	Organisme regulador de telecomunicacions Organisme proveïdor de serveis postals Organisme nacional de cinematografia Servei nacional de notícies
Serveis de construcció i serveis d'enginyeria connexos	Obres públiques Indústria i comerç	Autoritat de l'habitatge Administració de planificació i ordenació del territori
Serveis de distribució	Indústria i comerç Administració de duanes	Administració de planificació i ordenació del territori
Serveis d'ensenyament	Cultura i educació Indústria i comerç	

Font: adaptat de l'OCDE, 2002

Grup de treball de l'administració pública	Ministeris o organismes de l'administració pública responsables	Altres organismes que poden ser competents
Serveis relacionats amb el medi ambient	Medi ambient Indústria i comerç	Administració de serveis d'eliminació de rebuïjos Administració de serveis de reciclatge
Serveis financers	Hisenda Banc central Registre d'assegurances/bancari Organisme regulador del mercat de valors Organisme regulador dels fons de pensió	
Serveis socials i de salut	Salut Serveis socials Serveis a la dona i a la família	Organisme encarregat de les catàstrofes naturals Organisme encarregat de les malalties infeccioses Rehabilitació professional
Serveis de lleure, culturals i esportius	Cultura i educació Esports Administració de parcs	Museu nacional Biblioteca nacional Consell nacional de les arts Organisme nacional de la cinematografia
Serveis de turisme i viatges	Turisme Administració de parcs	Administració de planificació i ordenació del territori
Serveis de transport	Transport Organisme de matriculació de vehicles	Administració portuària Administració d'aeroports Operadors de transport per ferrocarril
Altres serveis	Organisme regulador dels serveis públics	Serveis públics (aigua, gas, electricitat)
Serveis intersectorials: modes de subministrament i comerç electrònic	Departament d'immigració Departament d'inversió Departament de desenvolupament de l'exportació Registre d'empreses Registre de la propietat immobiliària Indústria i comerç	
Serveis intersectorials: normes i credencials professionals	Organisme de normalització Normes laborals Junta d'indemnització laboral Concessió de llicències i permisos de treball Ministeri de comerç	Associacions de serveis professionals
Serveis intersectorials: coordinació entre diferents nivells de l'administració pública	Indústria i comerç	
Serveis intersectorials: desenvolupament econòmic i humà	Desenvolupament de recursos humans Comissió de drets humans Microempreses Administració fiscal Administració de planificació i ordenació del territori Ministeri de treball	

Font: adaptat de l'OCDE, 2002

3.3.3. La coordinació públic-privada

La cooperació i coordinació entre sector públic i privat i entre les mateixes administracions és una necessitat ineludible en turisme.

D'una banda, el desenvolupament del turisme no seria òptim si es deixés totalment de la mà del sector privat, ja que la seva principal motivació és l'obtenció de beneficis, però tampoc si estigués dominat totalment pel sector públic, ja que aquest acostuma a ser menys eficient des del punt de vista econòmic. Per tant, convé que l'un i l'altre es coordinin en la definició de polítiques turístiques.

D'altra banda, la naturalesa del turisme, que combina una oferta de béns i serveis privats (allotjament, restauració, lleure) i públics (infraestructures, sanitat, platges, equipaments complementaris) fonamentals per a l'establiment de l'experiència turística del visitant, fa que el sector públic tingui un doble paper com a element de competitivitat d'una destinació:

- 1) Com a agent de regulació de l'activitat.
- 2) Com a part integrant del producte turístic ofert, en el sentit de ser gestor de béns i serveis públics indispensables per al funcionament normal del turisme en una destinació.

Per tant, la gestió del producte turístic depèn de la coordinació entre els prestataris públics i privats; la qualitat del producte i el grau de satisfacció de la demanda dependrà del grau d'eficàcia d'aquesta gestió.

L'esquema ideal de la cooperació permet distingir dos nivells d'actuació:

- Nivell de cooperació i coordinació entre administracions.
- Nivell de cooperació entre el sector públic i privat.

De la coordinació entre diferents administracions públiques i nivells haurien de sortir polítiques turístiques no contradictòries, sinó complementàries. En el cas espanyol, on s'ha implantat la descentralització regional de competències en turisme, les decisions no es poden prendre de dalt a baix (del nivell nacional al regional), perquè el que és coherent seria establir una estratègia turística nacional amb competències pròpies però compatibles amb l'autonomia de la política turística regional.

L'administració pública s'ha d'encarregar d'establir línies mestres de política turística (competitivitat en els mercats internacionals, qualitat, sostenibilitat, innovació) i definir accions genèriques (planificació, infraestructures, serveis públics, comunicació i imatge). Amb el sector privat ha de coordinar, a més, accions específiques que permetin la millora de l'oferta i la creació de productes nous.

En general, es reclama que la gestió pública del turisme, en el context turístic actual, no vagi orientada a la temàtica competencial ni burocràtica, sinó que es dirigeixi cap a la identificació i resolució de conflictes. Perquè això sigui possible, és necessari que hi hagi una bona connexió entre els departaments tècnics d'alt nivell i els encarregats de prendre les decisions en política turística.

Per a materialitzar aquest esquema de funcionament, cal superar diferents obstacles, que habitualment apareixen en el context de l'administració i del turisme actual. De fet, la lògica institucional és sectorial, encara que els problemes del turisme són integrals.

En primer lloc, si bé la forma de l'experiència turística es fa global (hi influïxen tots els elements que integren una destinació), és gestionada de manera sectorial. L'exigència dels turistes parteix d'una base integral però el tractament dels problemes es fa des d'un àmbit sectorial, sovint per part de diferents administracions i nivells administratius, sense un plantejament estratègic de conjunt en relació amb el turisme.

En segon lloc, l'atomització i desarticulació del sector privat dificulta l'activació de mecanismes de coordinació amb el sector públic, de vegades per l'absència d'un interlocutor clar en determinats subsectors.

En tercer lloc, hi ha algunes barreres en la posició de l'administració pública, com ho demostra el fet que existeix un clar desequilibri entre la importància econòmica del turisme i la seva assignació pressupostària.

En quart lloc, és freqüent també la incapacitat de l'administració turística per a influir sobre altres administracions, tant horitzontalment com verticalment.

Finalment, cal apuntar la falta de mecanismes de participació flexibles (fòrums permanents, taules, consells assessors, etc.) que facilitin l'acostament públic i privat.

Independentment d'aquests obstacles, i a fi de garantir la màxima satisfacció dels visitants, les destinacions estableixen organismes públics mixtos entre l'administració i el sector empresarial o una representació d'aquest. Els patronats, els consorcis o les agències turístiques són algunes de les formes d'associació existents.

El partenariat és bàsic per a organitzar una pràctica de gestió instrumental. Es tracta d'un concepte que es pot definir com un acord entre diferents institucions públiques, organismes públics i empreses per a la realització d'un programa de cooperació i que pren el format que s'acorda entre les diferents parts. Concretament, s'entén per *partenariat* el "procés mitjançant el qual dos o més agents de naturalesa diferent, i sense que en perdin l'especificitat, es posen

d'acord per realitzar alguna cosa en un temps determinat, que és més que el que la suma de tots dos o un de sol podrien fer, o que és diferent del que ja fan; implica riscos i beneficis que comparteixen" (Govern de les Illes Balears, 2005).

Des del punt de vista de la promoció i comercialització de productes i destinacions turístiques, la coordinació pública i privada també és un element clau. Una de les funcions més importants dels organismes públics de caràcter mixt que hem esmentat és la de promocionar la imatge de la seva destinació. El caràcter intangible dels serveis turístics i la distància existent entre l'oferta i el consumidor fa necessària una política de comunicació adequada que permeti facilitar-ne el coneixement i induir a la compra de productes turístics. Lògicament, la promoció ha d'anar acompanyada d'una bona comercialització, ja que no serveix de res donar a conèixer un producte que no estigui ben distribuït en el mercat. L'estratègia de promoció i comercialització passa pel disseny d'un pla de màrqueting en l'elaboració del qual cal que participin els responsables de recursos i serveis que integren el producte turístic i, per tant, cal alguna de les fórmules de cooperació apuntades.

L'associacionisme és un altre sistema de cooperació entre l'administració i les empreses o, el que és més comú, entre les empreses d'un mateix subsector. Les associacions de productors ofereixen tota una sèrie d'avantatges genèrics als seus membres, com la promoció conjunta, l'intercanvi d'informació i de bones pràctiques, l'abaratiment del cost de determinats serveis, la representació, l'assessorament legal, fiscal i comercial, la certificació d'uns estàndards de qualitat comuns, la formació o la investigació conjunta.

La promoció i la comercialització són alguns dels principals factors pels quals es decideix recórrer a l'associacionisme empresarial, especialment per a abaratir costos i intercanviar informació. Una de les funcions derivades de les associacions és la creació i gestió de centrals de reserva, sovint amb l'ajuda de l'administració pública.