

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar>

APORTES y Transferencias



Turismo y paisaje

Gestión de destino

Turismo residenciado

Simposio Internacional de Investigación en Turismo

Centro de Investigaciones Turísticas
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata

TIEMPO LIBRE Turismo y Recreación

Año 15

Volumen II

2011

Mar del Plata

NUEVAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE DESTINOS EN ESPAÑA: LA CALIDAD Y LOS MODELOS DE ENTES DE GESTIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS.

Fernando Almeida García

falmeida@uma.es

Universidad de Málaga. España.

RESUMEN

La contribución presente analiza la conexión existente entre la planificación y gestión de los destinos turísticos y su relación con los modelos de calidad turística. Esta reflexión surge de la transformación del modelo tradicional turístico basado en el turismo de masas. Este modelo que a pesar las sucesivas amenazas que se ciernen sobre él, goza de una aceptable salud, requiere una adaptación a los cambios que surgen tanto en la demanda como en la oferta (destinos). En esos cambios, una referencia debe ser la calidad y el otro la gestión de destinos, elementos que remiten a la competitividad de de destinos y de productos sigan siendo competitivos

En la primera parte de la comunicación, se analizan los cambios que desde hace varios años se está introduciendo en los sistemas de calidad, que se han convertido en herramientas básicas de la gestión los destinos turísticos. Este hecho supone un cambio significativo con respecto a los procedimientos habituales en la calidad.

De los distintos modelos de calidad, probablemente los que mejor se adaptan a las características de los destinos turísticos son los sistemas de gestión de la calidad integral, aquellos que engloban a los sectores turísticos privados y públicos, pues es este conjunto el que genera la experiencia turística. Así mismo, los sistemas de calidad integral están estrechamente relacionados con los sistemas de gestión ambiental, lo cual supone introducir el concepto de sostenibilidad. Por último, cabe destacar un elemento de notable importancia en la calidad, como es la percepción de la experiencia turística y su recuerdo.

En la segunda parte de la contribución se repasan las funciones que han desempeñado los órganos dedicados a la información y promoción turística en España y como éstos han ido derivando hacia la gestión de los destinos. Así mismo, se estudian los diversos modelos de organización de entes de gestión y sus ventajas e inconvenientes. Los entes de gestión han desempeñado un papel muy relevante en la profesionalización del sector y en la alta competitividad de muchos de los destinos y sus productos turísticos.

Palabras clave: turismo - gestión de destinos - calidad - modelos

**NEW TRENDS IN THE DESTINATION MANAGEMENT IN SPAIN:
QUALITY AND MODELS OF ENTITIES
OF TOURIST DESTINATION MANAGEMENT.**

ABSTRACT

The present contribution analyzes the connection between planning and management of tourism destinations and its relationship to tourism quality models. This reflection arises from the transformation of the traditional model based tourism to mass tourism. This model despite successive threats over it, has an acceptable health, requires adaptation to changes that arise both in the demand and supply (destinations). In these changes, a reference should be the quality and the other destination management, elements referring to the competitiveness of destinations and products remain competitive.

In the first part of the communication, analyzes the changes for several years is being introduced in the quality systems, which have become basic tools for managing tourist destinations. This represents a significant change to the usual procedures in quality.

Of the various models of quality, probably the best suited to the characteristics of tourist destinations are the systems of comprehensive quality management, those that include the private and public tourism sectors, it is this group that generates the experience Desk. Also, comprehensive quality systems are closely related to environmental management systems, which involves introducing the concept of sustainability. Finally, include an element of considerable importance on quality, such as the perception of the tourist experience and memory.

In the second part of the contribution reviews the roles played organs dedicated to information and promotion of tourism in Spain and how they have been drifting toward the destination management. It also explores the various models of organization management bodies and their advantages and disadvantages. Management bodies have played a major role in the professionalisation of the sector and the high competitiveness of many tourist destinations and products.

NUEVAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE DESTINOS EN ESPAÑA: LA CALIDAD Y LOS MODELOS DE ENTES DE GESTIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS.

Fernando Almeida García
Universidad de Málaga. España

Introducción

En esta comunicación se analiza la conexión existente entre la planificación y gestión de los destinos turísticos y su relación con los modelos de calidad turística. Esta reflexión surge de la transformación del modelo tradicional turístico basado en el turismo de masas. Este modelo que a pesar las sucesivas amenazas que se ciernen sobre él, goza de una aceptable salud, requiere una adaptación a los cambios que surgen tanto en la demanda como en la oferta (destinos). En esos cambio, una referencia debe ser la calidad y el otro la gestión de destinos; ambos elementos permitirán que la oferta de destinos y de productos sigan siendo competitivos (Ávila y Barrado, 2005: 28-29) .

En la primera parte de la comunicación, se analizan los cambios que desde hace varios años se está introduciendo en los sistemas de calidad, que se han convertido en herramientas básicas de la gestión los destinos turísticos. Este hecho supone un cambio significativo con respecto a los procedimientos habituales en la calidad. Hay que recordar que hasta fechas no muy lejanas sólo se solían aplicar estos modelos a los procesos productivos de empresas y algunos servicios, aspecto que contrasta con la actualidad, en el la calidad en el destino turístico es un hecho bastante habitual (Serrano, López y Gómez, 2007).

De los distintos modelos de calidad, probablemente los que mejor se adaptan a las características de los destinos turísticos son los sistemas de gestión de la calidad integral, aquellos que engloban a los sectores turísticos privados y públicos, pues es este conjunto el que genera la experiencia turística. Así mismo, los sistemas de calidad integral están estrechamente relacionados con los sistemas de gestión ambiental, lo cual supone introducir el concepto de sostenibilidad. Por último, hay que destacar un elemento no muy estudiado pero que tiene una notable importancia en la calidad, como es la percepción de la experiencia turística y su recuerdo.

En la segunda parte de la comunicación se repasa las funciones que han desempeñado los órganos dedicados a la información y promoción turística en España y como éstos han ido derivando hacia la gestión de los destinos. Así mismo, se estudia los diversos

modelos de organización de entes de gestión y sus ventajas e inconvenientes. Los entes de gestión han desempeñado un papel muy relevante en la profesionalización del sector y en la alta competitividad de muchos de los destinos y sus productos turísticos.

1. Evolución de la gestión y planificación de los destinos turísticos

En la planificación de los destinos turísticos se pueden distinguir toda una serie de procesos en relación con su evolución temporal y en consecuencia, las herramientas de gestión procedentes. Esto es acorde al citado modelo de ciclo de vida de los destinos turísticos de Butler (2006). Tal y como se puede observar en el gráfico adjunto, en la evolución de cualquier destino turístico se distinguen tres fases:

A. Inicio.

Periodo inicial en el que el desarrollo urbano es muy escaso, y que únicamente se distinguen algunas construcciones, distribuyéndose éstas de forma dispersa. La planificación está totalmente ausente, y los procesos urbanos en muchos casos son espontáneos y desordenados.

B. Juventud.

En la juventud de muchos de los destinos se suelen iniciar algunos proyectos que son los que comienzan a consolidar el destino. En este proceso se ponen en marcha diversos proyectos urbanos y planes sectoriales que favorecen el desarrollo del destino. Para ello se apoyan en medidas de promoción económica y en desarrollo de planes urbanos (ley del suelo, etc.).

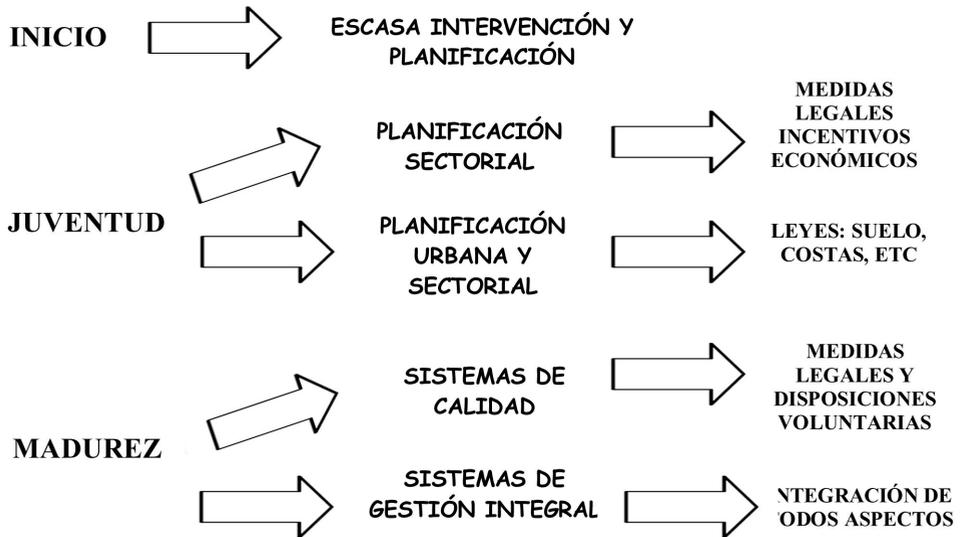
C. Madurez.

En este periodo se ha producido un claro y fuerte desarrollo del destino turístico, de tal forma que se necesitan diversas intervenciones para reducir las deseconomías urbanas y territoriales.

Este proceso urbano y económico tiene unas características similares a las que se han producido en otros sectores económicos tradicionales. En esta línea estarían los planes de ordenación de la oferta en destinos (Planes de Excelencia y Dinamización). Así mismo, tiene una importancia singular los planes que inciden en los procesos de prestación de servicios (Planes de Calidad).

Tanto unos como otros planes tienen una visión fundamentalmente integradora, característica necesaria en un sector horizontal como es el caso del turismo.

EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN/ PLANIFICACIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS



Fuente: Elaboración propia

2. La calidad como estrategia competitiva del turismo español

La calidad en un producto o servicio que se define como un conjunto de propiedades que le confieren una aptitud para satisfacer las necesidades del consumidor o usuario.

El concepto de calidad puede analizarse desde tres puntos de vista:

- **Técnico:** La calidad se entiende como el cumplimiento de un conjunto de características de un producto o servicio y la ausencia de deficiencias productivas.
- **Cultural:** Este punto de vista trata la calidad como la satisfacción del cliente, por lo que da una especial importancia a los recursos humanos y al cliente.
- **Enfoque estratégico:** en este caso la gestión de la calidad se convierte en un instrumento para la mejora de la competitividad y la rentabilidad de las empresas.

En referencia a este último enfoque hay que señalar el modelo estratégico deriva de los sistemas de gestión de la calidad total. Este enfoque está estrechamente relacionado con la estrategia de la política turística española, recogida en el Plan Integral de la Calidad Turística Española (PICHTE 2000-2006) y en la constitución del Sistema de Calidad Turística Española (SCTE). La calidad como eje central de la política turística española se mantiene tanto en la vertiente sectorial como en los destinos y en los diferentes planes que ha desarrollado la Secretaría de Turismo, se ha mantenido la calidad como un aspecto principal (Secretaría de Estado de Turismo, 2011).

Esta orientación responde al incremento de la competencia de los productos y destinos turísticos y la necesidad de poder afianzar el liderazgo de España como destino turístico. Diversos son los aspectos que han obligado y obligan a una reflexión sobre la calidad de los destinos y productos turísticos españoles:

- Imposibilidad de devaluar la moneda desde la entrada del euro^a.
- Progresiva homologación de los precios con el resto de los países de la Unión Europea.
- Consolidación de destinos emergentes.
- Madurez y exigencia del turista.
- Valoración de los entornos y de la calidad ambiental de los destinos, etc.

Estos elementos obligan a que la calidad no se pueda únicamente circunscribir a la gestión empresarial sino que involucra a todo el destino turístico. Es por ello por lo que se hace absolutamente imprescindible la introducción de la **calidad ambiental** que afecta a lo público y a lo privado.

3. La aplicación del concepto de calidad a los servicios turísticos

En la evolución de la gestión y/o planificación de los destinos turísticos, ha tenido gran importancia la introducción de los sistemas de calidad en los servicios turísticos. Uno de los modelos más conocidos de calidad en el turismo es el SERVQUAL. Este combina una serie de elementos medibles a la hora de prestar el servicio y una serie de deficiencias (Gap) entre las expectativas del cliente y el servicio proporcionado. Un paso más allá lo ha dado la gestión de la **calidad total** en los servicios turísticos. Este modelo implica un cambio cultural, ya que pretende involucrar a toda la organización.

Algunos de los modelos internacionales de Calidad Total que se pueden citar son los siguientes:

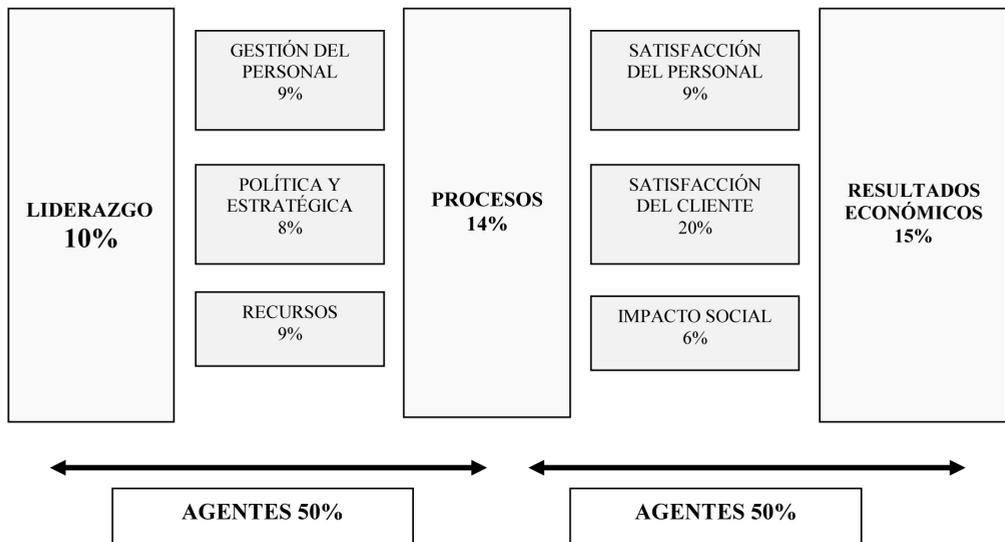
- Normas ISO: 9000, 14000, EMAS (Medio Ambiente).
- EFQM: European Foundation for Quality Management.

De entre las iniciativas nacionales en el campo de la calidad turística se pueden señalar:

- Plan de Calidad Turística Española (PICTE) y sus correspondientes planes de ordenación de los destinos (Excelencia y Dinamización) y de calidad (SICTED, Sistema Integral de Calidad Turística Española en Destino).
- Q de Calidad del Instituto de la Calidad Turística Española (ICTE).
- Marcas y distintivos regionales de calidad.

En resumidas cuentas, lo que se pretende es abordar una realidad global como es la del turismo desde una perspectiva integral.

MODELO EUROPEO PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL (EFQM)



Fuente: European Foundation for Quality Management.

4. Hacia un modelo de gestión integral de la calidad de los destinos turísticos

Las administraciones públicas se han ido interesando por la aplicación de los modelos de calidad en los destinos, pero hay diferencias respecto a su empleo en el campo privado, área donde inicialmente se desarrolló.

- En primer lugar, el **destino** es múltiple y complejo, como le corresponde a cualquier territorio.
- En segundo lugar, en el destino coexisten la **rentabilidad empresarial** y **rentabilidad social**, visiones que no siempre llegan a un acuerdo.
- Por último, la **demand**a no es homogénea, existen diversos segmentos con unos requerimientos sobre la calidad que oscilan mucho.

De estos tres puntos, se desprende que la conexión entre calidad y destino turístico es compleja, tanto desde la demanda como desde la oferta. Pero, así y todo, el carácter global e integral de la experiencia turística y la necesidad de posicionarse los destinos dentro de un marco de competencia, aconsejan el desarrollo de los sistemas de calidad global en los destinos.

La calidad del destino se puede conseguir con una aplicación eficiente de las herramientas tradicionales de planificación, aunque en la actualidad se observa la tendencia a la integración de la planificación turística con los modelos de gestión de la calidad (Oyarzum y Szmulewicz, 1999).

Un ejemplo interesante en esta línea son los modelos de gestión Integral de la Calidad Turística Española en Destino (SICTED). Éste aplica el sistema de calidad a todo el destino, incluyendo a todos los sectores relacionados con el turismo, desde el comercio hasta los hoteles. Por ello, no se circunscribe únicamente a los sectores turísticos tradicionales. Para llevar a cabo esta labor el destino debe desarrollar una institución que punto de encuentro, la Mesa de la Calidad en la que deben participar todos los sectores que tienen relación con el turismo. Es un espacio que permite transmitir inquietudes, reclamaciones, información y sacar adelante planes de mejora para cada subsector. El SICTED aboga por una mejora continua de los sectores, teniendo siempre en cuenta las posibilidades de cada uno de ellos. De este modo, el grado de exigencia no es el mismo para los hoteles que para el comercio.

El SICTED tiene una estrecha relación con los planes de destinos, (Excelencia y Dinamización, los más conocidos en la planificación turística española), en especial en los destinos en los que están vigentes o han existido. No hay que olvidar que buena parte de la metodología de gestión y objetivos es similar.

5. Los sistemas de gestión ambiental en los destinos turísticos

Al igual que se ha señalado en los modelos de calidad, la gestión ambiental se ha ido extendiendo desde la industria a los servicios.

Calidad y Medio Ambiente son dos aspectos claramente interrelacionados, tanto en los destinos turísticos como en la empresa o sector privado. La convergencia de ambos elementos debe conducir hacia la **calidad integral**. Este concepto diferente del de calidad total, incluiría un **aspecto ético** del comportamiento de la empresa, sobre todo, en el campo medioambiental. La calidad integral en la actividad turística está ligada al concepto de **sostenibilidad**. Así pues, la planificación que se haga de un destino o de una empresa tendrá que analizar si sus acciones conducir a un medio y largo plazo son sostenibles.

Los parámetros de calidad ambiental de los destinos turísticos son tenidos en cuenta por los Tour Operadores, algunos de los cuales (TUI) lo analizan en sus análisis de mercado. Esto está directa relación con las características de las demandas (vid. cuadro adjunto).

La calidad ambiental es un buen indicador de la evolución de un destino turístico, pues su mejor o peor adaptación a las necesidades ambientales, reflejará su capacidad de adaptación a las demandas de los mercados. Este es especialmente evidente en los destinos turísticos maduros.

La complejidad de la calidad y sostenibilidad ambiental, pues intervienen un amplio conjunto de variables (turísticas, ambientales, urbanísticas, económicas, sociales, etc.), recomiendan que estos elementos se integran en **sistemas de gestión medioambiental**.

PRINCIPALES CRITERIOS AMBIENTALES DE TUI PARA LOS DESTINOS TURÍSTICOS

<ul style="list-style-type: none">- Calidad de las playas y de las aguas de baño- Medidas de ahorro del consumo de agua- Depuración y reutilización de aguas depuradas.- Tratamiento de residuos sólidos, tóxicos y peligrosos.- Consumo de energía y medidas para el ahorro energético.- Nivel de tráfico	<ul style="list-style-type: none">- Niveles de ruidos.- Calidad del aire.- Paisaje natural, patrimonio construido, densidad de edificación, etc.- Protección de animales y preservación de especies.- Conservación de la naturaleza.- Información ambiental.- Política ambiental.
---	---

Fuente: TUI, 1999.

Un Sistema de Gestión Medioambiental se define como la parte de la gestión global de una organización que aborda las repercusiones de los productos, servicios y procesos de dicha organización en el medio ambiente. Estos modelos se enfrentan a parecidos problemas a los de la gestión de calidad, por lo que no se incide en este aspecto. Algunas de las iniciativas que se han tomado en este campo son las que a continuación se citan:

- Programa **Ecotur** del Gobierno de Baleares.
- Distintivo **Green Globe 21**, del Consejo Mundial del Turismo y de los Viajes (WTTC).
- **Municipio Turístico Sostenible**, de la Dirección General de Turismo y la Federación Española de Municipios y Provincia.

INDICADORES DE CALIDAD AMBIENTAL Y TERRITORIAL.

<ul style="list-style-type: none"> - Paisaje. Entendido éste como la calidad estética del entorno, la percepción de elementos ecológicos (vegetación, relieve, agua, ...) y humanos (cultivos, poblamientos, etc.). - Calidad de las aguas. - Contaminación: Ruidos, vertidos, etc. - Densidad de la urbanización y afluencia de visitantes: Concentración de alojamientos, capacidad de carga, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios libres de uso público: elementos cualificadores, ratio de población local/visitante, etc. - Patrimonio cultural: Se valora su existencia y su grado de conservación. - Accesibilidad: Externa e interna. Congestión. - Infraestructuras básicas, equipamientos y servicios.
--	---

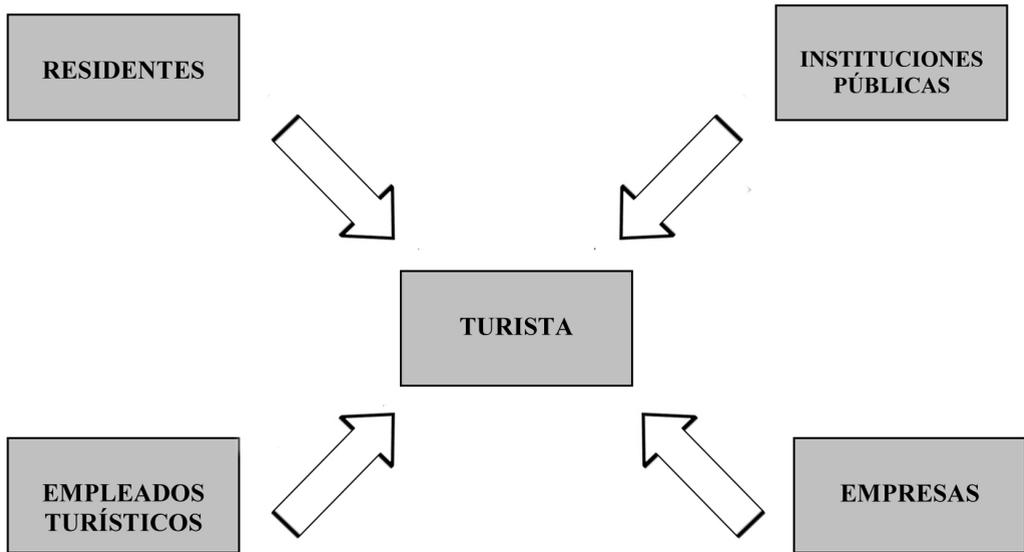
Fuente: Elaboración propia

6. Percepción de la calidad

La estrategia de gestión de la calidad en un destino o municipio turístico, debe entenderse en un marco más amplio que la tradicional planificación y ordenación del territorio. En la calidad intervienen, además de los aspectos técnicos y ambientales, los socioculturales. Todos estos elementos son los que contribuyen a crear producto turístico de calidad.

Desde el punto de vista sociocultural nos referimos a la calidad de la **memoria**; la calidad de ese recuerdo es el que determina la satisfacción del turista ante un producto. Este recurso está asociado a experiencias, infraestructuras y, sobre todo, a personas. Para

analizar los factores que intervienen en el recuerdo es preciso conocer las personas y elementos que rodean la prestación de un servicio.



Fuente: Elaboración propia

INDICADORES DE CALIDAD: PUNTOS DE CONTACTOS (Visita turística a playa)	
INDICADORES DE CALIDAD	CRITERIOS DE CALIDAD
INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cortesía ➤ Comunicación ➤ Comprensión del Cliente
TRANSPORTES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Localización ➤ Accesibilidad ➤ Amabilidad ➤ Comunicación ➤ Precio
SEÑALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Percepción ➤ Orientación

ACCESOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Anchura de calzadas ➤ Fácil acceso ➤ Parda Autobús ➤ Aparcamiento
ESPACIO AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Limpieza ➤ Contaminación acústica ➤ Conservación de parques y jardines ➤ Reciclaje de vidrio, papel, etc. ➤ Entorno

Fuente: Méndez, 1998.

Cada uno de estos factores influye en la calidad. Las instituciones públicas con la mejora de los espacios, la promoción turística, el medio ambiente, etc. El residente con su amabilidad y capacidad de asimilación de cambios. El trabajador del sector del turismo juega un papel principal, pues buena parte del buen o mal recuerdo del turista recae en él. No se debe olvidar que es él quien hace tangible el producto turístico.

En relación con este último aspecto, sería de gran interés conocer con más precisión el punto de prestación del servicio, todo lo que rodea al trabajador, incidiendo en la mejora del entorno del área de trabajo y prestación del servicio. Así mismo, en ese punto sería recomendable conocer si se satisface las expectativas del turista, mediante encuestas, entrevistas, etc. A partir de estos puntos de servicio, se puede ir diseñando una serie de indicadores y criterios de calidad que pueden ayudar a la mejora de ésta.

7. Los entes de gestión de destinos turísticos en España.

7.1 Breve evolución de los entes turísticos

A fines del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, los empresarios de los destinos pioneros aunaron esfuerzos para coordinarse y crearon los primeros entes de promoción que tenían un carácter privado. Pusieron en marcha las Sociedades de Fomento o Centros de Iniciativas Turísticas, que imitaban los sindicatos turísticos que se habían creado en Francia. Las funciones y actividades de estos entes fueron limitadas: información,

promoción (carteles), organización de eventos, mejoras de zonas, etc. Un buen ejemplo de este tipo de organización fue la Sociedad propagandística del clima y la belleza de Málaga, fundada en (1897).

En la segunda mitad del siglo XX se produce el gran crecimiento del turismo de masas en España, ante este fenómeno las antiguas instituciones de promoción del turismo no son válidas. Es por ello por lo que el Estado toma parte activa a través de los Ministerios y Secretaría de Estado competente en el sector turístico, e interviene a través de incentivos, planificación, promoción. Se crea Turespaña, Sectur, etc. El control y la financiación es pública y toma el relevo del sector privado. A escala regional y local se crean las concejalías de turismo y organismos autónomos (Patronatos) destinados a la información y atención al turista y la promoción. El sector privado queda en un segundo plano. Como ejemplo en 1976 se crea el Patronato de la Costa del Sol, en el que sigue participando el sector privado pero de forma secundaria. Las actividades principales fueron la información turística y la promoción nacional e internacional.

Desde finales de los años 80 del pasado siglo hasta la actualidad se produce un cambio respecto al anterior periodo. Se cuestiona el modelo existente de entes de turismo debido a la inexistencia de entes gestores en muchos casos, al predominio de lo público y de la promoción, la poca profesionalización, la fuerte intervención política, etc. A nivel local se observa mejor la necesidad de la creación de los entes mixtos de gestión que coordinen el sector mediante la intervención de lo público y lo privado. Estos entes mixtos surgen primero en los destinos más maduros y profesionalizados, pero en el ámbito local, ya que a una escala mayor es más complicada la coordinación público/privada; un buen ejemplo es este periodo es Turisme de Barcelona (1994). Se puede decir que después de cien años, el sector privado ha vuelto a intervenir en el sector turístico. Esta situación es acorde a la complejidad que ha ido desarrollando la gestión de los destinos turísticos. Los entes de los destinos turísticos han evolucionado desde su papel como meros agentes de promoción y propaganda hacia la especialización en la gestión. Esta vertiente de gestión es uno de los elementos que está haciendo que un destino sea más competitivo y que se mantenga en el tiempo.

Esta gestión implica la participación de la iniciativa privada en los entes turísticos y la mejora de la gobernanza del destino, creando figuras de coordinación entre los diversos agentes turísticos que intervienen en el destino. El desarrollo de los planes de mejora de la oferta de los destinos turísticos y sobre todo, la preocupación por la calidad global de los éstos, son factores que han impulsado la creación de estos entes de gestión, que se han desarrollado sobre todo en los espacios locales (ciudades). Las ciudades tienen una

visión conjunta del turístico y son capaces de coordinar todos los factores que influyen en los espacios turísticos.

7.2. Cambio de tendencia en los Entes de Gestión y promoción turística

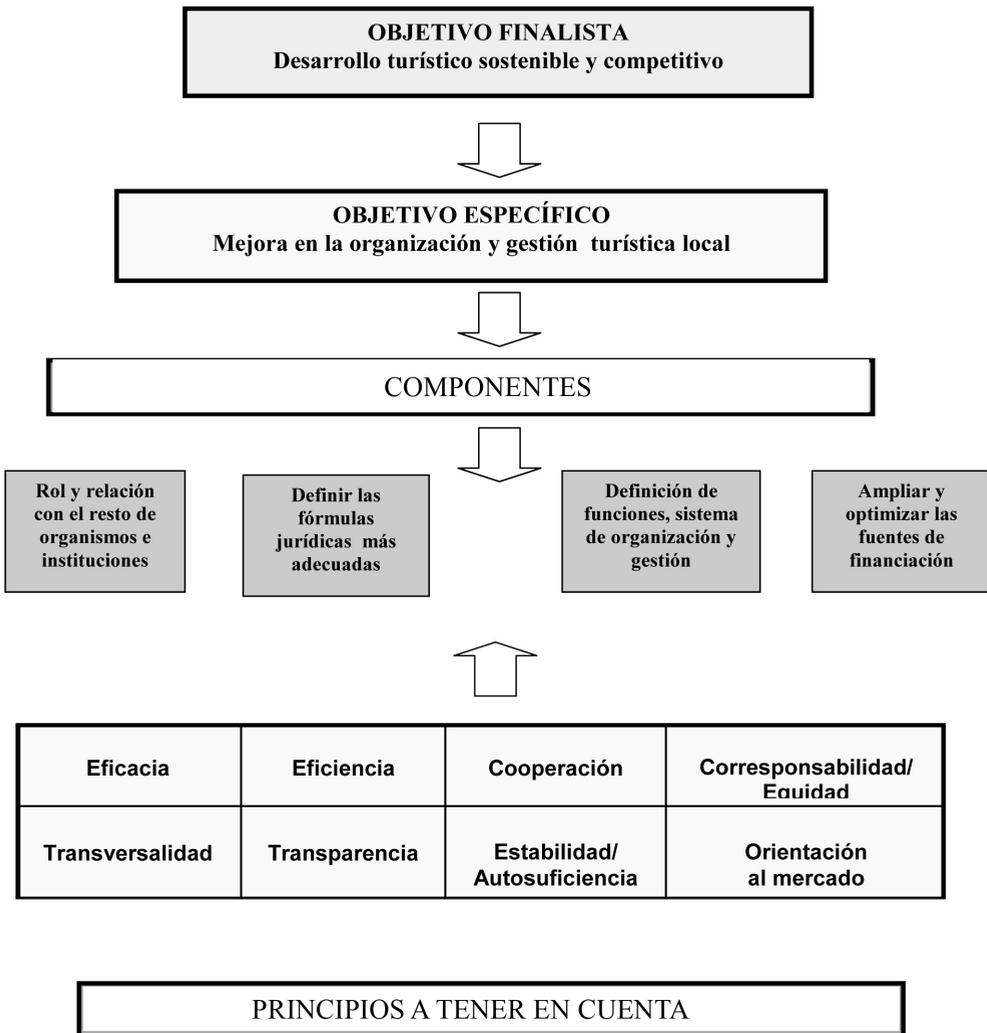
Este cambio de tendencia obedece a múltiples factores que han hecho que los entes o instituciones turísticas ya no se limiten a la promoción e información turística. Estas funciones sólo se mantienen en este sentido en los destinos incipientes y poco profesionalizados. A continuación se desglosan las variables que han incidido en esta transformación.

- **El papel clave de los municipios en el desarrollo turístico.** El interés que demuestre el municipio hacia el turismo es fundamental, ya que es en el destino donde están las variables que producen el éxito. Son los municipios lo que deben desarrollar o buscar instrumentos para actuar sobre éstas variables.
- **La transversalidad del sector del sector turístico.** Funcionan mejor los destinos que coordinan todos los eslabones del producto y que cooperan en la promoción.
- **Los modelos de promoción y gestión turística tradicionales están en crisis.** Se distinguen por que son los destinos que tienen:

- Objetivos poco claros
- Presupuestos insuficientes
- Poca profesionalización
- Escasa cooperación con el sector privado

- **Se necesita un modelo de financiación más equitativo.** Se debe compartir el esfuerzo financiero y las decisiones con el sector privado, no todo debe recaer sobre lo público cuando una buena parte del beneficio se destina al sector privado.
- **Tendencia hacia un nuevo modelo organizativo de los Entes de Gestión.** La tendencia actual en España es que los Entes sean mixtos, aunque con fuerte presencia pública, que haya una financiación privada en muchas de las actividades de los destinos y que la organización de los entes sea de tipo empresarial, con alto nivel de eficiencia y orientación al mercado.
- **Cambio en el entorno del sector turístico.** Se observan numerosos factores que intervienen en estos cambios y hay que responder antes ellos.
- Todos los municipios quieren ser turísticos.

- Hay una fuerte competencia entre todos los destinos.
 - Cambio en los hábitos de consumo, gran importancia de la tecnología.
 - Justificación del uso de los fondos públicos.
- **Sostenibilidad y competitividad.** Se demanda a los destinos turísticos estas dos cosas a la vez, que en buena parte son contradictorias y difíciles de armonizar. Sólo se puede conseguir la creación de un organismo para la gestión del desarrollo turístico, que coordine en lo posible la política local y todo lo que interviene en el sector turístico.



7. Modelos jurídicos de Entes de Gestión de Destinos en España

En este apartado se describen brevemente los modelos más habituales en los entes de gestión en España. Estos modelos tienen importancia, pues éstos explican en muchas ocasiones el éxito o el estancamiento de un destino. A la hora de analizar e imitar la estructura de un ente no hay una fórmula ideal y universal, ya que **el éxito es fruto de la adaptación**. Hay que hacer trajes a medida y no en serie para cada destino. El modelo exitoso no es sólo el que se adapta al destino, sino el que se adapta a los cambios, el que es flexible. Las fórmulas jurídicas que más se utilizan son las siguientes:

- Integrado en la administración
- Patronato municipal y similar
- Consorcio
- Sociedad mercantil
- Fundación
- Asociación civil

La división básica de las fórmulas jurídicas es la que tienen su base en el derecho administrativo y o en el derecho privado, además de los modelos que prevén la participación de socios privados.

• **Derecho Público:**

- Integrado en la propia administración municipal (sin personalidad jurídica: Área, Concejalía propia o compartida, etc.
- Organismo autónomo de carácter administrativo: Patronato, Instituto Municipal, Fundación Pública, etc.
- Consorcio: Fórmula muy utilizada para los Entes Mixtos, ya que siendo de derecho público permite la participación privada.

• **Derecho Privado:**

- Sociedad Mercantil de responsabilidad limitada (Sociedad Anónima S.A. y Sociedad Limitada, S.L.)
- Fundación Privada
- Asociación Privada

1. Integrado en la Administración Municipal

La gestión turística está totalmente integrada en la organización municipal, sin ente autónomo. El turismo puede ser un Servicio o Departamento sin concejalía propia,

concejalía compartida, concejalía propia e incluso depender de la Alcaldía. Es el modelo más tradicional, propio de municipios con turismo poco relevante. En estos municipios la creación de la Concejalía de Turismo suele ser el primer paso para dar prioridad al turismo. Este modelo se encuentra en muchos municipios de España. Las razones para mantener esta estructura suelen ser:

- Que se quiere control público de la gestión turística.
- Que se mantiene una inercia administrativa y funcional.
- Que hay una insuficiente masa crítica que justifique la creación de un Ente.
- El turismo es tan decisivo que el Alcalde desea tener un control directo sobre el turismo.

Este modelo tiene algunas ventajas:

- Facilidad de implantación y adaptación dentro del sistema administrativo municipal.
- Control municipal de todos los aspectos de la política turística, sin interferencias.

Y también diversos problemas:

- Falta de agilidad de los procedimientos administrativos, (promoción, etc.).
- Imposibilidad jurídica para incorporar al sector privado en las decisiones, sólo es posible consultar.
- Dificultad para la aportación de fondos privados y generar fondos propios.
- Escaso atractivo para que el sector privado participe en la gestión turística municipal.

2. Patronato municipal y similares

Este Ente de derecho público que tiene personalidad jurídica propia, que es dependiente del organigrama municipal. Es la fórmula más utilizada en España, depende de la Concejalía competente en turismo. Sus fondos son de aportación pública y suelen permitir una cierta **participación privada** (representación) y financiación con una aportación marginal. Estas entidades favorecen el liderazgo político y tienen mucha importancia en las primeras fases de desarrollo de los destinos. En el año 2003, apareció una nueva figura, la que se denominó “Entidad Pública Empresarial Local” (**EPEL**), que presta bienes o servicios con contraprestación económica. Se rige por el derecho privado. Estas nuevas entidades tienen un claro enfoque hacia el mercado. Un buen ejemplo es la Agencia de **Turismo de Sitges** (Cataluña, España).

Como factores favorables para su creación están:

- La facilidad de creación desde la Administración Pública.

- Es un primer paso para una mayor autonomía de los entes turísticos.
- Favorece la visualización del turismo.
- Tienen cierta flexibilidad y pueden trabajar con el sector privado.
- Están subordinados a la autoridad municipal
- Control público del destinos de los fondos (contabilidad derecho público)

Como factores desfavorables para la su creación están:

- La falta de agilidad en la gestión y contratación (menos en EPEL)
- El enfoque funcional y burocrático
- El escaso estímulo para la participación privada
- No pueden participar en sociedades mercantiles.

3. Consorcio

- Es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, recogido en la Ley de Bases de Régimen Local de España (LBRL) y permite el acuerdo entre una o varias administraciones y entidades privadas son ánimo de lucro para gestión de un servicio. Es una fórmula muy flexible, se adapta a las necesidades de cada destino, el funcionamiento depende de la redacción del estatuto del Consorcio. Pueden participar organizaciones como las Cámaras de comercio, asociaciones profesionales o sociedades mercantiles.
- Por su flexibilidad y posibilidades es idóneo para los destinos que buscan gran implicación del sector privado tanto en la gestión como en la financiación. Normalmente para que esta fórmula tenga éxito se necesita:
 - Que el sector público esté dispuesto a ceder poder.
 - Que el sector privado esté articulado institucionalmente y dispuesto a comprometerse en la gestión y financiación.
- Tienen carácter público por lo que pueden establecer tributos, precios públicos, etc., y el derecho público le hace que sean inembargables, que tengan exención del impuesto de sociedades.
- Se financian como ente público por medio de transferencias y tributos y como privado: actividades comerciales.
- Es una fórmula con éxito pero **minoritaria** en España (sólo 10/105 entes turísticos nacionales). Un buen ejemplo es ***Turisme de Barcelona***.

Como factores favorables para su creación están:

- Aumenta las sinergias público-privado.
- Se mantiene ciertos privilegios para el sector público.
- El consorcio puede participar en empresas privadas.
- Tienen una mayor flexibilidad estructura interna.

- Aumenta las fuentes de financiación
- Menos politización del ente.
- Transparencia en la gestión (contabilidad pública)
- Su creación no exige formalismos.

Como factores desfavorables para su creación están:

- Es una entidad de derecho, tutelada por Administración Públicas.
- El plan contabilidad pública es menos ágil que el privado.
- Poco estímulo participación privada.
- Sólo pueden formar parte del ente entidades sin ánimo de lucro.

4. Sociedad mercantil.

Las Administraciones Públicas españolas utilizan generalmente estas sociedades para actividades cuyos fines no tienen un ánimo de lucro. De hecho en algunos países europeos se denominan Sociedad Anónima sin ánimo de lucro. Se rigen por el derecho privado, aunque tengan capital público y están sujetas a limitaciones y control (conforme a la Ley de Administraciones Públicas.). Utilizan normas de contabilidad privada, pero están sujetas a intervención local.

- Es una fórmula idónea para destinos que ya tienen una masa crítica, con un empresariado maduro y una orientación al mercado turístico.
- Es adecuada para actividades de promoción y marketing, servicios a sus clientes y socios.
- Las sociedades anónimas municipales al cien por cien son adecuadas para los destinos que prevén la incorporación del sector privado al ente de gestión.

Se utilizada para muchos servicios municipales (transporte, agua, recogida de basura), aunque poco en el turismo. Algunos ejemplos de sociedades mercantiles de turismo son: **Turismo de Santiago** (empresa municipal al 100%), **Lloret**. (Sociedad mixta público-privada), **Gijón** y **Tenerife**. Ciudades europeas con modelos avanzados de turismo: **Londres, Ámsterdam, Berlín**, etc. (S.A. sin ánimo de lucro)

Como factores favorables para su creación están:

- La flexibilidad para gestión, organización y contratación (promoción, marketing)
- El control de los servicios que tienen precio.
- La flexibilidad para participación de los socios privados.
- La participación de cualquier empresa en el accionariado.
- La posibilidad de diversificar las fuentes de ingresos por medio de acciones mercantiles.

- El enfoque comercial y no funcional del personal del ente de gestión.
- La sociedad tiene un marco jurídico más comprensible para el sector privado.

Como factores desfavorables para su creación están:

- La sociedad tienen una imagen excesivamente mercantil.
- Esta fórmula no evita la burocracia.
- Se produce una pérdida de transparencia en la rendición de cuentas que se puede suplir (auditoría).
- La sociedad mercantil no se puede ejercer la autoridad de las administraciones, importante para contacto con otras administraciones y para ciertas actuaciones.
- La proporcionalidad del accionariado puede disminuir el papel del sector privado o del público.

5. Fundación

Es una organización sin ánimo de lucro, compuesta por personas jurídicas o físicas, públicas o privadas, que disponen de un patrimonio y que tienen un fin de interés general. Se rige por el derecho privado y puede contratar directamente o mediante sociedades participadas. La fundación aúna la agilidad del derecho privado y el interés general. Se financia por medio del patrimonio inicial, aportado por los patronos o socios de la fundación, además de mediante aportaciones de los patronos, actividades propias, subvenciones, donaciones, etc.

El modelo de la fundación es adecuado para un sector privado maduro, con un alto grado de implicación en el sector turístico. En España son interesantes los casos de **Cuenca, Valencia o Málaga**.

Como factores favorables para su creación están:

- La agilidad en la gestión que posibilita el derecho privado.
- La posibilidad de tener participaciones en otras sociedades mercantiles (las que pueda crear la fundación o aquellas que le pueda interesar participar).
- En la fundación pueden participar personas físicas, jurídicas, públicas o privadas (entes mixtos).
- Puede disponer de socios protectores, institucionales, honoríficos y establecer las correspondientes cuotas, etc.
- Las aportaciones a la fundación pueden ser en especie o dinerarias
- Las fundaciones tienen unos incentivos fiscales muy interesantes para los patronos.

Como factores desfavorables para su creación están:

- Pueden ser fuertemente fiscalizadas por la Administración (burocracia)
- Las fundaciones pueden depender mucho del patrimonio inicial y ante situaciones de

incertidumbre financiera la fundación puede que no funcione.

- Necesita una buena y estrecha colaboración entre los patronos.

6. Asociación civil

La Asociación civil es una agrupación con personalidad jurídica propia, compuesta por personas físicas, jurídicas, públicas o privadas, con un fin común, particular o general y sin ánimo de lucro. Esta fórmula está recogida por el derecho privado, (Ley 1/2002 de 21 de marzo, España). Esta ley enfatiza la necesaria ausencia de ánimo de lucro lo que puede dificultar ciertas acciones relacionadas con la gestión turística. La Asociación civil se financia con cuotas de socios y puede recibir subvenciones, transferencias, etc. En muchos casos, la asociación civil está relacionada con el desarrollo de algún programa de desarrollo (programas de desarrollo rural), por lo que tienen un fuerte peso de lo público y una estrecha relación finalista con el programa de desarrollo.

Se ha utilizado para asociaciones profesionales y también para entes de gestión. Para su creación se requiere la existencia de un sector privado y además del sector público, que en muchas ocasiones son municipios. Se utiliza en comarcas, valles para aunar esfuerzos con el sector privado; tienen un especial papel en los territorios en los que no hay un marco administrativo y es preciso aprovechar fondos de programas de desarrollo (Programas europeos Leader, etc.) o para gestionar centrales reserva en una comarca. Dentro de estas asociaciones se incluye los Centros de Iniciativas Turísticas (CIT), organismos que tienen una larga trayectoria en la historia del turismo español. Estos centros aúnan las actividades de los promotores privados. Un buen ejemplo es el CIT de **Ronda** o **Marbella** (Málaga, España). Un ejemplo de asociación civil es la del **Valle del río Aragón** (España).¹

Funciones de los Entes de Gestión de Destinos en España

Las funciones más comunes que presentan la mayoría de los entes de gestión de de destinos en España son los siguientes:

¹ Constituida originariamente en la localidad de Canfranc en 1998, como Asociación Turística del Valle del Aragón, es un asociación sin ánimo de lucro con entidad jurídica propia integrada al 50% por socios públicos (Ayuntamientos de Canfranc, Villanúa, Borau, Aínsa, Castiello de Jaca y Jaca) y 50% privados - Empresas Turísticas del territorio Comarcal Jacetano, (Aeródromo de Santa Cilia), Gestora Turística de San Juan de la Peña y AEJ; (Asociación de Empresarios de la Jacetania). Desde 2003 hasta la actualidad también desarrolla la labor como ente gestor del Destino “SICTED Jaca-Valle del Aragón“ y “SICTED Camino de Santiago” en el marco del Sistema Integral de al Calidad Turística en Destinos horizonte 2012.

- Información y atención al visitante: Tecnologías de información y comunicación (TIC)
- Promoción y márketing: Muchos gastos, interesa privado.
- Planificación: Pocos destinos evaluación de objetivos, indicadores.
- Gestión de equipamientos y servicios.
- Palacio congresos, buses, tarjeta turística, merchandising, etc.
- Apoyo a la competitividad: formación, calidad, Observatorio de Turismo (inteligencia de mercado).

No todos los entes asumen estas competencias y ello depende del modelo de organización del mismo, lo que determinan sus estatutos. Se forma general, se puede distinguir un modelo integral, con un número importante de funciones y un modelo especializado, en el que el organismo sólo desarrolla unas competencias determinadas.

El **modelo integral** se caracteriza por que asume la mayor parte de las competencias de gestión del destino. Es el modelo más común en España y sólo a veces alguna función queda al margen, como puede ser la gestión del Palacio de Congresos y las actividades adjuntas (*Convention Bureau*).

- Es el modelo más apropiado para los destinos pequeños y medianos, en el que el ente es el principal motor de impulso del turismo. Situación es acorde masa crítica del destino.
- Las funciones habituales son: información, promoción, marketing, planificación, etc.
- Permite la implicación del equipo de gestión en el destino.
- Para evitar dispersión hay que disponer de instrumentos de planificación y gestión modernos:(Plan estratégico, Plan de destino), etc.
- La organización por clubs de productos facilita la implicación del privado
- Tiene un mayor riesgo de politización y el empresario privado puede desmotivarse por falta resultados.

En cambio en el **modelo especializado**, el ente se responsabiliza sólo de la gestión de producto o competencia específica. Es el modelo típico de las grandes ciudades y destinos. Suelen ser un departamento con capacidad jurídica propia y fuerte tendencia a la autofinanciación y generación de recursos. Se consigue una gran eficiencia en cada área del Ente, un claro control presupuestario, incremento de ingresos e integración del sector privado. Por otro lado, es necesario una fuerte masa crítica, (por ello funciona tan bien en las grandes ciudades), dificulta la visión global del destino y pueden quedar fuera las nuevas oportunidades de negocio y segmentos minoritarios, debido a que sólo se explotan los productos rentables y no se apuesta (no se gastan recursos) en los productos incipientes y que necesitan apoyo y maduración. Con ello se pierde capacidad de innovación y rentabilidad social del destino.

- Un buen ejemplo de este modelo es **Visit London**, empresa privada sin ánimo de lucro, formado por el municipio y socios privados, (banco, agencia de publicidad). Está especializado en marketing, convention bureau y organización de eventos.
- En **Ámsterdam** la empresa privada responsable de la gestión turística, se organiza a través de unidades de negocio que operan como empresas privadas. Es algo parecido a lo que se puede ver en Turismo de Santiago (España).
- En el ámbito no urbano se encuentra la sociedad **Trentino SpA** (Italia) dedicado al márketing y la comercialización de la provincia alpina.

7.4. Modelos de organización interna de los Entes de Gestión de Destinos en España

Los modelos organizativos habituales pueden resumirse en dos: modelo funcional o clásico y el de organización por proyectos o productos.

El **modelo funcional** es el que tienen la mayor parte de las empresas tradicionales y Administraciones Públicas. Se encuentran sobre en toso en los entes tradicionales que usan fórmulas administrativas (concejalía, Patronato). Predominan en los destinos o entes con poca masa crítica. Este sistema tiene el inconveniente de que no se pueden evaluar los resultados individuales, es difícil conseguir acuerdos con empresas privadas y no tiene un enfoque estratégico de producto. Habitualmente en este modelo de ente se distingue el director general o gerente y suelen haber al menos cuatro departamentos: información, promoción y marketing turístico junto al departamento de administración.

El modelo de **organización por productos**, el eje de organización está en los productos o proyectos (Congresos, Cruceros, Turismo cultural, etc), que se asigna al *product manager* que se responsabiliza de la unidad de negocio. Se mantienen las unidades funcionales a la vez que los productos. Se utiliza bastante en la empresa moderna, que está muy orientada al mercado (marketing), de tal forma que cada producto es una unidad de negocio, en ocasiones da lugar a una empresa (Film comisión, congresos, central de reserva, etc). Se utiliza en los grandes destinos y en los que están más profesionalizados (**Barcelona, Tenerife, Santiago**).

Ventajas:

- Muy eficaz para los entes muy volcados al mercado.
- Evita la fragmentación en la gestión del producto.
- Permite fijar objetivos, responsabilidades y evaluarlos.
- Especialización personal.
- Es práctico para incorporar al sector privado en las acciones concertadas.

Clubs de Producto.

- Requiere un mínimo de masa crítica.
- El organigrama más complejo. Problemas internos.
- Requiere un marco jurídico muy flexible e Instrumentos de control claros.

8. BIBLIOGRAFÍA

- AVILA BERCIAL, R. y BARRADO TIMÓN, D. (2005): “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”, *Cuadernos de Turismo*, nº15, pp.27-43.
- BUTLER, R. (2006): *The Tourism Area Life Cycle: Applications and modifications*, T.I y II, Channel View Publications, London.
- CAMISÓN, C. (1996): “La Calidad como factor de competitividad en turismo: análisis del caso español”, en: *Información Comercial Española*, nº 749, pp.99-122.
- DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO (1999): *Plan Integral de Calidad del Turismo Español (2000-2006)*, Ministerio de Economía. Madrid.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT (2011): *MODELO DE EXCELENCIA EFQM*, disponible en <http://www.efqm.org/en/tabid/396/default.aspx>
- GRANADOS CABEZAS, V. (Coord.) (1999): *La calidad y el municipio turístico*, Ed. Consejería de Turismo y Deportes, Junta de Andalucía, Sevilla.
- INSTITUTO PARA LA CALIDAD HOTELERA ESPAÑOLA (1998): *Normas de calidad para hoteles y apartamentos turísticos*. Ed. ICHE, Madrid.
- MEMBRADO, J. (1996): “Modelo Europeo de Calidad Total para empresas hoteleras”, en: *Estudios Turísticos*, nº 132, págs. 7-29, Madrid.
- MÉNDEZ DE LA MUELA, G. (1998): “Elaboración y seguimiento de los indicadores de calidad en el municipio turístico”, en GRANADOS CABEZAS, V. (1998): *La gestión de la calidad en el municipio turístico*, Empresa Pública de Turismo Andaluz, Málaga.
- OYARZUM, E. y SZMULEWICZ, P. (1999): “Fortalecimientos de los Destinos Turísticos. Fundamentos” *Gestión Turística*, nº4, pp.93-102.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO, (2011): *Plan del Turismo Español: Horizonte 2020*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, disponible en: <http://www.turismo2020.es/>
- SERRANO, A.M., LÓPEZ, M.C. y R. GÓMEZ (2007): “Gestión de calidad y turismo: Revisión e implicaciones para futuras investigaciones”, *Cuadernos de Turismo*, nº 20, pp. 251-266.
- TUI (1999): *Destination criteria*, (03/08/2011) disponible en: [http://www.tui-group.com/en/sustainability/env_management/]
- VALLS, F. (2004): *Gestión de destinos turísticos sostenibles*, Planeta de Agostini, Madrid.
- YEPES, V. (1997): “Calidad de diseño y efectividad de un sistema hotelero”, en: *Papers de Turisme*, nº 20, págs. 137-167, Alacant.
- ZEITHAMI, V.A.; PARASURAMAN, A.; BERRY, L.L. (1993): *Calidad total en la gestión de servicios*, Ed. Díaz de Santos, Madrid.

NOTAS

¹ Este hecho tiene una especial importancia en estos momentos de crisis económica en España. Hasta la entrada de la peseta en el euro, se mantenía una cotización baja en relación a las principales monedas europeas, que favorecía la entrada de turistas.