

ESCALA INTERMEDIA Y ORDENACIÓN DEL TURISMO EN ESPACIO RURAL. EL CASO DE ANDALUCÍA

Manuel J. Marchena Gómez

Universidad de Sevilla

OBJETIVO DE LA REFLEXIÓN

Deseamos en este trabajo justificar el interés y los posibles conflictos de viabilidad que la escala intermedia de aproximación a la realidad posee con respecto al turismo en espacio rural. Se trataría de examinar cuáles son las oportunidades y los puntos débiles de concebir la ordenación -es decir, la intervención pública- del ocio, la recreación y el turismo en los espacios rurales andaluces, a una escala territorial que se ubicase entre la localidad -o el municipio en perspectiva administrativa- y la propia región -es decir en España, la Comunidad Autónoma.

Tradicionalmente a este enfoque geográfico de observar el espacio territorial y cultural de las sociedades se le ha denominado comarcal. Sin embargo optamos por la definición más ambigua de «intermedia», precisamente por su mayor indeterminación. Lo comarcal alude a una expresión más histórica y antropológica, nos atreveríamos a decir, del territorio que asocia a un diverso número de localidades; con connotaciones diferenciales evidentes con el entorno próximo y distintas de otras comarcas.

Aquí se opta por, como los denomina el Programa LEADER de la Comunidad Económica Europea, «territorios de geometría variable» ya de índole homogénea, funcional o programática. Dicho de otra manera, tanto si contienen características culturales, históricas o geográficas uniformes y bien delimitadas; como si su vertebración intermedia reside en la articulación del sistema de sus asentamientos; como si, finalmente, el espacio está configurado explícitamente por las administraciones con algún objetivo de intervención pública. Tres ejemplos respectivos a estas tipologías serían en Andalucía: Las Alpujarras de Granada y Almería, el Sur de la provincia de Córdoba o el Parque Natural de Los Alcornocales en Cádiz y Málaga.

La cuestión de escala no es una más en la planificación y gestión del turismo en espacio rural; más bien la principal, ya que tanto en la acuñación de «submarcas» turísticas, como en la construcción de una política de fomento, ordenación y comercialización, la opción de apoyar a espacios intermedios de la realidad regional imprime definitivamente el carácter a la política a seguir. En comunidades diversas, territorialmente hablando como Andalucía, por consiguiente con diferentes recursos y productos turísticos en lo rural, decidirse por una opción de este tipo incide en la mayor descentralización de los

problemas, en el acercamiento de la gestión a las poblaciones locales, en la segmentación de los recursos turísticos y en la priorización de actuaciones.

No se esconde cuando nos enfrentamos a la evidencia empírica, que la creación de hechos comarcales de escala intermedia para la gestión -de la comercialización y de la ordenación de la oferta turística específica en los ámbitos rurales- se demuestra tozuda en cuanto a resultados convenientes de lo que dicta la aproximación teórica. Es muy complejo reunir, con resultados de corto plazo visibles, a distintos municipios contiguos en mancomunidades turísticas y más aún que éstas sean exitosas. Sobre todo cuando puedan ser artificios impuestos «desde arriba» por administraciones sectoriales o ambientales; como sería el caso, en un contexto más genérico, de los parques naturales.

Quiere esto decir que, para no rehuir la verdad de los hechos contrastados en la realidad, si bien es muy complejo que voluntariamente por los afectados se adpoten fórmulas intermedias en la gestión del turismo en espacio rural, más abocadas al fracaso puedan convertirse las experiencias ortopédicas diseñadas desde instancias superiores con mentalidad claramente urbana. Es decir alejadas de la problemática y los matices de percepción de la realidad, no del mundo rural como un todo genérico sino de las connotaciones sociales, culturales y físicas que afectan concretamente a cada ámbito intermedio.

La opción que pretendemos explicar para dotar de validez en el mundo real -el de «los límites de lo posible», por encima de acontecimientos coyunturales- la alternativa de la escala intermedia en la ordenación y promoción de los recursos turísticos en el ámbito rural, se sustenta en dos consideraciones:

(i) Que también la experiencia europea ha demostrado que la excesiva dispersión de esfuerzos -nos referimos obviamente a otra escala de política regional- sin continuidad y con escasos referentes territoriales dilapida recursos escasos a la postre.

Ello apoya analógicamente dos cuestiones que consideramos fundamentales:

— No todas las localidades tienen aptitudes para ofrecer productos de turismo rural bien diseñados y acabados -aunque sus recursos turísticos pudieran entenderse como evidentes-; cuando los presupuestos de fomento público son muy limitados, es necesaria la jerarquización en la aplicación del gasto público.

— Dicha asignación puede ser más efectiva con criterios de escala intermedia por cuanto puede propiciar efectos sinérgicos con otras políticas sectoriales, al identificarse con claridad los espacios afectados. A la par que se va consolidando la especialización comarcal en turismo en algunos territorios intermedios, pudiéndose evaluar los resultados obtenidos en el proceso, tanto en promoción como en ordenación.

(ii) Nos resulta muy peligroso concitar expectativas totales sobre turismo rural en todos los ámbitos rurales, en este caso andaluces, o que cada municipio inicie el proceso sin una referencia de escala intermedia. Tanto porque originaría frustraciones de dichas expectativas -el mercado es limitado y se compite muy agresivamente- como porque pudiese percibirse el turismo como una actividad en sí misma perniciosa -al evidenciarse fracasos- para los espacios rurales.

Las experiencias deben ser cuidadosas, no extensibles a todo el territorio y por consiguiente segmentadas con algún criterio delimitador que por pura lógica no puede residenciarse en la localización dispersa de municipios, sino en la agrupación efectiva y voluntaria -en el doble sentido de asumida conscientemente por cada municipio y de delimitación administrativa del espacio comarcal- de éstos en unidades intermedias.

FOMENTO PÚBLICO Y TURISMO EN ESPACIO RURAL

Se verá por lo anterior que se parte del supuesto que o se interviene públicamente desde las administraciones competentes o prácticamente será imposible la implantación efectiva del turismo rural; o mejor dicho, la iniciativa privada se desenvolverá cuando la demanda presione lo suficiente -no está demasiado lejos que esto sea así con meros criterios de rentabilidad económica de medio plazo- pudiéndose producir efectos intrínsecamente nocivos para el capital fijo del turismo en el espacio afectado, que es su propio territorio y memoria rural.

Pero no es solo ésta la justificación fundamental para la acción pública, aún cuando sea evidente su notabilidad. Más bien desencadenar procesos turísticos en el ámbito rural es imposible con la sola acción de los agentes sociales de las propias comarcas. Por la inexistencia práctica de ellos en la medida innovativa y profesional que se requiere, o simplemente por la descapitalización humana y financiera en la que está sumido el mundo rural con capacidades turísticas. Aquél que precisamente está más desarticulado, se conserva menos transformado naturalmente hablando y las actividades agropecuarias se encuentran sometidas a un deterioro casi irreversible para sostener económicamente a las poblaciones locales.

La iniciativa pública no debe sustituir a la privada en este campo sino darle a ésta señales de ordenación y regulación, y fomentar convenientemente lo que nos parece más importante de todo el proceso necesario de actuación pública, a saber, la atracción de capitales a la comarca -no necesariamente «comarcales», ni regionales- pero con un decidido, innegociable y selectivo cometido de derrame y difusión de «saber hacer», creación de empleo, formación de líderes innovadores locales en materia de turismo rural... Es decir la clave estriba en dinamizar el espacio rural con la inversión interesada en ello, pero con condiciones tales de efectivo impacto local.

Esto solo es posible desde la mediación pública, y es precisamente aquí donde juega un particular interés la aproximación intermedia al espacio rural. No en el sentido de absoluta autonomía de la planificación a esta escala, ya que ésta en la práctica se resuelve urbanísticamente por municipios o a lo sumo desde la intervención discutida por las poblaciones locales del parque natural. Por otra parte no todas las comarcas pueden arbitrar medidas y promoción para acuñar mensajes turísticos sin el arropo de la marca mayor, en este caso Andalucía.

El diseño de política debería ser otro cuando se parte de dos hechos: la competencia casi absoluta de la Comunidad Autónoma en promoción y ordenación del Turismo y las demandas locales y comarcales para hacer viables procesos sustentables de turismo rural. Por consiguiente podría enfocarse del siguiente modo:

- La política turística regional, es decir la de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía, encargada de coordinar los esfuerzos promocionales, normativos y de fomento del turismo rural en los diferentes ámbitos intermedios elegidos. Amén de encargarse obviamente de articular acciones con las iniciativas estatal y europea.

Esencialmente dicha coordinación debería concretarse en cinco aspectos: 1) La selección efectiva de los mencionados ámbitos. 2) La intermediación en el proceso de inversión privada en la orientación más arriba comentada. 3) En la unificación normativa y legal, de lo que es y no es empresa turística en espacio rural. 4) En la homogenei-

zación de la promoción y comercialización turística bajo una orientación marcadamente regional que englobe espacios comarcales de turismo rural. 5) En la puesta en marcha de una política de fomento, formación y ordenación de la oferta en las comarcas elegidas.

— Las comarcas seleccionadas deberían ser las receptoras solidarias de tal política regional, singularizando según sus características las mentadas directrices regionales, a la vez que asumiendo el éxito o fracaso efectivo de las actuaciones. Queremos decir, y en ello el Programa LEADER se está comportando como ejemplo, que son las asociaciones de escala intermedia las que gestionan directamente las acciones -no es casualidad que la mayoría de ellas sean de turismo rural- con un sentido empresarial incluso en la formación de capital, a través de proyectos muy concretos englobados en las orientaciones emanadas desde la propia Comunidad Económica Europea. Traspasar orientaciones y responsabilidades al ámbito intermedio puede ser más efectivo a medio plazo -nunca la política de desarrollo local puede concebirse con efectos inmediatos- ya que responsabiliza y crea agentes dinámicos en las propias comarcas.

El ámbito intermedio administrativamente hablando, a los efectos de lo que aquí analizamos, puede resolverse a través de las figuras de las Mancomunidades municipales o aprovechando en su caso las Juntas Rectoras de los Parques Naturales. Al no existir una «Comarcalización» admitida política y culturalmente en nuestra región, por ahora, los procesos comarcalizadores o son impuestos sectorialmente por acciones de intervención pública sobre el territorio, u obedecen a acuerdos mancomunados para satisfacer la demanda de ciertos servicios, o más raramente también con funcionalidad turística.

Estamos refiriéndonos de manera indirecta, y en honor a la verdad, a que la «fórmula comarcal» tiene escaso asiento en nuestra realidad vivida, desde el punto de vista administrativo y social, achacándose tal contingencia a la fuerza de los denominados localismos. Por tanto, pudiera reconocerse una paradoja o conflicto sustancial entre voluntarismo comarcalizador para la planificación y gestión del turismo en espacio rural, y las tozudas tendencias de la práctica de gestión territorial cuando atañen a la coordinación municipal.

En este sentido, es necesario deslindar el contexto «político-administrativo» de la determinación de un ámbito intermedio en cuanto al éxito de la intervención pública sobre el turismo en espacio rural -por las dificultades evidentes en la participación activa de los agentes sociales locales-, del contexto «conceptual», como manera de delimitar la realidad territorial dentro de un espacio vivido de manera programática, en nuestro caso para ordenar y promocionar el turismo rural. Normalmente estas superestructuras son ajenas a los mapas mentales de los vecinos y administradores de la propia comarca -no son estructuras integradas, sino ámbitos «vividos a la fuerza», como en cierto modo son los Parques Naturales-.

La cuestión salta a la vista ¿Son compatibles los intereses políticos de los diferentes municipios y de la propia sociedad local o comarcal, si la hubiera, con políticas de intervención pública en turismo rural al fin y al cabo dictadas sectorialmente desde la Administración Regional? Incluso, ¿Ambas son consecuentes - no se olvide esta parte- con los intereses de esparcimiento de los visitantes potenciales o reales? Al fin y al cabo los evaluadores -por consumidores del producto turístico- de las políticas públicas seguidas al respecto.

Otro asunto, pero quizás el que mayor justifica el interés de la escala intermedia, es el de los límites de las competencias. Tanto entre las administraciones sectoriales de ámbito regional, como las de nivel municipal, cristalizadas en la práctica en sus respectivas políticas urbanísticas y de planeamiento. No sería osado manifestar las dificultades de coordinación de la Administración regional, porque casi siempre ve el problema desde el punto de vista presupuestario, con escasos parámetros de integración territorial.

No vemos otra solución a una política claramente territorial como es la ordenación, fomento y promoción del turismo en espacio rural que la de tratar de coordinar dichas acciones sectoriales -o recabarlas integradamente- desde la escala intermedia en vez de la casi nunca cumplida coordinación desde el nivel regional a tales efectos. Ello simultáneamente incentiva la competitividad legítima entre aquellas acciones locales más eficientes en la consecución de sus objetivos, y otras más rezagadas por incompetencia y descoordinación en su gestión de articular las intervenciones sectoriales de la administraciones de mayor escala.

Posiblemente el esfuerzo primero desde los ámbitos competenciales superiores sea el de animar políticamente -nunca imponer «desde arriba», en principio por la misma imposibilidad política real- la creación de entes responsables de carácter comarcal, donde puedan incardinarse las relaciones entre los impulsos regionales, estatales o europeos, con las necesidades comarcales en materia de turismo rural. Que como es necesario demostrar no son exclusivamente sectoriales, sino de conservación, equipamiento, promoción cultural endógena, infraestructuras, formación etc.

En resumen reconocemos las dificultades de tales planteamientos, pero quizás convenga reflexionar si éstas existen porque se espera que en el corto plazo y con escasas señales desde la administración regional, nazcan por sí mismas asociaciones públicas de índole comarcal para afrontar la problemática comentada. Pareciera necesaria una mayor convicción, aparte obviamente de los propios interesados, de los poderes de ámbito superior. En cualquier caso, están proliferando de manera excesivamente atomizada y descoordinada las asociaciones privadas en este campo. Estas pretenden resolver los asuntos privados que las reúnen como tales, casi siempre de carácter sectorial. Es una excelente noticia, pero se sigue careciendo de la red de ámbito intermedio respaldada por los poderes políticos locales, donde puedan retenerse de forma integrada y coordinada dichos impulsos privados o sectoriales.

MARCO TERRITORIAL: ORDENACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL TURISMO EN ESPACIO RURAL

En el caso español y particularmente en Andalucía, no sería aventurado afirmar que no se percibe un rechazo frontal por parte de las poblaciones locales hacia el fomento del turismo en los espacios rurales. Desde luego tal consideración puede hacerse partiendo de la base de la desarticulación de la economía tradicional, casi de forma irreversible, y de la retórica y expectativas creadas tanto por la administración como por algunos expertos, de que prácticamente la única salida para estos espacios del interior con precaria competitividad agropecuaria en el marco de la Comunidad Económica Europea, es el turismo.

El problema estriba en hallar órganos eficientes tanto de gestión como de comercialización turística en los ámbitos donde se poseen recursos turísticos, que por otro lado habitualmente son identificados por la demanda, con calificativos comarcales o de escala intermedia. En pocas ocasiones un municipio es el que cuenta con cierta marca turística, sino su comarca rural o natural ¿Cómo se puede encontrar el punto de equilibrio entre capacidades de comercializar un área de este tipo garantizando simultáneamente el crecimiento y la ordenación de la oferta con miras al desarrollo local?

De nuevo no hallamos respuesta sino es desde una perspectiva marcadamente intermedia. Es decir desde aquella posición que pueda entender de la velocidad de cristalización de los procesos turísticos desde el mismo territorio, y por consiguiente pueda adecuar complementariamente pautas de mercadeo y comercialización. Ambas cosas bajo la razonable directiva de los organismos autonómicos competentes en una doble, respectivamente, orientación:

(i) Normativa de carácter autonómico para la consideración de empresa turística en el ámbito rural, en los diferentes campos de negocio: alojamiento, transporte y servicios turísticos, intermediación y oferta complementaria. Normativa rigurosa y disciplinaria, y especialmente consecuente con la aplicación de políticas de subvención, incentivo y fomento exclusivamente para aquellas empresas que las cumplan.

(ii) Inserción de la promoción comercial y de imagen del ámbito intermedio en una estrategia más amplia, general y con manuales de referencia semióticos de la propia Comunidad Autónoma. Los ámbitos intermedios deben interpretar su promoción e incluso la comercialización de sus diferentes productos turísticos como una red sistémica bajo la imagen «Andalucía».

La idea fuerza para conciliar ambas perspectivas podría residir, ya para el caso concreto de Andalucía, en aplicar a la gestión turística la idea de «turismo en espacio rural» desde la perspectiva de la ordenación y la normalización de la oferta. Es decir, considerando que el objeto a regular, planificar y fomentar no es otro que las empresas turísticas -consideradas en normativa expresa por la Comunidad Autónoma como tales- que se ubiquen en los espacios rurales andaluces: prácticamente las dos terceras partes de su territorio. Por lo que se hará necesario acotar tal dimensión (casi 70.000 kilómetros cuadrados de extensión) a una escala intermedia con un doble criterio, consecuente a la escasez de recursos públicos:

— La calidad, singularidad y especificidad de los recursos turísticos comarcales y su fiabilidad para mantenerse con unos mínimos criterios de competitividad y eficiencia en el mercado a medio y largo plazo.

— La dinámica impuesta por los agentes locales en consonancia con las señales que la demanda proporcione -conocimiento y presión de ésta sobre el espacio comarcal-. Volvemos a insistir que no todos los ámbitos intermedios de Andalucía pueden competir en un mercado relativamente escaso.

Expresado de otra manera más coloquial: el proceso de construcción y equipamiento de la oferta turística en espacio rural es tarea árdua, fundamentalmente porque al ser impulsada por las administraciones competentes como estrategia de coadyuvar a las fuerzas locales más dinámicas o de atraer capital flotante, la velocidad de arranque y de crucero es distinta a la convencional de las zonas turísticas litorales. Aunque de todas formas el interés del desarrollo turístico en los espacios rurales no debe centrarse en la rapidez, sino en los beneficios sustentables inducidos hacia las mismas áreas afectadas.

Pero como decimos, si bien el proceso de formación de la oferta es verdaderamente complejo, más lo es aún llenar los alojamientos creados y consumir los servicios ofrecidos en un contexto creciente de escasez de demanda si atendemos a la situación económica de crisis.

Es en este sentido que la otra idea fuerza para ir consiguiendo una credibilidad del mercado —que sólo puede sostenerse a través de la fiabilidad contrastada en los productos consumidos por los turistas, acudiéndose a la idea de fidelidad en los mismos como directriz a medio plazo— es la de considerar la posibilidad de acuñar agresivamente la idea de «Andalucía. Natural»; por varias razones:

— Las características de la red de Parques Naturales así lo aconseja, tanto como imagen genérica, como por fórmula de regulación del mercado turístico.

— La carga de «autenticidad» que encierra el término que la acerca a las motivaciones que el turista en el medio rural, de perfil esencialmente urbano, diseña en sus mapas mentales.

— La posibilidad de ensayar estrategias sobre el producto turístico que contengan de manera central, acciones sobre los productos gastronómicos y de artesanía del ámbito intermedio.

Esta imagen «marquista» debe amparar las diferencias evidentes que existen entre los espacios rurales andaluces en su configuración como oferta de turismo en el espacio rural. Así, luego de la definición regional («Andalucía») y temática («Natural») el mensaje debería ubicar la diferencia del ámbito intermedio, según los rasgos diferenciales de su oferta. Ello contribuye a acercar la imagen a mercados genéricos, especialmente no regionales, y especificar para éstos o para los más iniciados en el conocimiento de nuestra oferta de fuera de la Comunidad Autónoma.

La diversidad de ofertas ordenadas conscientemente desde una planificación segmentada en ámbitos intermedios de turismo «en espacio rural», podrían comercializarse solidariamente bajo el título de «Andalucía. Natural». Pero con una orientación escalonada de considerar prioridades en la construcción de dicha política, es decir, eligiendo entre comarcas o ámbitos intermedios para la ejecución jerarquizada de tales planes.

Sin duda, alimentar falsas expectativas especialmente cuando el mercado no es ilimitado —ni mucho menos— y generalizar el fenómeno inconsecuentemente puede tornarse peligroso para la misma sustentabilidad del turismo en espacio rural en Andalucía. La pregunta que intentaremos responder en el próximo y último epígrafe es la de como, reconociendo la realidad vivida de los procesos en el territorio sobre turismo rural, y las respuestas administrativas a los mismos ¿Cómo se podría hallar una fórmula integral que articulase en el ámbito intermedio las necesidades de ordenación, con las de comercialización y de estructura administrativa posible, desde la tutela de la Comunidad Autónoma?

UNA PROPUESTA DE GESTIÓN DESDE EL ÁMBITO INTERMEDIO PARA EL TURISMO EN ESPACIO RURAL DE ANDALUCÍA

No se han ocultado en las páginas anteriores, las diferencias entre «la realidad y el deseo» a la hora de afrontar con cierta convicción y viabilidad, procesos sustentables de turismo en espacio rural con una gestión responsabilizada desde el ámbito intermedio.

Nuestra hipótesis es que quizás los efectos inmediatos sean más perceptibles desde una centralización regional de las intervenciones. Pero si simultáneamente no se desprende de forma paulatina una difusión de dichas responsabilidades de gestión hacia los agentes locales, como en otras tantas experiencias de desarrollo local, el turismo en espacio rural posiblemente no superará la prueba del apoyo público sin más, agotándose la experiencia cuando éste desaparezca.

Encontrar modelos de gestión y comercialización de los servicios turísticos del turismo en espacio rural no es fácil cuando es indefectible encajarlos en una cultura particular y en las inercias históricas y sociales específicas de los ámbitos más regresivos y desarticulados de la región. Existen modelos en la experiencia comparada europea, sobre todo, pero parten todos de una modernización de las estructuras agrarias, un potente subsidio público de éstas, una identificación paulatina de líderes locales, una competencia observada desde la eficiencia y una «aculturación» urbana en los servicios y métodos de gestión.

Hemos dicho que corresponden a la Política Regional del Turismo andaluz cuatro directrices intransferibles en la determinación de las responsabilidades públicas:

- La normalización de la oferta a partir de un marco claro, aunque flexible en la medida de sus posibilidades, de normativa que afecte a todas las empresas turísticas de los ámbitos rurales andaluces.

- La coordinación de la promoción y comercialización de los productos ofrecidos por el turismo en espacio rural, tratando de imponer la idea de «red» y «sistema» de promoción regional dentro del acuerdo general con los ámbitos intermedios.

- La canalización y decisión territorial, según prioridades, de la política de fomento público -ya sea propia, o de intermediación con el Estado central o la CEE- para la creación de espacios y ofertas de turismo rural.

- Una política agresiva de formación de los recursos humanos, tratando de impulsar «emprendedores de producto» y profesionales cualificados. Política de Formación a ser posible con un mínimo de objetivos territoriales y sectoriales a medio plazo.

Lo que proponemos es que el «aterrizaje» de tales políticas regionales no se derrame indiscriminadamente sin un mínimo de criterios, y los efectos de esas políticas públicas de escala regional no sean retenidos convenientemente por las comarcas con aptitudes para el turismo en espacio rural. Incluso aunque haya un referente de escala comarcal, por ejemplo un parque natural, si no existe una entidad responsabilizada en el ámbito intermedio de llevar a cabo y aprovechar los esfuerzos de la escasa asignación del gasto público en esta materia, éste al fin será ineficiente a los objetivos que persigue.

Más aún, puede que la única forma de coordinar las políticas sectoriales en el territorio comarcal o intermedio, no sea la creación explícita de comisiones al respecto, ni orientaciones espaciales «desde arriba» a las políticas públicas sectoriales que afecten al turismo en espacio rural. Puede, como decimos, que la fórmula resida por el contrario en que ciertas entidades del ámbito intermedio reconozcan con cierta transparencia las diferentes señales territoriales y sectoriales de la política regional y dichas entidades, exclusivamente por el propio y legítimo interés de que sus operaciones sobre el turismo rural sean exitosas, consigan reordenarlas y orientarlas en el provecho del negocio empresarial, el desarrollo local y la sustentabilidad de la comarca.

¿Qué tipo de entidades? ¿Otra nueva estructura administrativa o se puede aprovechar la legislación existente, por ejemplo en cuanto a mancomunidades, o impulsar las juntas rectoras de los parques naturales a tal efecto...? Las respuestas no son fáciles, pero nos decantamos como muestra la experiencia internacional que puede adecuarse mejor a nuestra realidad social, por el concepto en principio de Sociedades Mixtas.

Desde luego también es necesario discutir cuáles son los ámbitos territoriales de esas sociedades mixtas; obviamente desde la escala intermedia en cualquier caso. Pero ¿Se pueden crear en todas las comarcas andaluzas de componente rural? ¿Es imprescindible partir de cero en cuanto a la consideración de las anteriores y actuales experiencias de planificación y programación pública en la materia?

En este punto creemos radicalmente que no, lo correcto sería, aprovechando el camino andado para bien o para mal, conseguir los objetivos aquí expresados.

Nuestra propuesta es la siguiente visto el recorrido de las políticas públicas sobre turismo en espacio rural en Andalucía, y las expectativas creadas en las poblaciones y el capital flotante turístico:

(1) Deben ser comarcas o mejor dicho ámbitos intermedios de turismo en espacio rural aquéllos espacios elegidos como PRODINTUR (Programas de Desarrollo Integral de Turismo Rural) por la Dirección General de Turismo de la Junta de Andalucía. Quiere esto decir que los ámbitos de referencia prioritarios para el fomento comarcal e integrado de esta tipología turística deben seguir siendo los PRODINTUR: sin duda son los espacios más señalados por el mercado; con ciertas jerarquías pero en todos existen pulsos turísticos más o menos incipientes según que caso.

(2) Ultimándose la política de construcción de «villas turísticas» en los PRODINTUR, deberían consolidarse en cada uno de ellos las mentadas entidades comarcales de gestión turística. Nuestro planteamiento es que prácticamente están creadas en la realidad: deberían aprovecharse en cada PRODINTUR, las Sociedades Mixtas exigidas por los programas LEADER para la gestión en la comarca de éste, para el seguimiento y coordinación con la política turística en general.

La coincidencia no es casual ni curiosa, sino que responde a la tozudez de los hechos, pero no a la realidad administrativa: en todos los PRODINTUR existe un programa LEADER que más tarde o temprano concluirá con sus objetivos de fomento público sobre el turismo rural (un 65% de promedio de las inversiones del programa en Andalucía son para turismo rural). Aprovechese esa estructura de sociedad mixta municipal y privada para articular PRODINTUR y LEADER, y sostener en el tiempo de manera efectiva la política pública regional en turismo en el espacio rural.

(3) Otra cosa es la Red de Parques Naturales. En principio todos los PRODINTUR se hallan en Parques Naturales excepto la Axarquía; por consiguiente, cosa no demasiado frecuente, se produce la feliz coincidencia en la identificación de áreas prioritarias pero no en el sentido de gestión administrativa en cuanto a turismo rural. Serían dichas sociedades mixtas las que en coordinación y como parte de las Juntas Rectoras de los Parques las que mantendrían la responsabilidad de llevar a cabo los proyectos sobre turismo rural -tanto en ordenación como en promoción-.

Simultáneamente la Agencia de Medio Ambiente y la Dirección General de Turismo de la Junta de Andalucía -siempre aceptándose una única normativa sectorial y una única política de promoción de la demanda- deberían aprovechar la oferta pública general de

los Parques desde la Empresa Pública de Turismo de Andalucía. Como un producto más de Andalucía, y que para nada tiene que colisionar con las iniciativas de las sociedades mixtas.

(4) ¿Y el resto del territorio rural andaluz donde hay expectativas legítimas o proyectos públicos contrastados (piénsese en el Entorno de Doñana, por ejemplo)? Es en este espacio no comarcalizado como ámbito intermedio para la gestión del turismo rural o no incluido dentro de la red pública de los parques naturales -aunque pueda ser gestionada en concesión privada, en su caso- donde puede atenderse a ciertas Intervenciones Singulares, si se cree conveniente por parte de la Administración Regional, en coordinación con la municipal y la iniciativa privada.

Existen instrumentos para ello como la Ley de Incentivos Regionales o el Plan FUTURES. La diferencia con la identificación de los otros ámbitos intermedios es que no tendrían esas sociedades mixtas refrendadas como interlocutores válidos por la administración regional, ni serían espacios prioritarios. Aunque en cualquier caso, dichas Intervenciones Singulares deberían regirse por la normativa y la política de promoción que se diseñe genéricamente desde la escala regional.