

OBSERVATORIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA

POLÍTICAS PÚBLICAS DEL PATRIMONIO HISTÓRICO-CULTURAL EN NATAL, BRASIL Y PALMA DE MALLORCA, ESPAÑA

Msc. Maria Augusta Wanderley Seabra de Melo¹

(Universidade Federal do Rio Grande do Norte)

gutawanderley@hotmail.com

Dra. Luciana Melo Pereira²

(Escuela Universitaria de Turismo Felipe Moreno)

lmelo@etb-baleares.es

Dra. Maria Lúcia Bastos Alves³

(Universidade Federal do Rio Grande do Norte)

mluciabastos29@yahoo.com

Dra. Margarita Barrera Cañellas⁴

(Escuela de Turismo de Baleares)

mbarrera@etb-baleares.es

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Maria Augusta Wanderley Seabra de Melo, Luciana Melo Pereira, Maria Lúcia Bastos Alves y Margarita Barrera Cañellas: "Políticas públicas del patrimonio histórico-cultural en Natal, Brasil y Palma de Mallorca, España", Revista Observatorio de la Economía Latinamericana (Vol 19, Nº 1 enero 2021). En línea:

<https://www.eumed.net/es/revistas/economia-latinoamericana/oel-enero21/politicas-publicas-patrimonio>

¹ Máster en Turismo por la Universidad Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil y doctoranda del Programa de Pos Graduación en Turismo de la UFRN.

² Doctora en Dirección y Planificación del Turismo por la Universidad de A. Coruña (UDC). Profesora titular de la Escuela Universitaria de Turismo Felipe Moreno (EUTFM).

³ Doctora en Sociología por la Universidad de Sao Paulo (USP), Brasil. Profesora de Sociología en la Universidad Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil.

⁴ Doctora en Antropología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesora titular de la Escuela Universitaria de Turismo Felipe Moreno (EUTFM) y tutora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Resumen:

El sector público debe de tener en cuenta múltiples factores a la hora de planificar proyectos de desarrollo turístico, que permitan coordinar las políticas públicas, la conservación y uso del patrimonio, los actores del sector turístico y la población local, un desafío al que aún no ha podido hacer frente. Así surge el concepto de gobernanza turística como forma de acción imprescindible. El objetivo principal del presente estudio es analizar comparativamente las políticas públicas de conservación y uso del patrimonio histórico en Natal, Brasil y Palma de Mallorca, España, desde la perspectiva de la gobernanza turística. Se adoptaron metodologías cuantitativas para trazar los perfiles de las áreas de estudio y cualitativas para analizar las políticas públicas de conservación y uso del patrimonio histórico de las localidades investigadas. Los datos se obtuvieron a través de la investigación bibliográfica y documental e interpretada por el método de análisis del discurso. En cuanto a los resultados, a pesar de las diferencias, ambos destinos turísticos investigados revelan ser incapaces de poner en práctica los principios de gobernanza turística, lo que señala la ineficiencia del poder público en la gestión democrática de los intereses, a menudo contradictorios, relacionados con la preservación y el uso del patrimonio histórico y cultural, además de una sistemática exclusión de la población local en el proceso de decisión, que tiene el interés centrado en los beneficios derivados de la explotación económica de la actividad turística, que responda a las premisas de gobernanza turística y sostenibilidad de la actividad.

Palabras clave: Políticas públicas turísticas, Patrimonio histórico-cultural, Gobernanza turística, Brasil, España.

PUBLIC POLICIES OF HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE IN NATAL, BRAZIL AND PALMA DE MALLORCA, SPAIN

Abstract:

The public sector must take into account multiple factors when planning tourism development projects, in order to coordinate public policies, the conservation and use of heritage, the actors in the tourism sector and the local population, a challenge that it has not yet been able to meet. Thus, the concept of tourism governance emerges as an essential form of action. The main objective of this study is to comparatively analyse public policies for the conservation and use of historical heritage in Natal, Brazil and Palma de Mallorca, Spain, from the perspective of tourism governance. Quantitative methodologies were adopted to profile the study areas and qualitative methodologies were adopted to analyse the public policies for the conservation and use of the historical heritage of the localities investigated. Data were obtained through bibliographical and documentary research and interpreted by the analysis discourse method. As for the results, despite the differences, both tourist destinations investigated reveal to be incapable of putting into practice the principles of tourist governance, which points to the inefficiency of public power in the democratic management of the often contradictory interests related to the preservation and use of

historical and cultural heritage, in addition to a systematic exclusion of the local population in the decision-making process, whose interest is focused on the benefits derived from the economic exploitation of tourist activity, which responds to the premises of tourist governance and sustainability of the activity.

Keywords: Tourism Governance, Heritage, Public policies, Brazil, Spain.

1. INTRODUCCIÓN

El uso del patrimonio histórico-cultural para fines turísticos en consonancia con las políticas públicas de conservación viene siendo objeto de numerosas discusiones. Al generar los planes o proyectos de desarrollo turístico, el sector público tiene que tener en cuenta diversos componentes y factores determinantes a la hora de pensar en la puesta en marcha y la efectividad de los mismos.

Coordinar las políticas públicas relacionadas con la conservación y uso del patrimonio histórico-cultural con la red de actores involucrados en el sector turístico, incluyendo la propia población local, es uno de sus principales retos al que los sistemas de gestión tradicionales no pueden hacer frente.

Es aquí cuando surge el concepto clave y forma de acción imprescindibles a la hora de desarrollar planes o proyectos de carácter turístico innovadores: la gobernanza turística. Para Ruano de la Fuente (2016) la gobernanza turística se fundamenta en satisfacer los intereses de todos los entes implicados en el turismo, incluyendo la población local, una gran olvidada en numerosas ocasiones en tales iniciativas, perfeccionando la comunicación entre todos ellos.

De esta manera, obtenemos una mayor unidad entre todas las administraciones públicas que intervengan en los planes o proyectos de desarrollo turístico y las empresas que componen su tejido, como hoteles, agencias de viajes, turoperadores, empresas de actividades o restaurantes, entre otros, que muestren interés o necesidad de participar en dicho plan o proyecto y que se vean afectados directa o indirectamente por lo que en él se trate.

En vista de ello, el objetivo principal del presente estudio es analizar comparativamente las políticas públicas de conservación y uso del patrimonio histórico y cultural en Natal, Brasil y Palma de Mallorca, España, desde la perspectiva de la gobernanza turística.

2. METODOLOGÍA

Las variables analizadas en el presente trabajo son, principalmente, series temporales cuantitativas continuas, en niveles, y el tratamiento utilizado para su estudio ha sido el descriptivo mediante la utilización de gráficos de serie temporal y tablas expositivas.

Las series no han sido filtradas, para la extracción de su señal de ciclo-tendencia, debido a que, a pesar que el estudio pretende estudiar relaciones a medio y largo plazo, las variables en niveles analizadas presentaban un comportamiento estable y suficiente para su estudio en términos descriptivos y, también por no requerirse, al no utilizar técnicas estadísticas inferenciales ni de modelaje que precisarán un tratamiento previo de dichas series temporales.

Las fuentes estadísticas utilizadas han sido fundamentalmente, para España, el Instituto Balear de Estadística (IBESTAT)⁵ y el Instituto Nacional de Estadística (INE). Para Brasil, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y el Ministerio de Turismo de Brasil. Puntualmente se ha recurrido a otras fuentes que se referenciarán.

Si bien el análisis del trabajo se centra en la comparación entre Palma de Mallorca (España) y Natal (Brasil), la disponibilidad de datos ha obligado, en diversas ocasiones, a ampliar el marco de estudio a la comunidad autónoma de Baleares, en el caso de Palma de Mallorca y de Rio Grande do Norte para Natal. Ampliando el marco de estudio a la hora de la extracción de conclusiones.

Además, para llevar a cabo la comparación propuesta, se utilizaron datos documentales sobre las políticas públicas de conservación y uso del patrimonio histórico y cultural de Natal, Brasil y Palma de Mallorca, España, analizados cualitativamente a través del análisis del discurso.

3. DE LA GOBERNANZA A LA GOBERNANZA TURÍSTICA: PRINCIPALES CONSIDERACIONES

La Gobernanza no es un vocablo nuevo; de hecho, existen referencias suficientes como para afirmar que su uso se remonta a varios siglos atrás como sinónimo de gobierno (Jessop, 1998).

Según Rhodes (2005), la palabra gobernanza en su uso actual no es sinónimo de gobierno; inversamente, implica un cambio en su significado al estar referido al nuevo proceso de gobierno o al nuevo método con el que se gobierna la sociedad.

Perfeccionando tal afirmación, para Noferini (2011) la buena gobernanza viene a significar, un ambiente estable y favorable para las inversiones, así como un sistema político y una administración pública con capacidad para responder a las demandas de los ciudadanos de forma democrática, participativa y transparente.

En el caso de la Unión Europea, la gobernanza es entendida como una meta por alcanzar. De hecho, la Comisión Europea la define como un objetivo estratégico (Comisión Europea, 2001) para la cohesión e

⁵ Disponible en <https://ibestat.caib.es/ibestat/inici>

integración regional y con ello, como principio aglutinador de las diferentes realidades de sus Estados miembros.

Este concepto destaca por sus implicaciones para el establecimiento de una modalidad de gobierno distinta (gobernanza multinivel), sustentada, como la propia Comisión Europea indica, en una nueva institucionalidad con múltiples niveles de decisión y articulada con base en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia; principios estos que en la perspectiva comunitaria, son de aplicación para todos los niveles de gobierno (mundial, europeo, nacional, regional y local) al ser sustento de las democracias.

Con eso, a lo largo de esos años, son innumerables las discusiones acerca de lo que es la gobernanza y su papel a la hora de la toma de decisiones que afectan una determinada localidad y que actualmente remontan desde perspectivas amplias, sean ellas: políticas, económicas, sociales, medioambientales, patrimoniales y turísticas.

En relación a esta última perspectiva, existe un conjunto de sucesos y tendencias que hacen del turismo un fenómeno de sociedad, con creciente presencia y expansión. En este marco, la gobernanza empieza a surgir como un tema de referencia y relevancia. Tanto es así, que la propia Organización Mundial del Turismo (2008) establece lo que entendemos por gobernanza turística:

El proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico (p. 31-32).

Con todo eso, podemos afirmar que la comprensión y la aplicación de la gobernanza turística se hace imprescindible la participación activa de la población local conjuntamente con los entes públicos y privados en la toma de decisiones, principalmente en los planes de desarrollo turístico local, como en todos los ámbitos, como puede ser las políticas públicas de conservación y uso del patrimonio histórico-cultural, nuestra principal incidencia.

Del mismo modo Noferini (2011) certifica que en demasiadas ocasiones las diferentes administraciones han puesto en marcha un plan o proyecto de desarrollo turístico de tal localidad, o han comenzado a promocionar la rehabilitación de tal bien patrimonial, donde la población local se organiza para oponerse abiertamente a dicho plan.

Esto es, sin duda, fruto de un fallo a la hora de aplicar el concepto de gobernanza turística. En un destino, como exponemos anteriormente, la población local ha de ser la primera representada cuando se proceda a desarrollar planes o proyectos turísticos de diversa índole, puesto que se verán afectados de varias formas:

- Será la población local la que acoja al turista: Los habitantes de una determinada localidad turística son entes que también fomentan la satisfacción de los turistas y hacen que la experiencia sea placentera. Si la población se opone a un plan de desarrollo turístico determinado, este estará destinado

al fracaso, puesto que serán los primeros a ser críticos con él y en muchos casos se organizan a través de grupos de presión a fin de hacer oposición al mismo.

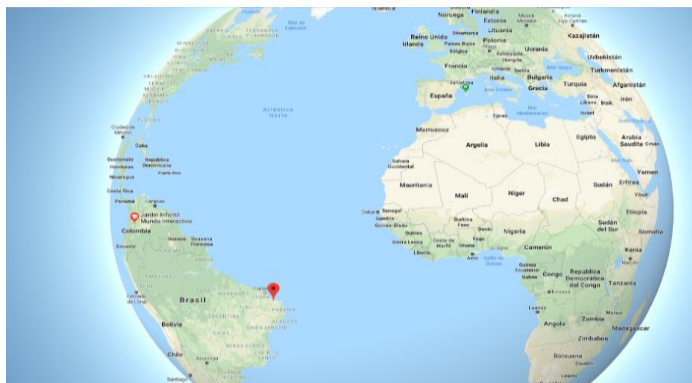
- Sin la participación local, los proyectos difícilmente tienen éxito: Es esencial que la población local conozca el proyecto y tenga poder decisorio. Esto fomenta su participación a la hora de promocionar dicho plan o proyecto de lo contrario será muy difícil que tenga éxito.
- La población local forma el tejido empresarial del destino: Su implicación será esencial puesto que la colaboración de las empresas es básica para que los proyectos lleguen a buen puerto. Alojamientos, restaurantes, actividades complementarias, entre otros, deben ser llevadas en cuenta a la hora de poner en marcha proyectos o planes eficientes.

Con eso, para que cualquier tipo de plan o proyecto turístico funcione, es necesario superar los mecanismos tradicionales y apostar por desarrollar modelos de gobernanza coordinados entre las administraciones públicas implicadas, las empresas y la población local, atendiendo a todas las necesidades e inquietudes de los mismos, evitando así, complicaciones futuras.

4. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS ZONAS DE ESTUDIO: ¿SON COMPARABLES LOS MUNICIPIOS DE NATAL (BRASIL) y PALMA DE MALLORCA (ESPAÑA)⁶?

Natal es la capital de la región Rio Grande del Norte (marca roja, Brasil), y punto más próximo a Europa; Palma de Mallorca es la capital de Illes Balears (marca verde, España), comunidad autónoma y archipiélago situado al este del país; en concreto se encuentra en la isla de Mallorca, la de mayor extensión (Ver Gráfico 1):

Gráfico 1. Mapa mundial: situación Natal y Palma de Mallorca.



Fuente: Elaboración propia a partir de Google mapas

⁶ Para este apartado se han tomado como fuente estadística para Natal al IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) y para el caso de Palma de Mallorca al IBESTAT (Instituto Balear de Estadística).

Como paso previo y con el objetivo de contextualizar el trabajo, se realiza un estudio comparativo de las variables turísticas fundamentales, tanto cualitativo como cuantitativo, entre ambos enclaves que permita dimensionar los resultados y conclusiones obtenidos en el mismo.

4.1 Características geográficas

Comenzando por las principales características geográficas, se muestran, a continuación, la Tabla 1, Gráfico 2 y Gráfico 3:

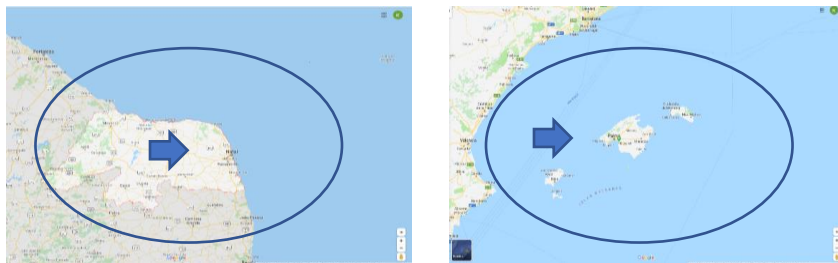
Tabla 1. Comparación de variables geográficas.

	Región: Río Grande del Norte		Comunidad autónoma: Illes Balears	
		Capital: Natal		Capital: Palma de Mallorca
Superficie (Km ²)	52.809,60	167,26	4.984,78	208,56
Población (Personas)	3.506.853	884.122	1.128.908	409.661
Densidad estimada de población (Habitantes/Km ²)	66,41	5.285,91	226,47	1.964,24

(Datos año 2019) (Datos año 2018)

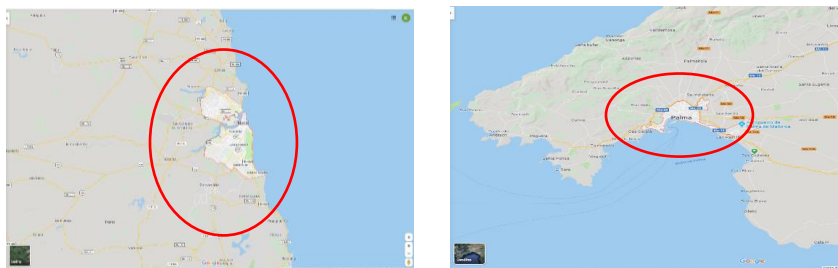
Fuente: INE (2018) para Baleares y IBGE (2019) para Río Grande do Norte y elaboración propia

Gráfico 2. Región Río Grande del Norte y comunidad autónoma de Illes Balears.



Fuente: Elaboración propia a partir de Google mapas

Gráfico 3. Natal (izquierda) y Palma de Mallorca (derecha).



Fuente: Elaboración propia a partir de Google mapas

La región de Río Grande del Norte, en superficie, es más de 10 veces la comunidad autónoma de Illes Balears; sin embargo, su capital (Natal) es un 20% más pequeña que Palma de Mallorca. En términos de

población, Río Grande tiene 3 veces más población que Illes Balears y Natal el doble que Palma de Mallorca. Por el contrario, en cuanto a densidad de población, Río Grande presenta un 30% a la de Illes Balears, causa de que toda la concentración se reduzca a Natal, siendo éste el 19º municipio más poblado del país, sobre un total de 5.564; y donde dicha densidad es 2,7 veces la de Palma de Mallorca, 8º municipio más poblado de España sobre un total de 8.116.

4.1.1 Meteorología

Palma es la capital de Mallorca, isla que disfruta de más de 300 días de sol al año. El clima es subtropical templado. En verano la temperatura oscila entre 30 y 18 grados, aunque se superan fácilmente los primeros, llegando incluso a los 40. Los inviernos son cortos y suaves con una temperatura que oscila entre 16 y 8 grados. Así la campaña turística, basada en el turismo de sol y playa se concentra en el verano.

En el caso de Natal presenta un clima tropical cálido y húmedo compensado con los vientos alisios y una temperatura que oscila muy poco durante el año. Así las máximas se pueden situar entre 32 y 29 grados y las mínimas entre 23 y 22 grados; por lo que el turismo bajo el modelo de sol y playa se puede permitir viajar a este destino en cualquier mes del año.

4.2 Datos económicos

En cuanto a la comparativa en lo referente a perfil económico, se han recogido datos sobre el Producto Interior Bruto a precios corrientes y PIB per cápita a diferente nivel de desagregación. Lo anterior permite contextualizar el trabajo desde la contabilidad nacional de cada una de las regiones. Por otro lado, se han recogidos datos sobre los componentes principales, desde la oferta, de las economías de ambas zonas.

4.2.1 Comparación del Producto Interior Bruto

Comparando ambos enclaves, en el caso de Palma su PIB es un 6% superior al de Natal, mientras que el de Baleares supera al de Río Grande do Norte en un 85%. Estos resultados cambian si el análisis se realiza en términos per cápita ya que Palma casi duplica el PIB per Cápita de Natal y Baleares quintuplica al de Río Grande do Norte; la explicación para estas diferencias en los resultados se encuentra en el mayor volumen de población en Natal y Río Grande do Norte respecto de Palma de Mallorca y Baleares.

Si la comparación la hacemos sobre el peso que cada zona tiene sobre su país, resulta que Baleares representan el 2,6% del PIB de España, mientras que el peso de Río Grande do Norte en la economía de Brasil es del 1%. La riqueza generada en Palma de Mallorca representa el 21% de la creada en Baleares mientras que el PIB de Natal representa el 36,6% de Río Grande do Norte. Merece reseñar que Natal pesa más en su región que Palma de Mallorca en su comunidad autónoma.

En términos per cápita y para 2016, los resultados resultan dispares entre ambas zonas. En el caso de Baleares, su PIB per Cápita supera ligeramente el dato medio de España, mientras que la Renta per Cápita de la región de Río Grande do Norte es un 40% inferior al PIB per Cápita de Brasil. Sin embargo,

la Renta Media de Palma de Mallorca es menos de la mitad del PIB per Cápita de Baleares, mientras que el de Natal representa un 139% al dato de la región de Rio Grande do Norte.

En conclusión, Palma de Mallorca presenta una renta per cápita superior a Natal pero que en relación a Baleares y a España está sustancialmente por debajo; por el contrario, Natal se enmarca en una región cuyo PIB per Cápita es inferior al dato nacional, pero que dentro de la región, Natal, como capital, presenta una renta per cápita muy superior al resto de municipios de su región (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Comparación Producto Interior Bruto (Datos año 2016).

	España	Baleares	Palma (*)	Brasil	Rio Grande do Norte	Natal
PIB a precios corrientes (miles de euros)	1.118.743.000	29.134.126	6.105.211	1.645.180.386	15.661.344	5.734.575
PIB per Cápita (euros)	24.085	25.483	11.692	8.019	4.698	6.534

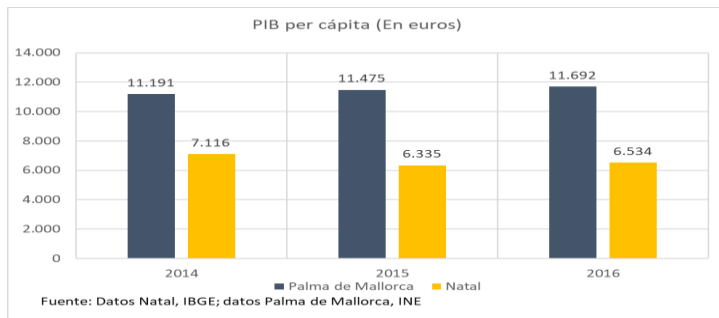
(*) EL dato del PIB a precios corrientes se ha tomado como variable proxy la Renta Disponible Bruta (IBESTAT) mientras que el dato de PIB per cápita se ha tomado como variable proxy la Renta Media por Persona (INE)

Fuente: Elaboración propia a partir datos extraídos de IBESTAT, INE (España, Islas Baleares y Palma) e IBGE para (Brasil, Rio Grande do Norte y Natal).

Para finalizar este apartado hay que destacar que en términos de PIB per Cápita⁷.

Este volumen diferencial entre Palma de Mallorca y el dato de Natal, al cual casi duplica, es un componente que se mantiene durante los últimos años (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4. PIB per Cápita.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Natal (IBGE) y Palma (INE).

4.2.2 Principales componentes de la economía regional

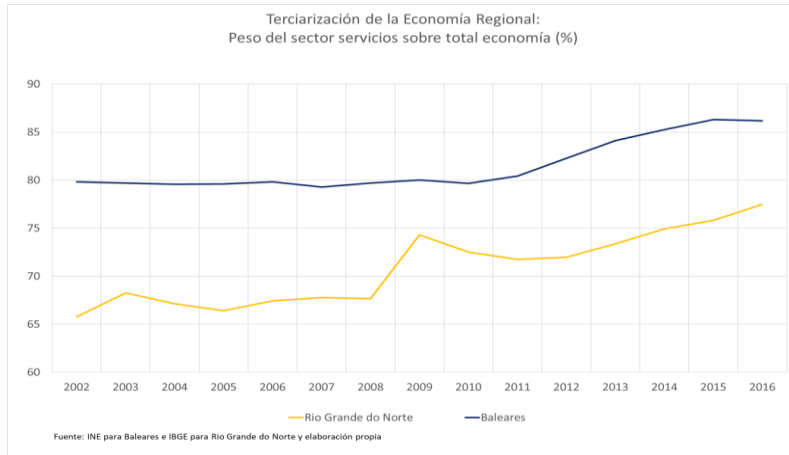
Tanto la economía de Rio Grande do Norte como la de Baleares se caracterizan por un elevado peso del sector terciario, en el segundo caso de una forma muy superior al primero. Esa característica se ha ido incrementando con el tiempo.

Si en 2002 el 65,8% de la economía de Rio Grande do Norte procedía del sector servicios, este porcentaje crece hasta un 77,5% en 2016; esto es, un aumento de casi 12 puntos porcentuales en apenas 14 años.

⁷ En el caso de Palma de Mallorca, la variable utilizada como proxy a PIB per Cápita es la de Renta Media por Persona, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su reciente publicación "estadística experimental" (INE, 2019); En el caso de Natal, el dato es obtenido directamente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

El caso de Baleares es, como se ha indicado, aún más extremo en volumen, aunque no en crecimiento; en 2002 el 80% de la economía balear se genera en el sector servicios; en 2016 ese dato sube hasta superar el 85%; lo que significa que para el mismo periodo la terciarización de la economía balear ha crecido 5 puntos porcentuales (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Terciarización de la economía regional.



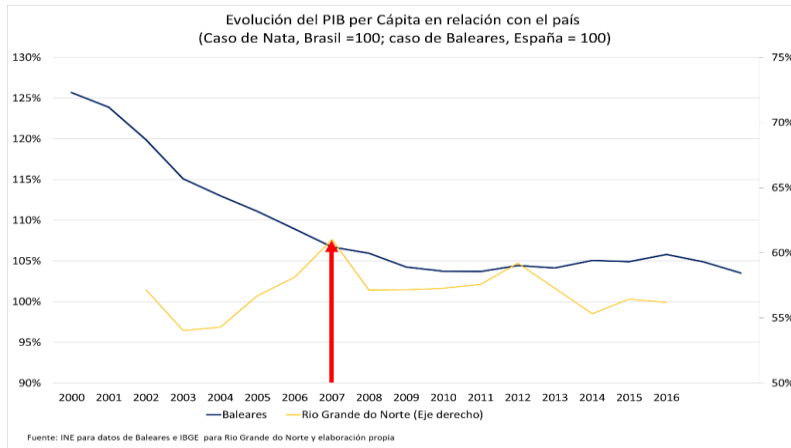
Fuente: (INE y IBGE, 2017) y elaboración propia

Este aumento de la terciarización de ambas economías se acompaña, también de forma similar, con una evolución inversa del PIB per Cápita, esto es, con tendencia negativa. Una explicación deviene, siguiendo la segunda Ley de Kaldor (Baumol, 1967; Balagué, Navinés, Prats & Vega, 2006; Kaldor, 1966).

Ya desde 1985 el PIB per Cápita de Baleares respecto a España presenta una tendencia negativa, llegando en los últimos años, a rozar la media estatal; así en 1985 el PIB per Cápita de Baleares era el 165% del dato estatal; en 2016 ronda el 105%.

Por su lado, Rio Grande do Norte parte de un valor inferior al dato estatal y superior al 60%. Coincidiendo en 2007 un aumento de la terciarización de su economía, con un cambio negativo en la pendiente de la serie del PIB per Cápita respecto al dato estatal de Brasil para acabar en 2016 en un 55%. Destacar que, aunque a niveles diferentes, el comportamiento observado por Baleares y por Rio Grande do Norte durante los años 2007 a 2016 presentan cierta similitud en cuanto a la pendiente de sus series (Ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Evolución del PIB per Cápita.



Fuente: (INE y IBGE, 2017) y elaboración propia

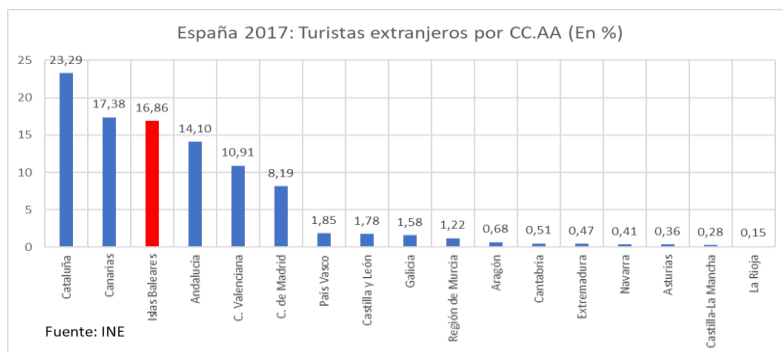
4.3 Modelo de turismo

Palma de Mallorca y Natal son capitales de regiones que presentan economías muy vinculadas al sector servicio y, en particular, al turismo de sol y playa. Si bien en el segundo caso, como se argumenta anteriormente, presenta una climatología que permite disfrutar todo el año de este producto que está limitado a la temporada de verano en el caso de Baleares. Debido a la dificultad de encontrar datos a nivel municipal, al igual que en otros apartados, se ha ampliado el análisis a nivel regional.

4.3.1 Volumen turistas recibidos

En términos agregados, Illes Balears recibió en 2017 13,1 millones de turistas, lo que representa el 16,86% de los llegados a España, un 5,8% por encima del dato del año anterior y situándose como la tercera comunidad donde llegan más turistas de toda España por detrás de Cataluña y Canarias (Ver Gráfico 7).

Gráfico 7. España: Turistas extranjeros en 2017.

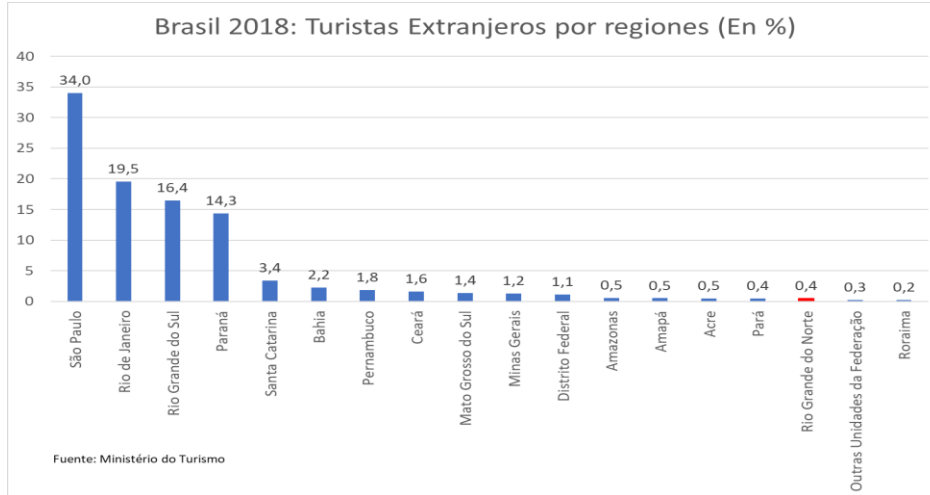


Fuente: INE (2017)

En el caso de Rio Grande do Norte, en 2018 llegaron 28,7 miles de personas, un 7,8% más que el año anterior; pero hay que tener en cuenta que en 2017 el número de turistas cayó un 9% respecto a 2016. En cuanto al volumen de turistas que llegan a Rio Grande do Norte en relación con el total que

visitan Brasil, es sustancialmente más reducido que el observado en el caso de Baleares. Así en 2018 el 0,4% de los turistas llegados a Brasil visitaron Rio Grande do Norte, situándose en este ranking como la región número 16 de 18.

Gráfico 8. Brasil: Turistas extranjeros en 2018.



Fuente: Datos extraídos de Ministerio del Turismo de Brasil (2018)

Por lo que, a tenor de los resultados obtenidos, Baleares presenta un volumen de turistas extranjeros sustancialmente superior a los que recibe Rio Grande do Norte, 13,1 millones de personas frente a 28,7 miles de personas respectivamente, que permiten anticipar respecto a este último destino que está en una fase del ciclo de la vida del producto muy alejado de considerarse maduro, según se puede analizar a través de la teoría desarrollada por Butler (1980).

4.3.2 Evolución en la llegada de turistas

Ese volumen de turistas llegados a Illes Balears en 2017 no es una excepción, sino parte de un comportamiento muy dinámico y ascendente desde hace años, y que no muestra signos evidentes de agotamiento. Una primera explicación de este dinamismo se encuentra en motivos obvios de carácter geopolítico y, sobre todo, de inseguridad por riesgo de terrorismo internacional en enclaves competitivos que derivan a que una gran cantidad de turistas prefieran el archipiélago balear, en perjuicio de otras zonas turísticas de calidad similar o incluso superior. Prueba de lo anterior es que, en apenas 10 años, se han pasado de los casi 10 millones de turistas del año 2007 a los casi 14 millones de 2017.

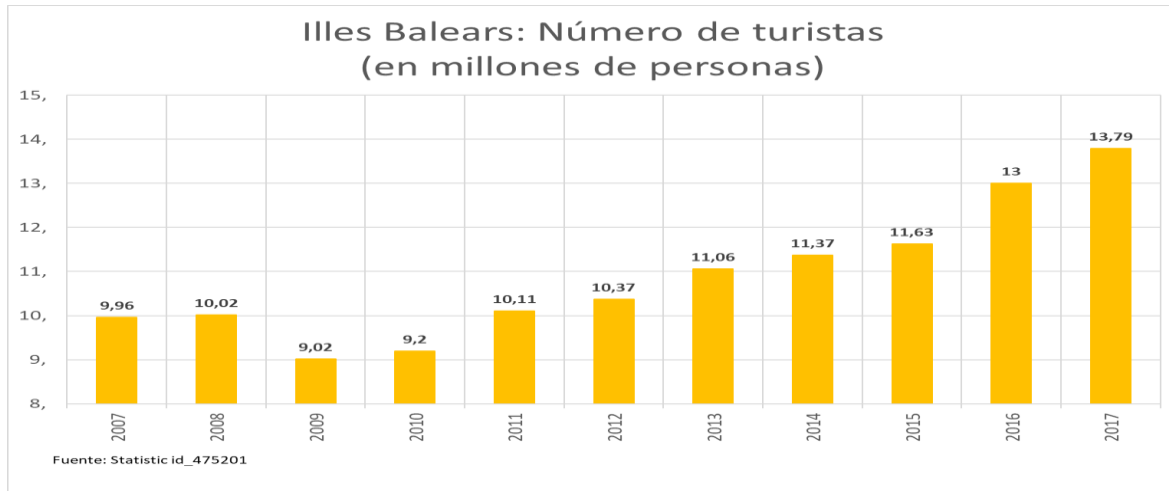
Siendo consciente del elevado componente coyuntural que explica una parte importante del enorme dinamismo de la llegada de turistas a Illes Balears, y que desaparecidas o apaciguadas sus causas motivaron una corrección en sentido contrario⁸.

En este escenario de un comportamiento creciente del número de visitantes año tras año representa el caldo de cultivo perfecto para que surja, en la población residente, una sensación de saturación. Pero

⁸ De hecho, ya hay ligeros síntomas de moderación. Así, las estimaciones publicadas en distintos medios de comunicación, para el ejercicio 2019, ya presentan proyecciones de la demanda turística, para la campaña de este año, en esta línea para Illes Balears, Canarias, Comunidad Valenciana o Catalunya (Hosteltur, 2018; Diario el Mundo, 2019; Europa Press, 2018).

este escenario y esta sensación no son nuevos, ya que se han registrado situaciones similares en el pasado reciente (Manera & Navinés, 2018)⁹ (ver Gráfico 9).

Gráfico 9. Número de turistas internacionales en Illes Balears.

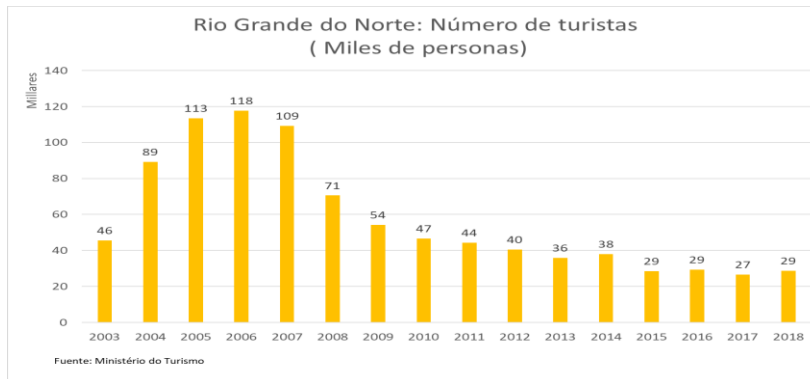


Fuente: Datos extraídos de Statistic (2018)

El caso de Río Grande do Norte, igual que en el punto anterior, es sustancialmente diferente al de Baleares. Así ésta recupera en 2011 las cifras de turistas previas a la Gran Recesión, sin embargo, Rio Grande do Norte presenta un importante crecimiento desde 2003, con 46 mil turistas, hasta un máximo en 2006 con 118 mil turistas.

En 2007 comienza la crisis, y el número de turistas cae año tras año y no es hasta 2015 cuando la pendiente de la serie parece estabilizarse a niveles sustancialmente inferiores a las cifras alcanzadas en 2006 e incluso a las de 2003.

Gráfico 10. Número de turistas internacionales en Rio Grande do Norte.



Fuente: Datos extraídos del Ministerio del Turismo de Brasil (2018)

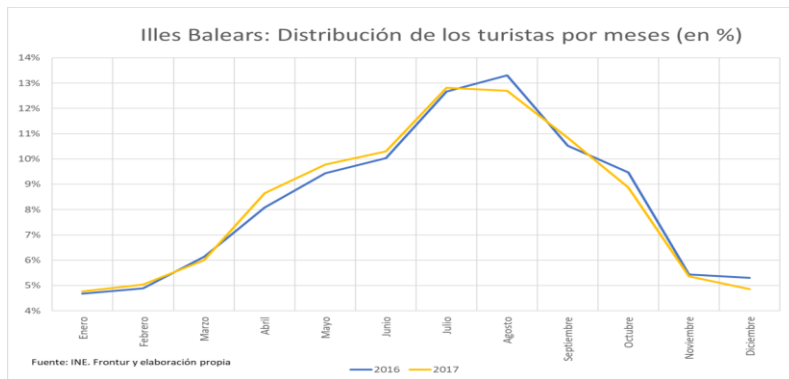
4.3.3 Estacionalidad del turismo

⁹ Ver introducción, punto 2, página 9.

Otro aspecto que queda por determinar es la estacionalidad de esta variable. Para analizarla, se ha recurrido para Baleares a la base de datos FRONTUR (2018) y para Rio Grande do Norte al Ministerio del Turismo de Brasil (2018).

En el caso de Baleares se ha obtenido como resultado el gráfico que recoge la distribución de los turistas por meses, en porcentaje, para los años 2016 y 2017, que evidencia la existencia de un modelo de turismo mayoritario de “Sol y Playa”, el cual presenta una concentración y estacionalidad muy marcada en los meses de verano. (Ver Gráfico 11).

Gráfico 11. Balears: Distribución de los turistas internacionales por meses (en %).

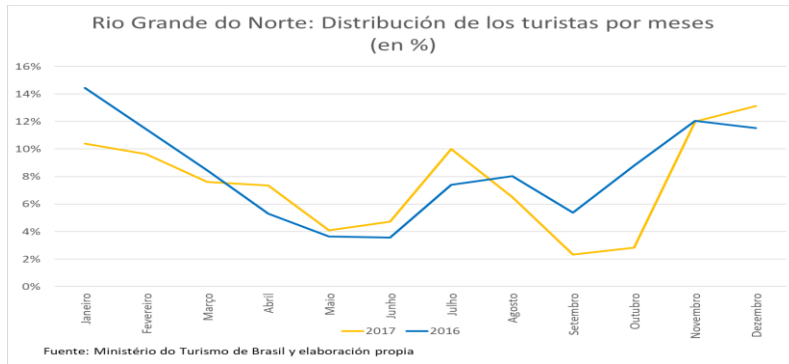


Fuente: Datos extraídos del INE/Frontur (2018) y elaboración propia

Para el caso de Rio Grande do Norte se ha replicado el Gráfico 12, que comparando los resultados obtenidos con el anterior permite evidenciar diferencias sustanciales entre ambos destinos; cuya explicación reside en la climatología ya que, a diferencia de Baleares, Rio Grande do Norte disfruta de una temperatura media durante todo el año que puede oscilar entre un máximo de 32 grados y una mínima de 22 grados.

Consecuencia de ello y como se observa en su gráfico, la afluencia de turistas en este destino se acumula principalmente a principios y finales de año, teniendo un pico también durante julio y agosto, pero con un volumen de visitas sustancialmente más bajo.

Gráfico 12. Rio Grande do Norte: distribución de los turistas internacionales por meses (en %).



Fuente: Ministerio del Turismo de Brasil (2018) y elaboración propia

4.4 Riqueza patrimonial

4.4.1 El caso de Palma de Mallorca¹⁰

A parte del patrimonio natural que sustenta su turismo de sol y playa, la ciudad contiene un importantísimo patrimonio material e inmaterial. En el centro histórico se encuentra la Catedral gótica, única situada mirando al mar; junto a ella se encuentra el Palacio Real de la Almudaina que tiene origen en un alcázar musulmán de 1281.

El centro histórico está compuesto por casas señoriales de patios amplios y vistosos de arquitectura característica. Hacia las afueras de la ciudad se encuentra el Castillo de *Bellver*, datado en torno a 1300 y el Palacio de Marivent, residencia de verano de la Casa Real.

La ciudad cuenta con una cantidad importante de iglesias, entre las que destacan la de Santa Eulalia, San Miguel o San Francisco.

Como enclave al lado del mar, la ciudad cuenta con barrios de pescadores como el de *Es Jonquet* o Santa Catalina y cerca de ellos, edificios como la Lonja que fuera lugar de mercaderes y, durante la Guerra de la Independencia, un cuartel y fábrica de cañones; y el *Consolat del Mar*, sede del *Govern Balear*.

Desde la perspectiva del patrimonio inmaterial destaca su riqueza gastronómica, en la que sobresale la ensaimada, producto de discutido origen, o la famosa sobrasada.

4.4.2 El caso de Natal

El origen de Natal se enmarca en torno a 1597 cuando portugueses se establecen en la desembocadura del río Potengi para expulsar a los franceses de la región. En ese lugar se construyó lo que hoy es la Iglesia Madre de Nuestra Señora de la Presentación, en la plaza de André de Albuquerque.

Natal es un enclave natural, rodeado de playas, dunas y aguas transparentes. Así, su mayor valor es su paisaje natural; pero no hay que obviar su patrimonio cultural diverso compuesto por elementos de naturaleza inmaterial y material que van desde la cocina, folclore, fiestas culturales.

¹⁰ Fuente: <https://guias-viajar.com/espana/consejos-visitar-palma-mallorca/>

Desde la vertiente material se encuentra edificios históricos de la época colonial, arquitectura histórica urbana de gran valor que comparten espacio con edificios actuales. Por su riqueza, en 2010 el centro de la ciudad fue catalogado por el Instituto de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional.

Ejemplo de lo anterior se encuentra el Forte dos Reis Magos, edificio más importante de Natal; el teatro Alberto Maranhão y el Palacio *Potengi*. En cuanto a Patrimonio Natural destaca Morro do *Careca*, al extremo de la playa de Ponta Negra, formación rocosa que supera los 100 metros de altura formada por una impresionante duna de arena blanca.

5. COMPARACIÓN ENTRE PALMA DE MALLORCA Y NATAL

A tenor de los resultados cuantitativos mostrados, se observa que ambos enclaves tienen coincidencias, como es la enorme importancia del modelo de turismo de “sol y playa” en sus economías. Pero a partir de aquí surgen diferencias importantes. En términos de Renta o Renta per Cápita se observa que tanto Baleares como Palma de Mallorca presenta unos datos muy superiores a Río Grande y Natal (Ver tabla 2).

También en relación con el número de visitantes extranjeros que visitan estos dos destinos, Baleares supera sustancialmente en cifras a Río Grande. Así, en 2017 casi alcanzan los 14 millones frente a algo más de 27 mil personas en Río Grande. En la misma línea, apenas cuatro años después de iniciarse la Gran Recesión, Baleares volvía a alcanzar cifras de visita iguales a las recibidas antes de la crisis, superando en 2011 los 10 millones de turistas extranjeros y creciendo año tras año, hasta llegar a los 13,8 en 2017, lo que representa un crecimiento acumulado del 39% (Ver gráficos 9 y 10).

Para terminar, el término de “temporada alta” es diferente en Baleares que en Río Grande, ya que si bien en el primer caso discurre claramente durante el verano, en el caso de Río Grande y Natal se produce en lo que en Baleares es “temporada baja”, esto es, en el invierno (Ver gráficos 11 y 12).

Por tanto, a razón de lo expuesto, se observan situaciones muy diferentes, donde Baleares y, por ende, Palma de Mallorca se describe como una economía con un modelo turístico muy maduro, de sol y playa, además de saturado, con problemas de sostenibilidad debido al elevado crecimiento del número de visitantes. Frente a esto, Río Grande y, por ende, Natal se descubre como un enclave cuyo sector turístico tiene un elevado margen de crecimiento, sobre todo en turismo internacional; aunque ambos destinos puedan tomar como estrategia el turismo Patrimonial, si bien por causas diferentes, en el caso de Palma de Mallorca, como búsqueda de un turismo más sostenible, menos saturado y que permita cuidar y rentabilizar el Patrimonio cultural, arquitectónico, histórico o natural y, sin embargo, en el caso de Natal presenta la promoción del de turismo de Patrimonio como herramienta de marketing, en la búsqueda de nuevos mercados que recuperen cifras de turistas previas a la crisis.

Uno de los mayores retos del sector turístico a la hora de alcanzar sus objetivos proviene de la utilización del patrimonio histórico-cultural en lo que respecta a las políticas públicas de conservación desde la realidad de la gobernanza turística, en el caso, objeto de estudio, en lo que respecta España y más específicamente la ciudad de Palma de Mallorca en las Islas Baleares.

Tal gobernanza turística tiene por objeto dirigir eficientemente al sector turismo en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación, colaboración y/o cooperación, transparencia y sujetas a la rendición de cuentas, que permitan realizar las metas de interés colectivo que comparten las redes de actores que inciden en el sector, como puede ser la participación activa de la población local en relación a las políticas públicas de conservación y uso del patrimonio histórico-cultural con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.

Definitivamente, podemos afirmar que la realidad es totalmente opuesta. La sociedad balear, más específicamente la palmesana no participa y no dispone de poderes decisorios ante la consecución y aprobación de proyectos o planes de índole turística. Por lo que se observa cada vez más acciones individuales o conjuntas de grupos de presión de repudio al desarrollo de la actividad como comentado anteriormente. Ante ese repudio, recientemente, se aprobó la implantación de la Ley 6/2017, de 31 de julio, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas, esa, fue, una de las acciones más representativas a fin de regular e intentar frenar el crecimiento descomunal de ese tipo de alquiler y mejorar la visión y la actitud de muchos residentes que se veían afectados.

Para Ruano de la Fuente (2016) esa nueva oleada de la participación ciudadana es consecuencia además de la crisis del sistema político, el surgimiento de tecnologías sociales y la demanda de mayor espacio público para la voz ciudadana.

La participación ciudadana es considerada por la Organización de las Naciones Unidas un elemento civilizador que mejora la calidad de vida de las sociedades. Asimismo, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016 (CLAD, 2016) define al gobierno abierto como el conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y el buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la implementación de políticas públicas.

El derecho de la ciudadanía a participar en la gestión de los asuntos públicos, además fue recogido en el libro blanco de la Comisión Europea (2001), donde se recoge los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa, y contempla que a nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente. Con eso, se hace necesario políticas de gobernanza más eficientes, en que la puesta en marcha de tales acciones sean concretizadas.

A diferencia del caso de Palma de Mallorca, del discurso de la propia sociedad civil organizada de Natal surge la percepción de la necesidad de restaurar y valorizar el patrimonio cultural de la ciudad a través de la eficacia de la actividad turística de carácter cultural en la localidad (Tinoco, Bentes & Trigueiro, 2008; Melo, 2015).

Aún con el aval de la población local, esta parte de la sociedad no está incluida en el proceso de toma de decisiones para establecer políticas y planes gubernamentales con respecto a las acciones de planificación y gestión del patrimonio cultural y su uso turístico.

Por lo tanto, la mayoría de los planes desarrollados para la revitalización del sitio histórico de la ciudad no tuvieron la fuerza para ser llevados a cabo en su totalidad.

Carece del compromiso de la población local, que se ha vuelto incrédula en las posibilidades de éxito que resultan de las acciones de revitalización público-privadas. Además, existe un conflicto de intereses entre el sector público y el privado relacionado con la restricción del uso de los bienes y su disfrute económico, lo que hace imposible llevar a cabo una acción coordinada entre los agentes federales y estancamiento en el desarrollo de una planificación conjunta a largo plazo.

Así, debido a diversas cuestiones de interferencia política, plazos, falta de recursos humanos y financieros, y falta de gestión democrática y participativa, los proyectos terminan paralizados. Muestra que la gobernanza turística, centrada en la gestión de la conservación y el uso del patrimonio histórico y cultural, todavía no se ha logrado en el caso de Natal.

6. CONCLUSIONES

Las políticas públicas, por su función reguladora, cuando están bien desarrolladas son capaces de preservar y gestionar democráticamente el espacio público, asegurando la oportunidad de intercambio social, cultural, político y de turismo sostenible en las sociedades contemporáneas.

Por esta razón, la gobernanza del turismo se convierte en un elemento clave de la gestión participativa de las actividades turísticas, centrándose en los intereses de todos los interesados, incluida la población local.

En cuanto a los resultados, a pesar de las diferencias en términos de madurez y volumen de turistas recibidos, ambos destinos turísticos investigados son incapaces de poner en práctica los principios de la gobernanza turística.

Por lo tanto, señala la ineficiencia del poder público en la gestión democrática de los intereses, a menudo contradictorios, relacionados con la preservación y el uso del patrimonio histórico y cultural, en el marco de las políticas públicas de fomento de la actividad turística.

Además, la población local parece estar excluida de los procesos de toma de decisiones, que, en definitiva, tienen el interés centrado en los beneficios puramente económicos de la actividad turística, que responde a las premisas de la gobernanza turística y de la sostenibilidad de la actividad.

Es necesaria una mayor representatividad de los residentes en términos de planificación urbana y prácticas conservacionistas, aumentando el sentido de pertenencia de los residentes y permitiendo el surgimiento de una ciudadanía cultural. En este proceso democrático, los principales actores, es decir, la sociedad, deben intervenir en el movimiento de toma de decisiones en base a sus hábitos y opiniones (Canclini, 1994).

Los cambios actuales en la producción, circulación y consumo de la cultura, que se reflejan en cambios en el patrimonio simbólico en relación con el cual se definen los perfiles de la vida cotidiana y

los rasgos de identificación de los grupos, requieren que se modifique también la comprensión del patrimonio adoptada por las políticas públicas a fin de minimizar los efectos negativos derivados de la "explotación" del patrimonio cultural (Botelho, 2001).

La actividad turística no puede llevarse a cabo enteramente de acuerdo con las demandas y las fuerzas del mercado, ya que éstas a menudo cumplen con las medidas de preservación necesarias para los centros urbanos históricos, siguiendo el sesgo de los beneficios económicos y, en consecuencia, estimulando la creación de centros de consumo y la espectacularización del patrimonio cultural.

Los efectos negativos derivados de un turismo mal planificado y basado únicamente en los beneficios económicos del turismo, a la vez que se empezaron a beneficiar las ciudades con los beneficios económicos generados por la actividad, permitiendo el mantenimiento del patrimonio local; por otro lado, hacen que las poblaciones residentes queden fuera del proceso de toma de decisiones, una característica que escapa a los preceptos de la planificación participativa y del turismo sostenible.

7. REFERENCIAS

- Balagué, J., Navinés, F., Prats, L., y Vega, V. (2006). Anàlisi dinàmica de la competitivitat per sectors productius i branques d'activitat a l'EURAM. Euroregió de l'arc mediterrani.
- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 53.
- Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2019). Legislación consolidada Núm. 311 de 29 de diciembre de 1978 (Referencia BOE-A-1978-31229). Disponible en <https://www.boe.es>
- Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2019). Legislación consolidada Núm. 155 de 25 de junio de 1985. (Referencia BOE-A-1985-12534). Disponible en <https://www.boe.es>
- Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2019). Legislación consolidada Núm. 165 de 21 de diciembre de 1998 (Referencia BOE-A-1999-2945). Disponible en <https://www.boe.es>
- Boletín Oficial de las Islas Baleares [BOIB]. (julio 2017). Nº 093 de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas. Disponible en <https://www.boe.es>
- Botelho D, I. (2001). Dimensão da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 15(2), 73-84.
- Butler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *The Canadian Geographer*, 24(1), 5-12.
- Canclini, N. G. (1994). O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, 23, 94-115.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 17, Bogotá.

- Comisión Europea (2001). La gobernanza europea. Un libro blanco. Bruselas: Servicio de Publicaciones de la Comisión Europea.
- Consell Econòmic i Social de les Illes Balears. (2018). El Turisme. En *Memòria Socioeconòmica i Laboral 2017* (págs. 155-239). Palma de Mallorca: Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.
- Fuente, J. M. R. de la (2016). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. Congreso Internacional del CLAD, 7, Lisboa.
- Furtado, E. M. (2008). A espacialidade do turismo na cidade de Natal – RN. *Vivência - Revista de Antropologia*, 34, 143-152.
- Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2019). *Estadística experimental*. Obtenido de <https://www.ine.es/experimental/experimental.htm>
- Instituto Balear de Estadística [IBESTAT]. (2019). Datos estadísticos del sector turístico. Disponible en <https://www.ibestat.caib.es>
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [IBGE] (2019). Datos estadísticos do turismo por estados. Disponible en <https://ibge.gov.br/>
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [IPHAN]. (2010). *Cartilha informativa: tombamento do Centro Histórico de Natal*. Natal: Autor.
- Jessop, B. (1998). *State Theory: Putting the capitalist state in its place*. Pennsylvania: University Park.
- Kaldor, N. (1966). *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an Inaugural Lecture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manera, C., & Navinés, F. (2018). *La Indústria invisible 1950-2016: El desenvolupament del turisme a l'economia balear*. Palma de Mallorca: Lleonar Muntaner.
- Noferini, A. (2011), *Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Organización Mundial del Turismo [OMT] (2008). *El potencial del turismo como estrategia de desarrollo sostenible* (pp. 31-32). Madrid: Autor.
- Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985.
- Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En Martínez, A. C. (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2016). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa.
- Tinoco, M. B. de M., Bentes Sobrinha, M. D. P., & Trigueiro, E. B. F. (Orgs.) (2008). *Plano de Reabilitação de Áreas Centrais – PRAC/Ribeira*. Natal: EDUFRN.