

EL IMTUR DE CÓRDOBA. UNA MIRADA HACIA LA GOBERNANZA Y LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DESDE LA ANTROPOLOGÍA DEL TURISMO.

Resumen

El Instituto Municipal de Turismo de Córdoba, IMTUR, materializó un precedente innovador de gobernanza democrática en Córdoba al intentar incorporar al Consejo del Movimiento Ciudadano en su órgano rector. El IMTUR, que pretende constituir un modelo precursor en las políticas turísticas locales, emerge desde el impulso de diversos grupos municipales del espectro de la izquierda y de los nuevos municipalismos y se gesta durante el último cambio de gobierno, representando un salto cualitativo hacia la preocupación por el malestar que empieza a manifestarse entre sectores de la ciudadanía ante la extensión de las actividades turísticas en el medio urbano.

En enero de este año, decae la propuesta del IMTUR de incorporar al Consejo del Movimiento Ciudadano en un contexto contradictorio y delimitado, de un lado, por un discurso político municipal comprometido con la gobernanza y la representación ciudadana y, de otro, por influencias de estrategias partidistas que sustentan sus propios intereses.

Estudiar desde la Antropología la expresión política del IMTUR atendiendo a fundamentos de gobernanza turística como coadyuvantes de la participación de la ciudadanía en el uso y construcción de sus espacios sociales, proporciona una aproximación al conocimiento de aquellas estrategias materializadas por las políticas públicas de gestión turística en Córdoba.

La metodología utilizada en esta investigación se ha centrado en dos aspectos fundamentales, en el análisis crítico de textos y en el trabajo etnográfico desarrollado dentro del marco de un estudio global sobre la presencia y participación del Consejo del Movimiento Ciudadano en el Instituto Municipal de Turismo de Córdoba.

Palabras clave: ciudadanía, participación ciudadana, movimiento ciudadano, gobernanza democrática, antropología del turismo, política local.

Abstract

The Municipal Institute of Tourism in Cordoba, IMTUR, materialized an innovative precedent of democratic governance in Cordoba on having tried to incorporate the Council of the Citizen Movement into its governing organ. The IMTUR, which a precursor model tries to constitute in the tourist local policies, emerged from the impulse of diverse municipal groups of the spectrum of the left side and the new municipalisms, and was formed during the last change of government, representing a qualitative jump towards the worry for the discomfort that starts demonstrating between(among) sectors of the citizenship before the extension of the tourist activities in the urban way.

In January of this year, declines the offer of the IMTUR to incorporate into the declines the offer of the IMTUR to incorporate into the Citizens' Movement Council, in a contradictory context, delimited on the one hand by a municipal political discourse committed to governance and citizen representation and, on the other, by the influence of partisan strategies that substantiate its own interests.

Studying the political expression of IMTUR from the perspective of Anthropology, considering the foundations of tourism governance as contributors to the participation of citizens in the use and construction of their social spaces, provides an approach to the knowledge of those strategies materialized by the public policies of tourism management in Cordoba.

The methodology on which this research has centred on two fundamental aspects, on the critical analysis of texts and on the ethnographic work developed within the framework of a global study on the presence and participation of the Citizen Movement Council in the Municipal Institute of Tourism of Córdoba.

KEYWORDS: citizenship, citizen participation, citizen movement, democratic governance, anthropology of the tourism, local politics.

Introducción

La reciente declaración de Patrimonio de la Humanidad del Conjunto Arqueológico de Medina Azahara, sitúa a Córdoba en la cabecera de la lista de las ciudades Patrimonio Mundial de la Unesco con cuatro reconocimientos. El notable entramado patrimonial de Córdoba dota a la ciudad de un atractivo cultural que, sin duda, constituye un foco de atracción para cientos de miles de turistas que visitan la ciudad cada año.

Al igual que ocurre en otros destinos urbanos con la calificación Patrimonio de la Humanidad, el desarrollo creciente de la industria del ocio y las actividades turísticas que tienen lugar en Córdoba, especialmente en las últimas décadas, han reproducido el flujo de una serie de dinámicas socioeconómicas, culturales y políticas que inevitablemente involucran tanto a múltiples espacios urbanos de la ciudad como a diversos contextos de la sociedad. En consecuencia, cada vez con mayor frecuencia, estas actividades repercuten e impactan en la vida cotidiana de los cordobeses y cordobesas transformando sus prácticas socioculturales e incluso, en ocasiones, el uso que hacen del espacio de la propia ciudad, lo cual se traduce en la emergencia de conflictos de distinta índole que se manifiestan en mayor o menor medida en el malestar de la ciudadanía.

Desde la antropología, la preocupación por el estudio de la gestión del patrimonio así como por los impactos socio-culturales que la actividad turística está generando sobre éste, ha sido una constante en las últimas décadas. Los estudios elaborados desde la disciplina, frecuentemente, consideran que estos impactos están estrechamente vinculados al grado en el que las políticas locales integran la participación colectiva de la ciudadanía en sus modelos de gestión turística.

Así pues, el malestar expreso de la ciudadanía cordobesa representa una problemática coyuntural que sugiere reflexionar sobre dos cuestiones iniciales: ¿establece la gestión de

las actividades turísticas en Córdoba la prioridad de sustantivar los intereses políticos y empresariales del turismo como mecanismo diseñado para impulsar el desarrollo económico de la ciudad? Si esto es así, ¿cómo se refleja la concepción de patrimonio desde aquellas necesidades globales que demanda la sociedad, que se aproxima a los impactos que padecen los ciudadanos entendiendo como fundamental la presencia participativa de éstos en la gestión de la ciudad como medida eficaz para solucionar los conflictos?

En inicio se ha establecido la hipótesis de que si aquellos modelos de gestión turística que promueven el desarrollo económico y subordinan las demandas globales expresadas por la sociedad no ejercen suficiente control sobre los impactos y conflictos que genera esta actividad, expresado al contrario, un modelo de gestión turística más democrático con mayor representación participativa de una sociedad que expresa sus inquietudes, debería consecuentemente minimizar los conflictos.

Para dar respuesta a estas cuestiones planteadas, el eje de esta investigación ha partido del análisis del modelo de gestión turística que se articula en Córdoba. Este análisis ha posibilitado de un lado, determinar una aproximación al grado de integración de los mecanismos de participación dentro del modelo de gestión y de otro, establecer si esta herramienta democrática coadyuva, o no, a minimizar los impactos en el patrimonio. En este propósito se han establecido como objetivos determinar el grado en el que el turismo cultural es impulsado como motor de desarrollo económico y describir el modelo de participación democrática en la política local, contextualizado bajo principios de Gobernanza y en relación con la gestión turística mediante la presencia del Consejo del Movimiento Ciudadano, máximo exponente de la participación civil en las políticas públicas, dentro del órgano gestor del Instituto Municipal de Turismo (IMTUR).

La metodología desarrollada para alcanzar estos objetivos se ha centrado en dos aspectos fundamentales. De un lado en los problemas teóricos que hemos abordado y de otro en el objeto de estudio, es decir, cómo se traduce la participación ciudadana en la gestión turística de Córdoba, concretamente desde su integración en el IMTUR. Para este fin, se ha utilizado una combinación metodológica basada en el análisis bibliográfico y documental,

el cual ha dado cuerpo a la cuestión teórica y ha sido registrado en el apartado de bibliografía de este trabajo y en el trabajo de campo etnográfico. El trabajo de campo ha consistido en la realización de entrevistas en profundidad y semiestructuradas a una selección de informantes representativos de entidades corporativas que identifican el tejido público-privado de Córdoba: Asociación de hosteleros Córdoba Apetece, Hoteleros de AEHCOR, CECO, Asociación Profesional de Informadores Turísticos (APIT), Asociación de Viviendas Turísticas y Vacacionales de Andalucía (APARTSUR), Asociación de Agencias de Viajes, CITYSIGHTSEENG y FREE-TOUR Operadores turísticos, Sindicatos CCOO y UGT, Redactores de prensa local (ABC), Grupos municipales (PP, Ganemos e IU) y Delegación de Participación Ciudadana (Presidente del Consejo del Movimiento Ciudadano).

El peso del turismo cultural en Córdoba: algunos indicadores de la actividad turística

Córdoba, al igual que otras ciudades Patrimonio Mundial de la UNESCO, destaca por el valor histórico-cultural de sus expresiones patrimoniales. Convencionalmente el concepto Patrimonio Cultural es asociado con nociones de tradición, identidad, historia, monumentos... En palabras de García Canclini (1999: 16) *“delimitan un perfil, un territorio en el cual tiene sentido su uso”* De este modo, fácilmente podríamos identificar Córdoba con su Mezquita-Catedral, la Judería, El Alcázar de los Reyes Cristianos o la fiesta de los Patios, la gastronomía o la imbricación de diversas culturas antepasadas. Estos hitos representativos del Patrimonio Cultural son vinculados por las promociones institucionales públicas y empresariales, de manera sistemática, a otra idea sustancial: la actividad turística.

Las actividades turísticas, según datos publicados en diversas fuentes especializadas, constituyen un impulso importante en el motor económico de estos destinos. En Córdoba, (Tabla 1 de anexo) las afiliaciones a la Seguridad Social en la Industria Turística ascendieron en 2016 un 3,6%, representando el incremento estimado de 19.500 personas, un 6,5% de la cuota de afiliaciones de empleo turístico en Andalucía (1). Córdoba representó el segundo valor más alto en el sector de Restauración, el 68,6% del total de las afiliaciones a la Seguridad Social en Córdoba (2). Asimismo, mostró una variación

interanual positiva en todos los sectores de actividad turística a excepción del ámbito del Transporte (Tabla 2 de anexo).

El incremento que la actividad turística experimenta Córdoba en la última década, se manifestó asimismo en el número de viajeros que visitaron la ciudad. En 2016, fueron 988.255 los viajeros alojados en Córdoba, lo que supuso un incremento del 3,6% con respecto a 2015 y un 42,5% en datos relativos al crecimiento experimentado en la última década, con un registro de 693.235 visitantes en 2010 (3).

Este ascenso de las actividades turísticas en Córdoba, al igual que viene ocurriendo en otras ciudades del Grupo Patrimonio de la Humanidad, se reflejó además en sus impactos. Una coyuntura que ha comenzado a despertar la reacción de las instituciones hacia un cambio en el modelo de gestión turística local que avanza bajo la lógica de la demanda de las necesidades derivadas por las transformaciones de un mercado competitivo que exige diversificación de ejes turísticos y la renovación de una oferta patrimonial que satisfaga el apremiante incremento de visitantes. Asimismo, hacia un modelo que prevé visibilizar la construcción social de su entorno, consciente de los impactos generados por la actividad turística y con cierta sensibilidad hacia las necesidades globales que demandan sus ciudadanos.

Gobernanza Turística

La gobernanza es considerada tal que una nueva forma de gestión que transforma y renueva tipos tradicionales de gobierno. En cuanto a renovación introduce cambios determinantes en los gobiernos locales dotándolos de mecanismos y recursos democráticos, proveedores de una teórica mayor implicación y acercamiento de la ciudadanía a la política local. Esta innovación parece devenir desde la necesidad de crear medidas realmente efectivas que atiendan nuevas demandas ciudadanas y asimismo integre y legitime su actuación ante la sociedad, preocupación e iniciativa que son establecidas por la Comisión Europea (Comisión de 25 de julio de 2001) en “Gobernanza Europea. Un libro blanco” (4).

El término, en cuanto a la materia turística que nos ocupa en esta investigación, necesita de su delimitación dentro del marco de las nuevas políticas turísticas. En este sentido gobernanza turística es entendida como el *“conjunto de instrumentos y actuaciones operado por el área de turismo de la administración municipal a efectos de alcanzar un mayor nivel de desarrollo turístico en este tipo de destinos”* (De la Calle-Vaquero y García Hernández, 2016: 692). Esta definición de política turística como punto de partida, es interesante por la implicación de varios factores claves aludidos por los autores que han lugar en la construcción conceptual de la gobernanza y su práctica en materia turística. A saber: la limitación de la práctica política al espacio local y el sentido global de sostenibilidad de desarrollo tanto en mejora competitiva como en el control público de la gestión.

La mejora competitiva o competitividad es una noción habitual en lo que a turismo se refiere, cuya idea queda institucionalizada en España a través de los Planes Marco de Competitividad Turística del Turismo Español aprobados en 1992 y 1996, dentro del ámbito de las políticas públicas de finales de siglo. (Velasco, 2010)

Sostiene Velasco que, el concepto de competitividad, para ser efectivo en la sociedad actual, necesita de más elementos que los esfuerzos particulares o características de las propias organizaciones que lo impulsan e incorpora el enfoque conjunto del entorno como determinante en la capacidad de gestión y posición de una organización o destino. Esta competitividad como eje impulsor que Velasco hace recaer en las instituciones es, en sus propias palabras, el conjunto de *“mecanismos que establecen el marco en el cual individuos, empresas y gobierno interactúan”* (Velasco, 2010: 5). Este marco de práctica colectiva competitiva requiere, como señala Guy Peters

“de instrumentos que identifiquen los deseos de la sociedad y examinar los medios para alcanzar las metas colectivas...; de mecanismos que permitan resolver los conflictos de intereses que son inherentes a este hecho, y la naturaleza colectiva de este proceso” (2007:1)

Para Velasco (2010) asimismo esta idea de **competitividad** que vislumbra la interacción democrática de la sociedad civil y la sociedad política está unida a la noción de

sostenibilidad, un concepto que regula sus principios bajo el modelo de Desarrollo Sostenible (5). Este modelo cuyo propósito descansa en la efectividad equilibrada establece sus bases atendiendo a tres pilares fundamentales: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En síntesis la gobernanza turística puede ser entendida como el conjunto de mecanismos y acciones democráticas que ponen a disposición las administraciones locales para gestionar competitivamente sus actividades turísticas bajo principios de desarrollo sostenible. En esta orientación asimismo se incorpora la participación colectiva de todos los actores públicos y privados que estructuran la sociedad y que participan de la ciudad como espacio socialmente construido.

Participación Ciudadana y tradición democrática local en Córdoba.

La estructura de participación ciudadana de Córdoba queda representada por la Delegación de Participación Ciudadana adscrita a una de las Área de Gobierno, el Área de Presidencia y Gobierno del Interior. La Delegación, bajo responsabilidad de una dirección general, se crea desde el interés del Ayuntamiento por:

“entender la organización de la acción política contando con la ciudadanía, profundizando en las posibilidades de la democracia para una gestión compartida de lo público desde el respeto a las instituciones, de tal forma que sea más visible y palpable la vida democrática, rompiendo las barreras entre quienes administran la ciudad y quienes conviven en ella”(6).

Los diferentes cauces desde los que los ciudadanos y ciudadanas pueden intervenir en ciertos ámbitos de la gestión municipal quedan establecidos en los Órganos de Participación Ciudadana (7). Éstos se proveen de las asociaciones, estructuras organizadas desde las que canalizar la expresión e intervención de la ciudadanía. Según su magnitud se estructuran en cuatro dimensiones: *Dimensión Ciudad*, en la que intervienen los órganos Consejo del Movimiento Ciudadano, Asamblea de Ciudad y otros (Consejo Social); *Dimensión Sectorial* intervenida por los consejos sectoriales (juventud, comercio, mujer, cooperación...); *Dimensión Territorial*, en la que participan juntas Municipales de Distrito,

consejos y asambleas de Distrito, y *otros mecanismos de participación*, así como la representación en las empresas y organismos autónomos municipales.

Asimismo, los órganos de Participación Ciudadana se distribuyen, según su campo de actuación, en tres estructuras: los consejos de Distrito, los consejos Sectoriales y el Consejo del Movimiento Ciudadano.

El Consejo del Movimiento Ciudadano es un órgano permanente de participación que se extiende a toda la ciudad para tratar temas relacionados con cualquier sector y territorio. Sus funciones son las de deliberar sobre los planes de actuación propuestos por las autoridades locales, canalizar quejas, emitir informes y proponer acciones relacionadas con la ciudad. Debe impulsar la participación ciudadana, colaborar con las fuerzas sociales y ser cauce reivindicativo y representativo ante el ayuntamiento y las instituciones democráticas.

Esta estructura de participación parece revertir en la consideración del modelo de gobernanza democrática que posee Córdoba, el cual se distingue por representar uno de los comparativamente más avanzados teniendo en cuenta otras capitales andaluzas, y cuya trayectoria en materia de participación ciudadana es, de modo general, aun con distintos niveles de aprobación o crítica, reconocida por buena parte del denso tejido asociativo ciudadano local.

Córdoba aprobó en 1983 el primer Reglamento de Participación Ciudadana, tan solo cinco años después de que el derecho a la participación en los asuntos públicos de los ciudadanos quedara reflejado en la Constitución Española de 1978. En 1986 se creaba el Reglamento, aún vigente, desde el que se identifican hitos significativos en cuanto a su evolución hasta la actualidad.

En su creación en 1986, incorporaba por primera vez a órganos vecinales participativos como consejos de distrito con representación municipal y en los órganos ejecutivos de

fundaciones, empresas y organismos locales; así como su cometido en los presupuestos municipales.

A primeros de los noventa del pasado siglo se incluyen en los consejos de los distritos otros colectivos sectoriales procedentes de nuevos movimientos sociales; no obstante, este modelo, como menciona Manjavacas, et al. (2018) citando a autores como Ganuza, (2003), Pérez-Serrano, Castaño y Manjavacas, (2009); y Manjavacas, (2015 y 2017b) se resintió en los años noventa bajo el impacto de diversos fenómenos relacionados con emergentes proyectos urbanísticos propuestos al margen de la ciudadanía, con un nuevo gobierno local con programas decadentes de participación, el deterioro de prácticas democráticas y nuevos requerimientos de la ciudadanía.

En 2001 se inscriben los presupuestos participativos y en 2003 se incorporan al Reglamento diversas reformas en el contexto de un continuo flujo de dinámicas y procesos de participación que avanzan hacia un proyecto de modernización del modelo que se adapte, cuando menos formalmente, al nuevo marco legal constitucional en España y Europa y a su vez, a las nuevas realidades sociales y urbanas de la ciudad.

La primera década del nuevo siglo se traduce en iniciativas que favorecen en el plano discursivo la incorporación de “la democracia participativa local, la pedagogía cívica y el empoderamiento ciudadano”, lo que se manifiesta a través de los presupuestos participativos, desarrollados entre 2001 y 2008, y la creación de la Escuela de Participación Ciudadana, en 2011 (Manjavacas et al., 2018: 12). Del mismo modo, menciona el autor que tal ciclo de prácticas y experiencias expresadas como un avance en la cultura de participación desde la sociedad civil, es promovido de un lado, por el impulso de los gobiernos de izquierdas y, de otro, por la configuración de una heterogénea participación ciudadana que, aun con contradicciones y limitaciones, viene representada en el organigrama municipal en diferenciados espacios de redes de participación individual, asociativa y colectiva, territorial y sectorial.

El objetivo preciso de este continuum de procesos y dinámicas ha perseguido sin duda una intención clara: la de potenciar desde las administraciones una presencia activa y constante de la participación ciudadana institucionalizada que no se limitase a meras intervenciones

en procesos electorales cada cuatro años. Desde esta finalidad hacen Moyano, E.; Ganuza, E.; y Palacios, I. (2008) una aproximación al concepto de participación entendiéndola como “cualquier acto o actividad realizada por los individuos con el objetivo de influir en la política” en el que además, puntualizan, “tiene que haber cierto objetivo en sus actividades destinado a influir en la política” (Moyano et al., 2008: 5). Esta es una noción que enfatiza uno de los principios más determinantes de la participación: el valor de la agencia y el protagonismo de los individuos en la producción política.

Si son las propias Administraciones como organizaciones políticas las que dan forma a esta agencia participativa poniendo a disposición sus estructuras, la orientación de la política de participación ciudadana para sus integrantes dependerá por consiguiente, no solo del modelo de participación desarrollado en una de las tres formas que Moyano et al., (2008: 4) enuncia para Córdoba: “modelo informativo, modelo consultorio o modelo decisivo”, sino también del factor político que viene determinado por el papel del grupo político que gobierne en el ayuntamiento y, como establece Vázquez, (s.f.), de su ubicación en el binomio izquierda-derecha. De esta manera, el condominio de la participación ciudadana en las políticas públicas podemos deducir que quedará establecido por el grado de representación que concede el modelo de participación aplicado en conjunción con los intereses políticos del gobierno local electo.

La combinación de los dos elementos que delimitan la agencia de la participación ciudadana, es decir, la orientación política (izquierda-derecha) del partido político del ayuntamiento y el modelo de participación desarrollado, quedan recogidos para el 2008 para Córdoba, en el análisis y datos recopilados por Moyano et al., (2008). El informe establece que en todos municipios de la provincia de Córdoba se advierte un gobierno que confiere mayor peso a la política de izquierdas y que, de forma general, todos se asocian en mayor o menor grado a los tres modelos de participación. De los 75 municipios, 39 corresponden al modelo informativo, en la mitad de ellos gobierna el PSOE; otros 34 se asocian al modelo consultivo siendo el 62% de los mismos gobernados por el PSOE; por último, son 2, Córdoba y Puente-Genil los municipios que se adhieren al modelo decisorio y en los dos gobierna IU-CA (Moyano et al., 2008). Esta orientación en la provincia hacia las políticas de izquierda, es una tendencia que igualmente continúa a principios de la

siguiente década, siendo la misma, de forma general, líder en las elecciones municipales de 2007 y 2011. En 2007 el PSOE consigue la adscripción de 51 municipios y en 2011 la izquierda queda representada por 44 municipios adscritos al PSOE y otros 13 a IU.

Estos dos periodos de gobierno local reflejan un dato que para este análisis es significativo y es que, si bien la influencia de la política de izquierda se exhibe de forma global en el conjunto municipal de la provincia, Córdoba por el contrario se sitúa categóricamente en lo opuesto al ser gobernada por el Partido Popular. El gobierno de *los populares*, en particular en el último periodo 2011-2015, representó no sólo el estancamiento de las políticas de participación ciudadana, sino también su retroceso al cerrar espacios de formación ciudadana, (Escuela de Participación Ciudadana creada en el año 2011 por el gobierno local del ayuntamiento IU-PSOE, a través del Plan de Acción Municipal de Participación Ciudadana) o de encuentro de asociaciones y entidades ciudadanas (Casa Ciudadana).

Sostiene Manjavacas et al., (2018) que esta postura indica la orientación hacia aquellos intereses políticos que se alejan de algunas premisas fundamentales de la cultura de la participación ciudadana en la ciudad, en este sentido, distanciándose de la acción participativa de ciertos sectores de la ciudadanía, como el tejido asociativo o vecinal que hasta la fecha habían contado con una deferencia notable por parte de la tradicional gobernanza local de la izquierda. En su lugar, estos intereses sugieren un privilegio a sectores como el empresarial o el eclesiástico, favoreciendo las conversaciones en asuntos claves tal como las actividades turísticas o la cesión de uso de espacio público a uno y otro respectivamente.

Esta parcialidad que pondera la interlocución de sólo una parte de la arena ciudadana, deja entrever que la participación ciudadana desde la óptica del gobierno local del Partido Popular se presenta sutilmente sesgada. Este sesgo traducido en la consecuente limitación de la potencial agencia de la participación ciudadana en ciertas áreas de intervención, a su vez, permite anticipar que sus efectos revertirán en la aparición de una atmosfera de malestar y protesta entre los sectores ciudadanos más críticos y movilizados.

Propuesta IMTUR. Hacia un nuevo modelo de gestión participativa en turismo en la ciudad de Córdoba

La ciudad es un espacio público, político y social que provee a los individuos la capacidad de convertirse en plenos ciudadanos cuando se “*manifiestan como un poder social que planta cara al poder político-institucional y al poder económico*” (Borja, 2015: 1). Por tanto, la ciudad puede ser entendida como el espacio socio-político donde se materializa la participación colectiva de la ciudadanía activada desde las propias acciones de los individuos.

Desde esta aproximación conceptual, por tanto, la gestión de las actividades turísticas ha de ser contextualizada dentro de un espacio concreto denominado ciudad que es cultural, público, social y político y que además es construido social y colectivamente desde las relaciones, experiencias, acciones y dinámicas de los individuos que lo integran. Un espacio asimismo que, como afirma Borja (2003), requiere la interlocución dialéctica entre la arena pública y ciudadanía para garantizar aquellos valores vinculados con la democracia, la libertad, la cohesión social y la protección de derechos individuales, los cuales dependen *de que el estatuto de ciudadanía sea una realidad material y no solo un reconocimiento formal* (Borja 2003: 22).

Una de las cuestiones planteadas en esta investigación, como ya hemos mencionado, ha sido establecer si la gestión de las actividades turísticas en Córdoba tiende a privilegiar los intereses políticos y empresariales del turismo como mecanismo de desarrollo económico en perjuicio de otros más inclinados a aspectos sociales, culturales y colectivos.

En este sentido la ciudad cordobesa, a priori, podemos establecer que presenta una histórica tradición en buenas prácticas y cultura de participación democrática, siempre, insistimos, en términos de comparación con otras capitales andaluzas. Está, adicionalmente, respaldada por un reglamento que regula el reconocimiento formal de la ciudadanía en los asuntos públicos que bien pueden adscribirse a primera vista a la lógica dialéctica entre espacio público y ciudadanía.

En suma, es la confluencia conjunta de otros aspectos estructurales y sociopolíticos los que a su vez favorecen que prospere la propuesta IMTUR como una herramienta que formaliza un discurso en favor de una gestión modernizadora y democrática de las políticas turísticas. En primer lugar, la necesidad de reemplazo del modelo de gestión turística bajo la estructura de Consorcio de Turismo. En segundo lugar, como ya hemos descrito, la existencia histórica de un marco político local que reconoce y legitima, bajo un Reglamento, la presencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por último, un cambio de gobierno local delimitado por una orientación, de nuevo más próxima, a las políticas de la izquierda que no representa sino la expresión crítica de los cordobeses y cordobesas ante la situación de crisis de representación democrática que se vive en España y que es impulsada bajo la vigorización de las necesidades y demandas sociales expresadas en los discursos de los movimientos del 15 M. Un giro en la política local más comprometido en reconocer los derechos de identidades colectivas que contempla la presencia ciudadana en el que se incorporan a la acción social y a la política, nuevos sectores de la ciudadanía, en particular los más jóvenes.

Factores estructurales en el marco del IMTUR

En cuanto a estructura de gestión turística es propuesto para sustituir al anterior Consorcio de Turismo de Córdoba, un modelo desgastado y obsoleto en su práctica. El Consorcio de Turismo, bajo la fórmula de organismo autónomo, fue creado conjuntamente con otras entidades de gestión por el Ayuntamiento de Córdoba en el año 2002 para afrontar las diversas exigencias que presentaba la realidad turística del momento, a saber: ampliación de fuentes de financiación, flexibilización de los dispositivos de gestión de las estructuras municipales y una dimensión multidisciplinar y profesionalizada en materia de turismo.

La estrategia de desarrollo económico del Consorcio de Córdoba persiguió la línea de los modelos de planificación y gestión local en ciudades Patrimonio de la Humanidad de España enunciados por García Hernández (2007), que sustantivando la dimensión económica del turismo y multiplicando el peso de la política local, se materializan en tres planos: nuevos planteamientos de calidad, sostenibilidad y colaboración público-privada; diversificación y ampliación de actuaciones del ámbito público-local y creación, consolidación y refuerzo de estructuras de gestión turística.

Así pues, la finalidad del Consorcio fue sumar competencias a la Concejalía de Hacienda, Turismo y Comercio. El Consorcio llegó a postular una amplia lista de objetivos y cosechó algunos éxitos focalizando la potenciación del turismo como vector de desarrollo económico en Córdoba y orientado en la inercia de la “excelencia competitiva” de la demanda turística. Pese a estos avances reflejó asimismo el desgaste de más de una década de su aplicación y una orientación que, de forma gradual, se exhibía cada vez más apartada de aquellas otras propuestas que fueron anticipadas en torno a la dimensión socio-cultural y que centraban su discurso en los dilemas y demandas globales de la ciudadanía. No obstante, el órgano directivo del Consorcio rechazó la asunción que sitúa la responsabilidad del fracaso a la propia estructura, recriminando “la existencia de malos políticos gestores de turismo” y una “falta de estrategia turística” que se hace evidente si se atiende a los tres Planes Estratégicos elaborados que, si bien fueron aprobados, nunca se activaron a lo largo de las dos legislaturas del Partido Popular.

Pese a estas declaraciones, la realidad es que en tanto institución muestra la configuración de un organismo que, si bien incluye cierta praxis de gobernanza democrática incorporando la participación mixta de la gestión turística, ésta sin embargo se sintetiza en la presencia de la Confederación de Empresarios y la Cámara de Comercio, no llegando nunca a participar la representación de asociaciones vecinales u otras entidades ciudadanas. Tras este proceso el Consorcio de Turismo, en la conjunción de factores orgánicos internos que interactúan con la llegada de un cambio de orientación política tras las elecciones de 2015, es reemplazado por el Instituto Municipal de Turismo.

Factores políticos en el marco del IMTUR.

Entre tanto, la propuesta IMTUR se materializó en un entorno socio-político en el que Córdoba no se muestra ajena al contexto delimitado por un marco general que padece una crisis de representación democrática. Esta crisis de representación manifestada en España estalla el 15 de mayo de 2011 cuando importantes sectores ciudadanos, con particular protagonismo de sectores juveniles, toman las calles para reclamar una democracia real y

participativa, manifestando su indignación y malestar ante problemas tan agravantes como el desempleo o el recorte de presupuestos en las políticas de bienestar social.

Esta expresión manifiesta de la sociedad que representa la emergencia de un sector social más crítico y exigente que motiva la necesidad de replantear la forma de ejercer política es, sin duda, la representación de una sociedad en crisis económica y políticamente (Serrafero, 2011).

El resultado de esta “crisis de democracia” expresada por Serrafero (2011) o Blas e Ibarra (2006) no resulta ni mucho menos indemne para los partidos políticos sobre los que aumenta la desconfianza de sectores relevantes de la sociedad. Por consiguiente si como menciona Eberhardt citando a Garretón (2001) “*no hay otro canal de representación más adecuado que los partidos*” (Eberhardt, 2015: 98) y esta representación deviene en una regresión sobre la credibilidad de los mismos, estos factores probablemente favorecieron la configuración de un escenario marcado por la reacción tanto de nuevos proyectos políticos como de nuevos movimientos sociales expresados desde una postura mucho más crítica de la ciudadanía.

En Córdoba, concretamente estas movilizaciones que coinciden con el 15 M, comienzan con DRY-Córdoba y algo más tarde con las asambleas 15 M. De esta manera se inicia el impulso de algunos espacios sindicales y asociativos, frágiles en ese momento. Movilizaciones diversas en las que confluyen además otras acciones que ayudan a fortalecer otros colectivos como 15 M Stop Desahucios, fomentando con ello el acercamiento y la interrelación de diversos movimientos sociales dispares. Durante este período de 2011 a 2013 marcado por la emergencia de diversos sectores sociales más críticos de la ciudadanía se suma el activismo de un segmento de la política de izquierdas, que sin duda, representó una clara oposición y resistencia a la opresión del Partido Popular así como la apertura de un discurso orientado a un cambio en el gobierno local. Manjavacas, et al. (2018).

Los resultados electorales de 2015 fueron un manifiesto de estas reacciones sociales y políticas que se materializaron en nuevas corporaciones ciudadanas, nuevos acuerdos y proyectos políticos, representando un marco favorable para un cambio de gobierno (Manjavacas, 2017, 2018).

La Agrupación de Electores Ganemos Córdoba, surgida en 2014 y con representación municipal en los comicios de 2015, presentaba una estructura constituida por miembros de Podemos, EQUO y una representación diversa del tejido asociativo ciudadano más crítico y comprometido, la mayoría adscrito a colectivos de activistas de los nuevos movimientos sociales y promovidos desde diversas ópticas e intereses. (Manjavacas, 2017). La Agrupación de Electores Ganemos sumó con IU y PSOE una concejalía más (15) que el Partido Popular y sus aliados Ciudadanos y Unión Cordobesa (13), desplazando de este modo a los *populares* del gobierno local. De este modo las concejalías del ayuntamiento de Córdoba quedan distribuidas en 11 (Partido Popular), 7 (PSOE-A), 4 (Ganemos), 4 (IULV-CA), 2 (C'S), 1 (UCOR).

Tras desplazar al Partido Popular el nuevo gobierno local aprueba en junio de 2015 el Acuerdo de principios, objetivos y medidas (8) para un nuevo gobierno que queda estructurado en cuatro secciones: Rescate ciudadano y política social, Democracia y participación ciudadana, Empleo y desarrollo local, y Derecho a la Ciudad.

Desde los objetivos propuestos en la sección Democracia y participación ciudadana se demanda en primer lugar la transparencia y el acceso a la información en toda la actividad municipal y el impulso de medidas para garantizar la participación real y efectiva de las asociaciones, los colectivos y la ciudadanía en el análisis (haciendo efectivo el Reglamento de Participación Ciudadana), planificación, y la resolución de los temas sociales que más afectan a la cotidianeidad de la ciudadanía. Estos argumentos aluden a la descripción de la tendencia de nuevas prácticas (Gadea, 2007) que transforman el modo de gestionar los asuntos públicos y que desde el contexto de la política local se orientan a democratizar la tarea de las instituciones abriendo nuevos espacios para la ciudadanía, empoderando con ello la participación ciudadana. En segundo lugar, el apartado Derecho a la Ciudad alude a redefinir el modelo territorial de Córdoba bajo objetivos de sostenibilidad.

La constitución del IMTUR y el la presencia del Consejo del Movimiento Ciudadano

En un contexto delimitado por un cambio de gobierno municipal que recae de nuevo en manos de las políticas de la coalición de izquierdas es constituido el IMTUR, reuniendo bajo un mismo instrumento las competencias de la Concejalía de Turismo y la estructura público-privada del Consorcio y aludiendo en su objeto a la colaboración como principio fundamental.

En cuanto Agencia Municipal Administrativa Local, según la Ley de Autonomía Local de Andalucía (Ley 5/2010 del 11 de junio), tiene personalidad jurídica y patrimonios propios, así como autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines bajo la tutela del Ayuntamiento. Asimismo se rige por sus propios estatutos y por el ordenamiento jurídico administrativo de las Entidades Locales. (Ley 4/2015, de 1 de octubre)

El IMTUR marca un precedente que lo aleja de modelos tradicionales de gestión turística en Córdoba al incorporar novedosas disposiciones democráticas en sus estatutos. Sus objetivos apuntan entre otros a “contribuir a la defensa de los recursos naturales y de los valores socioculturales de la ciudad” (9) y a “gestionar la participación de Córdoba en redes de cooperación turística y patrimonial” (10). Asimismo incorpora un elemento particularmente innovador al convocar en su constitución la presencia de las asociaciones y consejos vecinales y ciudadanos representados por el Consejo del Movimiento Ciudadano, como miembro de su consejo rector (11), otorgando con ello por primera vez un peso decisorio (12) a interlocutores directos de la ciudadanía en la gestión turística de la ciudad.

Los datos obtenidos del trabajo de campo de esta investigación (y otros datos aportados desde investigaciones paralelas realizadas por la unidad de investigación ETNOCÓRDOBA Estudios Socioculturales de la Universidad de Córdoba) permiten establecer el siguiente análisis. En cuanto a las nociones de gobernanza y participación que incorpora el modelo, las opiniones indican valoraciones relativamente favorables. El material etnográfico producido a partir de la consulta global realizada al tejido público-privado de Córdoba formado por entidades corporativas, permite establecer un posicionamiento diferenciado en varios grados de adhesión.

Un primer grupo se sitúa en el extremo más próximo y consecuente con la participación ciudadana y se muestra tanto a favor de la figura IMTUR como de la presencia vecinal y el papel decisorio del Consejo del Movimiento Ciudadano en su órgano rector (Asociación de Agencias de Viajes, CECO, FREE-TOUR, Delegación de Turismo, Delegación de Participación Ciudadana, investigadores de la Universidad de Córdoba, grupos municipales Ganemos e IU y sindicato UGT). Un grado intermedio está representado por aquellos que no se posicionan ni a favor ni en contra del IMTUR, un alto índice porque reconocen poseer escasa información sobre el mismo y, otros, porque se orientan hacia intereses particulares, pero que apoyan en su estructura organizativa la cabida de la participación, aunque más del tejido empresarial que del vecinal y ciudadano (asociación de hosteleros Córdoba Apetece, empresa CITYSIGHTSEENG, hoteleros de AEHCOR, sindicato CCOO, o algunos periodistas de medios locales). El tercero, si bien apuesta por el IMTUR como modelo de gestión turística, se opone a la participación decisoria del Movimiento Ciudadano, bien por considerar esta competencia exclusiva de los concejales como miembros políticos electos, bien por entender que el lugar de éste en el IMTUR está en su consejo consultivo (Partido Popular, Ciudadanos, Asociación de Organizadores de Congresos). Por último, en el extremo más alejado, se encuentra una minoría que carece de una opinión formada y o centra su discurso en otros intereses turísticos (redactor del diario ABC, representante de guías turísticos de APIT, o de apartamentos turísticos APARTSUR).

Lo anterior permite pensar que el IMTUR exhibe una disposición de buenas voluntades en su nueva estructura, aceptada por gran parte de la arena social, que podría materializar diversos cambios dirigidos a potenciar la política de gobernanza turística en Córdoba. No obstante, no hay un posicionamiento unánime del tejido público-privado en el modo de integrar la participación lo cual sugiere interpretar un proceso de implantación marcado por desavenencias de distinta índole.

El cambio del cambio. El IMTUR: entre la legitimidad política y el derecho democrático

Ganemos, que cuenta con una estratégica posición ante el gobierno local, no se demora en trasladar distintos planteamientos recogidos en su manifiesto de Acuerdo de principios, objetivos y medidas que favorecen diversas rutas de actuaciones dirigidas a temas urbanísticos y políticas turísticas y en esta línea de medidas igualmente no dilata la ocasión para presentar su apoyo al proyecto IMTUR, defendiendo un modelo de participación ciudadana que contempla la representación del Consejo del Movimiento Ciudadano en las empresas municipales y organismos autónomos municipales, consejos de administración y consejos rectores.

Las transacciones de la agrupación de electores Ganemos, también constituida como asamblea ciudadana, se llevan a cabo a través de la incorporación de acuerdos ya propuestos en campaña y otros derivados de pactos con el equipo de gobierno, negociados bien desde mociones en el Pleno, bien a través de pactos en la aprobación de los planes presupuestarios. Siguiendo una elaborada táctica de gobernación Ganemos decide adscribir su voto, ineludible en el objeto de necesidad consensual, en la negociación de ciertas propuestas planteadas por el grupo de gobierno municipal (presupuestos elaborados para 2017) si por igual el equipo de gobierno es recíproco en la aprobación de otras medidas planteadas por este grupo, entre las que figuran aquellas dirigidas a fomentar las políticas de turismo bajo criterios de sostenibilidad y gobernanza democrática.

En este hilo el grupo municipal Ganemos en el ayuntamiento, manifiesta que las primeras medidas que se solicitan tienen que ver con la revisión del Plan General de Ordenación Urbana y el Plan de Protección del Conjunto Histórico de Córdoba. Ambas peticiones se proyectan “en compatibilizar la habitabilidad con la actividad turística y eventos que se dan en el casco urbano” y en “poner coto a la proliferación desenfrenada de viviendas de uso turístico en el último año con la consecuente desregulación y práctica informal derivada en la actividad turística”. Otras demandas giran en torno a la creación de un Plan de turismo sostenible que contemple de partida, “una mesa de dialogo desde la que los vecinos del Distrito Centro y otros implicados como cofradías, hoteleros y comerciantes participen en la exposición del uso que de estos espacios se quiere hacer”.

Si en inicio estas propuestas parecían materializar simultáneamente la preocupación política y la emergente voz de la sociedad civil que empieza a adquirir peso desde la presencia del Consejo del Movimiento Ciudadano en el consejo rector del IMTUR. Sin embargo otra coyuntura transversal que emerge desde la oposición política conservadora trunca esta trayectoria iniciada.

En diciembre de este año llegaba a través de una noticia en prensa que el juez de lo Contencioso número 2 de Córdoba había dado la razón al grupo Ciudadanos. Esto se traduce en una sentencia que declara contrario a derecho el artículo de los estatutos del IMTUR relacionado con la composición de su consejo rector. En ella se alega que en el órgano decisorio sólo puede existir la presencia de concejales elegidos democráticamente y rechaza con ello la representación del Consejo del Movimiento Ciudadano por quebrar la proporcionalidad de los “representantes legítimos” (13).

Ciudadanos, parte protagonista en el litigio contra el IMTUR muestra su satisfacción con una resolución judicial que falla a su favor. Alude al convencimiento de que no hay cabida para otro pronunciamiento puesto que “por ley la representación está en los partidos políticos”. El resultado del diálogo mantenido desde la investigación con el viceportavoz de este grupo político en el Ayuntamiento de Córdoba sobre el caso IMTUR, nos sitúa frente a una postura política que mantiene no oponerse a la presencia del Consejo del Movimiento Ciudadano el cual, manifiesta, dispone de un sitio dentro de los dos órganos que componen el organismo: el órgano consultivo y el órgano decisorio. Señala que es el órgano consultivo el lugar que corresponde al Consejo del Movimiento Ciudadano y no en el decisorio. El decisorio, explica el concejal, es el órgano donde se resuelven asuntos de inversión, de recursos y de otro tipo, el cual debe de estar representado por la participación de todos los partidos políticos que tienen representación. El consultivo, donde se estudian las propuestas, se dice y se hace y se somete después a los electos políticos, es donde debería estar el Consejo del Movimiento Ciudadano junto con otros representantes, entre ellos de empresarios y sindicatos. Asimismo añade el viceportavoz que quienes lo proponen como miembro del consejo rector, órgano decisorio, no buscan realmente la participación ciudadana sino que se trataría de “una estrategia política para conseguir un voto en el consejo”. Reitera que a su negativa, además se adhiere el respaldo de la ley y la

disposición de ésta en cuanto a que el órgano rector sólo puede estar comisionado por representantes públicos, es decir las partes asistidas y proclamadas en las elecciones.

En este sentido, argumenta, que aunque los vecinos organizados también tengan otros estamentos de colaboración, como partido político, Ganemos representa asimismo la figura de los vecinos en tanto electores, los cuales entiende, han de comprender una proporción de los votos obtenidos. Explica finalmente que además el motivo de su demanda deviene de que en la constitución del IMTUR se ha privilegiado el papel ejecutivo de los ciudadanos en la gestión turística, a costa justamente, del absentismo en la representación de su propio partido como agente político.

La resolución judicial aludida y en la que el grupo municipal de Ciudadanos se apoya para su reclamación, corresponde a la Sentencia 103/2013, de 25 de abril (14) emitida por el Tribunal Constitucional a requerimiento de la Abogacía del Estado, que enuncia que las Juntas de Gobierno de los Ayuntamientos "han de estar formadas, únicamente, por concejales electos", instruyendo con ello como inconstitucional y nulo el inciso destacado en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 126 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción dada por la reforma de 2003 (15). No obstante, la declaración de inconstitucionalidad comporta la paradoja de que, como afirman varios magistrados en su voto particular, si la organización de la Junta de Gobierno Local no puede establecerse sino formada por concejales electos, (refutando con ello la presencia de cualquier ciudadano que no obtente esta condición) al elevarse la aplicación de tal ley a niveles más altos, afectaría por igual tanto a ministros del gobierno central como a consejeros de las comunidades autónomas.

Esta situación no tarda en ser respondida por Ganemos y el Consejo del Movimiento Ciudadano. El concejal y portavoz de la agrupación Ganemos alega que su postura ha sido defender la presencia del Consejo del Movimiento Ciudadano no solo en el medio consultivo sino que además, como órgano de representación municipal del ayuntamiento, tuviera representación en el IMTUR al igual que en otros organismos. Refleja su preocupación, asimismo, en el asunto de la sentencia que expulsa al Consejo del

Movimiento Ciudadano del órgano rector. Afirma que de aplicarse en toda su extensión podría derivar en que ningún ministro que no fuera diputado pudiera estar en un consejo de ministros e incluso ser propiamente ministro; un hecho que de momento no se ajusta a la realidad. Otro de los aspectos vinculantes a la sentencia que inquieta al grupo político es la incongruencia que entraña en sí misma para Córdoba ya que la estructura de todos los órganos autónomos (a excepción del INGEMA, Investigaciones Geotécnicas y Medioambientales) y diversos institutos municipales cuentan con la presencia de miembros no electos.

Sostiene el grupo político que al margen de los aspectos técnicos en los que se basa la sentencia, la cuestión de fondo es que el fallo supone una quiebra de la política de gobernanza repercutiendo en una visión estrecha y contraria al propio Reglamento de Participación Ciudadana vigente en Córdoba (16).

Mientras tanto, dicen esperar que comiencen a materializarse diversas actuaciones desde el IMTUR para poner fin a la denominada “coartada coyuntural” articulada en la ausencia de un órgano de gestión y usada para justificar la inacción de medidas en la gestión turística que ha caracterizado el período de constitución del Instituto de Turismo. Esta interpretación del asunto en cuestión, aseguran que, estaría fundamentada en la actitud mantenida por parte del equipo de gobierno local al dilatar las propuestas negociadas y previamente acordadas con el grupo político hasta la creación del IMTUR. Propuestas que se demoran y que estarían relacionadas, entre otras, con la creación de una tasa turística que ya goza de un acuerdo para el estudio de su viabilidad y con otras medidas que expresan la preocupación por el fenómeno de turistificación que padecen diversas ciudades europeas, concretado por Manjavacas, Lara y de la Rosa (2017: 6) como “*las molestias ocasionadas por el turismo de masas en espacios y expresiones de la vida ciudadana y también en algunos efectos muy notorios provocados en ciertos entornos vecinales, monumentales y socioculturales de nuestra ciudad particularmente turistizados*” cuyo modelo de evolución sustenta el desarrollo que el fenómeno está teniendo lugar en Córdoba.

Uno de los múltiples efectos que provoca el turismo de masas queda reflejado en el caso del crecimiento de viviendas turísticas que según los datos extraídos de las fuentes consultadas en esta investigación, han ascendido de cuatrocientas a dos mil trescientas en dos años. Lo anterior probablemente ha conducido al agravamiento de coyunturas que favorecen la economía sumergida subsumida por el intrusismo y la baja calidad de los servicios contribuyendo con ello a un impacto, además, en la calidad de la propia oferta turística y debilitando aquel elemento del turismo sostenible que busca la protección de sus vecinos y garantiza la habitabilidad de sus viviendas y otros espacios.

Estas medidas de sostenibilidad, defiende el grupo municipal de Ganemos, igualmente pretenden velar por el sustento del casco histórico como espacio vivido y compartido por sus habitantes buscando con ello la salvaguarda de su conversión en iconos de representación de parques temáticos y ciudades confeccionadas para la oferta turística característicos en otros modelos de ciudad.

Al discurso de Ganemos se sumó el del propio Consejo del Movimiento Ciudadano cuyo presidente nos manifestó, además, que aun contando con el apoyo verbal del propio gobierno local éste no lo materializa de forma expresa al no recurrir la sentencia que los aparta del órgano rector del IMTUR. La presidencia del Consejo reniega sobre el carácter de inconstitucionalidad que carga contra la presencia de este órgano en el consejo rector del IMTUR pues precisamente éste, nos afirma, posee el tratamiento de organismo municipal interno creado por un reglamento municipal, un reglamento que marca las normas de participación y con una validez jurídica de igual relevancia que el mismo Reglamento de Pleno pero que sin embargo parece no ser respetado.

Todo lo anterior infiere el razonamiento de que los hechos que centran el dilema se sitúan, por un lado, en el interior de una cuestión que deriva de un problema político mal resuelto en el que se ha utilizado una sentencia generada para retirar del juego a una norma de la Ley de Grandes Ciudades. Por otro, la falta de reconocimiento por parte de ciertos grupos políticos de las propias competencias como elementos de un reglamento orgánico vigente que se considera representa a la ciudadanía de Córdoba. En suma, el presidente del

Consejo afirma que se añaden intereses de otra índole y aclara, en cuanto a la falta de apoyo del Ayuntamiento, que éste ha optado por evitar responder la sentencia a través de recurso judicial para esquivar el desplazamiento de la misma sentencia y el perjuicio que su aplicación supondría sobre otros organismos municipales con representación de miembros no electos.

Otra materia a la que hace referencia, atañe a los empresarios, igualmente apartados del órgano decisorio del IMTUR, los que sin embargo no prestan resistencia alguna. La actitud de acatar la sentencia, menciona devenir de los propios intereses sectoriales en cuanto a las contribuciones económicas derivadas de subvenciones percibidas en el objeto de contratación con el mismo organismo de cuyo derecho los excluye, por incompatibilidad, si forman parte de la estructura responsable de la toma de decisiones.

Conclusiones

El análisis del fenómeno IMTUR sugiere pensarlo como una propuesta impulsada desde la confluencia de diversos factores orientados a la preocupación por un modelo de desarrollo turístico sostenible en el que la participación ciudadana es entendida como una herramienta que contribuye a ponderar los mecanismos de gestión local de un turismo fundamentado en el crecimiento esencialmente económico. El contexto sociopolítico en el que se origina, delimitado por un periodo potencialmente activista derivado de las movilizaciones del 15 M, contribuye no solo a frenar el empuje económico derivado de las tendencias neoliberales que caracterizan los últimos años sino también a constreñir la opresión de la hegemonía de la política de la derecha que gobierna durante las dos últimas legislaturas. En suma, la presencia de participación ciudadana en el IMTUR podría suponer además un avance hacia el tratamiento de la realidad social sobre aquellos conflictos y dilemas generados por el turismo que ya comienzan a producir malestar entre distintos sectores de la ciudad.

El diseño que presenta su estructura, en la que se establece una agencia participada y cooperada por la representación de la sociedad civil y los grupos políticos, parece además

contener los elementos necesarios para reforzar la naturaleza de la gobernanza democrática identificándose con nuevas prácticas de gestión en la política turística en Córdoba. En este sentido el Consejo del Movimiento Ciudadano representa el máximo exponente, al establecer la posibilidad de control ciudadano, poder delegado y asociación, los tres elementos que Arnstein (1969) estableció como necesarios para una participación real y efectiva en la que además se produce un cierto grado de empoderamiento de la ciudadanía. Sin embargo, la expulsión del Consejo del Movimiento Ciudadano del órgano rector del IMTUR, en un contexto marcado por el impulso de nuevas ideologías políticas reclamadas desde la expresión manifiesta y crítica de la sociedad que contrastan con aquellos enfoques tradicionales más ortodoxos que tienden a legitimar su hegemonía en la política local, representa además la materialización de alguno de los riesgos que implica el ejercicio de la participación ciudadana. Riesgos que fueron enunciados igualmente por Arnstein (1969) y que nos permite pensar, en el caso IMTUR, que el ejercicio de la participación “da el derecho a aquellos que poseen el poder de decir que todas las opiniones se han tomado en cuenta, pero finalmente prevalecen las ideas del grupo que ostenta el poder” (Arnstein, 1969: 21).

El estado de la cuestión, no obstante, permite establecer que a pesar de la negación del Consejo del Movimiento Ciudadano en el órgano decisorio del IMTUR, éste constituye un ejemplo que recrea la supervivencia de unos procesos y dinámicas de resistencia de la sociedad civil que reaccionan ante prácticas de hegemonía política local. Un espíritu de resistencia local que desde la figura participativa de la ciudadanía, ha estado presente de manera particular en la trayectoria histórica-política de Córdoba.

NOTAS

1. Publicaciones de Estadística de Empleo Turístico según la EPA. INE. Instituto Nacional de Estadística 2018, pp. 5
<http://estadisticas.tourspain.es/esES/estadisticas/otrasestadisticas/empleoturistico/afiliacionss/Notas%20mensuales/Nota%20Afiliaci%C3%B3n%20febrero%202018.pdf>
Última consulta: marzo de 2018

2. Empleo del sector turístico en Andalucía, año 2016, Consejería de Turismo y Deporte, pp. 5
http://www.turismoandaluz.com/estadisticas/sites/default/files/empleo_2016_zonas_provincias.pdf.
Última consulta: marzo de 2018
3. Informe Anual 2016. Observatorio de Turismo de Córdoba, pp. 5
https://www.turismodecordoba.org/84/gdocumental/16_a27_c1/Informe_Anual_2016.pdf
Última consulta: marzo de 2018
4. Gobernanza Europea. Un libro blanco. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001], pp. 6
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>
Última consulta: marzo de 2018
5. Desarrollo Sostenible. “ONU. Informe Brundtland. (Ago 1987) de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo”. Asamblea General de las Naciones Unidas, pp. 7
<https://es.scribd.com/doc/105305734/ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987Informe-de-la-Comision-Mundial-sobre-Medio-Ambiente-y-Desarrollo>
Última consulta: abril de 2018
6. Portal Web de la Delegación de Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Córdoba, pp. 8
<https://participa.cordoba.es/m-delegada-participa-bienvenida/que-hacemos>
Última consulta: abril de 2018
7. Guía de Órganos de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba, pp. 8
https://participa.cordoba.es/doc_pdf_etc/documentacion/guia_de_organos_de_participacion.pdf
Última consulta: abril de 2018
8. Propuesta de Acuerdo de principios, objetivos y medidas programáticas para el gobierno municipal de Córdoba 2015-2019 (PSOE-A, Ganemos Córdoba, IU), pp. 15
<http://ganemoscordoba.org/wp-content/uploads/2015/06/Programa-GANEMOS-PSOE-IU.pdf>
Última consulta: mayo de 2018
9. “Contribuir a la defensa de los recursos naturales y de los valores socioculturales de la ciudad”. Estatutos de la Agencia Pública Administrativa Local Instituto Municipal de Turismo (IMTUR), Aprobación inicial Pleno (29/12/2016) Apartado 12, art. 4 “Objeto”, Capítulo II “Objeto y Ámbito”, Título I “Disposiciones Generales”, pp. 16
10. “Gestionar la participación de Córdoba en redes de cooperación turística y patrimonial” Estatutos de la Agencia Pública Administrativa Local Instituto Municipal de Turismo (IMTUR), Aprobación inicial Pleno (29/12/2016) Apartado 17,

art. 4 “Objeto”, Capítulo II “Objeto y Ámbito”, Título I “Disposiciones Generales”, pp. 16

11. “*Sus componentes, salvo la Presidencia, serán designados por la Junta de Gobierno Local, a propuesta del Pleno, integrando al Consejo del Movimiento Ciudadano en un componente, a propuesta del mismo Consejo. El resto de los componentes a propuesta de los Grupos Municipales de forma proporcional a su representación*” Estatutos de la Agencia Pública Administrativa Local Instituto Municipal de Turismo (IMTUR), Aprobación inicial Pleno (29/12/2016) Apartado 3, art. 6 “Composición”, Capítulo I “Del Consejo Rector”, Título II “Organización y Funcionamiento”, pp. 17
12. “*Son Órganos de carácter decisorio, la Presidencia, la Vicepresidencia y el Consejo Rector*” Estatutos de la Agencia Pública Administrativa Local Instituto Municipal de Turismo (IMTUR), Aprobación inicial Pleno (29/12/2016) Apartado 1, art. 5 “De los diferentes órganos de la Agencia “, Título II “Organización y Funcionamiento”, pp. 17
13. El Día de Córdoba. Diario digital de prensa local, pp. 19
http://www.eldiadecordoba.es/cordoba/rechaza-movimiento-ciudadano-consejo-Imtur_0_1198080429.html
Última consulta: abril de 2018
14. BOE 123, de 23 de mayo de 2013, Sec. TC. Pág. 227. Pleno. Sentencia 103/2013, de 25 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 1523-2004. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. Competencias sobre régimen local; autonomía local: inconstitucionalidad del precepto legal que permite nombrar como miembros de la junta de gobierno local a personas distintas de los concejales, interpretación conforme del precepto que enumera los órganos municipales superiores y directivos. Voto particular, pp. 20
15. “*El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde*”. Art. 126, Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Texto Consolidado. Última modificación: 23 de mayo de 2013, pp. 20
16. “*Todas las personas y todas las asociaciones ciudadanas tienen derecho a intervenir en la gestión de los asuntos públicos locales utilizando los órganos y canales de participación establecidos en las leyes y en este Reglamento*. Art. 3 del Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba, pp. 21

BIBLIOGRAFÍA

Arnstein, R. (1969). "A ladder of citizen participation". En Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, Nº 4, pp. 216-224

Blas, I. e Ibarra, P. (2006). "La participación: estado de la cuestión". Cuadernos de trabajo de Hegoa. Nº 39. Bilbao

Borja i Sebastián, J. (2003) "La ciudad conquistada". Alianza Editorial, S.A. Madrid

Borja i Sebastián, J (2015) "La ciudad es ciudad de ciudadanos, no una simple escenografía". Aegu Nº 0. Asociación Española de Expertos en Gestión Urbanística. <http://www.cgate-coaat.com/consejo/boletin/cita.htm>

Cañada, E. y Gascón, J. (2007). "Turismo y desarrollo. Herramientas para una mirada crítica". En Fundación Luciérnaga - Acción por un Turismo Responsable. Enlace, 1ª edición. Nicaragua.

Dary Ríos, L. y Rojas Arredondo, J. (2014). "Prácticas sociales en el espacio público. Usos que sobrepasan las normas sociales y el diseño del espacio". En URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales. Volumen 2, número 1, pp. 33-50

De la Calle Vaquero, M. y García Hernández, M (2016). "Políticas locales de turismo en ciudades históricas españolas. Génesis, evolución y situación actual". En PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. Vol. 14, Nº 3, pp. 691-704

Gadea Montesinos, E. (2007). "Las políticas de participación ciudadana: nuevas formas de relación entre la Administración Pública y la ciudadanía. El caso de la ciudad de Valencia y su área". Servei de Publicacions. Valencia.

Ganuza, E. (2003) "Los presupuestos participativos en Córdoba". En Ganuza E, y Álvarez C. (coords.) Democracia y presupuestos participativos. Icaria. Barcelona.

García Blanco, J.M. (Sin fecha en las referencias) "Sociología y sociedad en Simmel". Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/250158.pdf>

García Canclini, Néstor (1999). "Los usos sociales del patrimonio cultural". Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio; Edición, Encarnación Aguilar Criado, Consejería de cultura, Junta de Andalucía, pp. 16-33.

García Hernández, M. (2007). "Entidades de planificación y gestión turística a escala local. El caso de las ciudades Patrimonio de la Humanidad de España". En Cuadernos de Turismo, nº 20, pp. 79-102

Garretón, M. A. (2001) "Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina", Cepal. SERIE Políticas Sociales. Santiago de Chile.

González Velasco, María (2010). "Gobernanza del turismo: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos". CES Felipe II. Universidad Complutense. <http://www.aecit.org/uploads/public/congresos/15/C15.pdf> (Consultado 17 de abril de 2018)

Guy Peters, B (2007). "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar". En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas

Eberhardt, M.L. (2015). “Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción”. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 17, nº 33, pp. 83-106.

Manjavacas, J.M. (2015) “Experiences of Participatory Budgeting in Andalusia: a necessary critical reflection”. En Cunha, T. and Santos, B.S., “International Colloquium Epistemologies of the South: South-South, South-North and North-South Global Learnings”. Proceedings Editor-Centro de Estudos Sociais. Coimbra.

Manjavacas, J.M. (2017). “Ciclo de movilizaciones sociales, demandas urbanas y nuevos municipalismos. El caso de la Asamblea Ciudadana Ganemos en la ciudad de Córdoba, Andalucía”. En QuAderns-e. Institut Català de Antropologia. Nº 22, pp. 5-17

Manjavacas, J.M., Lara de Vicente, F., de la Rosa Luque, J.M., (2017). “ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA. Principales indicadores, empleo, impactos en el espacio urbano y gobernanza democrática local. Aportaciones a un debate necesario”. En ETNOCÓRDOBA, Estudios Socioculturales. Universidad de Córdoba.

Manjavacas, J.M. (2017b) “Políticas locales de Participación Ciudadana: entre la desdemocratización política y social, la innovación democrática local y las estrategias partidistas”. En Pérez -Serrano, J. y Chaput, M.C. “El largo camino de la Democracia en España. Ciudadanía, opinión pública y movilización social”. Biblioteca Nueva. Madrid.

Manjavacas Ruiz, J.M., Cerrillo, J.A., Fernández Cañuelo L., Velasco, C., Luque, R., Brañas, C., Navajas, M., Cañizares, L. y Cañero, J. (2018). “CLAVES PARA EL ESTUDIO DEL CAMBIO EN EL AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA. Modelo urbano neoliberal, respuestas sociales y nuevas propuestas municipalistas. ETNOCÓRDOBA, Estudios Socioculturales. CONTESTED_CITIES (WPCC-180006)

Moyano, E., Ganuza, E., y Palacios, I. (2008). “Modelos de participación ciudadana en la provincia de Córdoba. IESA. E-0809

Pérez-Serrano, J., Castaño, A. y Manjavacas, J.M. (2009) “Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Los presupuestos participativos de Sevilla y otras experiencias andaluzas relevantes”. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.

Ramírez Goicoechea, E. (2013). “Antropología Biosocial. Biología, cultura y sociedad”. Ramón Areces. Madrid

Serrafero, M. (2011). “Un mundo indignado”. El Estadista. (20 de septiembre 2011). <http://elestadista.com.ar/?p=1349>. Consultado: 18 mayo 2018)

Vázquez González, E. (Sin fecha en las referencias) “Participación ciudadana. Elementos del contexto político-institucional para su explicación. Estudio comparado Bogotá y Madrid”. Recuperado de: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/957.pdf>