

revista de ANÁLISIS TURÍSTICO



Segundo semestre de 2010

Núm. 10

SUMARIO

ARTÍCULOS

“Certificaciones ambientales, productos innovadores y redes de cooperación:
iniciativas de turismo sostenible en nuevos destinos de Cataluña”

Anna Torres Delgado

“La importancia de la cultura de aprendizaje y las prácticas de RRHH en el éxito de
la formación en el sector de la restauración”

José Luis Ballesteros Rodríguez, Petra de Saá Pérez y Carmen Domínguez Falcón

“La participación de los clientes en sitios web de valoración de servicios turísticos. El
caso de Tripadvisor”

*Santiago Melián González, Jacques Bulchand Gidumal y Beatriz González López-
Valcárcel*

“Planificación turística y recreacional sostenible para el embalse de Alqueva en su
margen español”

Lidia Andrades Caldito

“La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en
la política turística”

María Velasco González

“Influencia de los mega-eventos en la oferta alojativa de un destino: los Juegos
Olímpicos”

Juan Manuel García Martín y María Jesús Such Devesa

“El rendimiento medioambiental en hostelería”

Juan Ramón Oreja Rodríguez y Yaiza Armas Cruz



REVISTA DE ANÁLISIS TURÍSTICO, nº 10, 2º semestre 2010, pp. 35-44

LA INCORPORACIÓN DE IDEAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD EN LA POLÍTICA TURÍSTICA

María Velasco González

Universidad Complutense de Madrid (CES Felipe II)

Revista de Análisis Turístico

ISSN: 1885-2564 Depósito Legal: B-39009

©2010 Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT)

www.aecit.org email: analisisturistico@aecit.org

LA INCORPORACIÓN DE IDEAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD EN LA POLÍTICA TURÍSTICA

María Velasco González

mvelasco@cesfelipesecondo.com

Universidad Complutense de Madrid (CES Felipe II)

resumen

El presente artículo describe cómo se ha ido incorporando la idea de sostenibilidad en la política turística del Gobierno Central y reflexiona sobre las razones que podrían explicar que, a pesar de formar parte del discurso desde hace ya dos décadas, su impacto en la evolución de turismo en el país es muy débil. El término aparece, por vez primera en los Planes Futuros y, desde entonces, se mantiene como un principio inspirador, pero no se advierte ningún impacto real en el modelo turístico español.

La interpretación de este hecho requiere un análisis complejo. La reflexión se centrará en dos factores concretos. El primero está ligado a los problemas del propio concepto de sostenibilidad. La sostenibilidad es un concepto que se ha desarrollado en torno a tres dimensiones: económica, social y medioambiental. Hasta hace muy pocos años no se ha reflexionado sobre la necesaria inclusión de una "cuarta dimensión" que haría referencia al aspecto institucional y señalaría la importancia del liderazgo institucional público para el avance de la idea. El segundo factor está más relacionado con el diseño de las propias políticas turísticas cuyo objetivo ha sido cambiar el referente del desarrollo turístico –idea dominante en el país durante décadas- por el de desarrollo sostenible del turismo.

Una fórmula que permitiría fortalecer la capacidad de impacto de las acciones públicas sería sustituir la estrategia de trabajo actual por una similar a la propugnada en otras políticas cuyo objeto es también claramente transversal. La estrategia del mainstreaming (del sustantivo mainstream que significa "la idea dominante") describe una forma de acción que complementa a las políticas específicas mediante la construcción de nuevos instrumentos institucionales. La función de estos sería la de asegurar la incorporación de programas concretos relacionadas con el objetivo que se persigue –en este caso la sostenibilidad el modelo- en todas las acciones que sean impulsadas desde la administración pública y que pudieran afectar al turismo.

Palabras claves: análisis de políticas, política turística, sostenibilidad, instituciones.

abstract

This article describes how the idea of sustainability has been incorporated in the Central Government's tourism policy and tries to understand some of the reasons that might explain why its impact on tourism development in the country is so weak. Sustainability appears years ago in the tourism policy documents but no measurable progress has been made since then.

The interpretation of this fact requires a complex analysis. The discussion will focus on two specific factors. The first is related to the concept of sustainability, the content of which is evolving. Sustainability has developed around three dimensions: economic, social and environmental. A "fourth dimension" has entry into the discussion few years ago. It would refer to the institutional aspect and the importance of institutional leadership to advance. The second factor is more related to the design of the tourism policies. Mainstreaming strategy would strengthen the impact of public actions through the construction of new institutions to ensure the incorporation of specific programs related to the objective pursued.

Key words: policy analysis, tourism policy, sustainability, institutions.

1. introducción

Hace dos décadas que el concepto de sostenibilidad se incorporó al discurso de la política turística del gobierno central. Veinte años después la sostenibilidad, como uno de los principios inspiradores de la acción cotidiana de los decisores ministeriales, debería haber producido algún impacto en el modelo de desarrollo turístico. Y, sin embargo, se aprecian pocos avances tanto en la asunción de la filosofía que hay detrás de la idea de sostenibilidad por parte de los actores públicos y privados dedicados al turismo, como en la variación de las características del producto básico que compone la oferta turística del país¹.

La interpretación de este hecho requiere un análisis complejo que no cubrirá el presente trabajo. Nuestra intención es reflexionar sobre dos factores concretos que pueden dar algunas claves sobre la baja eficacia de las acciones que se han puesto en marcha. Uno es la complejidad del propio concepto de sostenibilidad. Varios autores señalan una mala interpretación del concepto de la sostenibilidad como la razón más plausible de que los resultados que se han obtenido hasta la fecha sean tan exigüos.

Otro factor es más institucional. El concepto de sostenibilidad, en su vertiente más ligada a las políticas públicas impulsadas desde el Gobierno Central, se ha generado en un espacio institucional concreto (la política de medio ambiente) y, aunque aparece mencionada en todas las políticas sectoriales, no ha sido capaz de construir lógicas propias para convertirse en una idea fuerza básica.

2. las ideas y las políticas públicas

En la construcción de las políticas públicas las ideas son un elemento decisivo. Cuando hablamos de "ideas" en relación con las políticas públicas nos estamos refiriendo a dos tipos de representaciones o imágenes: la forma en que se entienden y describen los diferentes fenómenos sociales o los problemas sociales (sus causas, sus relaciones con otros fenómenos o los

¹ Preponderancia del turismo de sol y playa (el motivo señalado por 85% de los turistas es el ocio y vacaciones -dentro de este colectivo va aumentando los que declaran el ocio cultural como el motivo principal del viaje, su porcentaje ya alcanza el 11% del conjunto-, un 8,3% señala el trabajo y negocios como el principal motivo del viaje, y un 6,5% motivos familiares de salud o compras); concentración en la época estival (tanto de llegadas, como de gasto turístico); concentración de la demanda (Reino Unido, Alemania y Francia como principales mercados emisores de turismo internacional); concentración espacial (entre Cataluña, Baleares, Canarias, Andalucía y Madrid -en este caso por razones relacionadas con la capitalidad-, suman el 95,1% del turismo) e importancia de los alojamientos hoteleros, aunque matizada si se observa el número de pernoctaciones (el alojamiento hotelero concentra más del 60% de los turistas, el alojamiento gratuito -vivienda en propiedad o en casas de familiares o amigos- alcanza el 23% y el alojamiento en vivienda alquilada representó cerca del 9%; aunque el alojamiento extrahotelero representa el 55% de las pernoctaciones frente al 45% del hotelero) (Instituto de Estudios Turísticos, 2009).

Análisis Turístico 10

2º semestre 2010, pp. 35-44

impactos que se derivan de ellos) y la manera en que se proyecta intervenir en ellos desde el ámbito público.

Desde la Ciencia Política hace años que se investiga la interacción entre ideas y propuestas políticas concretas (Cruz, 2001; Hall, 1989; Fischer y Forester, 1993; Majone, 1997; Rein y Schön, 1993) y las estrategias de diferentes tipos de actores sociales (elites políticas, grupos empresariales o movimientos sociales) para introducir sus perspectivas en la regulación concreta de los asuntos públicos (Martinón, 2005; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Los trabajos han permitido superar la imagen de un decisor racional que actúa manejando una información precisa y neutra y que decide entre opciones con costes y beneficios claramente establecidos. En cambio, cobran fuerza factores como el consenso, el conflicto, la negociación o la tensión entre intereses e ideas contrapuestas, a la hora de explicar la toma de decisión en un espacio social concreto -la política-sometida a lógicas propias, diferentes a las del mercado. (Considine, 2005; Dunn, 1994; Hogwood y Gunn, 1991; Lindblom, 1991; Mény y Thoenig, 1992; Parsons, 1995; Sabatier, 1999; Subirats et al., 2008; Wildavsky, 1981).

Consideremos una política pública como una propuesta concreta para enfrentar algunos de los problemas que desafían las sociedades actuales (Gomá y Subirats, 1988:13), y propongamos como estrategia para indagar sobre cómo se modifican o incorporan nuevas ideas en campos de acción concretos el análisis de los planes públicos que los propios decisores aprueban².

3. los planes públicos como indicadores

La planificación es un proceso ordenador que trata de definir líneas de acción que permitan conseguir objetivos fijados previamente. El aspecto formal de estos procesos cambia en el tiempo, imponiéndose ideas o modas que provienen de diferentes campos, en especial del mundo de la gestión empresarial, pero la función es siempre la misma: los planes son un instrumento que, de manera tentativa, tratan de modificar algún aspecto de la realidad actual mediante el diseño de un conjunto de acciones.

Su concreción en un documento supone reflejar en esencia el *referente de las políticas* y su redacción implica, no sólo un esfuerzo de conceptualización sino, sobre todo, de argumentación política. El documento aprobado debe convencer a los destinatarios de la política de que el planteamiento básico y las acciones propuestas sintonizan con la realidad y las necesidades que ellos perciben.

Este proceso de argumentación, construido para justificar la intervención del Estado en el campo del turismo, ha ido modificándose según lo hacía la propia actividad o la función que asumía el Estado y su

² Esta estrategia ya ha sido utilizada por la autora en trabajos anteriores (Velasco, M., 2005; y Velasco, M., 2008).

evolución puede observarse siguiendo la de los objetivos esenciales que se incorporan en los planes.

El desarrollo de la política turística de la Administración Turística española ha pasado por cinco grandes etapas (Velasco, M., 2005):

- Una etapa inicial que coincide con los años en que el Estado de Bienestar se está consolidando en Europa y España comienza a convertirse en un destino turístico. Las acciones, puramente reactivas, se centran en facilitar el despegue de la actividad empresarial y en facilitar, tímidamente, algunas infraestructuras que pudieran ayudar en su desarrollo (años cincuenta).
- Una segunda fase que corresponde con el crecimiento significativo del turismo en el país y con los Planes de Desarrollo Económico y Social de la dictadura franquista. En el primero de ellos ya se incorporó un capítulo dedicado al turismo siguiendo las indicaciones contenidas en el Informe del Banco Mundial de 1962 que había sido redactado por el experto en turismo Krapf: creación de un órgano en la Administración Central como recursos suficientes, mejora de las infraestructuras, apoyo al crecimiento del alojamientos, comienzo de prestación de servicios turísticos por la propia Administración, aumentar el gasto en promoción e impulso de acciones de formación (Banco Mundial, 1962). Los tres siguientes planes, incluido uno nunca puesto en marcha, fueron sofisticando los instrumentos de intervención y las acciones previstas (años sesenta).

La valoración de la etapa es ambigua: una actividad frenética de la Administración, un crecimiento asombroso del sector, pero *“un modelo que si bien consiguió convertir al país en una potencia turística, introdujo factores políticos que siguen desvirtuando la política turística hasta hoy: la compensación al sector turístico por el uso instrumental que se hace del mismo - en cuanto a su capacidad de generar divisas - , mediante la ocultación de los costes sociales, culturales y medioambientales negativos de la actividad; la concentración del interés en el aumento cuantitativo de*

los indicadores, olvidando los aspectos cualitativos; la renuncia de los decisores públicos a intervenir, de forma decidida en los conflictos que causa el modelo turístico, concentrando su actuación en los asuntos que no provocan controversia con el sector privado” (Velasco, 2004:256).

- Una tercera etapa queda enmarcada por dos cuestiones ajenas al sector pero de un enorme impacto en éste: la crisis del petróleo de 1973, con un impacto directo en el turismo que supuso una caída del 12,2% y la transición política e implantación de la Constitución Española con un reparto competencial que situaba en el ámbito de las Comunidades Autónomas el núcleo de la política turística a partir de ese momento (años setenta y ochenta).
- La cuarta fase se corresponde con la modificación del enfoque básico respecto del sector: comienza a considerarse al turismo como un sector productivo más y, por tanto, se propone definir para éste un plan de mejora de competitividad. Los Planes Futuros son el resultado de esto y contienen, en especial el segundo de ellos, las líneas de trabajo básicas que ha conformado la política turística del Gobierno Central hasta hoy: cooperación entre administraciones y entre sector público y privado a través de instituciones estables (Consejo Promotor de Turismo, Conferencia Interministerial y Conferencia Sectorial de Turismo) (años noventa).
- La quinta y última etapa se centra en transformar aquellos aspectos que dificultan el enfrentamiento de los grandes retos que enfrenta el sector: la calidad, el conocimiento turístico, la adaptación a las nuevas tecnologías o el desarrollo de un modelo turístico más integrado con su entorno y basado en el principio de la sostenibilidad (a partir del año 2000).

Simplificando aún más, podemos localizar una idea, o referente básico, que ha presidido los diferentes momentos de política turística:

Cuadro 1. Evolución del referente básico en la política turística del Gobierno Central



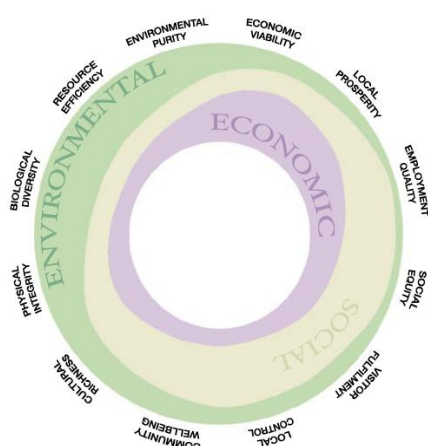
Fuente: Velasco, 2004.

Será en esta última etapa cuando aparece la idea de sostenibilidad en la política turística.

4. la idea de sostenibilidad en la política turística

La doctrina muestra un alto grado de acuerdo sobre la característica básica del concepto de sostenibilidad turística: su dificultad a la hora concretar su contenido. A pesar de ello, es relevante que la imagen propuesta por la mayoría de autores representa la sostenibilidad como el resultado de la relación entre tres aspectos concretos: la preservación medioambiental, la viabilidad económica de las acciones y la equidad social en el reparto de beneficios³.

Gráfico 1. Representación del concepto de los pilares de la sostenibilidad



Fuente: OMT y ONU, 2005:20.

No existe ninguna referencia específica al concepto de sostenibilidad en los planes de política turística hasta el Plan marco de competitividad del Turismo Español (FUTURES 1992/1995)⁴. El Plan Futures, inspirado en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo de Delors de 1992 tuvo como referente inexcusable un Informe elaborado por la Ponencia Parlamentaria sobre el Sector Turístico⁵.

El propósito del Plan FUTURES era “establecer las estrategias necesarias para que el Turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a consumidores cada vez más exigentes y atendiendo a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental”.

Se incorporaban objetivos variados y se mencionaban, como fines expresamente medioambientales:

1. Conservación del entorno natural y urbano, compatibilizándolos con la actividad turística.
2. Recuperación y desarrollo de tradiciones y raíces culturales vinculadas a la actividad turística, logrando a la vez encomiables objetivos de política cultural y el afianzamiento de recursos básicos para el desarrollo de nuevos productos.
3. Revalorización del patrimonio susceptible de uso turístico de carácter histórico, monumental o tradicional a través de la rehabilitación para uso turístico de edificios singulares preservando la arquitectura autóctona.

Para la consecución de dichos objetivos se proponían cinco planes específicos: el Plan de Coordinación y Cooperación Institucional; el Plan de Modernización e Innovación Turística, el Plan de Nuevos Productos Turísticos, el Plan de Promoción, Marketing y Comercialización y el Plan de Excelencia Turística.

En el Plan Futures de 1992 se hacía referencia, por vez primera, al entorno y se mencionaba el concepto de medio ambiente, pero no se incorporaba ninguna actuación relacionada con la idea de sostenibilidad, ni con el concepto que representa. A pesar de ello, el primer plan Futures sí tiene impacto en la relación sostenibilidad y política turística: como el plan se basa en la idea de competitividad, inaugura la relación que más éxito ha tenido en las reflexiones sobre los conceptos: la sostenibilidad es una herramienta para garantizar la competitividad del sector⁶.

La sostenibilidad aparecerá en el año 1996 en el segundo Plan Futures (REFER). En el programa de Nuevos Productos se dice que “se presentarán proyectos que diseñen una estrategia global para el producto en cuestión, o aspectos de singular importancia como la elevación de niveles de calidad; adecuación a criterios de sostenibilidad ambiental; adaptación a cambios tecnológicos y de mercado o reforzar elemento que permita captar nuevos segmentos de demanda y alargar la temporada”

Este segundo Plan Marco de Competitividad del turismo Español: FUTURES 1996-1999, se aprueba el 12 de enero de 1996 tras la declaración favorable de la Conferencia Sectorial del Turismo, celebrada el 19 de diciembre de 1995.

Los principios rectores de este segundo Plan FUTURES, derivados de la evaluación del plan anterior, fueron: sostenibilidad, corresponsabilidad de todos los agentes, concentración de las acciones por productos o destinos, e integración de las iniciativas empresariales en proyectos comunes con las distintas administraciones.

Se desarrollan ocho planes que, a su vez, se dividen en programas: Futures Coordinación, Futures Cooperación e Internacionalización, Futures Calidad, Futures Formación, Futures Tecnificación e Innovación,

³ Tomado básicamente de Vera y Ivars, 2003. Además: Bramwell et al., 1996; Hunter, 1997, Vera 2001; Cooper, 2002; Hall, 2003; Ivars, 2003 y Pulido, 2005

⁴ Para ver cómo se contempla el asunto en la política turística en la Unión Europea, ver Bengochea (2009).

⁵ Una ponencia es un grupo de trabajo que, en el seno del Congreso de los Diputados aborda el análisis de un tema concreto que se considera de especial interés por todos los grupos parlamentarios, en este caso analizó la problemática del turismo y propuso acciones de mejora (Cortes Generales, 1991. Congreso de los Diputados, Informe de la Ponencia para el análisis del Sector Turístico. BOC VI Legislatura, nº 809).

⁶ Este argumento de relacionar sostenibilidad y competitividad es un argumento recurrente en muchas políticas turísticas de diversos países y un argumento central en organismos internacionales, como la OMT.

Futures Nuevos Productos, *Futures* Destinos Turísticos y *Futures* I+D.

Dentro del Plan dedicado a destinos aparece una referencia específica:

Cuadro 2. Plan Futures: referencia a la sostenibilidad

Plan FUTURES – DESTINOS TURÍSTICOS	
1 Programa de Destinos Turísticos	
INSTRUMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Proyectos que presenten una implicación de todos los agentes públicos y privados que actúan sobre la oferta del destino.</i> - <i>Proyectos que den valor turístico a otras inversiones públicas</i> - <i>Han de adecuarse al modelo de desarrollo sostenible.</i> - <i>Carácter demostrativo.</i> <p><i>Los proyectos se presentarán por las entidades locales interesadas con informe favorable de la Comunidad Autónoma y con la participación de agentes sociales locales.</i></p>
2 Programa de Planes de Excelencia	
INSTRUMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Recuperación ambiental urbana</i> - <i>Puesta en valor de recursos culturales o naturales</i> - <i>Análisis de la calidad de los servicios públicos de uso turístico</i> - <i>Análisis de la necesidad de inversión en infraestructuras y equipamientos</i> - <i>Auditorías ambientales de destino</i>

Fuente: Secretaría General de Turismo, 1996.

Con el Gobierno del Partido Popular, y durante una Jornada de Turismo celebrada en 1997, el Ministerio responsable presenta el *Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en Materia Turística*, documento que contiene las actuaciones que el Gobierno Central se comprometía a realizar, además de las obligaciones asumidas en el mandato anterior. En este documento podemos leer:

Cuadro 3. Plan de Estrategias y Actuaciones: referencia a la sostenibilidad

ESTRATEGIA 8. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL	
ACTUACIONES	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Realizar un programa de actuación conjunta con el Ministerio de Medio Ambiente.</i> - <i>Impulsar la implantación de Planes Integrales de Turismo Sostenible en destinos turísticos.</i> - <i>Promover la incorporación en las empresas turísticas de sistemas de gestión medioambiental.</i>

Fuente: Secretaría General de Turismo, 1997.

En el *Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE)*, aprobado en la Conferencia Sectorial el 5 de octubre de 1999, la calidad se convierte en el “*principio estratégico*” y el concepto de “*calidad turística española*” el concepto básico que pretende vertebrar la oferta y configurar una imagen en los mercados emisores.

Los objetivos generales del PICTE fueron:

1. Consolidación de la posición de liderazgo del turismo español a medio y largo plazo.
2. Incremento de la rentabilidad.

3. Sostenibilidad sociocultural y medioambiental de la actividad turística.
4. Diversificación de la oferta y la demanda.
5. Mayor distribución territorial de los flujos turísticos.
6. Aumento de la calidad del empleo del sector.
7. Aumento de la presencia internacional de la empresa turística española.
8. Consecución de indicadores completos de la actividad turística.
9. Reconocimiento del sector turístico por el resto de los sectores económicos e integración del mismo en los esquemas de financiación, exportación, etc.

El PICTE se estructuró en los siguientes programas:

Calidad de los destinos turísticos; Calidad en los productos turísticos; calidad en sectores empresariales; Formación de calidad; Desarrollo e Innovación Tecnológica; Internacionalización de la empresa turística; Cooperación internacional; Información estadística y análisis económico; Promoción y apoyo a la comercialización exterior.

Pero ninguno de los programas concretos se centró tampoco en esta idea. Dentro del Programa Calidad en Destinos, se podía leer:

Sostenibilidad. *Los desequilibrios en cuanto a la distribución espacial del turismo ponen de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre los límites del crecimiento en algunas zonas turísticas estableciendo una política, desde un marco consensuado entre todos los agentes del sector turístico, en materia de turismo y medio ambiente. Con ello deben definirse pautas y modelos de desarrollo turístico y abordar los problemas desde una perspectiva integral teniendo en cuenta factores como el territorio, las densidades de edificación, las distintas tipologías de alojamiento turístico y la antigüedad de la planta.*

En general, la puesta en marcha de acciones para destinos turísticos, implica un proceso de racionalización de la toma de decisiones: incorporar elementos de sostenibilidad y desarrollo a medio-largo plazo. Y este planteamiento precisa, por parte de los principales agentes intervinientes en el desarrollo turístico de una zona, una nueva concepción de los resultados esperados, una actitud de mejora continua, de recuperación y de puesta en valor del territorio.

El desarrollo turístico tradicional responde a un crecimiento motivado por el aumento progresivo de visitantes atraídos por los recursos naturales, generalmente de costa, y por unas condiciones climáticas favorables. En muchas ocasiones este modelo de desarrollo ha servido, como en el caso español, para promover el despegue económico del país. La afluencia masiva de turistas al litoral ha contribuido en gran medida al crecimiento de la economía española, aunque la consecuencia haya sido la transformación de amplias zonas, especialmente desde el punto de vista paisajístico, y una presión, a veces excesiva, sobre los recursos naturales debido a una insuficiente planificación.

Como es apreciable, es un discurso muy inconcreto para estar redactado en el año 2000 y, como poco, generoso en los términos en que describe la relación del modelo de desarrollo turístico con su entorno.

En el siguiente documento, el *Plan del Turismo Español Horizonte 2020*, vigente en la actualidad, la sostenibilidad se convierte en una palabra clave que aparece relacionada con muchos de los conceptos que vertebran el documento (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007). Además, es el nombre de uno de los ejes en los que se estructuran todas las actuaciones: nueva economía turística, valor al cliente, entorno competitivo, liderazgo compartido y sostenibilidad del modelo.

Cuadro 4. Plan Turismo 2020: referencias a la sostenibilidad

EJE SOSTENIBILIDAD DEL MODELO	
Objetivo	
Mejorar la sostenibilidad del modelo turístico español, optimizando los beneficios por unidad de capacidad de carga sostenible y de inversión, garantizando la calidad del entorno natural y cultural de cada lugar, la integración y bienestar social y el reequilibrio socio-territorial.	
Líneas de trabajo	
Avanzar en la asunción de compromisos por la sostenibilidad	Los destinos turísticos constituyen el referente de la actividad turística y el escenario en el que se desarrolla la experiencia turística. En ellos confluyen numerosos interlocutores. Es imprescindible compatibilizar y encontrar el equilibrio entre todos ellos porque la sostenibilidad constituye el reto por excelencia del sector a largo plazo. Esto significa que es necesario revisar el ritmo y modelo de crecimiento de la actividad turística pero, de la misma manera, el sector debe encontrar los mecanismos efectivos para incorporar sus requerimientos de competitividad-sostenibilidad en todos aquellos ámbitos competenciales que lo requieran.
Reforzar los procesos estratégicos de los destinos turísticos	La mejora de la sostenibilidad del modelo turístico español debe alcanzarse actuando a dos niveles: reforzando los procesos de planificación y gestión y adaptando los destinos turísticos a los nuevos requerimientos de la demanda. Por ello, es preciso reforzar los procesos estratégicos de los destinos turísticos; es decir, aquéllos que condicionan su desarrollo, competitividad y sostenibilidad a largo plazo y la capacidad de realizar propuestas innovadoras que anticipen constantemente las necesidades de la demanda y renueven de forma continua las propuestas que proyecta nuestro país al mercado.
Gestionando la madurez de los destinos turísticos	Las actuaciones integrales en destinos turísticos en avanzada fase de madurez deben orientarse a generar nuevos modelos de referencia y efecto demostración sobre la globalidad del sector, tanto español como internacional. La recualificación de un destino únicamente será duradera si se incorporan las nuevas tendencias del mercado, se reconsidera en profundidad el modelo turístico y se reinventa la estructura de gestión del destino, de acuerdo a las bases que se definan para un modelo sostenible a medio y largo plazo.

Desestacionalización y reequilibrio socio-territorial	La capacidad de competir del sector en un futuro y de generar los impactos socioeconómicos esperados está condicionada al crecimiento competitivo, en clave de sostenibilidad, de los destinos con mayor capacidad de atraer nuevos segmentos de demanda. La fragmentación del mercado debe reflejarse en un portafolio de productos turísticos mucho más amplio y diversificado que impulse la desestacionalización y el reequilibrio de los flujos. La diferenciación y especialización son las directrices estratégicas que deben impulsar la corrección de inercias del pasado, por su capacidad de generar un crecimiento cualitativo basado en las nuevas tendencias de la demanda.
---	--

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007:35.

5. algunas claves para interpretar el débil impacto de la incorporación del concepto

La sostenibilidad es un concepto que trata de sustituir la lógica del sistema social y productivo mundial. Su objetivo es ambicioso y la recepción por parte de la sociedad desigual. A pesar de la amplia difusión social del concepto de sostenibilidad en la esfera internacional, los científicos y organismos internacionales se muestran bastante escépticos con los logros conseguidos hasta ahora (Sharpley, 2009, citado por Pulido, 2010). Pero no es posible encontrar una razón que explique las dificultades para que, más allá de la incorporación del mismo a las agendas, políticas y programas políticos se consigan resultados tangibles en los espacios en donde las acciones públicas se implantan.

En esta ocasión nos centraremos en dos factores cuyo análisis podría mejorar nuestra comprensión de la falta de eficacia de las políticas públicas⁷.

4.1. dificultades derivadas de cómo se ha interpretado el propio concepto de sostenibilidad

Es cierto que, si observamos el discurso de los actores públicos, se advierte un cambio de valores - claramente reflejado en los planes generales de política turística - que evolucionan desde el concepto de desarrollo económico, al de sostenibilidad de la actividad. Pero este concepto - sostenibilidad turística - se entiende como el desarrollo de la actividad de tal manera que, permitiendo la obtención de beneficios económicos actuales, no suponga la destrucción de beneficios económicos futuros.

⁷ Otros muchos factores quedan fuera de este análisis. Factores consustanciales a la propia política turística (como un análisis de qué partidas económicas se destinaron a acciones relacionadas con la sostenibilidad y a otras cuestiones) o factores externos que condicionan profundamente el éxito de la acción pública, como el grado de resistencia de los propios destinatarios de las políticas turísticas, básicamente, en este caso, empresas y turistas.

Y, dentro de este limitado enfoque, las acciones se concentran en una dimensión determinada equiparando la idea de sostenibilidad a la idea de acciones de protección del medio ambiente.

La sostenibilidad referida al modo en cómo se relaciona la actividad empresarial y los bienes públicos que constituyen el componente fundamental del turismo - el territorio, los espacios naturales, la cultura, etc. - no ha permeado ni las políticas públicas, ni el modo de funcionamiento del sector. Tampoco se observa que se haya interiorizado la sostenibilidad como un modo de producción que persigue la equidad social, el empleo de calidad, la prosperidad local, objetivos todos señalados por la OMT en el Gráfico 1.

Sería injusto afirmar que esta estrecha visión de la sostenibilidad afecta sólo al turismo español o que afecta únicamente al sector turístico. El concepto de sostenibilidad es relativamente joven y, aunque ha alcanzado un grado de difusión notable, no parece que conseguido modificar en profundidad las pautas de comportamiento sociales.

Algunos autores insisten en que uno de los factores que podría explicar esta falta de resultados es precisamente su vinculación a la dimensión ambiental *“sin entender que la consecución de avances en materia de sostenibilidad requiere un esfuerzo de equilibrio entre las tres dimensiones básicas: eficiencia en el uso de los recursos (dimensión económica), equidad intra e intergeneracional (dimensión social) y conservación y valorización del patrimonio natural y cultural (dimensión ambiental); que, como ya se empieza a reconocer (Peris et al., 2010; Puhakka et al., 2009; Pulido, 2006b), es muy probable que no se produzca si no es en el marco de una cuarta dimensión, la institucional”* (Pulido y López, 2010: 259).

Una dimensión institucional en donde el liderazgo de los actores públicos es central, ya que son los gobiernos los que tienen las capacidades sociales para influir en el cambio de comportamiento de los diferentes actores turísticos (Pulido, 2006).

Impulsar nuevas instituciones permitiría generar nuevos patrones de conducta estables que acabarían modificando el modelo turístico del país, dotándole, al tiempo, de las necesarias condiciones de estabilidad y predictibilidad.

Porque parece que, a pesar de los esfuerzos, las previsiones de políticas y programas no ha resultado suficiente. *“La tendencia a pensar en las políticas primero y las instituciones después puede ser fuente de muchos problemas y errores. Las políticas y las instituciones son inseparables, y deben considerarse de forma conjunta en el análisis y la formulación de estrategias y operaciones. Es necesario poner a prueba el diseño de los programas en el marco institucional en el cual van a operar y dejar margen para adaptarlos a ese marco, aunque eso lleve al cuestionamiento de algunos aspectos de su diseño inicial* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006:279).

Esta idea enlaza, de manera directa, con el siguiente epígrafe.

4.2. dificultades derivadas del diseño institucional de las políticas para la sostenibilidad

Como la idea de sostenibilidad se ha centrado en su componente medioambiental sería lógico deducir que la sostenibilidad turística podría ser parte de política medioambiental del país. Pero la política medioambiental en España se concentra en los problemas de contaminación atmosférica y de aguas, incendios y desertificación, gestión de residuos y escasez de recursos, básicamente el agua. A pesar de la transversalidad de los asuntos que aborda funciona dentro de un área concreta que concentra demasiado la atención de sus decisores.

La participación de los diferentes niveles de Gobierno, la descoordinación y la multiplicación de la normativa son las principales razones que argumentan los agentes para realizar una crítica abierta a la acción pública en esta materia (Aguilar et al., 1999). *“La política medioambiental española ha sido considerada ineficaz en varios aspectos por numerosos observadores, expertos, instituciones internacionales y ciudadanos”* (Colino, 2002:329).

En el ámbito del turismo, y dada la centralidad de los temas medioambientales en la idea de sostenibilidad, un organismo de coordinación, la Comisión Interministerial de Turismo, también podía haber impulsado acciones específicas en materia de medio ambiente. Pero el órgano nunca ha sido relevante y la cooperación entre el órgano encargado del turismo y el Ministerio de Medio Ambiente han sido puntuales y no han tenido gran impulso.

En julio de 2005 se aprueba, dentro de un *Acuerdo para fomentar medidas de cooperación interministerial de apoyo a la actividad turística* que trata de revitalizar la Comisión Interministerial de Turismo, una acción concreta que muestra, como todas referencias en política turística en el último decenio, una extrema tibieza: se trabajará por *fomentar el principio de sostenibilidad en la actividad turística, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente*. Pero los programas de sostenibilidad medioambiental acabaron reconduciéndose a programas en destinos sin un apoyo financiero sustantivo.

En julio de 2009 vuelve a aprobarse un conjunto de medidas de colaboración entre ambos Ministerios. Esta vez son acciones más concretas (Velasco, 2010: 217-229):

1. **Creación del Centro para la sostenibilidad y las tecnologías ambientales del turismo**, con, entre otros, los siguientes cometidos:
 - a. Actuar como observatorio de sostenibilidad en el sector turístico, realizando un seguimiento y monitorización de una serie de indicadores de sostenibilidad.
 - b. Estimular la cooperación, coordinación y el intercambio de información sobre tecnologías ambientales aplicables al sector turístico.

- c. Fomentar la investigación y desarrollo de proyectos para la integración de tecnologías ambientales y de sostenibilidad en el sector turístico.
 - d. Desarrollar herramientas de trabajo y apoyar con asesoría técnica las iniciativas de los actores interesados en implantar tecnologías ambientales y de sostenibilidad.
 - e. Producir, recopilar, difundir y transmitir información, conocimiento y experiencias sobre las tecnologías ambientales y de sostenibilidad, generados por organizaciones internacionales, autoridades públicas, instituciones académicas y de investigación, expertos, empresas y organizaciones no gubernamentales de todo el mundo.
2. Acuerdo para la adopción de **medidas para el fomento del desarrollo turístico sostenible del medio rural**, a cargo de los Ministerios de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, e Industria, Turismo y Comercio.
 - a. Consolidación de la Red Nacional de itinerarios no motorizados (caminos naturales y vías verdes).
 - b. Realizar inventarios de los recursos naturales y culturales a lo largo de los itinerarios.
 - c. Marca de carácter voluntario que reúnan aquellos productos turísticos/alojamientos de turismo rural vinculados a la Red Nacional de itinerarios no motorizados
 - d. Intercambio de información para mejorar el conocimiento de las relaciones entre el patrimonio natural y el sector turístico y sus interacciones.
 3. Acuerdo para impulsar el desarrollo de **un turismo en el medio marino y el litoral español**, especialmente en los proyectos de recalificación integral de destinos turísticos maduros (Playa de Palma, San Bartolomé de Tirajana y la Costa del Sol Occidental).
 - a. Creación de infraestructuras de valor turístico vinculadas al medio ambiente como los senderos litorales; las actividades de control de la erosión y degradación del borde marítimo, y la protección y recuperación de los ecosistemas litorales.
 - b. Actividades recreativas sostenibles de observación de cetáceos
 - c. Definición de un producto experimental innovador de "pesca-turismo".
 - d. Ampliación de la red de reservas marinas de interés pesquero.

Estas medidas no han tenido ningún impacto. Es más, y respecto de estos tres últimos proyectos que han concentrado la mayor parte de los recursos económicos los resultados son muy poco alentadores: *"de los proyectos no se deduce que se esté produciendo un cambio de filosofía en términos de sostenibilidad. Al contrario. El objetivo prioritario sigue siendo crecer. Es más, por ejemplo, el Plan Qualifica plantea como objetivo el "crecimiento turístico sostenible en el tiempo" (BOJA núm. 75, de 17 de abril de 2007, p. 61). O sea, que pasados veinte años desde que se iniciara el debate en torno al concepto de desarrollo sostenible, ni siquiera*

parece haberse entendido el trasfondo del mismo" (Pulido y López, 2010: 273).

En cualquier caso cualquiera de estas acciones carece de la vocación de liderazgo exigida al sector público para conseguir el cambio necesario en materia de sostenibilidad turística.

5. conclusiones

1. El turismo sigue describiéndose en los documentos de política turística como una actividad de consumo, ofertada y distribuida por un sector productivo y cuya oferta es adquirida por un consumidor que selecciona productos. De este modo el turismo ha estado irremediablemente excluido de la esfera política y situado en el ámbito del mercado privado (Velasco, 2004), dedicándose la política turística a facilitar y garantizar el desarrollo de una industria, sin que se haya asumido la **necesidad de profundizar en la gestión de los conflictos que el turismo plantea**. La política turística, por su parte, es con frecuencia considerada una política derivada de la política económica, lo que simplifica su contenido y permite a los responsables que no enfrenten las cuestiones clave del fenómeno turístico (Barroso y Flores, 2007).
2. En el momento actual, confluyen varias circunstancias que precisan cambios en los objetivos de la política turística, por un lado el **aumento de la exigencia social** ante ciertos valores relacionados con la idea de sostenibilidad y, por otro, la dificultad derivada de que los ciudadanos muestran una **menor confianza en el ámbito de la acción pública** siendo más exigentes con la posición que, en algunos asuntos, asumen los decisores públicos (Jordana y Levi-Faur, 2004).
3. El liderazgo **de este proceso debe recaer en las organizaciones públicas**. Sería necesario el diseño de nuevas organizaciones y procedimientos que fortalecieran las instituciones dedicadas al desarrollo sostenible del turismo y que aseguraran:
 - a. Que se impulsan acciones congruentes a largo plazo, superando las iniciativas de corto plazo que no generan ningún impacto real.
 - b. Una cooperación consensuada para avanzar en una cuestión que resulta crucial para el sostenimiento del turismo a medio plazo, especialmente en un destino, como es España, que se desarrollo en un momento en que el entorno y los valores de los ciudadanos eran completamente diferentes.
 - c. Mejor calidad en la implantación de las acciones para evitar problemas relacionados con la mala ejecución de programas.
4. Una de las fórmulas que permitiría ampliar su uso sería modificar la estrategia de trabajo actual por una similar a la propugnada en otras políticas cuyo objeto es también claramente transversal, como la política de género. En este ámbito se ha desarrollado una estrategia que se suma al impulso

de una política tradicional que es diseñada, implantada y dirigida desde un espacio institucional único (nos referimos a un Ministerio u organismo concreto).

La política tradicional se complementa con una estrategia de acciones dispersas que pasan a formar parte de otras muchas políticas “ de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores/as normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas” (Grupo de expertos del Consejo de Europa 1998). En este sentido se ha acuñado el término *mainstreaming* (del sustantivo *mainstream* que significa “la idea dominante”) para describir una forma de acción que complementa la tradicional intervención en un campo.

En este caso la propuesta sería que los principios inherentes a la idea de la sostenibilidad turística tuvieran que formar parte de todas y cada las acciones que se diseñaran e implantaran desde el sector público. Esta es la perspectiva que, de modo tímido, señala la nueva estrategia de la OMT de vincular la idea de turismo sostenible con el programa de lucha contra la pobreza (OMT, 2004).

Pero para que fuera efectiva sería necesario contar con instrumentos organizativos (comisión de sostenibilidad, por ejemplo) que, de manera transversal, asegurarían la incorporación de acciones concretas en todos los ámbitos de decisión pública.

Este modo de trabajo permitiría cambiar los marcos conceptuales vigentes desde hace décadas en la política turística e incorporar, de manera real, acciones tendentes a implantar una política turística basada en el principio del desarrollo sostenible.

6. bibliografía

- Aguilar S., Font, N. y Subirats, J. (1999): *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006): *La política de las políticas*. Planeta Mexicana. México.
- Barroso, M. y Flores, D. (2007): “La política turística como parte de la política económica”. *Revista de Análisis Turístico*, 8: 4-21.
- Bengochea, A. (2009): “Hacia una política turística en Europa: directrices y tendencias recientes”. *Revista de Análisis Turístico*, 7: 5-21.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel. Barcelona.
- Branwell B. (1996): *Sustainable Tourism Management: Principles and Practice*. Tilburg University Press. Tilburg.
- Colino, C. (2002): “Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental”, en Grau, M. y Mateos, A. (Eds.): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia. Tirant lo Blanch: 305-333.
- Considine, M. (2005): *Making public policy*. Polity Press. Cambridge.
- Cruz, L. (2001): “Ideas, instituciones y ciclo económico: las políticas de formación en España”. *Revista Española de Ciencia Política*, 4: 149-170.
- Cooper, C. (2002): “Sustainability and tourism visions”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa Portuga. 8-11 Octubre.
- Dunn, W.N. (1994): *Public Policy Analysis. An Introduction*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.
- Fischer, F. y Forester, J. (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press/UCL Press. London.
- Font, N. (2000): *La política medioambiental. Política públicas en la Unión Europea*. F. Morata. Ariel. Barcelona.
- Gössling, S., Hall, C.M., Weaver, D. (2009): *Sustainable Tourism Futures: Perspectives on Systems, Restructuring and Innovations*. Routledge. New York.
- Hall, P.A. (1989): *The Political Power of Economics Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press. Princeton.
- Hall, C.M. (2003): *Ecotourism policy and planning*. CABI Publishing. Oxon.
- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A. (1991): *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. London.
- Hunter, C. (1997): “Sustainable Tourism as an Adaptive Paradigm”. *Annals of Tourism Research*, 14(4): 850-867.
- Ivars, J. (2003): *Planificación turística de los espacios regionales en España*. Síntesis. Madrid.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (eds.) (2004): *The politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar Publishing. Massachusetts.
- Instituto de Estudios Turísticos (2009): *Informe Anual*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Instituto de Turismo de España. Disponible en: <http://www.iet.tourspain.es/informes/documentacion/egatur/Frontur-Egatur2009.pdf> (Último acceso: 21 diciembre 2010)
- Lindblom, C.E. (1991): *El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*. MAP. Madrid.
- Majone, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Martinón, R. (2005): *Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras*. Documentos de trabajo Política y Gestión. Departamento de Ciencia Política y Sociología. Universidad Carlos III de Madrid.
- Mény, I. y Thoenig, J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona.
- OMT (2004): *Turismo y atenuación de la pobreza. Recomendaciones para la acción*. OMT. Madrid.
- OMT (2005): *El potencial del turismo como estrategia de desarrollo sostenible*. OMT. Madrid.
- Parsons, W. (1995): *Public Policy*. Edward Elgar. Cheltenham.

- Prats, F. (1994): *Turismo y medio ambiente. La sostenibilidad como referencia*. Secretaría General de Turismo. Madrid.
- Puhakka, R., Sarkki, S., Cottrell, S.P. y Siikamäki, P. (2009): "Local discourses and international initiatives: sociocultural sustainability of tourism in Oulanka National Park, Finland". *Journal of Sustainable Tourism*, 15(9): 529-549.
- Pulido, J.I. (2005): *Criterios para una política turística sostenible en los parques naturales de Andalucía*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía. Sevilla.
- Pulido, J.I. (2008): "Sostenibilidad de los destinos turísticos: avances recientes en España", en López, D. y Pulido, J.I. (ed.): *La actividad turística española en 2007 (Edición 2008)*. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. y Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT). Jaén: 281-295.
- Pulido, J.I. y López, Y. (2010): "Sostenibilidad de los destinos turísticos. Tres casos de recualificación de destinos maduros en España", López, D. y Del Valle, E. (ed.): *La actividad turística española en 2009 (ed. 2010)*. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. y Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT). Jaén.
- Reich, R.B. (ed.) (1990): *The Power of Political Ideas*. Harvard University Press. Cambridge.
- Rein, M. y Schön, D. (1993): "Reframing policy discourse", en Fischer, F. y Forester, J.: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press/UCL Press. London.
- Sabatier, P.A. (1999): *Theories of the policy process*. Boulder, Westview.
- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H. (eds.) (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press. Boulder.
- Secretaría General de Turismo (1992): *Plan Marco de competitividad del turismo español: 1992-1996*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Madrid.
- Secretaría General de Turismo (1994): *Turismo y medio ambiente: la sostenibilidad como referencia*. Ministerio de Comercio y Turismo. Madrid.
- Secretaría General de Turismo (1995): *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1996-1999*. Ministerio de Comercio y Turismo. Madrid.
- Secretaría General de Turismo (1995): *Programa turismo, desarrollo y medio ambiente: la sostenibilidad como referencia: informe final*. Secretaría General de Turismo. Madrid.
- Secretaría General de Turismo (2000): *Plan Integral de Calidad del Turismo (PICTE)*: Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- Secretaría General de Turismo (2006): *Horizonte 2020 del Turismo Español. Documento base*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Madrid.
- Secretaría General de Turismo (2007): *Plan del Turismo Español. Horizonte 2020. Avance del Plan*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Madrid.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008): *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona.
- Velasco, M. (2004): *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Velasco, M. (2005): "Administración y política turística de 1978 a 2005". *Estudios Turísticos*, 163-164: 99-122.
- Velasco, M. (2008): "Evolución de los problemas del turismo español. La Administración General del Estado como analista y los Planes públicos como indicadores (1952-2006)". *Papers de Turisme*, 43:7-32.
- Velasco, M. (2008): "La política turista del Gobierno Central en 2009", en López, D. y Pulido, J.I. (eds.): *La actividad turística española en 2007*. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. y Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT). Jaén: 231-242.
- Velasco, M. (2010): "La política turística de la Administración Española", en López, D. y Pulido, J.I. (eds.): *La actividad turística española en 2009*. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. y Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT). Gijón: 217-229.
- VV.AA. (2003): *Turismo y sostenibilidad*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.
- VV.AA. (2001): "Historia y futuro de las políticas ambientales". *V Congreso Nacional de Medio Ambiente*. Madrid. 27 noviembre-1 diciembre 2000.
- Wildavsky, A. (1981): *The Art and Craft of Policy Analysis*. MacMillan. London.

Fecha de recepción del original: septiembre 2010
Versión final: noviembre 2010
