

ELEMENTOS PARA ORIENTAR LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA TURÍSTICA SOSTENIBLE EN LOS PARQUES NATURALES ANDALUCES

Juan Ignacio Pulido Fernández

Universidad de Jaén

RESUMEN

El turismo de naturaleza, especialmente en espacios naturales protegidos (sobre todo, parques naturales), viene experimentando un crecimiento espectacular en España, que será aún mayor en un futuro a tenor de las previsiones realizadas por la OMT para esta tipología turística. Sin embargo, actualmente, la administración ambiental (que asume las competencias de gestión de estos territorios) carece de una política de gestión turística activa de los mismos, lo que, a largo plazo, puede generar impactos negativos considerables sobre el territorio y sobre la imagen de estos espacios como destino turístico, y, consecuentemente, sobre su capacidad como factor de desarrollo regional y rural.

El objetivo de este trabajo consiste en desarrollar un procedimiento metodológico (basado en los resultados de la investigación empírica) que permita delimitar los elementos principales (fines, objetivos y estrategias) que deben guiar la formulación de una política turística (que, al fin y al cabo, no deja de ser una política sectorial de la política económica general) activa y sostenible para los espacios naturales protegidos, de manera que se garantice su potencial como instrumento de desarrollo socioeconómico y de preservación del medio ambiente. El área objeto de estudio en este trabajo son los parques naturales (figura de protección más permisiva desde el punto de vista del desarrollo) de Andalucía (que cuenta con casi el 50 por 100 de la superficie protegida bajo esta figura en toda España).

Palabras clave: política turística, desarrollo económico, sostenibilidad, parques naturales, gestión turística activa

ABSTRACT

Nature-based Tourism is intensely growing in Spain, especially in protected natural areas (mainly in natural parks). In fact, according to WTO forecasts, this increase is

Fecha de recepción: 3 de noviembre de 2006

Fecha de aceptación: 25 de abril de 2007

Área de Economía Aplicada. Universidad de Jaén. Paraje Las Lagunillas, s/n. 23071 JAÉN (España). E-mail: jipulido@ujaen.es

expected to continue. Nonetheless, environmental institutions in charge of these territories' management lack active tourism management policies. So, relevant negative impacts over these territories may be triggered in the long run to the detriment of how they are perceived as tourism destinations. Their capability to act as factors for rural regional development may consequently worsened.

Taking into consideration empirical-research results, this paper aims at building a methodology to outline key elements (aims, objectives and strategies) leading to an active sustainable tourism policy-making for protected natural areas. A branch of the economic activity being, tourism policy-making is to guarantee these territories' capabilities to foster socioeconomic development and environment preservation. The area studied in this work is the natural parks (figure of protection more permissive from the point of view of the development) of Andalusia (that counts with almost the 50 for 100 of the protected surface lower this figure in all Spain).

Key words: tourism policy, economic development, sustainability, natural parks, active tourism management.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad turística en los espacios naturales protegidos españoles se encuentra en clara expansión, con una tendencia a la consolidación, tanto desde el punto de vista de la estructura empresarial como por el continuado incremento en el número de visitantes, a la vez que aumenta la concienciación de amplias capas de la sociedad por la conservación de este tipo de parajes. En opinión de la literatura especializada, no se trata de una moda pasajera, sino de un fenómeno consolidado en otros países desarrollados, que en España empieza a adquirir una cierta entidad y que aún irá a más. De hecho, según estadísticas del World Resources Institute¹, el turismo de naturaleza crece a nivel mundial a tasas muy superiores (entre un 10 y un 30 por 100 anual) a la media de crecimiento de la actividad turística en general (4,3 por 100 anual), siendo previsible que se mantenga esta tendencia en los próximos años².

A ello hay que añadir, como señalan Gómez-Limón *et al.* (2000), el tremendo dinamismo que se ha producido en las dos últimas décadas respecto a la declaración de áreas protegidas, consecuencia no solamente de una decisión política sino también de una necesidad social. Aunque, quizás, lo más llamativo es el importante cambio producido respecto al reconocimiento y valoración de una relación positiva entre determinado tipo de turismo y la garantía de pervivencia de los valores naturales del espacio en el que aquel se desarrolla.

En todo este proceso, la de parque natural se ha convertido en la figura de protección clave de la red española de espacios naturales protegidos, tanto por el volumen de superficie protegida (con un 64,19 por 100 del total de territorio protegido en España en 2005³) como por tratarse de la figura más permisiva para el diseño de estrategias de

1 Wearing y Neil (2000).

2 OMT (2002).

3 Múgica, M. et al. (2006).

desarrollo. Y, dentro de la red española, es Andalucía, con 24 parques naturales (casi el 43 por 100 de la superficie protegida bajo esta figura en toda España), la que cuenta con un mayor porcentaje de territorio protegido, convirtiéndose en una región privilegiada para la práctica de todo tipo de actividades de ocio ligadas con la naturaleza, como demuestra el crecimiento continuo de los flujos de visitantes que reciben la mayoría de los parques naturales andaluces. De ahí que se haya elegido esta Comunidad Autónoma como marco territorial en el que aplicar el análisis objeto de este trabajo.

Andalucía cuenta con 150 espacios protegidos bajo distintas figuras legales, con una superficie terrestre total de 1.693.347,28 hectáreas (el 19,40 por 100 de la superficie autonómica), lo que supone una aportación al conjunto del territorio protegido en España del 32,75 por 100. La magnitud de la red andaluza de espacios naturales protegidos se explica, en gran medida, por la importancia de la figura de parque natural, con un total de 1.422.948 hectáreas (el 84 por 100 del total). Por tanto, los parques naturales andaluces no sólo se convierten en el principal referente del modelo andaluz de protección y gestión de espacios naturales, sino que tienen un extraordinario significado en la reciente expansión de la red española de espacios protegidos (Mulero, 2001). Este hecho puede justificarse por dos motivos: i) la enorme dimensión territorial de estos espacios protegidos en Andalucía, que contribuye en gran medida al crecimiento del territorio protegido bajo esta figura en el conjunto de España, y ii) el valor demostrativo que sobre el conjunto del país ha ejercido una red de parques naturales como la andaluza, pionera en una concepción flexible y positiva de la protección de estos espacios, que pretende —aunque aún esté lejos de conseguirlo—, desde un principio, superar la dicotomía tradicional entre conservación y desarrollo, aunando ambas estrategias en torno a un modelo de estímulo de la actividad económica de los territorios protegidos.

Sin embargo, la red de parques naturales andaluces conforma un conjunto territorial no homogéneo, tanto por sus características como por los niveles de desarrollo económico de su entorno (especialmente patente, por ejemplo, en las diferencias entre los parques naturales de zonas rurales de montaña y los parques naturales de zonas litorales). La declaración de los parques naturales andaluces no parece responder a criterios de racionalidad y uniformidad respecto a la extensión y a las características de los mismos, por lo que resulta difícil generalizar su concepción como instrumentos de ecodesarrollo y revulsivo socioeconómico para áreas deprimidas. A este respecto, hay que recordar que la superficie de los parques naturales andaluces oscila entre las 3.797 hectáreas de La Breña y Marismas de Barbate y las 209.920 hectáreas de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Por tanto, existen parques naturales cuya extensión difícilmente permite su uso como instrumento de dinamización socioeconómica, mientras que los diez parques naturales que sobrepasan las 50.000 hectáreas concentran el 67 por 100 de toda la superficie protegida en Andalucía y casi el 22 por 100 de la superficie total protegida en España.

Por otro lado, no todos los parques naturales se han declarado en Andalucía con la finalidad de estimular estrategias de desarrollo sostenible, entre ellas la actividad turística. Hay territorios cuya declaración responde exclusivamente a la preservación de zonas de especial fragilidad, como las franjas litorales (Cabo de Gata-Níjar, Bahía de Cádiz o Del Estrecho). Además, la distribución de la propiedad de la tierra (sólo el 34,84 por 100 de

titularidad pública) dificulta la implementación de estas estrategias, si bien, de nuevo en este aspecto, existe una tremenda heterogeneidad.

El nivel de actividad turística de los parques naturales andaluces también es muy dispar, si bien existe un denominador común: los parques naturales en los que tradicionalmente ha existido un mayor grado de desarrollo turístico son, precisamente, los diez cuya extensión supera las 50.000 hectáreas, más el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar. Pero, incluso en éstos, indicadores como el grado de desarrollo turístico, la intensidad de uso turístico, la especialización turística o la oferta de infraestructuras, equipamientos y actividades de uso público de cada uno también son muy dispares (Pulido, 2005).

Lo que es evidente, con independencia de la intensidad, es el aumento de la demanda de uso recreativo de estos espacios, que se ha convertido en uno de los hechos más importantes que han caracterizado el proceso de transformación de las políticas de protección de la naturaleza en Andalucía y, en general, en toda España.

Este creciente nivel de demanda turística de estos espacios requiere dotarlos de instrumentos y optimizar los medios de los que disponen para garantizar la calidad de la visita, tanto en términos de satisfacción del usuario, como de conservación de los recursos que se ponen en valor turístico. Cabe recordar que son los valores del espacio natural los principales elementos de atracción de flujos turísticos, por lo que, aunque sólo fuese por una reacción puramente mercantilista, la conservación de estos valores debería ser el primer aspecto a considerar por parte de quienes se benefician de su desarrollo turístico. En consecuencia, es necesario definir una política turística que garantice una gestión sostenible de estos espacios, a la vez que favorezca su posicionamiento competitivo en los mercados, para convertirlos en auténticos destinos turísticos.

El objetivo de este trabajo consiste, precisamente, en desarrollar un procedimiento metodológico (basado en los resultados de la investigación empírica) que permita delimitar los elementos principales (fines, objetivos y estrategias) para la formulación de una política turística sostenible para los parques naturales andaluces⁴; política turística cuyo contenido deberá orientar posteriormente la definición de un modelo de planificación y gestión turística adaptable para estos espacios que garantice su capacidad como factor de desarrollo regional y, a la vez, permita maximizar los efectos positivos de la actividad turística sobre el territorio, la economía y la población local y minimizar los impactos negativos.

Para ello se han utilizado sendas bases de datos, construidas expresamente a partir de dos técnicas aplicadas también a dos grupos de expertos con características muy diferentes. La primera es el resultado de un estudio *Delphi* (cuadro 1) realizado con expertos regionales y nacionales, ampliamente conocedores de los distintos aspectos que caracterizan a los procesos de desarrollo turístico en los parques naturales andaluces y, en la mayoría de los casos, también en el resto de España. El objetivo era obtener una visión externa y presumiblemente objetiva sobre las características de estos procesos, los principales déficit y retos a los que se enfrentan y las posibles políticas a desarrollar para hacer frente con garantía de éxito a esta situación.

4 Por las razones ya expuestas, el planteamiento de esta investigación se circunscribe a la Comunidad Autónoma Andaluza, si bien la situación del resto de parques naturales españoles no es muy distinta, por lo que el procedimiento metodológico e, incluso, el modelo de gestión resultante podrían aplicarse sin dificultad a otros parques naturales, siempre teniendo en cuenta las especiales circunstancias de cada territorio.

Cuadro 1
FICHA TÉCNICA DEL MÉTODO DELPHI

Ámbito de estudio	Expertos regionales y nacionales en turismo de naturaleza, conocedores de los procesos de desarrollo turístico de los parques naturales andaluces
Tamaño de la muestra	17 cuestionarios en la primera ronda 13 cuestionarios en la segunda ronda
Fecha del trabajo empírico	Inicio: 19 de junio de 2003 Fin: 30 de agosto de 2004
Tipo de estudio	<i>Delphi</i>

Fuente: Elaboración propia.

La segunda fuente de información procede de un cuestionario dirigido a los directores-conservadores de los parques naturales andaluces (cuadro 2), que buscaba conocer la percepción de los técnicos que disponen de mayor capacidad de decisión en la gestión de estos espacios, además de otras cuestiones relativas a la actual gestión de los mismos, relacionadas con su uso turístico-recreativo. También se quiso conocer su opinión sobre la posibilidad de introducir la figura del gestor turístico, es decir, si, en general, existe un ambiente propicio —receptivo— por parte de aquellos a la introducción de planteamientos, técnicas y profesionales dedicados a la gestión turística del parque natural objeto de su competencia, o si, por el contrario, se trata de un ambiente hostil, contrario a cualquier actuación que implique el reconocimiento del creciente interés turístico y recreativo de estos espacios.

Cuadro 2
**FICHA TÉCNICA DEL CUESTIONARIO REALIZADO A DIRECTORES-
CONSERVADORES DE LOS PARQUES NATURALES ANDALUCES**

Universo de medida y ámbito de estudio	Directores-conservadores de los veinticuatro parques naturales andaluces
Tamaño de la muestra	24
Fecha del trabajo empírico	Inicio: 3 de febrero de 2004 Fin: 30 de abril de 2004
Tipo de estudio	Cuestionario estructurado enviado por correo electrónico
Error de la muestra	0%
Nivel de confianza	100%
Programa informático utilizado	SPSS para Windows, versión 11.0

Fuente: Elaboración propia.

Además, se introdujeron algunas preguntas idénticas en la primera ronda del *Delphi* y en el cuestionario realizado a los directores-conservadores a fin de valorar el grado de coincidencia o de divergencia entre ambos grupos de encuestados (unos con una visión externa, quizás más asociada a la investigación y a la planificación, y, a priori, más propensa a los procesos de desarrollo turístico; y los otros con una visión, también a priori, más subjetiva, de carácter ambientalista, incluso proteccionista, ligada a la gestión del día a día, a la toma real de decisiones que afectan al devenir del parque natural) respecto a determinados temas que se consideraban de interés para la propuesta final.

Una vez dispuesta la correspondiente base de datos, el trabajo empírico se desarrolló utilizando las siguientes variables estadísticas: media aritmética, mediana, moda, recorrido intercuartílico y desviación típica.

2. LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA: FUNCIONES, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Es en el ámbito de las políticas económicas específicas donde nace la política turística, como una política sectorial de la política económica general que pretende actuar o incidir en una parcela concreta de la esfera productiva de una economía, cual es el turismo. No obstante, como señala Monfort (2000), la política turística conserva una perspectiva de horizontalidad, en la medida en que está claramente influida por el carácter horizontal de las políticas instrumentales, que, en última instancia, condicionan sus resultados. A ello contribuyen, además, las peculiares características de la actividad turística, que la hacen especialmente receptiva a numerosas políticas de este tipo. Y, por otro lado, estas especiales características del turismo, y, sobre todo, la interrelación de éste con otras actividades económicas, explican también la interferencia mutua entre la política turística y la mayor parte del resto de políticas sectoriales, que tienen una incidencia considerable en el desarrollo del turismo.

En consecuencia, la política turística presenta dos aspectos diferenciales, que la hacen más compleja que el resto de políticas sectoriales (Bote y Marchena, 1996). El primero de estos aspectos es la multisectorialidad, que dificulta la identificación de la actividad turística como una rama de producción, al comportarse, en realidad, como una agrupación de sectores interrelacionados. El otro de los aspectos es el protagonismo determinante que tiene la Administración Pública en la configuración de la oferta turística final de los destinos, ya que una parte importante de los servicios que conforman esta oferta son de su competencia.

La intervención pública en la actividad turística se justifica, por tanto, por la incapacidad que caracteriza a las fuerzas del mercado en estas circunstancias para asegurar un desarrollo turístico acorde con los objetivos generales de la economía y la sociedad. De hecho, como afirman Bote y Marchena (1996: 296), «no existe alternativa respecto a la intervención o no del Estado en la actividad turística». Otra cosa, sin embargo, es la actitud que adopten los gobiernos respecto a esta necesidad de intervención, que, de acuerdo con Lickorish *et al.* (1991), puede ser pasiva, limitándose a la puesta en marcha de acciones que pueden afectar al turismo, pero que, en ningún caso, obedecen a un planteamiento enfocado específicamente a influir en su desarrollo; o activa, con la definición de un conjunto de actuaciones que tienen por objeto favorecer la actividad, incidiendo de manera directa sobre aquellas circunstancias que constriñen o dificultan su evolución.

Por otro lado, una actitud activa del gobierno respecto al turismo también puede enfocarse desde dos planteamientos diferentes. Uno, encaminado al establecimiento de objetivos y a la dotación de las herramientas organizacionales y legislativas necesarias para la consecución de aquellos. Y, otro, proactivo, o evolutivo, en el que el gobierno desempeña un papel determinante en el desarrollo turístico de la zona, consecuencia de la falta de voluntad del sector privado para involucrarse en la actividad turística o, incluso, de la inexistencia de este sector privado.

En definitiva, la formulación de cualquier política turística conlleva la articulación de un conjunto de estrategias, implementadas a través de planes, programas y medidas, de carácter legislativo o no, que facilitan el alcance de los objetivos o metas preestablecidos. Para su estructuración suele distinguirse entre fines objetivos y metas (Bote y Marchena, 1996: 297-298). Así, los *fines*, cuya definición corresponde al ámbito político y depende de los planteamientos ideológicos del partido en el poder y de los principios fundamentales de su política económica y social, se refieren al conjunto de principios u opciones de desarrollo económico que inspiran los objetivos de la política turística.

Los *objetivos*, por su parte, representan un fin deseable, convirtiéndose en una decisión sobre cualquier aspecto de la actividad turística que se desea mejorar, una vez realizado el diagnóstico que permite identificar la situación actual. Se trata, por tanto, de una cuestión de carácter técnico. Existen diferentes tipos de objetivos, según se trate de países emisores o receptores, desarrollados o en desarrollo, etc. Por otro lado, estos objetivos pueden ser económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos, etc. Sancho (1998: 170) señala que el objetivo de cualquier política turística no puede ser exclusivamente promocional, ni tan genérico que pudiera ser asumido por toda política económica.

Por otro lado, las *metas* son objetivos cuantificados, para lo que previamente se requiere la realización de previsiones, en un proceso de ajuste que tiene como finalidad conseguir la coherencia de los fines deseables y los recursos materiales y humanos disponibles para su consecución. En este proceso se considera indispensable la participación de todas las partes interesadas, de manera que se consiga el consenso necesario para garantizar la operatividad de la política turística formulada.

Para la consecución de los objetivos y las metas, la política turística identifica, define y selecciona un conjunto de planes, que, a su vez, pueden desarrollarse a través de *programas* y subprogramas, cada uno de los cuales incluirá un conjunto de acciones concretas a desarrollar para la puesta en funcionamiento del programa. La clasificación de estos programas dependerá de la estructuración de cada política turística. Y, finalmente, para cada una de las *acciones* que incorpora un programa deberá especificarse su contenido, cuantificar los recursos materiales y humanos necesarios para su implementación, las fuentes de financiación y las fórmulas y agentes involucrados en su puesta en marcha y gestión.

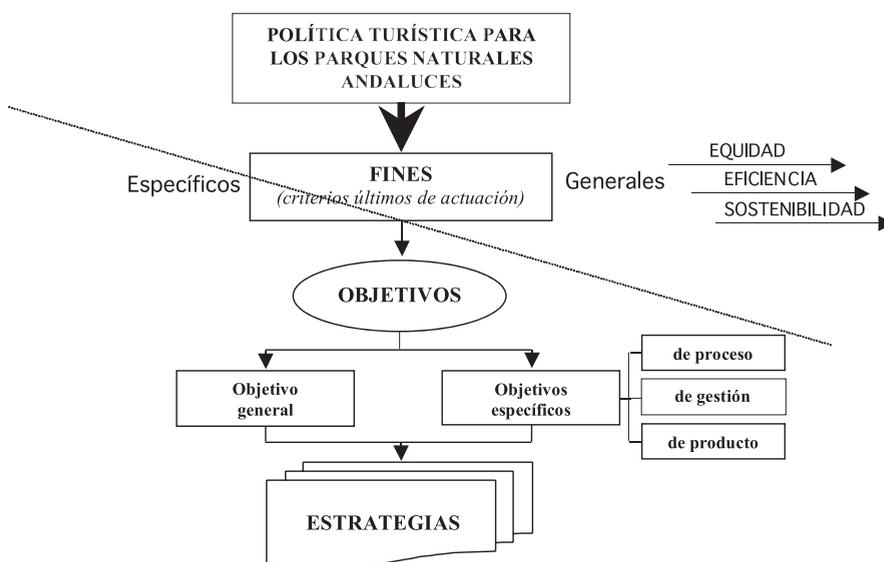
3. ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA TURÍSTICA EN LOS PARQUES NATURALES ANDALUCES

Este trabajo se plantea que el gobierno andaluz debe asumir una función proactiva en el desarrollo turístico de los parques naturales, encaminada a: i) instrumentar medidas que resalten aspectos, o corrijan carencias, que condicionan la capacidad competitiva de

esta tipología turística en esta Comunidad Autónoma; ii) incidir con mayor intensidad en aquellos factores que contribuyen a aumentar la rentabilidad económica y social de la actividad turística en estos espacios, mejorando con ello la calidad de vida de la comunidad local; y iii) garantizar un desarrollo turístico, no sólo respetuoso con el entorno ambiental, cultural y social en el que se desarrolla, sino que, además, contribuya a su preservación e, incluso, a su mejora o regeneración.

A partir de este planteamiento inicial, seguidamente (ver figura 1) se identifican los elementos (fines, objetivos y estrategias) que permitirán orientar la formulación de la política turística para los parques naturales de Andalucía, de acuerdo con los resultados obtenidos en la explotación de las bases de datos diseñadas.

Figura 1
ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA TURÍSTICA PARA LOS PARQUES NATURALES ANDALUCES



Fuente: Elaboración propia.

3.1. Fines

Como ya se ha señalado, la delimitación de los fines (o criterios últimos de actuación) compete al ámbito político, por lo que, en este caso concreto, será al gobierno andaluz a quien corresponda la fijación de los fines de la política turística aplicada a los parques naturales. No obstante, dado el objeto de este trabajo, se ha procedido a identificar los fines que deberían guiar la política turística andaluza respecto a los parques naturales. Éstos son el resultado del proceso de diagnóstico realizado a través del consenso entre el grupo de expertos *Delphi* y de la situación dibujada por los directores-conservadores en el cuestionario realizado al efecto.

Los fines que se proponen para la política turística andaluza en los parques naturales son los siguientes:

1. El convencimiento de que la sostenibilidad no consiste en mantener los recursos naturales intactos, sino que implica hacer un uso eficiente de los mismos, siendo necesario introducir todos los costes y beneficios en que la sociedad incurre.
2. El reconocimiento de que el desarrollo turístico sostenible de estos espacios pasa por consolidar un flujo continuo de turistas (que no necesariamente de excursionistas) a lo largo del año, evitando comportamientos estacionales y crecimientos espectaculares que desborden los niveles críticos de capacidad de acogida.
3. La confianza en la repercusión del turismo como instrumento de dinamización social y económica de los municipios que forman parte del área de influencia de los parques naturales andaluces y, como consecuencia, en la importancia que una política turística activa puede tener en la distribución interterritorial de la renta.
4. La apuesta por un desarrollo turístico de los parques naturales andaluces que: i) contribuya a la preservación de los recursos de estos espacios y ii) a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes; iii) favorezca el uso educativo de la naturaleza, mejorando la sensibilización ambiental de visitantes y residentes y garantizando el respeto y fomento de los principios esenciales de la sostenibilidad; y iv) convierta al turismo de naturaleza en un segmento estratégico y competitivo, lo que, a su vez, coadyuvará la competitividad del conjunto de Andalucía como destino turístico.
5. La difusión de una nueva filosofía de planificación y gestión turística de los parques naturales andaluces, basada en la participación activa de todas las partes interesadas y en la adaptación continua de objetivos y medios para la consecución de un desarrollo turístico sostenible.
6. El compromiso con la paulatina autofinanciación de la gestión turística de los parques naturales andaluces, lo que implica, a su vez, la obligación de descentralización en la gestión de los recursos económicos de los mismos.

3.2. Objetivos

La consecución de estos fines requiere su concreción en un conjunto de objetivos, que deben estar expresados de manera específica y evaluable, de forma que sirvan de guía para la toma de decisiones sobre las políticas a desarrollar, así como sobre los niveles, tipos y volúmenes de desarrollo turístico que se admiten en cada espacio y sobre las infraestructuras e instalaciones turísticas más convenientes para responder a estas circunstancias. No obstante, hay que tener en cuenta que, en un primer momento, estos objetivos deben fijarse de manera provisional, ya que su elección final dependerá del consenso alcanzado entre los diferentes agentes involucrados en el proceso.

Se ha optado por identificar un doble nivel de objetivos, que debe convertirse en el marco ideal para la asunción compartida de responsabilidades en la gestión activa del turismo en estos espacios por parte de las administraciones, los operadores turísticos, la comunidad local y los visitantes, y para la potenciación de las oportunidades económicas que puede ofrecer la actividad turística.

3.2.1. *Objetivo general*

El objetivo general recoge las principales aspiraciones de la política turística andaluza para los parques naturales, obtenidas como resultado del proceso de investigación y ordenadas de forma consistente. La propuesta se inclina por el siguiente contenido:

Implantar una nueva filosofía de planificación y gestión turística, activa, sostenible y adaptable, de los parques naturales andaluces, que garantice un uso eficiente de sus recursos, asegurando, a su vez, su preservación; que favorezca el uso educativo de la naturaleza, mejorando la sensibilización ambiental de las partes interesadas y su implicación con los principios esenciales de la sostenibilidad; que asegure un volumen creciente de ingresos en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes y de la progresiva autofinanciación de la propia gestión turística de estos espacios; y que potencie la capacidad competitiva y de diferenciación de este segmento del turismo andaluz, mejorando su posicionamiento en los mercados.

3.2.2. *Objetivos específicos*

Para la consecución de este objetivo general, se plantean, a su vez, un conjunto de objetivos específicos, que, al fin y al cabo, no son más que declaraciones más explícitas de lo que debe lograrse para alcanzar los fines de la política turística. Los objetivos que podrían considerarse, de acuerdo con los resultados de este trabajo, pueden clasificarse en tres grandes grupos: objetivos de proceso, objetivos de gestión y objetivos de producto.

Objetivos de proceso

- Reorientar el actual proceso de desarrollo turístico de los parques naturales andaluces, de manera que se garantice un respeto escrupuloso por sus valores ambientales, culturales y sociales y por los principios de sostenibilidad en la planificación y gestión turística de los mismos.
- Aumentar la sensibilidad y conciencia ambiental de visitantes y residentes, especialmente en este último caso, de los responsables políticos locales, sobre quienes recae una parte importante de la toma de decisiones en los parques naturales andaluces.
- Impulsar la implantación de estrategias que favorezcan un papel activo del turismo en la mejora de la calidad de vida, la renta y el empleo de la población residente en estos espacios y sus áreas de influencia y que contribuyan a la solidaridad interterritorial.
- Mejorar la coordinación entre las administraciones ambiental y turística, y entre éstas y el resto de partes interesadas, estableciendo criterios y objetivos claros, perfectamente observables y cuantificables que permitan alcanzar una gestión turística sostenible de estos espacios y una mayor eficiencia en la gestión de planes y programas.

Objetivos de gestión

- Conocer los impactos positivos y negativos del desarrollo de la actividad turística en los parques naturales andaluces y mejorar la capacidad de reacción ante los posibles cambios que ésta pueda generar.
- Mejorar el conocimiento de la demanda real y potencial de uso turístico-recreativo de estos espacios, favoreciendo una respuesta adecuada a las expectativas y necesidades de este tipo de turistas.
- Orientar la red de equipamientos de uso público como instrumento de gestión turística de los parques naturales y herramienta para la mejora de la calidad de vida de la experiencia turística, garantizando la consecución del trinomio diversificación-educación-sensibilización.
- Garantizar un volumen creciente de ingresos a través del turismo de naturaleza, que asegure la permanencia de esta política turística y del modelo de gestión de los parques naturales que la misma requiere, superando las dificultades de financiación a las que se enfrentaría si depende exclusivamente del presupuesto público.
- Implantar la figura del «ente gestor turístico», encargado de una planificación y gestión turística activa del parque natural, asegurando la aplicación de la política turística diseñada.

Objetivos de producto

- Reorganizar el proceso productivo turístico, favoreciendo la integración del conjunto de agentes que participan, a través de fórmulas de cooperación y/o asociacionismo, y la articulación del producto turístico de naturaleza.
- Fomentar la investigación e innovación en los procesos de producción turística de naturaleza, garantizando que la oferta que salga al mercado maximice la experiencia turística y, a su vez, aproveche los aspectos diferenciales del territorio andaluz, asegurando niveles elevados de satisfacción en los visitantes y realzando la imagen de los parques naturales andaluces como destino turístico.
- Mejorar los instrumentos de promoción y comercialización para garantizar un mejor acceso de la oferta turística de naturaleza a los mercados. En ese mismo sentido, es necesario favorecer la penetración de los mercados emisores extranjeros y nacionales distintos del andaluz.

Una vez definidos los objetivos, será necesario proceder a su cuantificación, de manera que sea posible diseñar actuaciones de gestión adecuadas para la consecución de los mismos y rendir cuentas sobre la eficacia (grado en que se han conseguido los objetivos) y eficiencia (costes y medios que han supuesto la consecución de los objetivos) de las estrategias adoptadas. Esto asegurará, además, la máxima coherencia entre objetivos, medidas y resultados y garantizará la viabilidad y utilidad del proceso de evaluación, permitiendo una auténtica «gestión adaptable».

3.3. Estrategias

Este apartado recoge una serie de estrategias, también fruto del trabajo realizado con la participación de los expertos *Delphi* y de los directores-conservadores, que tienen carácter holístico, es decir, que abarcan todo el destino turístico, y pretenden orientar la toma de decisiones de los agentes que participan en este proceso, así como, posteriormente, la elección de estrategias en el diseño del Plan de Gestión Turística de cada uno de los parques naturales.

Estas estrategias también se han organizado en grandes grupos: estrategias de proceso, estrategias de gestión, estrategias de producto y estrategias transversales. Para cada una de estas estrategias se han identificado los correspondientes programas con el fin de dar contenido a la política turística propuesta, aunque la limitación impuesta por la extensión de este trabajo impide entrar en un mayor grado de detalle.

A. Estrategias de proceso

A.1. Estrategia de coordinación

Uno de los principales problemas que están dificultando una gestión turística activa de los parques naturales andaluces es la descoordinación entre los distintos agentes que intervienen, en especial entre las administraciones ambiental y turística. Los propios directores-conservadores muestran un gran descontento al valorar las relaciones con la administración turística, pero también con otras administraciones, autonómicas y locales. Este déficit es aún más grave en la medida en que en el mismo parque natural se han llegado a desarrollar planes o programas por parte de diferentes administraciones, pero con objetivos similares, lo que supone una duplicidad de esfuerzos y recursos. De hecho, los directores-conservadores reconocen sus dificultades para asumir la gestión turística de estos espacios, al carecer de la formación adecuada y de criterios claros para afrontar estas funciones, por lo que la administración ambiental debería admitir cuanto antes esta carencia y facilitar un mayor protagonismo de la administración turística en la gestión turística de los parques naturales.

En definitiva, se trata de favorecer una mayor comunicación entre las distintas administraciones implicadas, y entre éstas y el resto de agentes interesados, para garantizar la confluencia de esfuerzos en la consecución de los objetivos planteados, propiciando una dinámica de fuerzas capaz de afrontar con éxito los retos a los que se enfrenta el desarrollo turístico de estos territorios.

A.2. Estrategia de participación

La participación activa de todos los agentes implicados es un elemento clave para garantizar una gestión turística sostenible. Sin embargo, del diagnóstico realizado se desprende que actualmente ésta es cuasi testimonial. Así, se producen críticas a la escasa participación en la formulación de los PORN y PRUG, o al funcionamiento y composición

de las Juntas Rectoras, que «fossilizan la participación a través de la representatividad» (López, 2004: 8).

Para que la política turística sea exitosa es preciso lograr el consenso (lo que no quiere decir unanimidad) de los diversos grupos interesados y, para eso, el proceso de adopción de decisiones, en su totalidad, debe estar diseñado de modo que los interesados contribuyan activamente en sus distintas fases y se sientan de este modo protagonistas de la política turística. Por tanto, se requiere de la implementación de un programa abierto, participativo, equitativo y visible cuyo fin debe ser la satisfacción de las necesidades específicas de participación pública de cualquiera de las partes interesadas en cualquier momento del proceso, superando la tradicional imposición por parte de los gestores de estrategias ya definidas, que pueden haber funcionado bien en otras condiciones, pero que serían rechazadas al considerarse algo impuesto. Además, por la propia metodología propuesta, basada en la negociación y permanente aportación de los distintos agentes implicados, es conveniente que esta estrategia, junto con la de coordinación, sea la primera en implementarse.

A.3. Estrategia de implicación empresarial

La consecución de un turismo sostenible no es una cuestión que competa exclusivamente al ámbito público. Las empresas, que prestan buena parte de los servicios que recibe el visitante de un parque natural, tienen una gran responsabilidad respecto a los impactos negativos del turismo, pero también tienen un papel muy importante en el éxito de la mayoría de las estrategias propuestas. A pesar de los cambios que se vienen constatando en la demanda respecto a su creciente exigencia con el compromiso medioambiental de los operadores turísticos, aún hoy, ante la disyuntiva entre solidaridad-concienciación ambiental y precio, una gran mayoría de los turistas optaría por el precio como variable de primer orden en la elección del destino de sus vacaciones. Ello induce una tendencia en la oferta a soslayar buena parte de las actuaciones necesarias para adoptar pautas de producción sostenibles, simplemente porque ello supone una inversión adicional que el cliente no valora desde el punto de vista de su incorporación al precio y, en consecuencia, afecta a su capacidad competitiva. Por otro lado, del cuestionario realizado a los directores-conservadores se desprende que el grado de implicación de los empresarios con los gestores del parque natural no es satisfactorio.

En consecuencia, hay que concienciar a las empresas de la importancia de su implicación en la gestión turística sostenible de estos espacios, a la vez que se les facilita información sobre instrumentos y actuaciones para orientar su actividad hacia la contribución a la sostenibilidad del turismo (según el diagnóstico realizado, la implantación de herramientas voluntarias por parte de las empresas que operan en los parques naturales andaluces es escasa y, además, se produce muy lentamente). Igualmente, es necesaria la definición de mecanismos prácticos para obligar a los responsables de los costes sociales y medioambientales derivados de los procesos de desarrollo turístico a asumir su responsabilidad por tal motivo.

B. Estrategias de gestión

B.1. Estrategia de ordenación del territorio

El turismo es una actividad tremendamente devoradora de espacio y presenta una asombrosa capacidad de transformación del mismo, que puede, incluso, dilapidar el atractivo turístico de cualquier zona y comprometer su futuro. Por otro lado, la actividad turística implica el empleo y gestión de recursos progresivamente más escasos (agua, energía, suelo, paisaje, atractivos naturales,...), que son compartidos, además, por otras actividades productivas, planteando el sempiterno dilema económico del uso alternativo de los recursos. Garantizar la sostenibilidad del desarrollo turístico con respecto al territorio exige, en última instancia, la planificación conjunta de la actividad turística y el territorio y, por supuesto, un mayor control sobre el planeamiento urbanístico. En este sentido, el comportamiento irresponsable de algunas administraciones locales, que han visto en el desarrollo urbanístico residencial y turístico de sus municipios una solución inmediata a sus problemas financieros, está alimentando un «círculo perverso del crecimiento ilimitado»⁵ hasta el punto de facilitar la edificación hasta extremos que sobrepasan los límites de la sostenibilidad.

Esta estrategia tiene como finalidad acometer una planificación integrada de estos espacios como destinos turísticos que permita seleccionar, desde el punto de vista urbanístico y de uso del territorio, la tipología de oferta, los modelos de implantación y sus exigencias en infraestructuras. Como señala Torres (2003: 101), «la planificación de la actividad turística es impensable sin una planificación del territorio conjunta, y una planificación territorial de un espacio con recursos turísticos requiere una previa definición de sus posibles usos». En este sentido, se plantea la necesidad de establecer instrumentos de planificación, control y gestión urbanística que consideren criterios de sostenibilidad y equilibrio entre usos turísticos y naturales, evaluando la capacidad de carga urbanística del destino, anticipándose al aumento de presión en las infraestructuras de transporte como consecuencia de la demanda turística y dimensionando los servicios públicos de abastecimiento de agua, depuración de aguas residuales y tratamiento de residuos sólidos urbanos a la población flotante turística.

B.2. Estrategia de conocimiento

Uno de los principales déficit detectados durante el diagnóstico ha sido la falta de información sobre la mayoría (por no decir todos) de los aspectos relativos al desarrollo turístico de los parques naturales andaluces. Así, por ejemplo, se carece de datos sobre la respuesta del territorio ante los impactos generados por el fenómeno turístico, sobre la incidencia real del turismo en la estructura socioeconómica y empresarial de los municipios que forman el área de influencia de los parques naturales, sobre la demanda actual de uso turístico-recreativo (cuantificación, tipologías, expectativas, nivel de satisfacción, demandas e intereses), o sobre la demanda potencial (principales mercados, destinos competidores, etc.).

5 Prats, F. (2004).

Se trata de implementar un conjunto de acciones encaminadas a mejorar el conocimiento sobre la incidencia del turismo en estos espacios, facilitando la toma de decisiones de los agentes interesados. Además, el planteamiento de un enfoque adaptativo de la política turística acrecienta aún más la importancia de esta estrategia, pues la obtención y transmisión de información acerca de la evolución y consecución de los objetivos planteados es básica para la continua adaptación del resto de estrategias e, incluso, para la reformulación de los objetivos.

B.3. Estrategia de gestión de visitantes

Una parte considerable de la frecuentación de los parques naturales andaluces se manifiesta en forma de uso recreativo (también llamado «ocio de proximidad», es decir, desplazamiento diario para la práctica de actividades de ocio en la naturaleza, pero sin pernoctación). En la actualidad, no hay diferencia entre el uso turístico y el recreativo, ni en la prestación de servicios ni en la gestión; todos son considerados visitantes que realizan actividades «turísticas» (difíciles de dissociar de lo que se considera ocio o recreación) en el interior de un espacio natural protegido. Sin embargo, no todos tienen el mismo comportamiento, ni las mismas expectativas, ni manifiestan las mismas demandas, ni, por tanto, requieren la misma atención. Por otro lado, lo que sí suele ser habitual es que todos terminen concentrándose en determinados lugares del parque natural (habitualmente, los más frecuentados), superando en determinados momentos su capacidad de acogida y poniendo en peligro, por tanto, la preservación de los recursos de esos lugares.

La solución a este grave problema viene por la puesta en marcha de una estrategia activa de gestión de visitantes, que garantice una distribución adecuada de los flujos, de acuerdo con la capacidad de acogida de los lugares del parque más visitados, con el interés y las demandas demostrados por los propios visitantes, con el tipo de actividades que se pueden realizar, o no, en un determinado lugar, con el impacto previsto que determinados grupos de visitantes pueden ocasionar en el entorno, con las épocas del año, etc. Esta estrategia guarda una estrecha relación con la estrategia de conocimiento, pues, para la adopción de la mayor parte de decisiones que requiere la gestión de visitantes, es indispensable disponer de información fiable.

B.4. Estrategia de comunicación

Del diagnóstico se deduce que, actualmente, no existen mecanismos adecuados de comunicación entre los gestores de los parques naturales y los visitantes (tampoco con el resto de agentes implicados). Como consecuencia, ni los gestores conocen las demandas de los visitantes, ni éstos disponen de información acerca de los objetivos de gestión y de la importancia de su implicación para conseguirlos. Así, ocurre que la información disponible para los visitantes no satisface sus expectativas y necesidades, y, por otro lado, en la mayoría de las ocasiones, no se adecua a la realidad del parque natural visitado, generando, finalmente, una tremenda frustración en la demanda, que se termina convirtiendo en insatisfacción y, con el paso del tiempo, en un deterioro considerable de la imagen de ese espacio natural y, por tanto, en su descrédito como destino turístico.

Una adecuada estrategia de comunicación requiere, en primer lugar, la definición de una imagen turística pública que se corresponda razonablemente con la percepción real del visitante, lo que relaciona esta estrategia con la de promoción y comercialización. En segundo lugar, necesita disponer de información detallada y rápida acerca de las motivaciones, expectativas e intereses de los visitantes del espacio protegido, a fin de poderlas satisfacer de manera adecuada, lo que relaciona esta estrategia con la de conocimiento. Y, en tercer lugar, hace falta diseñar contenidos y disponer de herramientas para canalizar hacia los visitantes (y las demás partes interesadas) un conjunto de mensajes acerca de los valores del parque natural, los objetivos de gestión y, sobre todo, la actitud que se espera de ellos para contribuir a la consecución de estos objetivos (lo que tiene mucho que ver con la estrategia de educación/interpretación/sensibilización). Además de todo ello, es necesario mejorar la información que reciben los turistas en destino acerca de recursos, actividades y oportunidades de ocio. Y, finalmente, la estrategia debe tener en cuenta también la comunicación con los propios residentes.

C. Estrategias de producto

C.1. Estrategia integrada de producto

Como reconoce la propia Secretaría General de Turismo (2004: 54), el producto turístico de naturaleza «está condicionado por la diversidad en sus posibles formas de prestación en cuanto a modalidades, calidades y motivaciones de la demanda», lo que exige una alta especialización productiva. Andalucía se encuentra en un estadio aún inferior, caracterizado por la existencia de una oferta turística dispersa y absolutamente desestructurada, un exceso de individualismo por parte de los diferentes sectores que conforman el producto y una evidente falta de interés por parte de los operadores turísticos. A esta situación cabe añadir, como evidente circunstancia negativa, la falta de homogeneidad en la conceptualización del turismo de naturaleza y el excesivo mimetismo en la generación de ofertas y en el establecimiento de precios, lo que dificulta la diferenciación, generando una oferta de categoría media que compite en los mercados bajo la única estrategia del precio.

Una estrategia integrada de producto debe abarcar tres ámbitos complementarios de actuación. Uno, relacionado con la planificación y gestión de infraestructuras y servicios aplicados al producto turístico, que comprende un conjunto de actuaciones que no están directamente vinculadas a la característica esencial del turista ni a sus motivaciones principales, pero que son fundamentales para asegurar la competitividad de la oferta turística de los parques naturales. El segundo, el de la calidad, tanto del servicio como de la experiencia turística, que debe asumirse como elemento de cualificación y diferenciación del destino. Y, en tercer lugar, los aspectos relativos al propio proceso de producción turística, es decir, a la integración de los diferentes componentes del sistema turístico en un todo homogéneo identificable como tal por el potencial consumidor y dispuesto para su introducción en las estructuras de distribución y comercialización.

C.2. Estrategia de promoción y comercialización

Andalucía, con un posicionamiento tradicional muy fuerte en la tipología de sol y playa, no es un destino turístico reconocido entre los principales emisores de turismo de naturaleza, especialmente a nivel internacional. Por otro lado, la indefinición del concepto de turismo de naturaleza y la profusión de términos promocionales contradictorios, o que tienen poco que ver con la realidad, confunde al cliente y dificulta un verdadero posicionamiento de estos destinos en el mercado. A ello hay que unir la escasa utilización, cual estrategia global de promoción y comercialización del parque natural como destino, de las TIC, en un momento en el que la mayoría de turistas de naturaleza utiliza Internet como herramienta de búsqueda de información, o la escasa promoción del turismo de naturaleza para canalizar mensajes de educación ambiental.

Por tanto, se requiere una estrategia que, aprovechando la situación de liderazgo de Andalucía y de España como destinos turísticos, refuerce la posición de los parques naturales andaluces como destinos de turismo de naturaleza, apoyándose en la singularidad y autenticidad que supone su rico patrimonio natural y en la diversidad de actividades y de paisajes que pueden disfrutarse, dada la heterogeneidad de los mismos. Esta estrategia debe basarse en un concienzudo proceso de segmentación y en un ejercicio de autocontrol de la imagen de estos espacios, que, en última instancia, debe buscar al cliente que mejor se adapta a los recursos, servicios y productos ofertados por cada parque natural, evitando generar una imagen superflua o distinta de la imagen real. Además, dada la fragilidad de los recursos y la capacidad de acogida de estos espacios, siempre es mejor determinar desde el principio el cliente objetivo (en función de su capacidad de gasto, de su interés por los valores del espacio, de su comportamiento durante la visita, de sus hábitos de consumo, etc.).

D. Estrategias transversales

D.1. Estrategia de capital humano

El cambio de filosofía en la gestión turística de los parques naturales andaluces, que implica el paso de una actitud reactiva por parte de la administración ambiental a una actitud proactiva de la que participan todos los agentes implicados en el desarrollo turístico de estos espacios, supone también una mayor exigencia en términos de disponibilidad de un capital humano capaz de dar respuesta a las nuevas necesidades. En este sentido, la implementación de la mayor parte de las estrategias que contiene la política turística que se propone exige un nivel de formación que los actuales protagonistas del desarrollo turístico en estos espacios no tienen, como ha quedado de manifiesto en el diagnóstico realizado. Los propios directores-conservadores han admitido sus carencias formativas para enfrentarse a la gestión turística de los parques naturales, pero también se ha detectado falta de personal capacitado para la gestión de flujos turísticos, falta de intérpretes para la guía de visitas especializadas, carencias formativas para el uso de las TIC (tanto en la gestión territorial como en el ámbito empresarial), falta de educadores ambientales con capacidad de transmisión de los valores del espacio natural a los visitantes, carencias para la organización de la oferta turística y su comercialización por parte de los empresarios, etc.

Esta estrategia garantizará una mejora en la capacitación técnica de los agentes implicados en el desarrollo y gestión turísticos de los parques naturales andaluces y una continua reacción ante los cambios que requiere una gestión adaptativa de los mismos. Su capacidad competitiva como destinos turísticos depende, en buena medida, de la disponibilidad de un capital humano apto para responder con solvencia a las necesidades y expectativas de los turistas que hoy visitan estos espacios, pero, sobre todo, para contribuir en el proceso de cambio hacia una gestión turística sostenible enfocada hacia un turista potencial más responsable y, consecuentemente, más exigente.

D.2. Estrategia de educación/interpretación/sensibilización

A juicio de los expertos encuestados, los visitantes de los parques naturales andaluces tienen aún una escasa «cultura» ambiental, que se traduce, a su vez, en una sensibilización muy baja hacia la preservación de sus recursos y un escaso interés por conocer y disfrutar los auténticos valores de estos espacios. En general, los visitantes llegan atraídos por valores muy genéricos y es el disfrute de su tiempo de ocio (así, tan genérica) la principal motivación de su visita. Además, la mayoría muestra comportamientos urbanos, en buena parte típicos del turismo de masas, que generan exigencias y necesidades que pueden afectar negativamente al destino.

Hay que garantizar que el parque natural se convierta en un instrumento útil de educación ambiental, aumentando la sensibilización de los visitantes y favoreciendo un desplazamiento motivacional hacia cuestiones más relacionadas con los valores intrínsecos de estos espacios. En este sentido, también se ha constatado la escasa utilización de herramientas tan importantes como la interpretación, que, además, son fundamentales en la estrategia de creación de producto, pues permiten mejorar la experiencia del visitante y, por tanto, aumentar su necesidad de permanecer en el destino.

D.3. Estrategia tecnológica

El grado de aplicación de la tecnología en la planificación y gestión, en general, de los parques naturales andaluces es muy bajo. En el caso concreto del turismo, este déficit se traduce en una continua pérdida de oportunidades para mejorar ambos aspectos y en una progresiva caída de competitividad frente a los destinos competidores donde el grado de penetración de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) es más alto. La innovación tecnológica permite hoy afrontar con éxito tradicionales vacíos en los campos de la comunicación con el turista durante su visita al parque natural, conocer su localización en tiempo real, distribuir flujos turísticos gracias a la disponibilidad de información inmediata sobre el grado de saturación de determinadas zonas, etc. Pero también las TIC son importantes herramientas para la corrección de los impactos negativos de la actividad turística, tienen un creciente protagonismo en el campo del marketing, en el de la formación, en el intercambio de información y experiencias entre gestores (incluso en tiempo real, para enfrentarse a situaciones que requieren una respuesta inmediata), o unas tremendas posibilidades para potenciar al máximo el valor de las experiencias de los turistas.

En definitiva, las TIC son ya fundamentales en la implementación de buena parte de las demás estrategias que se han planteado y, además, se están convirtiendo en una ventaja competitiva de primera magnitud. Es necesario realizar, por tanto, un considerable esfuerzo para la completa incorporación de los parques naturales a la era tecnológica, intensificando aquellas tecnologías cuyo uso pueda contribuir a conocer y reducir los impactos negativos de la actividad turística sobre el territorio y a transmitir a los visitantes los valores naturales, culturales y sociales de estos espacios.

D.4. Estrategia normativa-legal

Se han detectado también problemas de carácter legal, o normativo, como el intrusismo en determinadas prácticas, la existencia de oferta turística que no cumple la normativa vigente y, en consecuencia, merma la imagen del conjunto, el exceso de burocracia en la concesión de permisos o el excesivo celo de PORN y PRUG en cuestiones relacionadas con la conservación, en detrimento de un mayor interés por la ordenación de los aspectos relacionados con el desarrollo, especialmente, el turístico. Igualmente, se han detectado problemas en la aplicación del actual Decreto de turismo rural y turismo activo, exigente en exceso con el cumplimiento de determinados requisitos que las pequeñas empresas de turismo activo no pueden cumplir. Y, por otro lado, la implantación de la política turística que se propone, también requiere de cambios en la normativa actual, o de la regulación de aspectos hasta ahora no contemplados.

En consecuencia, se requiere un nuevo marco normativo, más adecuado a las necesidades de una gestión turística activa de los parques naturales andaluces, que apueste por el desarrollo de acciones preventivas frente a acciones coactivas, que reduzca la complejidad de las tareas administrativas y, con ello, la burocracia en la gestión, y que asegure mecanismos de control adecuados.

D.5. Estrategia de financiación

La implementación de las estrategias propuestas en este trabajo requiere de la disponibilidad de un mayor volumen de recursos económicos. Incluso actualmente, los agentes implicados en el desarrollo turístico de los parques naturales andaluces son conscientes de que la falta de recursos dificulta sobremanera la práctica de una gestión turística activa de estos territorios. Así lo manifestaron en los cuestionarios realizados tanto los directores-conservadores como los expertos *Delphi*. Ello explicaría, por ejemplo, la escasa dotación de efectivos para la guardería, o las deficiencias en la utilización de herramientas como la interpretación o la educación ambiental. Pero, por otro lado, la percepción de los expertos también muestra una escasa disposición a pagar de los visitantes por los servicios y productos que ofrecen estos espacios. Y, en este contexto, es muy criticado el comportamiento excesivamente centralista de la Consejería de Medio Ambiente.

Los esfuerzos de esta estrategia deben ir dirigidos a la consecución de dos objetivos. En primer lugar, conseguir los recursos necesarios para asegurar el éxito en la implementación de la política turística en los parques naturales andaluces y garantizar la implantación de un nuevo modelo de planificación y gestión turística en cada uno de ellos. Y, en segundo lugar,

obtener un volumen creciente de fondos para garantizar la paulatina autofinanciación de la gestión turística de estos espacios, lo que implica la implantación en los próximos años de distintos mecanismos para la obtención de ingresos.

D.6. Estrategia de implantación

La implantación de esta nueva política turística requiere cambios significativos en el actual esquema de gestión de los parques naturales andaluces. Por un lado, exige un considerable esfuerzo de sensibilización y colaboración de las diferentes administraciones con competencias en la materia, especialmente de las de ámbito municipal, pues es en él en el que convergen la mayor parte de las decisiones que afectan al proceso de desarrollo turístico de estos espacios. Por otro, los expertos encuestados se han mostrado muy críticos con el actual modelo de gestión del uso público adoptado por la Consejería de Medio Ambiente y protagonizado por la empresa pública EGMASA. Y, en este contexto, también es muy criticado el comportamiento excesivamente centralista de la Consejería de Medio Ambiente, que dispone de un presupuesto global para el conjunto de parques naturales que gestiona a través de los Servicios Centrales.

Habrà que impulsar acuerdos de colaboración con todos los agentes interesados y transmitir al conjunto de la sociedad la importancia de los cambios que exige esta nueva política. En este proceso de cambio es necesario que todos los agentes asuman los compromisos que exige una gestión turística adaptable, pero también que conozcan los beneficios que se derivan de ella, de manera que se consiga la máxima implicación de todos ellos. Aunque, quizás, el componente más importante de esta estrategia sea la definición e implantación de un modelo de planificación y gestión turística que permita trasladar al ámbito individual de los veinticuatro parques naturales las directrices que contiene esta política turística.

Por supuesto, esta estrategia está directamente relacionada con el resto, pero especialmente con las de coordinación, participación y conocimiento, que se convierten en los ejes fundamentales de toda la política turística para los parques naturales andaluces.

4. CONCLUSIONES

El análisis realizado a través del grupo de expertos *Delphi* y de los directores-conservadores de los parques naturales andaluces ha puesto de manifiesto la inexistencia de una política activa de gestión turística de estos territorios, que, como ellos mismos reconocen, está poniendo en peligro la preservación de estos espacios ante el constante aumento de flujos turísticos.

El trabajo aquí presentado ha permitido identificar los principales elementos que deberían conformar la política turística de los parques naturales andaluces, o de los de cualquier otra Comunidad Autónoma española, ya que la situación desde el punto de vista de su gestión turística es prácticamente idéntica. Los resultados obtenidos evidencian que es posible definir e implantar una política de gestión turística activa y adaptable en espacios naturales protegidos, pero también que ello requiere cambios profundos en las formas de actuar de la propia administración a la que compete su gestión, así como una nueva dinámica en la que primen los principios de cooperación, corresponsabilidad y participación.

Por otro lado, el diagnóstico ha resaltado también la existencia de importantes déficit de información respecto a la mayoría de los aspectos relacionados con el desarrollo turístico de estos territorios: incidencia en la estructura socioeconómica y empresarial, impactos sobre el medio ambiente, demanda actual y/o potencial de uso turístico-recreativo, etc. Y también se han detectado serias carencias de comunicación entre los gestores de estos territorios y el resto de agentes implicados, especialmente los propios visitantes.

Además, se reconoce la existencia de una oferta turística dispersa y absolutamente desestructurada, que adolece de los problemas propios de un proceso de desarrollo emergente, acentuados en este caso por la profusión de conceptos y términos promocionales contradictorios, que sobredimensionan las expectativas de una demanda que termina crecientemente insatisfecha al no coincidir la imagen generada y transmitida con la realidad del desarrollo turístico de cada espacio.

Todo ello requiere de una intervención activa, de una política turística adecuada, que es la que se ha tratado de delimitar en este trabajo, pero también de un volumen de financiación adecuado al nivel de intervención requerido. A este respecto, también se ha constatado la disconformidad de los visitantes de estos espacios a pagar por la mayor parte de los servicios recibidos en un parque natural y, por supuesto, su negativa a pagar entrada, en la medida en que se consideran bienes públicos de los que todos tienen derecho a disfrutar. Por tanto, en un principio, la autofinanciación es impensable en circunstancias como las actuales. Sin embargo, también es evidente que el presupuesto público es incapaz de soportar el coste de una gestión turística activa de estos espacios, máxime en una Comunidad Autónoma como la andaluza, que cuenta con un número tan alto de espacios protegidos, muchos de los cuales disponen de una creciente demanda de uso turístico-recreativo. Es obvio, por tanto, que tarde o temprano deberá plantearse la posibilidad de obtención de ingresos por otras vías distintas del presupuesto público. Por lo demás, esta situación se viene produciendo en un número cada vez mayor de sistemas nacionales de áreas protegidas en todo el mundo, existiendo ya una amplia gama de posibilidades y de experiencias de aplicación.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ, E. (1998): «Política turística», en MELLA, J. M. (Coord.): *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, AKAL Ediciones. Madrid, pp. 445-460.
- BOTE, V. y MARCHENA, M. (1996): «Política turística», en PEDREÑO, A. (Dir.): *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas. Madrid, pp. 295-326.
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2003): *La RENPA en cifras*, Consejería de Medio Ambiente, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2004): *El empleo y las actividades ecoturísticas en Andalucía*, Dirección General de Planificación, Sevilla.
- http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/documentos_tecnicos/ecoturismo/introduccion.html
- CORRALIZA, J. A. ET AL. (2002): *Los parques naturales en España: conservación y disfrute*, Fundación Alonso Martín Escudero, Madrid.

- GÓMEZ-LIMÓN, J. ET AL (2000): De la declaración a la gestión activa. Los espacios naturales protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI, Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.
- LICKORISH, L. J. ET AL (1991): *Developing tourism destinations*, Longman. Harlow.
- LÓPEZ, F. (2004): «La gestión turística de los espacios naturales», en *IX Congreso AECIT «El uso turístico de los espacios naturales»*, mimeo. <http://www.aecit.org>
- MARCHENA, M. (1993): «Desarrollo Sostenible y Espacios Protegidos: la explotación del recurso turístico», en AA. VV.: *Parques Naturales Andaluces. Conservación y Cultura*, Agencia de Medio Ambiente, Sevilla, pp. 79-89.
- MARCHENA, M. ET AL (1992): *Ocio y turismo en los parques naturales andaluces*, Dirección General de Turismo, Sevilla.
- MILL, R. CH. and MORRISON, A. M. (1992): *The tourism system: an introductory text*, Prentice Hall. New Jersey.
- MONFORT, V. M. (2000): «La política turística: una aproximación», *Cuadernos de Turismo*, 6, pp. 7-27.
- MÚGICA, M. ET AL. (2006): *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2005*, Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.
- MULERO, A. (2001): «Los espacios protegidos en Andalucía: evolución, caracterización geográfica y singularidades», *Ería*, 54-55, pp.141-158.
- MULERO, A. (2002): *La protección de espacios naturales en España*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2002): *Turismo: Panorama 2020. Volumen 7. Previsiones mundiales y perfiles de los segmentos de mercado*, Organización Mundial del Turismo. Madrid.
- PRATS, F. (2004): «Turismo y litoral: crisis, mutaciones y nuevos paradigmas», *El País Negocios*, 13 de junio de 2004, p. 8.
- PULIDO, J. I. (2000): «Ordenación, planificación y gestión del desarrollo turístico en espacios naturales protegidos: hacia un desarrollo turístico sostenible», Escuela Universitaria de Turismo, Universidad de Alcalá. Documento de Trabajo Serie A Nº 200002.
- PULIDO, J. I. (2003): «Turismo de naturaleza y sostenibilidad», *A Distancia. Monográfico «Turismo y sostenibilidad»*, 21 (1), pp. 32-46.
- 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.
- SANCHO, A. (Dir.) (1998): *Introducción al turismo*, Organización Mundial del Turismo. Madrid.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2004): *El turismo de naturaleza en España y su Plan de Impulso*, Subdirección General de Calidad e Innovación Turística, Secretaría General de Turismo. Madrid.
- TORRES, E. (2003): «Una aproximación a la sostenibilidad económica de los procesos de desarrollo turístico», en VALDÉS, L. Y PÉREZ, J. M.: *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, Fundación Universidad de Oviedo. Oviedo, pp. 95-103.
- WEARING, S. y NEIL, J. (2000): *Ecoturismo. Impacto, tendencias y posibilidades*, Editorial Síntesis. Madrid.