

LA POLÍTICA TURÍSTICA. UNA ARENA DE ACCIÓN AUTÓNOMA

María Velasco González
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El presente texto pretende profundizar en el debate sobre la naturaleza, contenidos e instrumentos de la política turística, ampliando las perspectivas científicas que trabajan sobre este asunto y tratando de mejorar el entendimiento de las decisiones públicas relacionadas con el turismo. Utilizando el Análisis de Políticas como perspectiva de análisis es posible proponer una definición de política turística operativa, enumerar cuáles son los elementos constitutivos de este tipo de acción pública y describir los instrumentos que pueden ser combinados por los decisores públicos para que, a través de la política diseñada, se alcancen los fines propuestos.

Palabras clave: análisis de políticas, política turística, instrumentos política.

Tourism policy. An autonomous policy arena

ABSTRACT

This paper aims to deepen the debate on the nature, content and instruments of tourism policy. It would be appropriate to extend the scientific perspectives that work on this issue. New points of view will enable us to better understand the decision-making process related to tourism. The Policy Analysis will be the view since we try to propose an operational definition of tourism policy, a list of constituent elements, and a set of activities that can be combined to determining policy-making strategy.

Key words: Policy analysis, tourism policy, policy-making strategy.

Fecha de recepción: 18 de abril de 2011

Fecha de aceptación: 25 de mayo de 2011

Centro de Estudios Superiores Felipe II. Universidad Complutense de Madrid.

C/ San Pascual, s/n. 28300 Aranjuez. MADRID (España). E-mail: maria.velasco@ajz.ucm.es

1. INTRODUCCIÓN

El turismo es un fenómeno relativamente joven que conlleva el desarrollo de un sector económico singular. La actividad turística, desde el punto de vista económico, sigue teniendo características especialmente atractivas: la inversión y capacitación productiva previa, necesarias para el desarrollo de un destino, resultan menos gravosas que las necesarias para otras actividades; es además una industria exportadora de primer orden con una gran capacidad de generar divisas y es un sector intensivo en empleo. Pero, ¿es el turismo sólo un sector económico?, ¿es posible circunscribir todo lo que conlleva el fenómeno turístico a los impactos económicos que genera, por muy importantes que estos sean? En nuestra opinión, y reconociendo que la dimensión económica es clave para entender las dinámicas que genera, el turismo es más que un sector de la economía.

El turismo es un fenómeno social que favorece el intercambio cultural entre los ciudadanos y supone cambios en las sociedades de acogida. También puede provocar la extensión de estereotipos negativos, la segregación cultural de los residentes locales o la saturación de la población local, con el consiguiente rechazo a la actividad (Méndez de la Muela, 2003; Antón Clavé y González Reverte, 2007; Marrero Rodríguez y González Ramallal, 2009).

Es, además, una de las actividades que más directamente condicionan el uso de los territorios y de los recursos culturales (Vera Rebollo, López Palomeque, et al. 1999). Gracias al turismo se revalorizan los recursos culturales de una sociedad, aumenta la inversión en restauración y rehabilitación de bienes culturales y se incrementa la protección de los paisajes urbanos o centros históricos (Calle Vaquero, 2001). Pero la presión turística supone un riesgo de deterioro físico para los bienes culturales (García Hernández, 2003) y de pérdida de significado simbólico por la estandarización o extensión de espacios escenificados (MacCannell, 2003).

El turismo suele ser un argumento para la conservación de los bienes naturales y la adecuación de espacios naturales para el uso y disfrute de la población local y del turista. Pero también conlleva en múltiples ocasiones la destrucción del paisaje, la urbanización en áreas naturales, el aumento de la polución, al menos en ruido y polución visual y un consumo excesivo de recursos naturales, sobre todo de agua (Eagles 2002; OMT, 2004; White *et al.*, 2006; Pulido, 2007).

No parece posible priorizar entre las dimensiones económica, social, cultural y medioambiental. Ni recomendable considerar, como punto de partida, a la política turística como un capítulo de la política económica de un país, como tampoco lo sería considerarla un capítulo de la política cultural o medioambiental. Esto reduce el enfoque del análisis y no permite explicar algunos de los problemas más persistentes que se arrastran en este ámbito de decisión pública desde los años sesenta.

Esto no significa que el análisis de la política turística no pueda abordarse desde la perspectiva económica. En ese caso la racionalidad de las políticas públicas se explica mediante la idea de los fallos de mercado en relación con los bienes públicos y entran en juego los principios de eficacia y eficiencia (Weimer y Vining, 2005). A esta perspectiva debería añadirse la politológica, en cuyo caso la racionalidad de la política se explica

mediante la idea de la legitimidad y la argumentación política y los valores que imperan son la negociación y el consenso (Majone, 1997).

Sin embargo, hasta la fecha son muy escasos los análisis de la política turística realizados desde la Ciencia Política. Esta carencia de análisis politológicos explica que en las investigaciones sobre la política turística aún no se hayan incorporado cuestiones relacionadas con el poder, con los procesos de elaboración de políticas turísticas o con los mecanismos de participación en esta arena concreta. Y que la mayor parte de los estudios partan de la perspectiva económica, considerando la política turística como un capítulo de la económica¹, o se centren en el análisis de las estructuras institucionales diseñadas o en la descripción de las acciones aprobadas por los diferentes gobiernos.

2. DIFICULTADES PARA AVANZAR EN EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

El turismo crece y se desarrolla en el mismo momento en que los Estados diversifican y amplían sus políticas. Ambas cuestiones, turismo y políticas públicas, son categorías difícilmente comparables y pertenecen a ámbitos de la realidad muy distantes y, sin embargo, ambos plantean dificultades metodológicas similares para su estudio.

2.1. La juventud y la paulatina incorporación a las comunidades científicas

El turismo se desarrolla después de la II Guerra Mundial. Se repite con monotonía que la coincidencia entre factores político-sociales, ligados al desarrollo del Estado del Bienestar, y factores tecnológicos que revolucionan el mundo de los transportes permiten explicar por qué a partir de los años cincuenta del siglo veinte el movimiento de ciudadanos que se trasladan temporalmente a lugares diferentes al de residencia habitual se convierte en un fenómeno social significativo que despierta el interés de diferentes ciencias sociales. Es a partir de entonces cuando la escala del fenómeno hace de él algo significativo. En esos momentos en occidente se están implantando el modelo de Estado del Bienestar, lo supone un crecimiento significativo de la acción pública y una paulatina diversificación de los espacios en donde se interviene a través de políticas públicas.

El turismo y las políticas turísticas son asuntos que han surgido hace poco tiempo, así que compiten por la atención de las comunidades científicas con objetos de estudio mucho más consolidados. Esta tensión se viven en el interior de todas las disciplinas en las que la incorporación de nuevos objetos de análisis genera, como poco, escaso interés. El turismo exige, además, reflexionar sobre temas que, por su naturaleza, encajan mal con las miradas disciplinares, es el caso de la gestión de destinos, la sostenibilidad o la cooperación al desarrollo; lo que hace aún más ajeno el objeto de investigación.

1 Entre la literatura científica de nuestro país podemos destacar dos trabajos que hacen un repaso a la producción existente en la materia. El artículo de Aguiló y Vich y Martorell (1996) y uno más actual de Pulido (2004) contienen las referencias bibliográficas básicas sobre este campo. Desde entonces se han publicado otros trabajos: Díaz Pérez, 2006; Barroso y Flores, 2007; o Miralbell Izard, 2010.

En el caso del Análisis de Políticas los análisis de políticas sectoriales se centraron inicialmente en las políticas que presentaban una relación más directa con el núcleo del Estado del Bienestar, esto es, con las políticas sociales y económicas. A pesar de que han transcurrido décadas y otros temas se han incorporado al acervo del análisis de políticas, existen muy pocas investigaciones sobre política turística, por lo que se carece de pensamiento crítico suficiente que permita superar la etapa de investigación inicial. Esta es una grave limitación y son varios los autores que se quejan de «*la falta de atención prestada al proceso de elaboración de las políticas turísticas, con la consecuente falta de datos comparados y estudios de casos; la falta de marcos teóricos y analíticos bien definidos, y la limitada cantidad de datos, cuantitativos y cualitativos, del fenómeno*» (Hall y Jenkins, 1995:5)².

2.2. La variedad y la necesidad de análisis desde diferentes disciplinas

Ambas categorías pueden observarse desde distintas disciplinas y la suma de todas las reflexiones enriquece el análisis resultante.

El turismo, como fenómeno de naturaleza trasversal, ha sido objeto de análisis realizados desde disciplinas muy diversas³. Entre ellas la Geografía y la Economía son las áreas con mayor tradición y, en consecuencia, han desarrollado cuerpos teóricos consolidados y coherentes. Además de estas dos grandes áreas desde la Sociología, el Derecho Administrativo, la Organización de Empresas, o la Comercialización e Investigación de Mercados se articulan propuestas de gran interés.

Esta misma diversidad la encontramos también en el ámbito de las políticas públicas. Las políticas públicas también son observadas desde distintas disciplinas e, incluso, dentro de las mismas disciplinas desde enfoques teóricos diversos. Esta realidad conlleva un cierto desorden analítico que complica la construcción de conceptos aceptados por el conjunto de la comunidad investigadora. Además, las políticas son investigadas partiendo de diferentes «niveles de análisis» (Velasco, 2007).

En primer lugar, algunos trabajos observan la relación entre las políticas públicas y el sistema político, bien considerado en conjunto o bien tomando algunos de sus elementos en concreto. El objeto de interés son los diferentes procesos que acaban cristalizando en

2 Fuera de nuestro país algunos trabajos reflexionan sobre estos asuntos. Vease Deegan, J. y D. Dineen (1997), Edgell, D. (1990, 1999), Elliott, J. (1997), Hall, C. M. (1994, 2000), Hall, C. M. y J. M. Jenkins (1995), Keller, P. (1999) o Pearce, D. G. (1996).

3 En el contexto del Libro Blanco de los Estudios de Turismo en España se detectaron que los siguientes Departamentos de la Universidad podían desarrollar investigaciones relacionadas con diferentes aspectos del turismo: Análisis Geográfico regional; Antropología Social; Áreas de ingeniería y arquitectura relacionadas con estructuras y equipamientos; Arqueología; Arquitectura y Tecnología de Computadores; Ciencia de la Computación e Inteligencia Artificial; Ciencia Política y de la Administración; Comercialización e Investigación de Mercados; Derecho Administrativo; Derecho Civil; Derecho Mercantil; Economía Aplicada; Economía Financiera y Contabilidad; Estadística e Investigación Operativa; Filologías correspondientes; Fundamentos del Análisis Económico; Geografía Física; Geografía Humana; Historia Contemporánea; Historia del Arte; Historia e Instituciones Económicas; Lenguajes y Sistemas Informáticos; Nutrición y Bromatología; Organización de Empresas; Psicología Social; Sociología; Tecnología de Alimentos; Traducción e Interpretación y Urbanística y Ordenación del Territorio.

políticas públicas determinadas. Por lo general estas investigaciones toman una política específica como punto de partida, pero esta sólo es un ejemplo que sirve al objetivo más genérico de la reflexión. Ese nivel lo denominaremos *nivel macro* y en el encontramos trabajos sobre la relación entre las funciones del Estado y las políticas públicas (Lowi, 1972), la relación entre entornos institucionales diversos y políticas públicas resultantes (Scharpf, 1997); o los procesos de cambio de las políticas vinculados al funcionamiento general de los sistemas políticos (Hecló and Wildavsky 1974; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Jones y Baumgartner, 2005; Wilson, 2006), etc.

En el otro extremo, en el que vamos a llamar el *nivel micro*, estarían aquellos trabajos que se centran en la observación y análisis de alguno de los elementos que son considerados como los componentes clave cualquier política pública. Son análisis centrados en la cuestión de cómo se definen los problemas; en el análisis de las decisiones y los procesos de su adopción en la observación de los procesos de implantación de las acciones acordadas, o en la evaluación de las políticas públicas (en general, véase Subirats *et al.*, 2008).

Entre estos dos niveles pueden situarse aquellos análisis que se centran en una política pública concreta. Tratarían, en palabras de Hogwood y Gunn (1991), de profundizar en el estudio de *la génesis y desarrollo de políticas concretas*, ocupándose de la investigación de las dinámicas y contenidos de una arena política particular. Estos estudios se corresponderían en nuestra propuesta de clasificación a lo que podríamos denominar un nivel *meso*. Son análisis sobre políticas sectoriales concretas y, según los asuntos, encontramos un menor o menor desarrollo.

2.3. La pertinencia, frente a la dificultad para consensuar definiciones

Tanto el turismo como las políticas públicas son actividades difíciles de definir. Si nos preguntamos qué es el turismo, la respuesta no es sencilla. Esta dificultad está relacionada con los problemas para establecer los límites del hecho turístico. La definición más extendida parte del sujeto que realiza la actividad, el turista, y determina que el turismo es el conjunto de *«las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros motivos»* (Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, 1993). Turismo sería, por tanto, lo que hacen los turistas. Esta definición tiene un objetivo claro: construir estadísticas que permitan realizar comparación entre países. Esto ha resultado de una utilidad enorme para conocer datos sobre el hecho turístico, pero no sirve para cualquier investigación (Velasco, 2004).

Junto a la definición estadística encontramos decenas de propuestas. Muchas tratan de captar la totalidad de las relaciones e impactos que genera el turismo. Es innegable la naturaleza polifacética del turismo y el hecho de que cada uno de los aspectos que lo componen mantiene relaciones esenciales con el resto. Pero lo importante, en relación con las investigaciones, no es tanto construir una definición panóptica del turismo, sino definiciones que tengan sentido para cada una de las disciplinas que se acercan a analizar del fenómeno y que les permitan avanzar en el conocimiento parcial del mismo.

Este problema se ha reducido en aquellas disciplinas que han trabajado sobre este hecho de manera sostenida en el tiempo y que cuentan con un sedimento de conocimiento

turístico formado por los resultados acumulados en los análisis anteriores. En la economía encontramos un buen ejemplo: el problema metodológico de cómo separar para su observación el sector turístico de otros sectores económicos con los que está profundamente interconectado se soluciona mediante la elaboración de un modelo teórico que permite integrar piezas de información económica dispersas y obtener así una idea global del peso económico del turismo en el conjunto de la economía de un país. Nos referimos a las reflexiones que están detrás de las cuentas satélites del turismo. Otras disciplinas, sin embargo, no cuentan con un sedimento previo del que partir.

3. CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS

Es posible considerar que la política turística es una arena con dinámicas diferenciadas, con un estilo propio y con claves singulares que la diferencian de otras arenas políticas. Basadas en reflexiones de trabajos anteriores proponemos tres conceptos básicos: (1) los elementos constitutivos de la política turística (2) una definición de política turística que posibilite avanzar en un análisis singular de la misma y (3) un conjunto de instrumentos que son utilizados por los decisores públicos para la construcción de cada una de las políticas turísticas concretas.

Estos conceptos pretenden ser un punto de partida para análisis de políticas turísticas singulares y para análisis comparados entre diferentes políticas turísticas.

3.1. Las falsas políticas turísticas. Elementos necesarios para considerar que existe política turística

Todos, o casi todos, los gobiernos, de todos los niveles, afirman tener una política turística. Todos hablan de la importancia del sector (durante los periodos electorales y en los periodos de gobierno). Muchos adoptan decisiones aisladas en relación con el turismo, básicamente relacionadas con promoción. Pero sólo algunos, lo que les sorprendería, tienen una política turística.

La existencia o no de una política turística no depende de la voluntad del decisor público. Depende de que en la acción que observamos podamos localizar los siguientes elementos constitutivos⁴:

1. Una política turística es un cauce de acción intencionadamente coherente. El conjunto debe ser articulado y relacionado, es decir es necesario que exista una concepción común de referencia, una idea de qué es el turismo, cuáles son los dilemas que enfrenta y cómo debe desarrollarse globalmente. Las decisiones únicas no constituyen una política, ni la suma de decisiones aisladas que afectan tangencialmente al turismo pero no hayan sido diseñadas para este espacio⁵.

4 Meny y Thoenig (1992); Parsons (1995); Knoepfel (2008).

5 Esta es la principal razón para que nos opongamos abiertamente al presupuesto teórico de que existe una política turística específica y una general (que estaría compuesta e todas aquellas acciones que se implantan en otros ámbitos políticos pero que afectan al turismo).

2. El diseño de las acciones debe estar apoyado por la previsión de recursos asociados a ellas, considerando la idea de recurso en un sentido amplio. Un indicador claro es que la política tenga asociado un presupuesto suficiente y que éste se ejecute, aunque en los procesos de implantación se modifique o reduzca. Las declaraciones políticas no son una política. Es necesario superar la voluntad política expresada y dar comienzo la puesta en marcha de lo previsto para poder hablar de una política pública.
3. El actor público, o los actores públicos, deben actuar en el ámbito territorial de su competencia. Esto supone incorporar el elemento de legitimidad democrática y no empece para que la política sea el resultado de la acción conjunta de varios autores legítimos actuando en colaboración o, incluso, de actores públicos que interactúan con actores privados amparados por un acuerdo que permite extender la legitimidad a estos.
4. Deben existir objetivos y acciones concretos que permitan conocer las metas que se proponen alcanzar en un plazo determinado. Un ensayo sobre la situación del turismo en un espacio y una declaración de intenciones no son una política turística. Una propuesta de ideas vagas y objetivos generales no permitirá la posterior implantación de programas, ni ningún tipo de evaluación de lo realizado.
5. El programa de actuaciones debe tener una vocación de intervención global en el turismo. Con esto queremos decir que la política turística debe relacionarse con los distintos fenómenos y relaciones que genera el turismo. La política turística debe considerar los diferentes actores, productos, impactos, etc. Un programa centrado en una tipología concreta de turismo o en un subsector específico no sería una política. Aunque esto no significa que un gobierno no pudiera impulsar una política turística a través de varios programas concretos que cubrieran todos los ámbitos.

3.2. Una definición de política turística

Siempre que enfrentamos el problema de encontrar una definición de turismo que nos permitiera trabajar sobre la política turística optamos por la elaborada por McIntosh y Goeldner: «*El turismo puede ser definido como el conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes*» (McIntosh y Goeldner, 1984; recogida también en Hall y Jenkins, 1995).

Esta elección se basa en las siguientes razones.

- a. No utiliza como punto de partida al sujeto que realiza la actividad, por lo que no necesita detallar ninguna de las características ni del mismo, ni de la acción que realiza (duración de la estancia, motivación del viaje o lugar de alojamiento, entre otras).
- b. Parte de la imagen de un hecho dinámico y centra la atención en las relaciones que se da entre fenómenos y actores, lo que remite a cualquiera de las metáforas articulares, en especial la idea de red, de amplio uso en todas las Ciencias Sociales en la actualidad.

- c. Utiliza un concepto amplio de actores implicados: consumidor turista, sector económico privado, sector público y sociedad receptora del fenómeno, haciendo a todos partícipes del resultado final.
- d. Es una definición que supera las perspectivas disciplinares tradicionales, permitiendo considerar todas las facetas que determinan la gramática básica del turismo.

Además de una definición de turismo que resulte útil para observar la política diseñada para dicho objeto, necesitamos una definición de política pública. También encontramos en este ámbito definiciones muy diversas, construidas para los distintos tipos de análisis que se realizan. Utilizaremos en este caso una definición de política pública que considera a esta un «*programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado*» (Meny y Thoenig, 1989:130), a la que sumaremos el matiz de que los actores podrán ser «*públicos y a veces no públicos —con recursos, nexos e intereses institucionales variables—*» (Knoepfel, 2008:38).

Las razones de haber elegido esta definición son también varias.

- a. No hace referencia a una de las ideas más recurrentes en el análisis de políticas: el problema social o el conflicto. Para los politólogos las políticas tienen siempre un factor detonador que suele calificarse de «problema». Pero los gobiernos intervienen en el turismo cuando el fenómeno es percibido como un espacio de oportunidad; aunque más tarde aparezca el conflicto, como en cualquier espacio de acción colectiva.
- b. Incorpora la imagen de un conjunto de acciones, lo que supone que una política pública es más que una acción concreta.
- c. El liderazgo de la política pública puede ser ejercicio por uno o por varios actores y, en algunos casos, con la colaboración de actores no públicos. Lo que supera la imagen de que la política turística debe ser el resultado de la acción de un solo actor y propone que pueda ser el resultado de la interacción entre varios.

Siguiendo con el razonamiento, este programa de acción propio trataría de influir de alguna manera en los «*fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes*».

Por lo que el ámbito sustantivo de la política turística serán las relaciones que se producen entre los actores del sistema turístico para fomentar y gestionar la estancia ocasional de ciudadanos en espacios de su competencia

Y la política turística será el **conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.**

3.3. Los instrumentos para la política turística

Si observamos distintas políticas turísticas encontramos que algunos elementos se repiten de manera sistemática, aunque aparezcan combinados de manera diversa. Su análisis

sistemático nos permite agruparlos en seis categorías diferenciadas: instrumentos organizativos, instrumentos programáticos, instrumentos normativos o de ordenación del sector, instrumentos financieros, instrumentos de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación. La descripción detallada de cada uno de ellos se ha realizado en trabajos anteriores (Velasco, 2004, 2007), pero señalaremos las características principales de cada uno de ellos.

3.3.1. Instrumentos organizativos

El entramado institucional es un elemento clave en cualquier política pública. Encontramos tres tipos de organizaciones al servicio de la política turística.

- (a) Las *estructuras político administrativas tradicionales* que serían las organizaciones públicas con competencias en turismo en sus respectivos espacios territoriales. Son aquellos órganos de la administración tradicional que se dedican al turismo, se rigen por derecho público y suelen tener a su servicio a funcionarios — Ministerios o Secretarías de Estado, Consejerías de Turismo, Concejalías...—. Junto a estas encontramos otras instituciones que buscan establecer espacios de trabajo conjuntos entre actores públicos que intervienen en turismo desde diferentes áreas (caso de las Comisiones Interministeriales) o entre agentes públicos de distintos niveles competenciales (como por ejemplo, las Conferencias Sectoriales o, en el caso de que existan, las Mesas de Directores).
- (b) Las *estructuras ejecutivas*⁶ dependientes, tanto orgánica, como funcional o financieramente, de las anteriores organizaciones. Son organismos públicos autónomos, semi-públicos o privados, reconocidos por un gobierno como el órgano competente en algún ámbito concreto de la política turística. En este caso son organizaciones diseñadas para apoyar las decisiones de política turística en ámbitos que, por su naturaleza, requieren de instrumentos más dinámicos. Además de los tradicionales entes dedicados a la promoción, existen otros ejemplos, como organismos dedicados a aumentar la calidad o encargados del desarrollo de TICs para el sector.
- (c) Las *estructuras de cooperación público - privada* son las organizaciones menos desarrolladas, si pensamos en ellas en el contexto de la idea de gobernanza. Aunque existen ya experiencias interesantes y significativas de órganos que reúnen a agentes públicos y privados, son todavía muy singulares. Son organizaciones formalmente independientes que, sin embargo, asumen responsabilidades semejantes a las que hasta ahora ha tenido los decisores públicos. Tienen diseños institucionales muy diferentes según el ámbito de actuación (FEMP, 2008).

6 Es la distinción tradicional de la OMT entre las *National Tourism Administration* o NTAs y las *National Tourism Organization* o NTOs. Sobre estas últimas aclara que *un ejemplo fundamental son las Organizaciones Nacionales de Turismo (también denominadas Oficinas Nacionales de Turismo), que se definen como: organismo autónomo público, semi-público o privado, creado o reconocido por el Estado como el órgano competente a escala nacional para la promoción, y en algunos casos marketing, para atraer el turismo internacional (OMT, 1996).*

Cuadro 1
CLASIFICACIÓN DE DIFERENTES INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS

		INDEPENDIENTES	DEPENDIENTES JURÍDICA, ORGÁNICA O FUNCIONALMENTE DE OTRAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS
NATURALEZA	PÚBLICA	ORGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS TRADICIONALES	ÓRGANOS EJECUTIVOS (OBJETIVOS CONCRETOS)
		ÓRGANOS DE COORDINACIÓN	
	MIXTA		INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN PÚBLICO - PRIVADO
	PRIVADA		EMPRESAS PÚBLICAS

Fuente: Elaboración propia.

3.3.2. Instrumentos programáticos

Los planes y programas elaborados para un territorio concreto o destino son un elemento central de cualquier política turística.

Un plan sería el conjunto ordenado de acciones y programas que contiene el proyecto político que, para un sector y un espacio, tiene un gobierno determinado. El plan contiene el referente básico y las ideas que liderarán la acción pública en materia de turismo durante un periodo concreto. Conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. Los planes son un elemento clave en el análisis de las políticas turísticas y encierran cuestiones de gran interés (Velasco, 2004).

- a) Contienen la argumentación básica de los decisores públicos sobre el porqué un gobierno interviene y sobre el cómo pretende hacerlo. Por lo que se convierten en el instrumento de comunicación de la acción pública, elemento básico en un modelo de Estado en donde la acción de los poderes públicos ha de argumentarse (Majone, 1989).
- b) Permiten inferir la idea básica que el gobierno tiene del turismo, la filosofía de acción y los valores que presidirán las actuaciones que se implantarán. En un plan se expresan los «marcos conceptuales» o formas de seleccionar, organizar, interpretar y dotar de sentido a realidades complejas que comparten los principales agentes públicos y privados del ámbito de referencia (Rein y Schön, 1993:146), es decir, la forma de entender el turismo, sus componentes esenciales, sus problemas, los que tienen solución y los que no. Un plan encierra una realidad compleja de ideas, valores y creencias.

- c) El plan es también un compromiso entre el sector público, el sector privado y los ciudadanos. Es la concreción en un documento de un pacto ideal entre las partes y, como necesita generar consenso, precisa la adhesión intelectual tanto de los analistas, como de los destinatarios finales del mismo.

En algunas ocasiones se opta por una actuación general con un menor grado de detalle y en otras se enfoca un asunto específico centrándose en los pormenores. En este segundo tipo de acción también se determinan unos objetivos, se identifican instrumentos para alcanzarlos y se dota de recursos. En esta ocasión el esfuerzo se centra en un solo asunto de los múltiples que componen la realidad turística. Los planes de modernización hotelera, a pesar de su nombre, eran programas centrados exclusivamente en la reforma de las estructuras de alojamiento envejecidas; el plan para el turismo cultural o idiomático, concentra sus esfuerzos en una sola tipología del turismo...

Consideraremos este tipo de acción como un programa. La relación entre un plan y un programa es de escala, *«pero la articulación de la acción pública en políticas concretas no es matemática y está condicionada por la propia evolución de los problemas, las ideas y los valores»* (Velasco, 2007). Así que no es imprescindible la existencia de un plan para que exista una política, siempre y cuando el objetivo de abordar las distintas dimensiones del turismo se cumpla a través de programas específicos diversos.

3.3.3. Instrumentos normativos o de ordenación

Es frecuente que las políticas públicas recurran a los instrumentos normativos. Una de las funciones claves de los Estados es la producción de las normas que regulan diferentes aspectos de las sociedades. Definiremos los instrumentos normativos como cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa⁷. Tiene precisamente en su carácter vinculante el rasgo más característico. De hecho, los decisores, en cualquier política pública, han de determinar qué objetivos han de ser alcanzados recurriendo al uso de instrumentos de aplicación obligatoria y cuáles pueden serlo mediante el uso de otros instrumentos de carácter voluntario ligados a la idea de fomento o promoción (Velasco, 2004).

No sólo las leyes o reglamentos son ejemplos típicos, también los estándares de cumplimiento obligatorio (propios de políticas medioambientales o de prestación de servicios, en su caso) podrían considerarse dentro de esta categoría.

3.3.4. Instrumentos financieros

Estos son, por el contrario, instrumentos que no se imponen, sino que tratan de impulsar un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en

7 A la hora de sistematizar información sobre la actividad ordenadora en un determinado ámbito, no sería correcto considerar dentro de esta categoría los actos normativos cuyo fin sea la puesta en marcha de cualquiera de los otros instrumentos especificados (por ejemplo, no se considera instrumento normativo las órdenes ministeriales que regulan una línea de crédito, o los reales decretos que modifican un instrumento organizativo, ya que, en estos casos, estamos ante una exigencia formal para la legitimación de un instrumento político que puede encuadrarse en otra de las categorías). De otro modo, la práctica totalidad de las acciones públicas podrían ser consideradas instrumentos normativos.

el apoyo o fomento de ciertas actividades. Los instrumentos financieros son diferentes tipos de estímulos económicos cuyo objeto es apoyar con recursos directos a la iniciativa privada o del tercer sector. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones... El instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística.

3.3.5. Instrumentos de mejora del conocimiento

La complejidad de nuestras sociedades actuales hace que, en casi todos los ámbitos de trabajo concreto, se demande de los gobiernos un papel activo en la acumulación de conocimiento y de información y en la articulación de acciones de formación o distribución de aquel (Velasco, 2007).

La política turística siempre ha defendido la necesidad de generar datos relevantes sobre el turismo, la importancia de que se realicen investigaciones en este campo y la voluntad de ser un actor relevante en la construcción de conocimiento turístico. Es una afirmación puramente retórica en la mayoría de los casos, aunque no la única que encontramos en los planes destinados al turismo.

Lo cierto es que el apoyo a la investigación básica y aplicada del turismo y la distribución de información a todos aquellos agentes que, por su tamaño o posición, no pueden tener acceso a ella, debería de ser una de las funciones más importantes a asumir por los gobiernos de hoy.

Consideraremos que estamos ante instrumentos de mejora y difusión de conocimientos cuando los planes o programas se centren en potenciar la I+D+I, en generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones o en distribuir formación sobre cuestiones relacionadas con la política pública concreta.

3.3.6. Instrumentos de comunicación

Otra de las funciones que los gobiernos asumen con mayor frecuencia es la de aprovechar su posición de liderazgo social para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores. Dentro del sector turístico siempre se instó al gobierno para que hiciera campañas de comunicación que concienciaran sobre la importancia del turismo en nuestro país y mejoraran la percepción social del fenómeno y de la industria.

4. CONCLUSIONES PROVISIONALES

a. Sobre la necesidad de fortalecer el análisis de la política turística desde la perspectiva politológica

En nuestra opinión la política turística es un ámbito de trabajo sustantivo. Creemos que si se parte de la idea de que la política turística es un capítulo de una política económica mayor se dejan fuera algunas dimensiones de los problemas que son parte nuclear del turismo.

Esto no significa que no sea posible sumar las aportaciones realizadas desde diferentes perspectivas disciplinares. Al contrario, creemos que posiciones iniciales dispares permitirán un mejor conocimiento de los contenidos y dinámicas de la arena política concreta que tiene como objeto el turismo.

Para ello sería necesario que se consolidara una línea de investigación sobre turismo desde la Ciencia Política, disciplina desde la cual se han realizado muy pocos trabajos hasta la fecha. Los resultados de estas investigaciones enriquecerían las reflexiones que existen hoy.

b. Sobre una definición de política turística útil para ampliar la perspectiva utilizada hasta la fecha

Es posible construir una definición de política turística que amplíe los límites analíticos y permita una mejor comprensión de la acción pública en este campo. Para ello es necesario, por un lado, apoyarse en una definición de turismo que tome como punto de partida una imagen dinámica y reticular del fenómeno y, por otro, utilizar una definición de política pública operativa y que contenga los elementos mínimos que caracterizan este tipo de acción específica.

Nuestra propuesta es definir la política turística como el conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.

c. Sobre los elementos constitutivos de una política turística

Una política pública es una serie de decisiones o acciones que responden a una naturaleza específica. Ni todo lo que hacen los gobiernos son políticas públicas, ni todas las políticas públicas que se definen como tales lo son.

Una política turística para ser tal tiene que poder ser reconocida como un conjunto de acciones coherentes entre sí o, al menos, con vocación de coherencia; debe superar el ámbito de la mera intención política y materializarse en un programa de acciones reales que conlleven la utilización de recursos públicos; debe ser liderada por actores legítimos dentro del ámbito de sus competencias, lo que no quiere decir que deba ser exclusivamente impulsada e implantada por actores de naturaleza pública; una política turística debe describir acciones que superen el nivel de reflexión teórica y propongan cauces de intervención concreta; por último, la política turística debe considerar en el diseño de las acciones el conjunto de fenómenos y sus relaciones que confluyen en el hecho turístico.

d. Sobre los principales instrumentos de la política turística

Encontramos seis categorías diferenciadas de instrumentos que pueden ser utilizados por los decisores públicos para impulsar una política turística: instrumentos organizativos, instrumentos programáticos, instrumentos normativos o de ordenación del sector,

instrumentos financieros, instrumentos de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación.

No todos tienen por qué ser utilizados, ni porque de usados al mismo tiempo, aunque de las conclusiones de otros análisis parece que la combinación de varios suele ser más fructífera que el empleo de sólo algunos de ellos. Esto se explica porque cada instrumento tiene un carácter peculiar y está relacionado con un objetivo específico que puede ser perseguido por un gobierno a través de la política turística.

Cuadro 2
INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

	CARÁCTER	OBJETO
<i>Instrumentos organizativos</i>	Vinculante para la administración	Auto-organización
<i>Planes generales</i>	Programático	Impulso y planificación
<i>Programas</i>	Voluntario para los afectados	Impulso y planificación de área concreta de la política
<i>Instrumentos normativos</i>	Vinculante	Regulación y ordenación
<i>Instrumentos financieros</i>	Voluntario para los afectados	Fomento
<i>Instrumentos de mejora del conocimiento</i>	Voluntario	Difusión de formación e información
<i>Instrumentos de comunicación</i>	Simbólico	Difusión de valores

Elaboración propia, Velasco 2007.

Estas categorías pretenden ser una herramienta, basada en la reflexión metodológica, para aquellos investigadores interesados en analizar los contenidos de la política. Proveen de un esquema que permite iniciar más rápidamente la recogida de información sobre una política concreta desde una perspectiva descriptiva similar a los estudios de caso. Sería de interés que, en investigaciones posteriores, diferentes políticas turísticas fueran observadas desde estas mismas categorías para realizar un estudio comparativo. Eso será el objeto de un próximo trabajo.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ PÉREZ, E. y G. A. VICH I MARTORELL (1996): «La investigación en el ámbito de la política turística», *Estudios Turísticos*, n° 129, pp. 23-35.
- ÁLVAREZ SOUSA, A. (1994): *El ocio turístico en las sociedades industriales avanzadas*. Barcelona. Ed. Bosch.
- ANTON CLAVÉ, A. y GONZÁLEZ REVERTE, F. (Eds.) (2007): *A propósito del turismo*. Barcelona. Universitat Oberta de Catalunya.

- BARROSO M. y FLORES, D. (2007): «La política turística como parte de la política económica», *Revista de Análisis Turístico*, nº 4, pp. 4-21.
- CALLE VAQUERO, M. DE LA (2001). *La ciudad histórica como destino turístico*. Barcelona. Ariel.
- DALLEN, T. y WALL, G. (2000): *Tourism and Political Boundaries*. London, Routledge.
- DEEGAN, J. y DINEEN, D. (1997): *Tourism Policy & Performance*.
- DÍAZ PÉREZ, F. (Coord.) (2006): *Política Turística: La competitividad y sostenibilidad de los destinos*. Valencia. Ed. Tirant lo Blanch.
- EAGLES, P. (2002): *Tourism in national parks and protected area: planning and management*. Wallingford. CABI Pub.
- EDGEELL, D. (1990): *International Tourism Policy*. New York, Vanoststrand Reinhold.
- EDGEELL, D. L. (1999): *Tourism policy: the next millenium*. Champaig, Il., Sagamore.
- ELLIOTT, J. (1997): *Tourism Politics and Public Sector Management*. New York, Routledge.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2008): *Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas*. [Elaborado por ROS Development & Planning, S.L.]. Madrid. FEMP / Secretaría General de Turismo.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2003): *Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- HALL, C. M. (1994): *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. London, Belhaven Press.
- HALL, C. M. (2000): *Tourism planning. Policies, processes and relationships*. Essex, Prentice.
- HALL, C. M. y JENKINS, J.M. (1995): *Tourism and Public Policy*. London, Routledge.
- HARTLEY, K. y HOOPER, N. (1990): *Tourism policy, market failure and public choice. The Tourism Research into the 1900s*, Durham.
- HECLO, H. y WILDAVSKY, A. (1974): *The Private Government of Public Money*. London, Macmillan.
- HENRY, I. P. (1993): *The Politics of Leisure Policy*. Basingstoke, MacMillan.
- HOGWOOD, B. W. y GUNN, L.A. (1991): *Policy Analisis for the Real World*. London. Oxford University Press.
- KELLER, P. (1999): *Futured-oriented tourism policy: Strategic areas of inquiry*. 49th Congress AIEST.
- KELLER, P. (1999): «La politique internationales du tourisme au tournat du millénaire.» *Revue de Tourisme* nº 1, pp. 2-13.
- KLOSTERS, M. (1984): «The Deficiencies of Tourism Science Without Political Science- Comment on Richter.» *Annals of Tourism Research* vol. 11, pp. 610-612.
- LOWI, J. T. (1972): «Four Systems of Politics, Policy and Choices.» *Public Administration Review* 32: 298-310.
- MACINTOSH, R.W. y GOELDNER. CH. (1990): *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. New York, Wiley & Sons.
- MAJONE, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.

- MARRERO RODRÍGUEZ, J.R y GONZÁLEZ RAMALLAL, M. (Dirs.) (2009): *Manual de Sociología del Ocio Turístico*, SEPTEM. Oviedo.
- MÉNDEZ DE LA MUELA, G. (2003): en A. Rubio Gil (Ed.). *Sociología del turismo*. Barcelona. Ariel.
- MÉNY, I. y THOENIG, J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- MIRALBELL IZARD, O. (Coord.) (2010): *Gestión Pública del Turismo*. Barcelona. Ed. Universitat Oberta de Catalunya.
- MONFORT MIR, V. (2000): «La política turística: una aproximación». *Cuadernos de Turismo*, n° 6, pp. 7-27.
- NEL-LO ANDREU, M. y PÉREZ ALBERT, Y. (2007): «La política turística en Panamá. Resultados y perspectivas». *Cuadernos de Turismo*, n° 20, pp. 199-221.
- NORTON, P. (1993). *Does Parliament matter?* London, Harvester Wheatsheaf.
- OMT (2004): *Indicators of sustainable development for tourism destinations: a guidebook*. Madrid. World Tourism Organization.
- OMT (1996): *Towards New Forms of Public-Private Partnership. The Changing role , Structure and Activities of the National Tourism Administrations*. Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- PEARCE, D. G. (1996): «Regional tourist organizations in Spain: emergence, policies and consequences.» *Tourism Economics*, vol. 2 (2), pp. 119-136.
- PEARCE, D. G. (1997): «Tourism and the autonomous communities in Spain.» *Annals of Tourism Research*, vol. 24 (1), pp. 156-177.
- PULIDO FERNÁNDEZ, J. I. (2004): «Referencias básicas para el análisis de la política turística en España.» *Quaderns de Política Econòmica*, n° 7, pp. 1-8.
- PULIDO FERNÁNDEZ, J. I. (2007): «Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces». *Cuadernos de Turismo*, n° 19, pp. 167-188.
- REIN, M. y SCHÖN, D. (1993). Reframing policy discourse. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. F. Fischer y J. Forester. London, Duke University Press/ UCL Press.
- SCHARPF, F. W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., Y VARONNE, F. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Ariel.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004): *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2007): «Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis». VIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Septiembre 2007. Valencia.
- VELASCO GONZÁLEZ, 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*, n° 43, pp. 7-32.
- VERA REBOLLO, F., F. LÓPEZ PALOMEQUE, ET AL. (1999): *Análisis territorial del turismo*. Barcelona. Ariel.

- VV.AA. (2004): *Título de Grado en Turismo*. Madrid, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
- WEIMER, D. y VINING, A. (2005): *Policy Analysis: Concepts and Practices*, Prentice Hall.
- WHITE V., MCCRUM G., BLACKSTOCK K.L., SCOTT A. (2006): *Indicators and sustainable tourism literature review*. The Macaulay Institute. Craigiebuckler, Aberdeen..

