

**Elaborando un plan de política turística:  
consideraciones metodológicas**

**[3]**

**\*Eduardo Fayos-Solà**

Ulysses Foundation para el Conocimiento en Turismo.

**\*\*Laura Fuentes Moraleda**

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

**\*\*\*Ana Isabel Muñoz Mazón**

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

**Resumen**

La política turística y la gobernanza son dos áreas teórico-prácticas de máxima relevancia contemporánea para los Estados, las regiones y los destinos turísticos. Sin embargo, todavía hoy no se ha definido –y menos adoptado– un marco conceptual común ni por las Naciones Unidas o la Unión Europea ni por otras instituciones. Consecuentemente, son aún mayoría los países europeos que, incluyendo la actividad turística en sus competencias, carecen de planes explícitos y coherentes en materia de acción pública en turismo. En un contexto tal, este artículo estudia los conceptos y procesos relacionados con la elaboración de un plan de política turística y su implementación, y muestra, después, los resultados de una investigación realizada entre los responsables de las políticas públicas de turismo de 45 Estados pertenecientes a la “Región Europa” de la Organización Mundial de Turismo de las Naciones Unidas. Este acercamiento a la teoría y práctica de la política turística pretende aportar una metodología innovadora pero homogénea y coherente con otras políticas públicas sectoriales y transversales. El uso de esta metodología permitiría trabajar en un ámbito conceptual común, incrementando el conocimiento sistemático de las actividades turísticas y optimizando sus operaciones y resultados también desde el ángulo de la acción colectiva.

**Palabras clave**

Política Turística, Libro Verde, Libro Blanco, Plan de Política Turística, Programas de Política Turística, Gobernanza de la Política Turística.

**Abstract**

Tourism policy and tourism governance have become a key area for Public Administration theory and practice. In the context of a rapid growth of tourism, they should have evolved from a set of improvised ad hoc actions to a much more structured and operative system of objectives, means and ways. However, as of today, there is not yet a broadly accepted framework for tourism policy and governance. Neither the United Nations specialized agencies, nor other relevant organizations at global or national level have proposed and promoted such a framework. This alone underlines the importance, even the urgency, of contributing to tourism policy theory and practice, and specifically of building a structured body of knowledge for public policy design and implementation concerning tourism. In such framework, this paper analyzes firstly the set-up of concepts and processes relating to establishing and operating a tourism policy plan. Then it summarizes the results of a research project to find out the theoretical and practical realities of tourism policy in 45 States of the United Nations “Europe Region”. The paper thus intends to contribute a systematic methodology for tourism policy and governance, innovative but nonetheless aligned with other sectoral and transversal public policies.

**Keywords**

Tourism Policy, Green Book, White Book, Tourism Policy Plan, Tourism Policy Programmes, Tourism Governance.

## **1. Introducción**

El auge de la actividad turística en las últimas décadas ha ocasionado multitud de impactos en contextos como el económico, el ambiental, el social y el cultural, entre otros. Si bien el sector privado ha tenido por lo general el protagonismo de la actividad turística, han sido las Administraciones públicas quienes han ido introduciendo paulatinamente medidas específicas de control, promoción, regulación y ordenación del turismo. Ello ha ido conformando estructuras e instrumentos de política turística.

El estudio de la política turística tiene relevancia por varias razones. Para Hall (1999) es importante su análisis (i) para entender su alcance e impactos, (ii) para aportar información acerca de la solución a problemas reales y (iii) para entender los intereses y valores inmersos en los procesos de política y planificación. Sin embargo, la política turística no sería tan relevante si sus beneficios afectarían únicamente a algunos pocos países, o si el turismo fuese un sistema cerrado donde los impactos de *shocks* externos, incluyendo crisis y desastres, fuesen menores (Scott, 2011).

Los gobiernos se interesan en el turismo por sus impactos sobre las magnitudes económicas, sociales y ambientales, así como por los efectos indirectos en otras industrias. Optimizar esto último requiere cooperación con diferentes administraciones y gobiernos, que tienen competencias y capacidad de actuar sobre otras actividades económicas como el conocimiento y la innovación, la industria, la agricultura, la seguridad, la salud y los intercambios internacionales entre otras muchas.

Si bien la literatura de los últimos años ha iniciado el desarrollo de un cuerpo científico en torno a la política turística, (Ambroise 2010, en Scott 2011) todavía existen importantes carencias en cuanto a la homogeneización de su concepto, objetivos, instrumentos, actuaciones precisas o indicadores de control. Es notoria en especial la ausencia de un marco de conceptos, buenas prácticas, indicadores, estándares voluntarios, normas e incluso leyes que

puedan guiar la política sectorial y transversal de tantas y tantas administraciones a nivel internacional, estatal, regional y local como son las que ejercen competencias, con frecuencia amplias, en turismo. Los organismos de las Naciones Unidas han desarrollado durante décadas importantes proyectos con componente turismo, tanto relacionados con metas transversales de desarrollo sostenible --recogidas ahora en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (United Nations, 2006)-- como otros de alcance *micro* enfocados a la competitividad de la actividad turística en lugares concretos. Asimismo, la Unión Europea ha asumido por fin la importancia e interés de avanzar en la creación de un marco europeo para la política turística (Tajani, 2010). Adicionalmente, y como se recoge *infra*, la mayor parte de las Administraciones competentes de países europeos --dentro y fuera del ámbito comunitario-- requieren ese marco de política turística y están dispuestas a contribuir a ello en el seno de la Unión Europea o de las Naciones Unidas.

### **1.1. El concepto de política turística**

El concepto de política turística ha sido interpretado de manera heterogénea por distintos autores. Scott (2011) proporciona una interesante relación de definiciones procedentes de distintos académicos y disciplinas. Gran parte de las mismas coinciden en que la política turística implica la toma de decisiones de gobierno, ya sea referentes al proceso de adopción o a los resultados esperados. También una gran mayoría inciden en que la política turística, como parte de la política pública, implica algo más que simplemente “lo que hacen los gobiernos en materia de turismo” (Hall 2000 en Scott 2011).

Para Velasco (2011, p960) la política turística incide sobre 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». Así, el ámbito sustantivo de la política turística serían las relaciones que se producen entre los actores del sistema turístico.

De este modo, más formalmente, la política turística es 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 (Velasco, 2011). Según esta autora, los tres elementos básicos de una política turística comprenden: (i) las variables constitutivas de esa política turística (ii) una definición de política turística que posibilite avanzar en un análisis singular de la misma y (iii) un conjunto de instrumentos que puedan ser utilizados por los decisores públicos para la construcción de cada uno de los programas turísticos concretos de esa política. Así, una metodología que contribuya a acotar y precisar estos elementos es de vital importancia. Una metodología capaz de asesorar a los tomadores de decisiones sobre cómo elaborar planes de política turística que logren cubrir todos los aspectos señalados. Y, más allá, que ayude también a diseñar e implantar los nuevos principios de la política turística en red, la gobernanza, y la cooperación para el desarrollo apoyada en turismo.

Dicho esto, hay que entender como parte de la política turística todas aquellas decisiones públicas (inclusive público-privadas) que se adoptan con la intención de intervenir en el sector turístico, directa o indirectamente, con objetivos meramente sectoriales o bien transversales/globales, considerando en todo caso, qué decisiones en otros ámbitos competenciales del Estado y por parte de otros actores tendrán también influencia en este sector.

Aún más allá, la política turística es el conjunto de acciones sistémicas que llevan a cabo las Administraciones públicas a todo nivel así como los demás agentes políticos, económicos y sociales con el objetivo de alcanzar unos fines previamente establecidos respecto a los procesos que se refieren al análisis, atracción, recepción y evaluación de los flujos de personas y económicos en un sistema turístico o destino. Lógicamente, estas acciones

han de estar consensuadas o mayoritariamente coordinadas por todos los grupos de interés, de manera que se apliquen los principios fundamentales de la gobernanza y el trabajo en red.

En definitiva, el objeto de la política turística es la ordenación y desarrollo resiliente del turismo de forma coordinada por las distintas Administraciones, el sector privado y la sociedad civil, para la mejora de las condiciones sociales, culturales, ambientales y económicas de todos los actores de un sistema o destino turístico. Para la ejecución de una política turística, el Gobierno precisa disponer de ciertas variables sobre las que pueda actuar con eficiencia, denominadas *instrumentos*. En política turística éstos pueden ser económicos o regulatorios. La puesta en funcionamiento específica de un instrumento (y en ocasiones paquete de instrumentos) suele denominarse *medida*. Estas medidas pueden englobar una o varias *acciones*. Así, el proceso de elaboración de un plan de política turística parte necesariamente de la consideración de una metodología clara cuyo contenido pueda adaptarse a diferentes contextos y situaciones.

### **1.2. Política Turística y Gobernanza. Un nuevo paradigma de trabajo.**

Hace más de 20 años, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo propuso, en un catálogo de requisitos para un desarrollo sostenible, la necesidad de contar con un sistema político que asegurase la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones. Se constataba así, en cierta oposición dialéctica con el coetáneo Consenso de Washington, la propuesta explícita de un nuevo paradigma político en el que el gobierno no puede actuar solo, y en el que el éxito depende de estrategias adoptadas por consenso o mayoría y de una coordinación de *medidas y acciones* entre la sociedad civil, las empresas y los gobiernos (WCED, 1987).

En este ámbito de transformación de las funciones y capacidades del Estado aparece el término *gobernanza* cuyo análisis ha sido fruto de

investigaciones procedentes de dos perspectivas distintas. Por un lado es definida como el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. En este caso, el régimen político, la transparencia pública y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza (Whittingham, 2002). Esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan instituciones y mecanismos prioritarios que dirijan a la sociedad, y adjudica al Estado su jefatura.

Por otro lado, existe una visión de la *gobernanza* como sistema de procesos macro-sociales de gestión participativa, liderados por instituciones de inclusión social y no de extracción de valores añadidos por la sociedad, y donde el gobierno es un actor principal, pero no único ni predominante (Acemoglu y Robinson, 2012). Es un hecho que, desde la década de los ochenta, las estructuras y los procesos de gestión pública han sufrido una transformación importante como consecuencia de la incorporación de la teoría del caos y la complejidad (Faulkner y Russell, 1997; 2001; McKercher, 1999) así como las teorías de sistemas y de redes e interpretaciones del desarrollo económico desde perspectivas institucionales o de capital social (Fuentes y Muñoz, 2004; Fuentes, 2009; Muñoz, 2008; Muñoz, 2009). En multitud de países han sido criticadas las formas de gobiernos tradicionales centradas en los componentes burocráticos de gestión, por lo que las nuevas alternativas de políticas en red han devenido una opción útil para la acción en la planificación turística.

Este nuevo marco conceptual y de práctica resulta de gran utilidad a los nuevos estudios de política turística que están desarrollándose en torno a lo que se denomina *Tourism Policy Networks* (política turística de redes), gobernanza turística y cooperación y colaboración para la toma de decisiones en turismo (Baggio y Scott, 2007; Blackshaw y Long, 1998; Borzel, 1998; Bramwell y Lane, 1999; Bramwell y Sharman, 1999; Copp y Ivy, 2001; Dredge 2004; 2005; 2006a, 2006b; 2000b; Fayos-Solà y Pedro 2001; Fayos-Solà, Muñoz y Fuentes, 2011a; 2011b;

Fuentes y Muñoz, 2004; Francés, 2002; Gibson, Lynch y Morrison, 2005; Hall, 1999, 2000a; Halme 2001; Muñoz y Fuentes, 2007; Muñoz, 2008;2009; Paulovich, 2002; Pforr, 2006; Pearce, 1992; Pavlovich, 2002; Pforr 2006; Rhodes, 1997; Saxena 2005; Selin, 1999; Selin y Beason, 1991; Selin Chavez 1995; Scott, Cooper y Baggio, 2008; Stokowski, 1994; Tinsley y Lynch 2001; Tyler y Dinan 2000; Velasco, 2010; 2011).

Las políticas en red se forman a través de un conjunto de relaciones sociales formales e informales que fomentan acciones de colaboración entre el gobierno, la industria y la sociedad civil. Este tratamiento se beneficia de un contexto distinto para entender la política turística y acercarla a las redes que funcionan en los sistemas. Algunos de los asuntos que en etapas anteriores eran considerados responsabilidad exclusiva del gobierno se caracterizan ahora por ser competencia de una compleja red de relaciones entre intereses públicos y privados, donde la cooperación pro-activa de los agentes es indispensable. En definitiva, las teorías de política en red posibilitan una mayor eficacia y eficiencia en el funcionamiento de sistemas como el turístico (Dredge y Pforr, 2008; Muñoz, 2009; OMT, 2001).

Sin embargo, la literatura se ha centrado en mayor medida en el análisis de las estructuras de sistemas turísticos concretos dejando de lado la evaluación de las implicaciones de las redes para la gestión pública y gobernanza en turismo (Dredge, 2006). La cuestión es cuáles son los procesos por los que habría que pasar para definir e implementar actuaciones en estos marcos concretos de referencia.

Además, el creciente número de agentes involucrados en los sistemas turísticos, la superación de visiones individualistas e idearios económicos neoclásicos --junto con la aplicación de teorías como la de complejidad o la de sistemas- han forzado a los gobiernos a adaptar sus políticas a los intereses de públicos muy heterogéneos (Fuentes y Muñoz, 2004). En este contexto, los procesos de toma de decisiones han de partir de estructuras metodológicas comunes

que faciliten el proceso de elaboración de planes de política turística al tiempo que proporcionan mecanismos muy flexibles, capaces de adaptar en cada momento los programas y medidas a situaciones cambiantes.

Algunos autores como Farrell and Twining-Ward (2004), Kerr, Barron and Wood (2001), Pforr (2005) y Russell and Faulkner (1999) argumentan que los estudios de política turística se han llevado a cabo fundamentalmente desde paradigmas racionales. Así, entienden que estas aproximaciones son excesivamente reduccionistas y olvidan el carácter dinámico del sector turístico lo que hace que no provean de herramientas útiles para el análisis (Stevenson, Airey y Miller, 2008). Surge de nuevo la idea de utilizar las políticas turísticas de redes como alternativa óptima. Sin embargo, estas aproximaciones se centran en los contextos sociales en los que las políticas están inmersas, y analizan las relaciones dejando de lado detalles acerca de técnicas, instrumentos o métodos para la elaboración de planes. Para Stevenson, Airey y Miller (2008) el estudio de la planificación y la política turística supera el proceso de preparación de un plan de política turística. Es fácil concluir que la literatura académica presenta un déficit importante en este aspecto metodológico. Subsanan ese déficit es algo de gran importancia para los tomadores de decisiones, tanto públicos como privados.

Es necesario por tanto proceder a investigaciones teórico-prácticas que aporten una metodología clara y un cuerpo de trabajo que facilite a los *partícipes relevantes* la elaboración e implementación de planes de política turística. Sabido es que estos procesos han de adaptarse a las diferentes realidades de países y regiones, y por ello es importante que los diferentes agentes decisores establezcan cuáles son los puntos de referencia a tener en cuenta en el marco de un plan de política turística. La existencia de una política turística no debe subordinarse a la voluntad de una única autoridad pública pues depende de que ya en la propuesta puedan incluirse elementos como (i) un cauce de acción intencionadamente coherente; (ii)

una previsión de recursos asociada a las acciones a acometer; (iii) una coordinación de competencias institucionales y territoriales, (iv) objetivos y programas concretos que permitan conocer las metas que se propone alcanzar en un plazo determinado y la eficiencia en el uso de recursos; y (v) que el programa de actuaciones tenga una vocación de intervención global en el turismo y de usar éste como instrumento en políticas transversales de largo alcance (Velasco, 2011).

## **2. Elaboración de un plan de política turística: propuesta metodológica**

Los procesos de política turística, tal y como señalan los estudios e investigaciones referenciados, han de incorporar (i) la capacidad continuada de análisis y diagnóstico de entornos y contextos complejos y cambiantes; (ii) el conocimiento de los instrumentos disponibles para las políticas públicas y especialmente la turística, conocimiento previo al enunciado de estrategias y desarrollos programáticos (Fayos-Solà, 1994;1996); y (iii) las habilidades organizativas y políticas referidas a la puesta en marcha y/o funcionamiento de instituciones participativas (y las redes de agentes necesarias para ello), i.e.: de gobernanza aplicada al turismo. Esto supone obviamente que muchas de las estrategias públicas referidas al turismo que se presentan en países europeos adolecen, ya en su concepción, de parcialidad en su tratamiento de esta política sectorial. Los planes de política turística deberían atenerse a una metodología que cubriera totalmente los aspectos arriba reseñados.

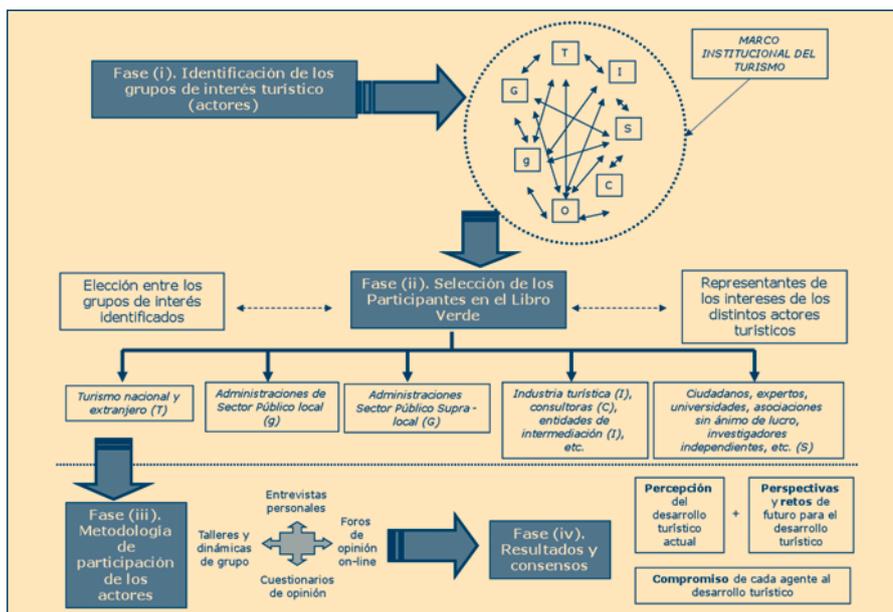
Es cierto sin embargo que se han comenzado a dar pasos en pos de esa metodología más completa y estandarizada. Así, los términos de *Libro Verde* y *Libro Blanco* van siendo crecientemente utilizados en el contexto del lanzamiento de políticas públicas referidas al turismo, creándose, de este modo, una práctica de análisis, diagnóstico de la actividad turística y de participación de los agentes en la formulación de objetivos, estrategias, programas, actuaciones, e instituciones e instrumentos de acción y control.

**2.1. Concepto de Libro Verde**

Cuando se plantea la elaboración de un plan de política turística en una nación, región o destino turístico, es muy importante la participación de todos los agentes de ese entorno institucional desde las primeras fases. Existen beneficios potenciales en dicha colaboración, como evitar el coste de resolución de conflictos entre agentes en el largo plazo, o asegurar que las relaciones de colaboración están más legitimadas políticamente –y por tanto facilitan/abaratan los acuerdos-- si otorgan a los tomadores de decisiones, desde un principio, una mayor capacidad de influir en las decisiones que les afectan. También se considera que una colaboración más fluida mejora la coordinación de las políticas y sus acciones relacionadas y promueve una mejor consideración de los impactos de la actividad turística (Bramwell y Sharman, 1999; 2000). Esta colaboración también añade valor por medio de la acumulación de conocimiento y capacidades de los agentes del destino. En este sentido, un *Libro Verde de Política Turística* profundiza en lo que se denomina “inteligencia colectiva de un destino turístico”, esto es, el análisis, contrastación y articulación de conocimientos y experiencias --y las resultantes visiones de futuro de los diferentes actores

Así, lógicamente, la primera fase en la elaboración de un plan de política turística es la preparación de un Libro Verde que, utilizado en el proceso de formulación del plan, constituye una reflexión conjunta sobre el desarrollo turístico, protagonizado por y destinado a los distintos grupos de interés involucrados en el mismo (sector público, sector privado y sociedad civil). Un Libro Verde de Política Turística, en el sentido aquí tratado, es resultado de consultas y debates entre las partes interesadas, con el objetivo fundamental de promover la participación de todos los agentes en el análisis situacional del turismo de una región, y en una primera evaluación de los objetivos a alcanzar y el mapa de las estrategias potenciales. Esta fase se realiza idealmente en el contexto de lo que Rawls (1971) denominó “el velo de la ignorancia”, cuando los diferentes agentes no son todavía conscientes de las ventajas e inconvenientes para ellos de fijar diversos objetivos y estrategias y pueden por tanto adoptar posturas más altruistas en la maximización del interés colectivo. La figura 1 muestra los diferentes pasos que los responsables públicos han de seguir para elaborar un Libro Verde de Política Turística.

**Figura 1. Elaborando un Libro Verde en Política Turística**



Fuente: Elaboración propia.

En la primera etapa y, dada la relevancia de los grupos que se seleccionen para desarrollar el Libro Verde, es fundamental asegurar la heterogeneidad de los actores con el objeto de obtener la máxima y más variada información al respecto de las percepciones y opiniones de los mismos. En este sentido, habrían de estar representados los diferentes grupos de agentes del sector público y de la industria privada junto con representantes de la sociedad civil que puedan aportar distintas visiones acerca del fenómeno turístico en la región (Fayos-Solà, García y Moreda, 2002; Fayos-Solà, Muñoz y Fuentes, 2011). Así, tal y como muestra la figura 1 habrían de ser los representantes de estos grupos de interés los que se incorporasen al proceso de consulta y elaboración de un Libro Verde.

Cada uno de los grupos de actores que compone un destino turístico manifiesta sus propios intereses por lo que, a través de diversos métodos, como entrevistas personales, de talleres o de cuestionarios y foros de opinión, pueden obtenerse resultados que culminan en consensos iniciales para la política turística. Aspectos tales como la percepción del desarrollo turístico, las perspectivas y los retos de futuro, así como el compromiso o las interrelaciones que han de darse entre los grupos de interés, deben ser los puntos de consenso a alcanzar en la preparación del Libro Verde.

Sin embargo, a pesar de que los destinos turísticos y sus grupos tienen dentro de sus objetivos prioritarios algunos postulados de la sostenibilidad, se encontrarán con múltiples limitaciones procedentes de la falta de un elemento básico para el éxito: la "habilidad para la acción colectiva". Por tanto, el desarrollo turístico sostenible y resiliente como línea estratégica de un Libro Verde de Política Turística, debe partir de un proceso en el que los distintos grupos de interés, manteniendo su propia identidad, fortalezcan sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de los componentes del sistema.

Para poder llevar a cabo este proceso, es fundamental la participación de todas las fuerzas

turísticas que interactúan dentro del destino.

Para ello han de contar con una meta común de desarrollo que combine adecuadamente generación de crecimiento, equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad medio ambiental, enfoque de género y calidad de vida, entre otros. La concepción del desarrollo turístico en un Libro Verde se concibe como un proceso de cambio que debe incluir a todos los sectores del destino y a todas las necesidades de la sociedad, considerando la opinión y la participación activa y constante de la población a la que implica.

La sociedad adquiere, en un Libro Verde de Política Turística, un papel de creciente importancia en la evaluación de la contribución de la industria turística al desarrollo y al bienestar de la comunidad local, recompensando aquellos comportamientos que benefician a ésta y penalizando los que no lo hacen. Así mismo, se encuentra en un momento en el que desea participar en las decisiones que le afectan y, por tanto, tomar partido de los asuntos que pueden repercutir en su destino.

Por todo ello, *un Libro Verde de Política Turística es un documento que resulta del conocimiento colectivo aplicado al análisis de datos, procesos y mecanismos institucionales existentes y la consiguiente reflexión, consulta y debate entre los agentes con el objetivo fundamental de generar un marco conceptual e institucional para la acción, que identifique a esos agentes y sus capacidades y responsabilidades respectivas*. Por supuesto el Libro blanco ha de promover el consenso y las decisiones mayoritarias entre los distintos actores turísticos del sistema, al mismo tiempo que valorar y definir las prioridades conjuntas de los mismos, para así poder avanzar en la definición de los objetivos de la política turística.

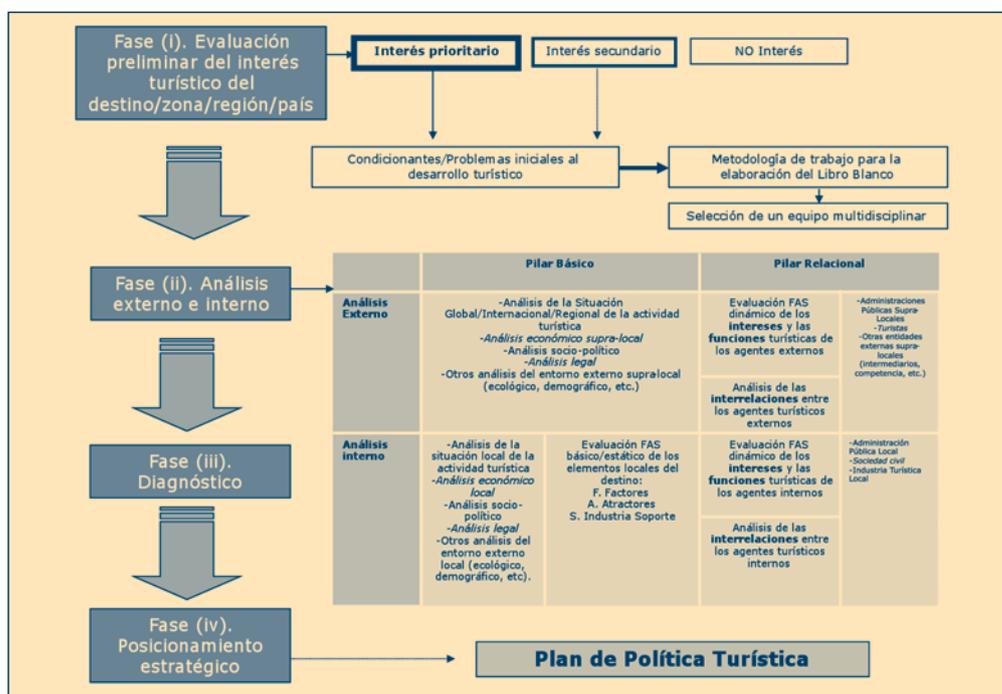
## **2.2. Concepto de Libro Blanco**

Elaborado el Libro Verde procede considerar la etapa siguiente. Un *Libro Blanco de Política Turística* es un instrumento de prospectiva, de evaluación de estrategias y de análisis de las capacidades de las instituciones para responder a las dinámicas

cambiantes de una problemática determinada. En la elaboración de un Libro Blanco, es imprescindible contar con los resultados del proceso de debate o consulta realizado en un Libro Verde dónde (i) se analiza la situación actual del sector; (ii) se traza el mapa de los objetivos y estrategias posibles; y (iii) se explicitan las posibilidades de participación de los actores y los consensos factibles entre ellos.

De este modo, un Libro Blanco de Política Turística parte de un proceso de evaluación constructiva que, tomando en consideración una situación y sus posibles desarrollos, acude a las distintas realidades de los diversos grupos de interés. El Libro Blanco de Política Turística facilita el proceso de toma de decisiones en política turística a través de las etapas que aparecen en la figura 2.

Figura 2 Proceso de Elaboración de un Libro Blanco de Política Turística



Fuente: Elaboración propia

El Libro Blanco de Política Turística proporciona una hoja de ruta específica dentro del mapa de las estrategias posibles. El Libro Blanco levanta el “velo de la ignorancia” de Rawls (1971), que hasta ese momento cubría la participación y decisiones de los agentes del destino turístico. En el Libro Blanco se establecen los objetivos consensuados o decididos por mayoría y las estrategias congruentes con esos objetivos. Se realiza un análisis externo e interno detallado del sistema turístico con el objeto de servir de base objetiva para la definición de metas, estrategias y acciones para los actores, teniendo en cuenta, en un habitual ejercicio DAFO,

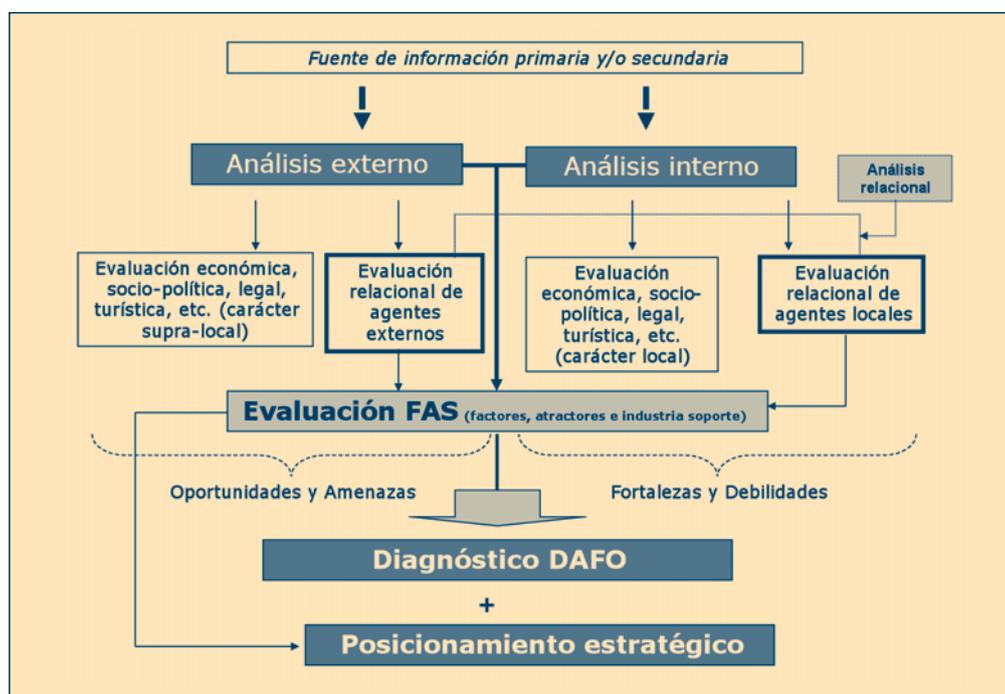
los puntos débiles y fuertes así como las amenazas y las oportunidades del destino. Realizadas las negociaciones y compensaciones políticas necesarias, este Libro Blanco ha de concluir con la adopción de unos objetivos y estrategias concretas, que definen el marco teórico-práctico y las consiguientes líneas de actuación de la política turística (figura 3).

Tanto en la etapa de preparación del Libro Verde, como en esta del Libro Blanco, es extremadamente útil disponer y hacer uso de un modelo estructural y dinámico de destino (*cluster*) turístico que permita ejercicios de comprensión del funcionamiento del

sistema turístico específicamente considerado, así como de los efectos que se pueden esperar de los programas, medidas y acciones de política turística. El modelo FAS (Fayos-Solà, Muñoz y Fuentes, 2011b) ha sido utilizado con ese propósito en diversas instancias de elaboración de planes de política turística. La metodología de análisis FAS (que constituye la base del modelo FAS) proporciona un marco lógico para realizar un análisis interno de los

destinos de modo más organizado y estructurado que con otras metodologías. Se considera en todo caso al destino turístico desde una perspectiva sistémica, lo que implica la consideración de los componentes estructurales y los procesos dinámicos/relacionales. Por todo ello, el modelo FAS constituye una buena herramienta para el análisis y diagnóstico de los destinos turísticos así como para la definición de su posicionamiento estratégico.

Figura 3. Análisis y Diagnóstico Externo e Interno de un Libro de Política Turística



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, sería conveniente resaltar aquí un elemento novedoso que aparece en las figuras 2 y 3, esto es, el *análisis del pilar básico* frente al *pilar relacional* y que también se encuentra en el modelo FAS a través del análisis y evaluación de las relaciones entre agentes tanto externos como internos (ver figura 3). El *análisis del pilar básico* se corresponde con una visión objetiva del análisis turístico. Ofrece una visión descriptiva, analítica y de diagnóstico en la que lo importante es la determinación y el entendimiento de los factores internos y externos que definen la *estructura* turística

del destino/región/país (evaluación y diagnóstico de los factores, atractores e industria turística soporte, análisis de la competencia, estudio del entorno económico-legal, etc.). El *análisis relacional*, por su lado, se enfoca sobre la interacción de todos los agentes interesados en el desarrollo turístico. De este modo, partiendo de la información del Libro Verde de Política Turística, se estudiarán y diagnosticarán las funciones de cada uno de los actores así como las relaciones que se producen entre ellos, algo que se estima clave en la elaboración de una política turística (ver figura 4) y su *gobernanza* posterior.

*Así, un Libro Blanco de Política Turística es un documento de análisis, diagnóstico y prospectiva relativo a los factores internos y externos que configuran las ventajas comparativas y por ende competitivas de un destino turístico, creando el marco teórico-práctico imprescindible para adoptar los objetivos, estrategias y programas propios de un plan de política turística.*

En definitiva, el análisis externo e interno tanto del pilar básico como del relacional sirve de apoyo en el proceso de elaboración de la matriz de diagnóstico final que concluirá dando paso a los objetivos y estrategias de política turística más congruentes con la estructura y dinámica institucional del destino. Por tanto, el Libro Blanco (i) proporciona capacidad de análisis y de enfoque basándose en un proceso de evaluación constructiva; (ii) examina tanto las instituciones y operativa interna como la externa al destino turístico; (iii) marca la hoja de ruta a seguir y es así el fundamento del plan de política turística.

### **2.3. Concepto de Plan de política Turística**

Una vez desarrollados el Libro Verde y el Libro Blanco, especificados y acordados los objetivos y estrategias específicos, la denominada *hoja de ruta* de la política turística, los tomadores de decisiones habrán de determinar los programas de actuación e instrumentos que permitirán implementar esa estrategia. Será gracias al conocimiento aplicado que estos programas contengan que la política turística podrá alcanzar los resultados apetecidos en el contexto de realidades cambiantes. Ello facilita separar la concepción política de un plan de la parte técnica u operativa. Tal y como señalaban las teorías institucionalistas, lideradas en su influencia al ámbito de lo económico por la Nueva Economía Institucional (North, 1990), el marco en el que se desenvuelven las instituciones así como las normas y reglas del juego que las mismas definen para sistemas concretos, como el turístico, resultan determinantes para el desarrollo (Acemoglu y Robinson 2006; 2012). Así, la definición de un plan de política turística habrá de ser el punto de inicio de programación de un conjunto de acciones encaminadas a la definición del carácter

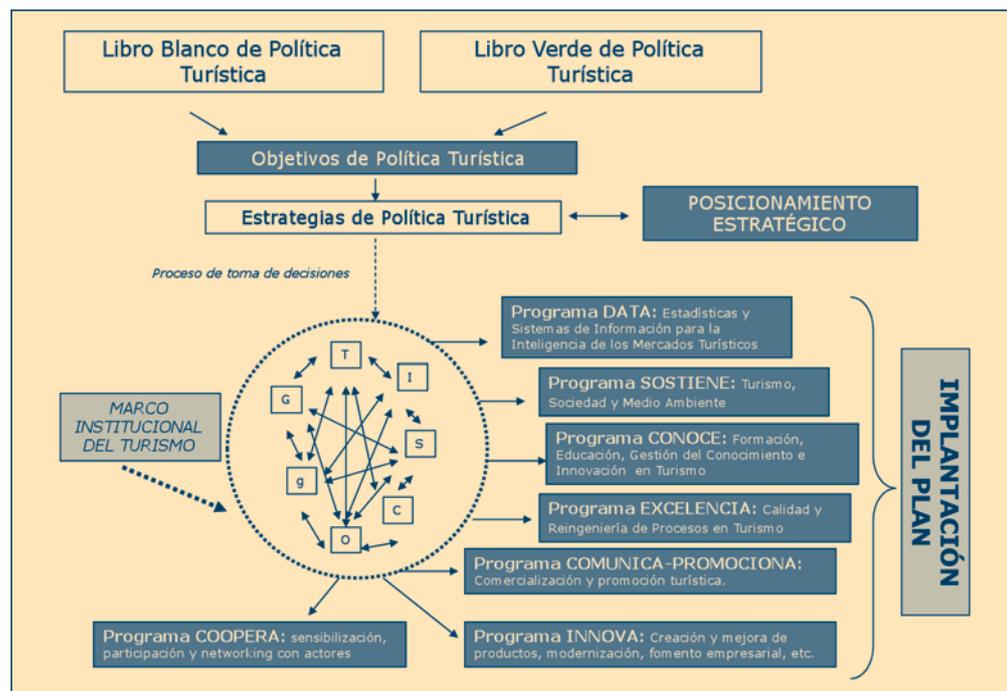
de las instituciones públicas correspondientes y su óptimo funcionamiento.

*En este contexto, un Plan de Política turística es un documento, basado en etapas previas de gestión del conocimiento denominadas Libro Verde y Libro Blanco, que se concibe como un conjunto de programas, sub-programas y acciones al servicio de unos objetivos y estrategia prefijados, y que se desarrolla por consenso o mayoría entre los agentes competentes, en todo aquello referido al análisis e inteligencia de mercados, a la atracción, satisfacción y fidelización de clientes turísticos, y a maximizar el valor añadido para el destino.*

Durante la reunión mantenida en 2008 por el Comité de Turismo de la OCDE en Riva de Garda, Italia, se establecieron los ítems fundamentales que debería tener una agenda de política turística. Los aspectos más importantes quedaron sintetizados en lo referido a impacto económico, globalización, mercados, conocimiento, recursos humanos, productividad, competitividad, cambio climático y sostenibilidad. Reagrupando estos aspectos en base a las realidades institucionales y a las experiencias concretas de Planes de Política Turística en las últimas dos décadas (Department of Resources, Energy and Tourism, 2011; EU, 2011; SGT, 1992, 2007; SETUR, 2007, Verheugen, 2005) se propone que las áreas más relevantes que habrían de incorporarse en la estructura de un plan de política turística deberían ser: (i) Información estadística e inteligencia de mercado (Cuentas Satélite de Turismo y estadísticas e inteligencia de mercado (impacto económico), (ii) investigación, formación, capacitación (conocimiento y recursos humanos), (iii) innovación, tecnología y fomento del tejido empresarial (globalización y mercados) (iv) calidad, reingeniería de procesos y comunicación (productividad y competitividad) y (v) turismo, cultura, sociedad y medio ambiente (sostenibilidad y cambio climático).

De este modo, los programas a considerar en un proceso de política turística, así como la estructura de elaboración de un Plan de Política Turística se muestran en la figura 4<sup>(1)</sup>.

Figura 4. Proceso de Elaboración de un Plan de Política Turística



Fuente. Elaboración propia

La información estadística es un elemento de primera necesidad en el marco de cualquier proceso político. El conocimiento de la realidad turística es complejo y, por tanto, exige un permanente esfuerzo de seguimiento e interpretación de los datos e información estadística. Será imprescindible, por tanto, que la Administración pública se plantee la necesidad de crear un sistema de información turística propio que provea de manera continuada y periódica de información cuantitativa y cualitativa acerca de la situación y proyección de la actividad específica y agregada de todos los agentes que la componen.

El programa “DATA” tiene como objetivo generar y sistematizar información estadística y conceptual de manera continuada, acerca de la situación y proyección de la actividad (específica y agregada) y de todos los agentes/actores que la componen.

Un Plan de Política Turística ha de definir cuál es el tipo de modelo turístico que maximice el beneficio agregado de todos los agentes de la sociedad. La meta de cada uno de los subprogramas definidos en el programa “SOSTIENE”, es profundizar en las

principales actuaciones necesarias para que el turismo contribuya positivamente a los objetivos de las políticas medioambientales, culturales, económicas y sociales, de forma sustentable a largo plazo.

El objetivo del programa “SOSTIENE” es mejorar y mantener la sostenibilidad del sistema o destino turístico a través de la optimización de los beneficios a largo plazo por unidad de inversión, teniendo en cuenta la capacidad de carga, garantizando la calidad del medio ambiente y la cultura, proporcionando integración y bienestar social y asegurando el equilibrio socio-territorial.

La formación y educación en el sector turístico han sido siempre uno de los valores estratégicos más relevantes en el proceso de creación de productos de calidad. Sin embargo, la mayor parte de las políticas turísticas no desarrollan un paquete de actuaciones lo suficientemente amplio y consolidado como para que se perciban cambios relevantes en la política de gestión del conocimiento, que incluye también la investigación, la explicitación del conocimiento, la información y la implementación.

El objetivo del **programa “CONOCE”** es contribuir a un sistema turístico con capacidad de generar, diseminar y aplicar conocimiento a la innovación permanente, y la mejora de la calidad de vida personal y profesional.

El objetivo del **programa “EXCELENCIA”** es el de mejorar el grado de satisfacción de los actores turísticos (decisores, productores, clientes) al tiempo que éstos consiguen la eficiencia en sus procesos y canalizan un mayor valor añadido para todos los agentes involucrados.

Se trata de fidelizar a los actores turísticos mediante procesos permanentes de medición de la satisfacción y redefinición de los componentes de la misma. Adicionalmente hay que asumir el reto de la creación de valor sujeta a esas condiciones de satisfacción antes determinadas. Es decir, el resultado del proceso (*outcome*) viene establecido en forma dinámica por las preferencias cambiantes de los clientes o actores, pero los propios procesos de producción y servucción deben ser reexaminados constantemente para optimizar el valor añadido y la rentabilidad privada y pública de los mismos.

La política turística debe responder a los retos y oportunidades de los mercados adaptando y enriqueciendo, promocionando y distribuyendo los productos actuales y diseñando nuevos productos. Corresponde a este programa la implantación de medidas y acciones para ello. Las categorías de producto de que se dispone en los diversos sistemas turísticos pueden ser muy distintas. En este sentido, habría productos de alta rentabilidad, que se corresponderán con productos maduros de éxito; productos de alto potencial, esto es, emergentes en crecimiento; y productos especiales, de peso específico limitado pero de interés cualitativo para el desarrollo turístico.

En este sentido, las estrategias de marketing, que delimiten el posicionamiento del sistema turístico y configuren las estrategias de comercialización, han de estar segmentadas y adaptarse a la diversidad de

productos y de mercados. El objetivo de los **programas “EXCELENCIA” y “COMUNICA-PROMOCIONA”** es optimizar los procesos de producción, promoción, *pricing* y distribución de los productos y servicios turísticos.

El **programa “INNOVA”** trata de impulsar actuaciones que mejoren la capacidad científica y tecnológica y aumenten la eficacia y eficiencia de los procesos. Adicionalmente, se debe potenciar la iniciativa emprendedora en la sociedad, la creación de empresas innovadoras y el empuje a la internacionalización. Así, el programa “INNOVA” asume retos tan importantes como la sensibilización de la cultura de la innovación, el impulso para la creación y aplicación de nuevos contenidos y herramientas tecnológicas y la creación de productos turísticos que mejoren el valor añadido para el cliente, entre otros.

El **programa “COOPERA”** define que la cooperación público-privada puede manifestarse de manera formal e informal. En este sentido, la formalidad de la misma vendría delimitada por las redes de cooperación en turismo, las cuales se forman con el objetivo de generar un espacio de colaboración e intercambio de experiencias, conocimientos y estrategias para la solución de problemas comunes y el aprovechamiento de sinergias, de manera que permita al sistema contribuir a un desarrollo turístico sostenible. Los instrumentos de coordinación, imprescindibles para la cohesión entre todos los agentes de un destino turístico y la implantación de los programas de política turística de manera consensuada y coordinada, se acercan a los principios que señala la gobernanza, y serán, por tanto, un elemento clave en el proceso de puesta en marcha del plan.

De este modo, los diferentes programas y subprogramas que se proponen y que, por tanto, podrían estar al servicio de un Plan de Política Turística quedaría reflejados en la tabla 1. No sería más que una opción metodológica sobre la que adaptar las distintas actuaciones que cada país, región o destino requiriese en función de los resultados obtenidos en el Libro Verde y el Libro Blanco.

Tabla 1. Programas y Subprogramas de Política Turística

PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS
PROGRAMA "DATA"	Sub-programa "Proveyendo"
	Sub-programa "Sistematizando"
PROGRAMA "SOSTIENE"	Sub-programa "Conservando-Equilibrando"
	Sub-programa "Potenciando"
	Sub-programa "Complementando" -
PROGRAMA "CONOCE"	Sub-programa "Generando"
	Sub-programa "Educando"
	Sub-programa "Aplicando"
PROGRAMA "EXCELENCIA"	Programa "Satisfaciendo" (calidad)
	Programa "Valorando" (eficiencia)
PROGRAMA "COMUNICA-PROMOCIONA"	Sub-programa "Comunicando con D" (directa)
	Sub-programa "Comunicando con I" (indirecta)
	Sub-programa "Comunicando con S" (desarrollo de soportes)
PROGRAMA "INNOVA"	Sub-programa "Creando"
	Sub-programa "Modernizando"
	Sub-programa "Fomentando"
	Sub-programa "Extendiendo"
	Sub-programa "Agilizando"
PROGRAMA "COOPERA"	Sub-programa "Sensibilizando"
	Sub-programa "Participando"
	Sub-programa "Networking"

Fuente. Elaboración propia

Por último, respecto de la implementación del **Plan de Política Turística**, sería conveniente mencionar instrumentos de gobernanza junto con otros de carácter financiero, legal y presupuestario. Con los partenariados público—privados, en algunas ocasiones, la iniciativa de las acciones y el centro decisional de las mismas puede y debe hallarse en la iniciativa privada. Estos crean empleo, fomentan la nueva inversión y permiten responder con agilidad a las necesidades y la dinámica del mercado.

Sin embargo, cuando nos encontramos ante cuestiones de gobernanza macro, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, parecería más adecuado adoptar una metodología de actuación que coordine desde luego el sector privado con el sector público pero que dé entrada a las instituciones de la sociedad civil y priorice la provisión de bienes públicos y comunales a largo plazo, con iniciativa y centro decisional bien en el

gobierno, bien en la sociedad civil. Esta metodología de gestión macro recibe el nombre contemporáneo de gobernanza y viene siendo objeto de elevada atención en el sector turístico.

Los responsables públicos e institucionales de la política turística, en el proceso de definición de estrategias que desarrollen la competitividad en el ámbito nacional, regional y local, han de promover el desarrollo turístico mediante, por un lado, la inversión directa y, por otro, la dinamización del tejido empresarial con medidas como la mejora del acceso a la financiación de las empresas en general y de las PYMES y otras micro-iniciativas turísticas en particular. De este modo, cada una de las líneas de acción, delimitadas en los programas de actuación del Plan de Política Turística, habrá de adjuntar un paquete de medidas financieras capaces de suscitar la inversión en el sector turístico de agentes públicos y privados.

Los incentivos fiscales que utilice la Administración pública en materia de turismo, con el objeto de implantar los programas señalados, permiten que las empresas del sector puedan reducir su carga tributaria por haber desarrollado actividades en beneficio de la competitividad de la actividad turística y la provisión de bienes públicos y comunales. *Vis-à-vis* los incentivos financieros, los fiscales pueden tener costes administrativos menores, alcanzan un mayor número de empresas y ser más accesibles. Sin embargo, los programas de ayudas financieras suelen tener en los Presupuestos de la Administración una dotación anual, lo que permite cuantificar, controlar y prever el gasto público de puesta en marcha de los programas de política turística, algo casi imposible para los incentivos fiscales.

### **3. Caso de estudio. Prioridades en la elaboración de un Plan de Política Turística**

La ausencia de líneas maestras en la elaboración de planes de política turística es una cuestión de alcance global. No obstante, ello es particularmente notable en el caso de Europa (i) por ser el principal origen y destino del turismo internacional, (ii) por encontrarse en ella la sede del organismo especializado de las Naciones Unidas para el turismo (UNWTO-OMT) y (iii) porque las políticas turísticas en Europa han tenido un elevado apoyo presupuestario en muchos países, y financiero de la Comisión Europea. En este contexto y con el objetivo de profundizar en el conocimiento de las políticas turísticas de los Estados Miembros de la UNWTO-OMT, se ha realizado a partir de 2008 una investigación aplicada, cuyos principales resultados se presentan a continuación. El fin último de esa investigación ha sido aportar una metodología innovadora, pero homogénea y coherente con otras políticas públicas sectoriales y transversales, con la que poder trabajar en un ámbito común, detectar haberes y carencias en la política turística a nivel europeo, y construir una red de conocimiento en turismo que permita optimizar el logro de sus objetivos, tanto desde el ángulo de la acción colectiva como para el sector privado.

#### **3.1. Metodología**

La investigación accedió a información primaria por medio de un cuestionario estructurado, dirigido a las autoridades competentes en materia turística de los 45 Estados miembros<sup>(2)</sup> de la Organización Mundial de Turismo de las Naciones Unidas (UNWTO-OMT) en Europa. El cuestionario se estructuró en cinco secciones correspondientes a cinco áreas fundamentales en el proceso de elaboración de una política turística. Así, la primera área (A) tiene como objeto analizar la importancia que para las regiones tiene el establecimiento de una capacidad permanente en la UNWTO-OMT en materia de política turística, más allá de la información estadística básica que ahora elabora y difunde. Esta área también inquiriere en la necesidad de un tratamiento profesional de aspectos como la sostenibilidad y la competitividad turística. Estas cuestiones son de vital importancia pues la UNWTO-OMT se configura como una organización que habría de liderar los procesos de investigación, estandarización y asesoramiento en la elaboración de Planes de Política Turística, especialmente en el ámbito de países en vías de desarrollo.

El área B profundiza en la identificación de los elementos más importantes que han de constituir la metodología de gestión pública del turismo, como el Libro Verde, el Libro Blanco y el Plan de Política Turística. El área C, por su parte, se centra en el análisis turístico como mecanismo de obtención de información y conocimiento, a través de herramientas como las cuentas satélite de turismo o la inteligencia de mercados.

Las áreas D y E consideran los programas de actuación de la política turística en función de los ítems definidos por el Comité de Turismo de la OCDE (2008) y los instrumentos de implementación. Estas áreas analizan la importancia que los países y agrupaciones de países (UE15, UE resto de los 27, CIS, etc) conceden a aspectos clave de las políticas turísticas como la sostenibilidad, la formación y el conocimiento, la innovación, la excelencia, la promoción o la cooperación público-privada en el

ámbito turístico. Asimismo, inquietan el alcance de los instrumentos monetarios, presupuestarios, y de gestión del conocimiento al servicio de la política turística.

Para cada una de estas áreas se ha elaborado un conjunto de preguntas referentes a distintos aspectos relevantes para cada bloque. Las opciones de respuesta se han definido con valores de 1 a 5, entendiendo que 1 es nada importante y 5 muy importante. Para los casos en que no proceda la cuestión existe una opción definida como N/A. El trabajo de campo se se inició mediante envíos electrónicos del cuestionario con seguimiento telefónico posterior. El nivel de respuestas ha sido del 84%, lo que se considera altamente representativo del total de la población (45 países miembros de la Representación Regional de Europa en la UNWTO-OMT).

Por último, y para comprender de manera específica las circunstancias de agrupaciones homogéneas de países, se han configurado cuatro grupos (O, N, W, R), en base a sus afinidades institucionales, sobre los que se han podido establecer análisis comparados. Estos grupos son:

- GRUPO DE PAISES **O**: Austria, Alemania, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovenia, España, Suiza, Reino Unido, Comunidad Flamenca de Bélgica y Madeira.

- GRUPO DE PAISES **N**: Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Hungría, Latvia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania y Eslovaquia.
- GRUPO DE PAISES **W**: Albania, Andorra, Israel, Macedonia, Mónaco, Montenegro, San Marino, Serbia y Turquía
- GRUPO DE PAISES **R**: Bielorusia, Republica de Moldavia, Rusia, Ucrania, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan.

### 3.2. Análisis de resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos para cada una de las áreas A, B, C, D y E, cubriendo ítems metodológicos precisos para la elaboración de un Plan de Política Turística.

*Área A. Establecimiento de estrategias prioritarias en el Programa de Trabajo de la Región Europa de la UNWTO-OMT.* El área A investiga las prioridades de los países en cuanto al establecimiento de estrategias dentro de del programa de trabajo de la UNWTO-OMT. Para ello, se formularon preguntas acerca de cuatro aspectos básicos de responsabilidad para la organización: establecimiento de una misión, establecimiento del turismo como un instrumento de largo plazo, mejora de la competitividad y sostenibilidad, y construcción de capacidades en los agentes. Los resultados se presentan en la tabla 2.

**Tabla 2. Grado de Importancia para el Área A por bloques de países**

ÁREA A	PAISES O	PAISES N	PAISES W	PAISES R
Establecimiento de la misión por parte de la UNWTO (A1)	4,41	4,58	4,25	4,25
Turismo como instrumento a largo plazo (A2)	4,75	4,31	4,62	4,62
Mejora de la competitividad y sostenibilidad (A3)	4,33	4,58	4,62	4,62
Construcción de capacidades en los agentes (A4)	3,66	4,34	4,37	4,37
<b>MEDIA PONDERADA<sup>(9)</sup></b>	<b>4,3</b>	<b>4,49</b>	<b>4,39</b>	<b>4,39</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a Estados Miembros Región Europa UNWTO-OMT

Respecto del establecimiento de estrategias por parte de la UNWTO, los países del grupo N han sido los que mayores valoraciones de media han otorgado

al conjunto de las variables (4.49), siendo los del O los que menores valores han mostrado, a pesar de no existir diferencias sustanciales (media de 4,3).

Asimismo, el conjunto de todos los encuestados ha asignado al factor del turismo como instrumento a largo plazo la media más alta.

Es conveniente destacar la dispersión existente entre las respuestas del grupo O y el N al respecto de la construcción de capacidades en los agentes, obteniendo una media de 3.6 en el primer caso y 4.4 en el segundo.

*Área B. Estableciendo un modo de trabajo estandarizado en el desarrollo de Planes de Política Turística.* El bloque de preguntas B del cuestionario pretendía conocer el grado de importancia otorgado al establecimiento de un método estandarizado de trabajo en el desarrollo de planes de política turística.

Para ello, se consultó acerca de la importancia de un proceso de formulación de la política turística en los países recorriendo las etapas Libro Verde, Libro Blanco y Plan de Política Turística. La tabla 3 refleja que los países de los grupos N y W son los que mayor relevancia han asignado a los documentos del Libro Verde, Libro Blanco y Plan de Política (media de 4,7).

Por otro lado, los países en su conjunto han evaluado al Plan de Política con medias superiores a las correspondientes al Libro Verde y al Libro Blanco, destacando que para las regiones del grupo O el documento menos valorado fue el Libro Verde (media de 4,25) mientras que para el grupo W fue el Libro Blanco (media de 4,25).

**Tabla 3. Grado de Importancia para el Área B por bloques de países**

ÁREA B	PAISES O	PAISES N	PAISES W	PAISES R
Libro Verde (B1)	4,25	4,66	4,50	4,60
Libro Blanco (B2)	4,66	4,66	4,25	4,60
Plan de Política Turística (B3)	4,33	4,83	4,75	4,80
<b>MEDIA PONDERADA<sup>(4)</sup></b>	<b>4,36</b>	<b>4,74</b>	<b>4,56</b>	<b>4,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a Estados Miembros Región Europa UNWTO-OMT

*Área C. Plan de Política Turística. Importancia del Análisis Turístico.* El análisis turístico, como fundamento del Libro Blanco de Política Turística, ha sido evaluado por los diferentes grupos de países de manera muy distinta. El análisis turístico, como base fundamental del Libro Blanco, fue evaluado por los encuestados a través de seis variables distintas: métodos para mejorar los datos estadísticos, Cuentas Satélite de Turismo (CST) nacionales, CST locales y regionales, inteligencia de mercados, recolección de información de tipo social y la correspondiente a la ambiental. Los resultados por países han manifestados algunas diferencias.

Con carácter general, la evaluaciones medias más bajas se han correspondido con las regiones

del grupo O (media de 3,97), lo que supone que estos países consideran menos que el resto que las variables de análisis turístico establecidas son importantes. El conjunto de todos los participantes del estudio, a excepción de los pertenecientes al grupo W, consideraron los indicadores sociales como los menos relevantes, con medias que no llegan a 4.

Las Cuentas Satélite de Turismo (CST) a nivel nacional han sido bien valoradas por todos los grupos y, en el conjunto de los cuatro bloques, han obtenido valoraciones superiores a las CST locales o regionales. Las mejores puntuaciones han correspondido al factor que indica la mejora en los métodos de recolección de datos, que en todos los casos superó la media de 4,5.

Tabla 4. Grado de Importancia para el Área C por bloques de países

ÁREA C	PAISES O	PAISES N	PAISES W	PAISES R
MEJORA DE LOS METODOS DE RECOLECCION DE DATOS (C1)	4,58	4,5	4.62	5
CUENTA SATELITE DE TURISMO (C2)	4,08	4,833	4.62	4,2
CST LOCAL O REGIONAL (C3)	3,25	3,5	4.37	4,2
INTELIGENCIA DE MERCADOS (C4)	4,00	4,5	4,50	4,8
INDICADORES SOCIALES (C5)	3,75	3,917	3,87	4,6
INDICADORES AMBIENTALES (C6)	4,16	3,917	4.0	4,2
<b>MEDIA GLOBAL</b>	<b>3,97</b>	<b>4,19</b>	<b>4.33</b>	<b>4.5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a Estados Miembros Región Europa UNWTO-OMT

*Área D. Importancia de los Programas de Actuación de un Plan de Política Turística.* En este punto se han valorado distintos aspectos de los programas definidos previamente como fundamentales para un Plan de Política Turística (tabla 1).

En conjunto las medias obtenidas para el conjunto de los programas de política turística han sido altas y con pocas dispersiones entre grupos de países (tablas 11 y 12). Quizás esas mínimas diferencias vienen marcadas por el valor medio más bajo en el caso del grupo N (media de 4) y el más alto, grupo R (media de 4,44).

Para el programa de sostenibilidad, como ocurría con los datos generales, las valoraciones han resultado altas y, también, sin grandes variaciones. En este caso, el grupo de países W, ha asignado la mayor de las evaluaciones (media de 4,6). A pesar de que estas medias eran tan altas, la variable de desarrollo de sistemas de soporte de turismo a largo plazo fue la menor valorada.

En el caso de las acciones relativas al conocimiento, las valoraciones si han sufrido un poco más de dispersión, siendo la media máxima la del grupo W (media de 4,7) y la más baja la del grupo N (media de 4). Así mismo, el factor que ha obtenido una media conjunta en todos los grupos inferior al resto ha sido el de gestión del conocimiento. Por el contrario, la media más alta se ha correspondido con la variable de información para los tomadores de decisión.

El programa de excelencia, relativo a la calidad, ha sido evaluado con medias sensiblemente más bajas al resto de programas de política turística (a excepción de los países pertenecientes al grupo O). En ninguno de los grupos de países N, W y R las medias para cada uno de los factores superan el 4. Así, las valoraciones más bajas coinciden con la parte de motivación para la participación y el trabajo en equipo en los países de los grupos W y R.

La comunicación como programa de actuaciones ha sido, para todos los grupos de países, el factor mejor evaluado, con puntuaciones siempre superiores a la media global. La más alta se ha correspondido con el grupo de países W y el factor mejor valorado el relativo a la comunicación del posicionamiento.

En referencia al programa de innovación, las valoraciones más bajas se corresponden con las del grupo N, que no superan el 4, provocado fundamentalmente por el factor de creación de nuevas empresas, al cual se le asigna una media relativamente baja. Del mismo modo, la variable fostering a global reach for business (“propiciando un alcance global de las iniciativas empresariales”) ha obtenido las medias más bajas de todo el bloque de innovación.

Las acciones en materia de cooperación público-privada han obtenido medias siempre superiores al conjunto de programas de política turística. El factor que mejores puntuaciones ha obtenido es el de *awareness*, en el que todos los grupos de países han coincidido en su importancia.

Tabla 5. Grado de Importancia para el Área D, por bloques de países (I)

ÁREA D	PAISES O	PAISES N	PAISES W	PAISES R
MEJORA DE LOS RECURSOS Y FACTORES PARA IMPULSAR EL EQUILIBRIO LP (D1)	4,5	4,33	4,50	4,6
OPTIMIZAR LOS PRODUCTOS TURISTICOS EN EL Largo Plazo LP (D2)	4,4	4,5	4,62	4,6
DESARROLLO DE SISTEMAS DE SOPORTE DE TURISMO A LARGO PLAZO LP (D3)	4,2	4,33	4,25	4,8
<b>Media global D.1. SOSTENIBILIDAD</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>4,45</b>	<b>4,6</b>
<b>Media del área D</b>	<b>4.29</b>	<b>4</b>	<b>4.26</b>	<b>4.44</b>
GENERACION Y TRANSFORMACION DEL CONOCIMIENTO (D4)	4,25	3,8	3,87	4,6
INFORMACION PARA LOS TOMADORES DE DECISIONES (D5)	4,16	4,41	4,25	5
APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO GENERADO Y TRANSMITIDO (D6)	4,08	4,08	4,00	4,6
<b>Media global D.2. CONOCIMIENTO</b>	<b>4.16</b>	<b>4</b>	<b>4.04</b>	<b>4.7</b>
<b>Media del área D</b>	<b>4.29</b>	<b>4</b>	<b>4.26</b>	<b>4.44</b>
MODULAR EXPECTATIVAS DE LOS TOMADORES DE DECISIONES (D7)	4,3	4	3.6	3.6
GESTIONAR LAS PERCEPCIONES DE LOS TOMADORES DE DECISIONES (D8)	3,9	4	4.4	4.4
MOTIVAR LA PARTICIPACION,TRABAJO EN EQUIPO (D9)	4,0	3,8	3.3	3.3
USO DE LAS NNTT (D10)	4,6	4,4	3.6	3.6
FEEDBACK (D11)	4,6	4	3.8	3.8
SISTEMAS DE CONTROL DE PRECIOS (D12)	4,5	3.8	4.4	4.4
ANALISIS DE LOS CANALES DE DISTRIBUCION (D13)	4,4	3.6	3.8	3.8
<b>Media global D.3. EXCELENCIA</b>	<b>4,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>
<b>Media del área D</b>	<b>4.29</b>	<b>4</b>	<b>4.44</b>	<b>4.44</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a Estados Miembros Región Europa UNWTO-OMT

Tabla 6. Grado de Importancia para el Área D, por bloques de países (II)

ÁREA D	PAISES O	PAISES N	PAISES W	PAISES R
COMUNICACION DEL POSICIONAMIENTO (D15)	4,5	4,5	4,5	4.8
DESARROLLO DE SOPORTE DE COMUNICACIÓN (D16)	4,41	4,5	4,25	4.8
<b>Media Global D.4. COMUNICACIÓN</b>	<b>4,38</b>	<b>4,3</b>	<b>4,33</b>	<b>4.8</b>
Media del bloque D	4.29	4	4.26	4.44
INNOVACION (D17)	4,66	4,3	4.50	4.40
MODERNIZACIÓN (D18)	4,66	4,4	4.25	4.0
NUEVAS EMPRESAS (D19)	4,41	3,6	4.37	4.2
FOSTERING GLOBAL REACH FOR BUSINESS (D20)	3,66	3,4	3.75	3.2
SIMPLIFICACION DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS (D21)	4,0	3,9	4.5	4.8
<b>Media global D.5. INNOVACIÓN</b>	<b>4.27</b>	<b>3,9</b>	<b>4.2</b>	<b>4.12</b>
<b>Media del área D</b>	<b>4.29</b>	<b>4</b>	<b>4.26</b>	<b>4.44</b>
AWARENESS PP (D22)	4.83	4,5	4.75	4.8
MECANISMOS DE PARTICIPACION (D23)	4.21	4,0	4.37	4.8
NUEVAS TEC CONOCIMIENTO DINAMICO (D24)	4.25	3,9	4.44	4.0
<b>Media (ponderada)<sup>(5)</sup> D.6. COOPERACIÓN</b>	<b>4.33</b>	<b>4</b>	<b>4.45</b>	<b>4.64</b>
<b>Media del área</b>	<b>4.29</b>	<b>4</b>	<b>4.26</b>	<b>4.44</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a Estados Miembros Región Europa UNWTO-OMT

Área E. *Importancia de los Instrumentos para la Implementación de Planes de Política Turística.* Se han tenido en cuenta para este bloque los tradicionales instrumentos de política monetaria, fiscal y presupuestaria, sumando a los mismos la gestión del conocimiento por ser un elemento de vital importancia en investigaciones y estudios de política turística de los últimos años.

Como puede observarse en la tabla 5, comparativamente los resultados del bloque de

instrumentos de aplicación de los programas de política turística muestran una dispersión relativamente importante respecto de los países del grupo W, los cuales otorgan valoraciones que no superan en media el 4, siendo la media global de 3,4, una de las más bajas de todo el estudio.

El resto de grupos de las regiones consultadas no manifiestan diferencias sustanciales, manteniendo sus medias, para cada uno de los valores, siempre superiores al 4.

**Tabla 7. Grado de Importancia para el Bloque E, por bloques de países**

	PAISES O	PAISES N	PAISES W	PAISES R
Instrumentos de política monetaria	4,1	4	3,5	4,6
Instrumentos de política fiscal y presupuestaria	4,0	4,5	3,6	4,4
Instrumentos de gestión del conocimiento	4,3	4,2	3,3	4,2
<b>MEDIA GLOBAL</b>	<b>4,1</b>	<b>4,3</b>	<b>3,4</b>	<b>4,4</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a Estados Miembros Región Europa UNWTO

#### 4. Conclusiones

La actividad turística ha experimentado un crecimiento excepcional en las últimas cinco o seis décadas. Sobre una base de aproximadamente 25 millones de movimientos internacionales al comienzo de los años 50 del pasado siglo, está a punto de alcanzar la cifra de 1000 millones de tales movimientos turísticos en estos momentos. No cabe duda de que el turismo ha contribuido fuertemente a la creación de renta y empleo en los países que han sabido fomentar esa actividad, y de que Europa se ha beneficiado especialmente al haber mantenido cuotas de mercado superiores al 50% durante todo este período.

El auge de la actividad se ha basado en bajos y descendentes costes del transporte (y de los insumos de energía) así como en una creciente profesionalización de los prestatarios privados de servicios turísticos, y ha creado grandes expectativas en cuanto a su capacidad para contribuir a ambiciosas metas de desarrollo. Muchos organismos internacionales han apoyado programas de cooperación para el desarrollo en iniciativas de

fomento de la actividad turística, muy frecuentemente a nivel de destinos turísticos concretos en países emergentes o bien en subsectores específicos como el denominado turismo rural.

Es en este contexto donde se hace muy notoria la carencia de un cuerpo estructurado de conocimiento relativo a la gestión *macro* del turismo, la *política turística*. No existe aún un marco teórico-práctico coherente de indicadores, recomendaciones, estándares voluntarios, normas o leyes para conducir las políticas sectoriales y transversales de las Administraciones –locales, regionales, nacionales o internacionales—con competencias en turismo o que confían en su desempeño para lograr objetivos de bienestar y desarrollo. Ello implica que los ambiciosos objetivos que se enuncian para el turismo dependen con demasiada frecuencia de medidas y acciones improvisadas, cuya eficacia y eficiencia puede ser cuestionada.

Este trabajo ha examinado las contribuciones teóricas a la política turística y desarrolla una propuesta metodológica de síntesis, a partir de esos trabajos

teóricos y de la práctica en decenas de países, con atención especial al ámbito europeo. La adopción de un marco sistemático y consistente de política turística permitiría sin duda ascender en las curvas de *know-what*, *know-why* y *know-how*, posibilitando el funcionamiento de una comunidad de conocimiento en turismo, reduciendo el margen discrecional para el uso incorrecto de la política turística y logrando una mucha mayor eficiencia en la misma.

El trabajo propone un hilo conductor de la política turística que comienza con la preparación (o revisión) de un *Libro Verde*. Este documento viene a sintetizar las tareas de una primera etapa en la elaboración de un plan de política y gobernanza del turismo. El Libro Verde resulta de aplicar el conocimiento colectivo al análisis y evaluación de los datos, los procesos y los mecanismos institucionales existentes de relevancia para la actividad turística. En este ejercicio se explicitan los derechos de propiedad y gestión así como las capacidades de los agentes de un destino turístico, y se explora su voluntad de contribuir a los objetivos, estrategias y programas de la política turística.

En una segunda etapa, se prioriza un posicionamiento estratégico una vez analizadas las opciones existentes en base a las ventajas comparativas y competitivas. Un *Libro Blanco* de política turística es un documento de análisis y prospectiva relativo a los factores internos y externos que configuran esas ventajas, creando el marco teórico-práctico necesario para adoptar unos concretos objetivos y estrategias. El proceso de elaboración del Libro Blanco confiere capacidad de análisis y enfoque, configura y refuerza las funciones de las instituciones relevantes, y marca una hoja de ruta a seguir en el plan de política turística y su gobernanza.

Preparadas así las condiciones de formulación e implementación de un *Plan de Política Turística*, éste se concibe como un conjunto de programas, sub-programas y acciones al servicio de los objetivos y estrategias prefijados. En este trabajo se establecen siete tipos estándar de programas que, adaptados

a las muy diversas realidades institucionales de los destinos turísticos, permiten sistematizar el tratamiento de las cuestiones de política turística.

Finalmente se presentan los resultados de una investigación aplicada, referida a 45 Estados pertenecientes a la *Región Europa* en el criterio de las Naciones Unidas. La investigación ha obtenido información primaria procedente de las autoridades competentes en materia turística que permite establecer criterios de elaboración e implementación de la política turística en el contexto del marco conceptual aquí presentado.

Así, los países con larga raigambre en la Unión Europea demuestran un alto interés en el desarrollo e implementación de una política turística avanzada aunque menos en los componentes de esa política que dan por hechos o son objeto de otras políticas públicas en su entorno institucional, tales como la educación o la mejora de la competitividad y sostenibilidad. La gestión del conocimiento en turismo es el instrumento de preferencia en estos países, por encima de los instrumentos monetarios y fiscales referidos al turismo.

Por el contrario, aquellos países de reciente incorporación a la Unión Europea se muestran más partidarios del uso de los instrumentos de la política fiscal en el turismo, si bien conceden también una alta prioridad a la gestión del conocimiento, por encima de los instrumentos monetarios.

Los países candidatos a la Unión Europea, y otros que aspiran a consolidar relaciones intensas con la misma, son los que manifiestan un menor interés en una política turística pro-activa y estandarizada. Además son partidarios del uso de instrumentos fiscales y monetarios por encima de aquellos en el ámbito de la gestión del conocimiento.

Por último, los países del antiguo bloque soviético, son los que tienen un más elevado interés en la implementación de políticas turísticas pro-activas, si bien sitúan los instrumentos monetarios a la cabeza

de sus preferencias, seguidos por los fiscales y la gestión del conocimiento.

En todos los casos la investigación ha establecido un nivel alto de aceptación del marco metodológico

expuesto *supra*, aunque se hacen patentes desde luego las diferencias en énfasis y prioridades resultantes de los distintos marcos institucionales y grado de desarrollo, tanto a nivel transversal como por lo que específicamente concierne al turismo.

## 5. Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Random House.
- Acemoglu, D. y Robinson J.A. (2006): *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press.
- Ambroise, L. (2010). "Tourism policy research: Avenues for the future". *International Journal of Tourism Policy*. Vol 3 (1), pág. 33-50.
- Baggio, R. y Scott, (2007). "What network analysis of the www can tell us about the organization on tourism destination". Papel presentado en CAUTHE, Sydney.
- Blackshaw, T. y Long, J. (1998). "A critical examination of the advantages of investigating community and leisure from a social network perspective". *The Journal of the Leisure Studies Association*. Vol. 17, no.4, pp. 233-248.
- Borzel, T. A. (1998). "Organizing Babylon - On the different conceptions of policy networks". *Public Administration*, 76(2), 253-273.
- Bramwell, B., Henry, I., Jackson, G. y Van Der Straaten, J. (1996). "A Framework for Understanding Sustainable Tourism Management." En RAMWELL, B. ET AL "A Sustainable Tourism Management: Principles and Practice", eds., pp. 23-72. Tilberg: Tilberg University Press.
- Bramwell, B. y Lane, B. (1993). "Sustainable Tourism: An Evolving Global Approach". *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 1, no 1, pp. 6-16.
- Bramwell, B. y Lane, B. (1999). "Collaboration and Partnerships for Sustainable Tourism". *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 7, pp. 179-181.
- Bramwell, B. y Sharman, A. (1999). "Collaboration in Local Tourism Policy-making". *Annals of Tourism Research*, No. 26, pp. 392-415.
- Bramwell, B. y Sharman, A. (2000). "Collaboration and Partnership in Tourism Planning". En *Tourism Collaboration and Partnership: politics, practice and sustainability*, pp. 1-19. Clevedon, UK.
- Copp, C., y R. Ivy (2001). "Networking Trends in Small Tourism Businesses in Post-socialist Slovakia". *Journal of Small Business Management*, Vol. 39, pp. 345-353.
- Department Of Resources, Energy And Tourism (2011). *National Long-Term Tourism Strategy Progress Report 2011*. Australian Government.
- Dredge, D. (1999). "Destination Place Planning and Design". *Annals of Tourism Research*, Vol. 26, no. 4, pp. 772-791.
- Dredge, D. (2005). "Policy networks, innovation and capacity building in the local organization of tourism". En D. Carson, J. Macbeth (Eds.) *Regional Case Studies in Tourism. CRC for Sustainable Tourism*. Southern Cross University, pp. 61-68.
- Dredge, D. (2006a). "Policy networks and the local organisations of tourism". *Tourism Management*, Vol. 27, no. 2, pp. 269-281.
- Dredge, D. (2006b). "Networks, conflict and collaborative communities". *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 14, no. 6, pp. 562-581.
- Dredge, D. y Pforr, C. (2008). "Policy Networks and Tourism Governance" en *Network Analysis and Tourism. From Theory to Practice*. Scott, N., Baggio, R. y Cooper, C. Channel View Publications, Toronto.
- EU (2011). A new consolidated framework for the EU Tourism Policy. I-SPEED Project meeting 9 February 2011, Welshpool.
- Farrell, B. H. y Twining-Ward, L. (2004). "Reconceptualizing Tourism". *Annals of Tourism Research*, Vol. 31, no. 2, 274-295.
- Farrell, B. y Twining-Ward, L. (2005). "Seven Steps Towards Sustainability: Tourism in the Context of New Knowledge." *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 13, no. 2, pp. 109-122.
- Faulkner, B. y Russell, R. (1997). "Chaos and complexity in tourism: in search of a new perspective". *Pacific Tourism Review*, Vol. 1, pp. 93-102.
- Faulkner, B. y Russell, R. (2001). "Turbulence, chaos and complexity in tourism systems: a research direction for the new millennium". In B. Faulkner, G. Moscardo & E. Laws (Eds.), *Tourism in the 21st century: lessons from experience* (pp. 328-349). London: Continuum.
- Fayos-Solà, E. (1994). "Competitividad y Calidad en la Nueva Era del Turismo", *Estudios Turísticos*, n.º 23, 5-10.
- Fayos-Solà, E. (1996). "Tourism Policy: A Midsummer Night's Vision", *Tourism Management*, vol. 3, pp. 405-12.
- Fayos-Solà, E., y Pedro, A. (2001). "Globalization, National Tourism Policy and International Organizations: No State, no Tourism. The Need for Governmental and Intergovernmental Organizations in the New Age of Tourism", en *Tourism in the Age of Globalization* (S. Wahab y C. Cooper, eds.), Londres, Routledge.
- Fayos-Solà, E.; García, P. y Moreda, A. (2002). "A Modest Proposal on the Tourism Policy and Destination Management Research Programme", *TedQual*, vol. 5, pp 21-25.
- Fayos-Solà, E.; Fuentes, L. y Muñoz, A. (2003). "Estructura y funcionamiento de los destinos turísticos: El modelo FAS", *Papeles OMT*, Madrid, OMT.
- Fayos-Solà, E., y Jafari, J. (eds.) (2010). *Cambio Climático y Turismo*, Valencia, PUV. Universidad de Valencia.
- Fayos-Solá, E.; Muñoz, A., y Fuentes, L. (2011a). "Tourism as an Instrument for Development", *UNWTO Algarve Forum, Tourism and Science: Bridging Theory and Practice*. Universidad del Algarve.
- Fayos-Solá, E.; Muñoz, A., y Fuentes, L. (2011b). "El Modelo FAS. Orígenes, Desarrollo y Aplicación en Destinos Turísticos.". *Estudios Turísticos*. N.º 188, pp. 27-62.
- Francès, G. (2002). *Teoría de Redes y Turismo Rural en el Desarrollo Territorial: El Agroturismo*. Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona. Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales.
- Fuentes, L. y Muñoz, A. (2004). "La Teoría del Caos, una Alternativa a la Modelización de Destinos Turísticos". *Revista de Economía, Sociedad, Turismo y Medio Ambiente*, no. 1, pp. 35-45.
- Fuentes, L. (2009). *Modelo de análisis de los destinos turísticos: recursos tangibles, intangibles y capital intelectual*. Tesis doctoral. Universidad Antonio de Nebrija. Madrid.

- Hall, C.M. (1999). "Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective". *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 7, pp. 274-289.
- Hall, C.M. (2000a). "Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective". En: *Tourism Collaboration and partnership: politics, practice and sustainability*, pp. 143-159. Clevedon, UK.
- Hall, C.M. (2000b). *Tourism Planning, Policies, Processes and Relationships*, Essex, Prentice Hall.
- Halme, M. (2001). "Learning for Sustainable Development in Tourism Networks". *Business Strategy and the Environment*, Vol. 10, pp. 100-114.
- Mckercher, B. (1999). "A chaos approach to tourism". *Tourism Management*. Vol. 20, pp. 425-434.
- Morrison, A. (2005). "The Local Destination Tourism Network: Development Issues". *Tourism and Hospitality Planning and Development*, Vol. 2, pp. 87-99.
- Muñoz, A. y Fuentes, L. (2007). "Gobernanza para el desarrollo turístico sostenible en la Comunidad Andina: Un nuevo reto en las relaciones UE-CAN", *Revista EAN (Escuela de Administración de Negocios)*, vol. enero-abril, n.º 59, pp.99-119.
- Muñoz, A. (2008). "Fomento institucional de la cooperación público-privada como factor clave del desarrollo turístico", *Segundo Congreso internacional de Turismo y Desarrollo*. EUMED.
- Muñoz, A. (2009). *Modelo de Evaluación Relacional para Sistemas Turísticos. Una Propuesta de Análisis del Capital Social en Destinos*. Tesis Doctoral. Universidad Antonio de Nebrija.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.
- OCDE (2001). *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*. OCDE.
- OECD (2010). *Tourism Trends and policies 2010*. OECD Publications.
- OMT (2001). *Cooperación entre los Sectores Público y Privado. Para una Mayor Competitividad del Turismo*. Organización Mundial de Turismo. Madrid.
- Paulovich, K. (2002). "The evolution and transformation of a tourism destination network: the Waitomo Caves, New Zealand". *Tourism Management*. Vol. 24, pp. 203-216.
- Pearce, D.G. (1989). *Tourist Development*. New York: Wiley.
- Pearce, D.G. (1992). *Tourist Organizations*. Routledge.
- Pfarr, C. (2002). "The 'makers and shapers' of tourism policy in the Northern Territory of Australia: A policy network analysis of actors and their relational constellations". *Journal of Hospitality and Tourism Research*, 9(2), 134-151.
- Pfarr, C. (2005). "Three lenses of analysis for the study of tourism public policy: a case from Northern Australia". *Current Issues in Tourism*, 8(4), 323-343.
- Pfarr, C. (2006). "Tourism Policy in the Making: An Australian Network Study". *Annals of Tourism Research*, 33(1), 87-108.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard. University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2002). "Putting People Back into Networks". *Australian Journal of Political Science*, 37(3), 399-416.
- Saxena, G. (2005). "Relationships, Networks and the Learning Regions: Case Evidence from the Peak District National Park". *Tourism Management*, Vol. 26, pp. 277-289.
- Scott, N., Cooper, C. & Baggio, R. (2008). "Destination Networks. Four Australian Cases", *Annals of Tourism Research*, Vol.35, no. 1, pp. 169-188.
- Scott, N. (2011). *Tourism Policy. A Strategic Review*. Goodfellow Publishers Limited, Woodeaton, Oxford, OX3 9TJ
- Selin, S. (1993). "Collaborative alliances: New Interorganizational Forms in Tourism". *Journal of Travel Research & Tourism Marketing*. Vol. 2, nos. 2/3, pp. 217-227.
- Selin, S. (1999). "Developing a Typology of sustainable Tourism Partnerships". *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 7, nos. 3 y 4, pp. 260-273.
- Selin, S. y Beason, K. (1991). "Interorganisational relations in Tourism". *Annals of Tourism Research*. Vol. 18, pp. 639-652.
- Selin, S. y Chavez, D. (1995). "Developing an Evolutionary Tourism Partnership Model". *Annals of Tourism Research*. Vol. 22, no. 4, pp. 844-856.
- Selin, S. y Myers, N. (1998). "Tourism Marketing Alliances: Member Satisfaction and Effectiveness Attributes of a Regional Initiative". *Journal of Travel and Tourism Marketing*. Vol. 7, no. 2, pp. 79-94.
- SETUR (2007). *Programa Sectorial de Turismo*. Secretaría de Turismo de México.
- SGT (1992). *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español. PLAN FUTURES I (1992-1995)*. Madrid. Secretaría General de Turismo de España.
- SGT (2007). *Plan de Turismo español. Horizonte 2020*. Secretaría General de Turismo de España.
- Stevenson, N. Airey, D. y Miller, G. (2008). "Tourism Policy Making: The Policymakers' Perspectives". *Annals of Tourism Research*, vol. 35, n° 3, págs. 732-750.
- Stokowski, P. A. (1994). *Leisure in Society: A Network Structural Perspective*. Mansell, London.
- Tajani, A. (2010). *Geo Ministerial Summit 2010. Observe, Share, Inform*. European Commission. Beijing.
- Tinsley, R., y Lynch, P. (2001). "Small Tourism Business Networks and Destination Development". *Hospitality Management*, Vol. 20, pp. 367-378.
- Twining-Ward, L. (2003). *Indicator Handbook: Guide to the Development and Use of Samoa's Sustainable Tourism Indicators*. South Pacific Regional Environment Programme.
- Twining-Ward, L. y Butler, R. (2002). "Implementing Sustainable Tourism Development on a Small Island: Development and the Use of Sustainable Tourism Development Indicators in Samoa". *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 10, no. 5, pp. 363-387.
- Tyler, D., y C. Dinan (2001). "The Role of Interested Groups in England's Emerging Tourism Policy Network". *Current Issues in Tourism*, Vol. 4, pp. 210-252.

United Nations (2006). *The Millennium Development Goals Report 2006*. United Nations. New York.

Velasco, M. (2010). "Gestión de destinos. ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza de destinos?". La comunicación se integra en el proyecto de investigación *Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales*. Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i (2004-2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG.

Velasco, M. (2011). "La política turística. Una arena de acción autónoma". *Cuadernos de Turismo*, nº 27, págs. 953-969.

Verheugen, G. (2005). *A renewed EU Tourism Policy: Towards a stronger Partnership for European Tourism*. 4th European Tourism Forum, Malta, 20 October 2005.

WCED /The World Commission on Environment and Development) (1987). *Our Common Future*. Brundtland Commission's Report. Oxford: Oxford University Press.

Whittingham, M. (2002). "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

\* Presidente de la Ulysses Foundation para el Conocimiento en Turismo. Profesor de la Universidad de Valencia. Ex-Secretario Ejecutivo de la Red de Conocimiento de la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas.

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Antonio de Nebrija de Madrid. Licenciada en Economía en la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es profesora y vicedecana de Alumnos y Calidad de la Facultad de Ciencias del Turismo en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid..

\*\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Antonio de Nebrija de Madrid y licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es profesora titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y docente de la Facultad de Ciencias del Turismo de la misma institución

Los autores agradecen la inestimable colaboración en la elaboración de este documento de Alba Fernández Alonso, Ex-Coordinadora de Programa, UNWTO.

### Notas

- (1) Nótese que en el proceso de investigación realizado que se mostrará en los siguientes epígrafes el programa DATA se incorpora como parte del Libro Blanco por cuestiones de operatividad y mejor comprensión de la muestra.
- (2) Todos los cuestionarios están aprobados por la máxima autoridad del Departamento de Turismo de cada uno de los países.
- (3) La media ponderada se ha calculado otorgando un peso del 50% a A1 y al conjunto de A2, A3 y A4 el otro 50%.
- (4) Asignado una ponderación del 50% a la pregunta B3 (Plan de Política Turística) y otro 50% a las otras dos variables, la media para el conjunto sería de 4.36
- (5) Las ponderaciones para cada variable en esta área fueron del 20% para D22, 60% para D23 y 20% para D24.