



# POLÍTICA TURÍSTICA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

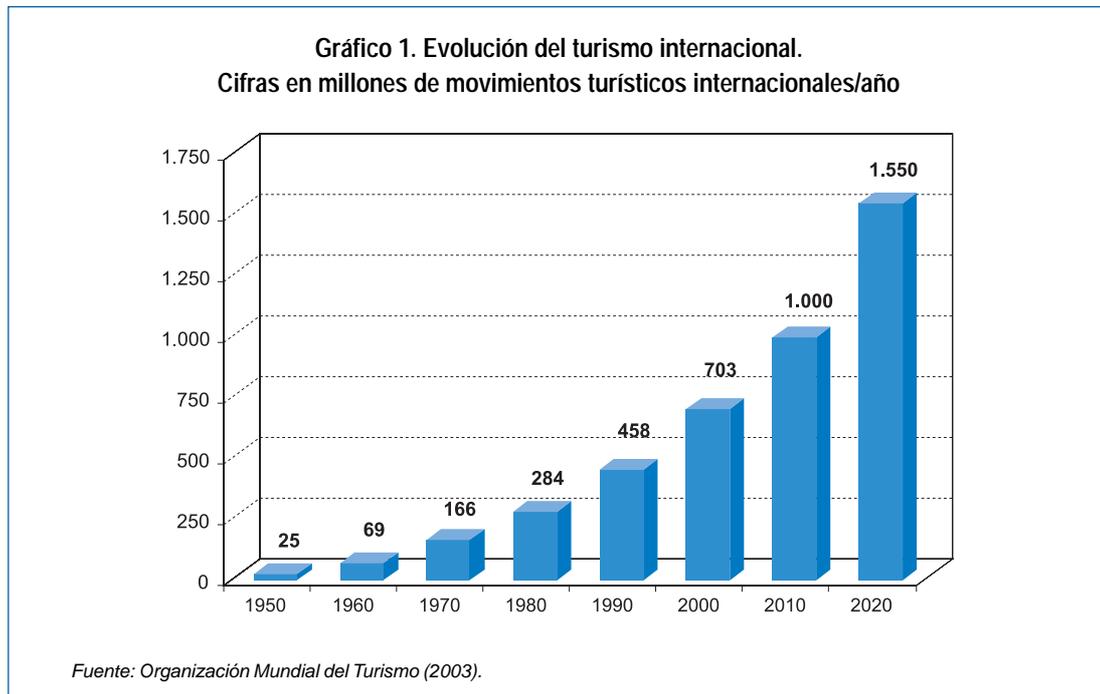
*Eduardo Fayos-Solà<sup>1</sup>*

El turismo es, a comienzos del siglo XXI, una actividad económica y social de enorme importancia, si bien no libre de amenazas en cuanto a su competitividad y sostenibilidad. Su desarrollo, y, por tanto, su capacidad de contribuir al bienestar de sus actores, están profundamente interrelacionados con la estructura de nuestras sociedades contemporáneas. Es muy resistente, dada la redundancia de muchos de sus subsistemas, pero también vulnerable cuando están en cuestión condiciones clave, tales como la seguridad, la salubridad o el placer/beneficio relacionado con el viaje. La creciente globalización de la actividad turística ha contribuido a subrayar su papel protagonista en el desarrollo de países y regiones aunque la ha hecho asimismo más dependiente de las expectativas y percepciones de sus clientes, y de eventos y decisiones, ahora a nivel mundial. En este contexto, el turismo necesita reglas de juego para maximizar su contribución a la sociedad. La política turística es una técnica de gestión del conocimiento para investigar, difundir e implementar esas reglas de juego a nivel "macro". Desde su primera conceptualización, hace ahora aproximadamente un siglo, para la promoción de destinos turísticos e infraestructuras hosteleras, la política turística ha ampliado su campo y profundizado el alcance de sus instrumentos. Es ahora imprescindible para el éxito de la actividad turística a nivel local y regional, y, también, se argumenta aquí, para su optimización a escala nacional y global. Conviene así, en este marco de pensamiento, avanzar en el análisis de los contenidos de la política turística y en la misión de las instituciones encargadas de implementarla.

## 1. Introducción: turismo y política turística

Transcurridos casi tres años de la década de los 00, el turismo se encuentra en las etapas finales de un modelo de crecimiento y gestión -un paradigma empresarial- que comenzó hace medio siglo. Si tuviéramos que concretar en breves líneas la evolución cuantitativa de la actividad turística en su concepto contemporáneo, podríamos decir (Frangialli, 2003, 1-3) que lo que era una actividad de ocio para algunas minorías privilegiadas en la Europa de la segunda mitad del XIX, se ha convertido en una industria global que, en su faceta internacional -turistas que cruzan fronteras- supuso 703 millones de llegadas y 474 millardos de dólares de facturación en 2002. El Gráfico 1 "Evolución del turismo internacional" presenta las cifras de

<sup>1</sup> Organización Mundial del Turismo (OMT). Director dpto. de Recursos Humanos

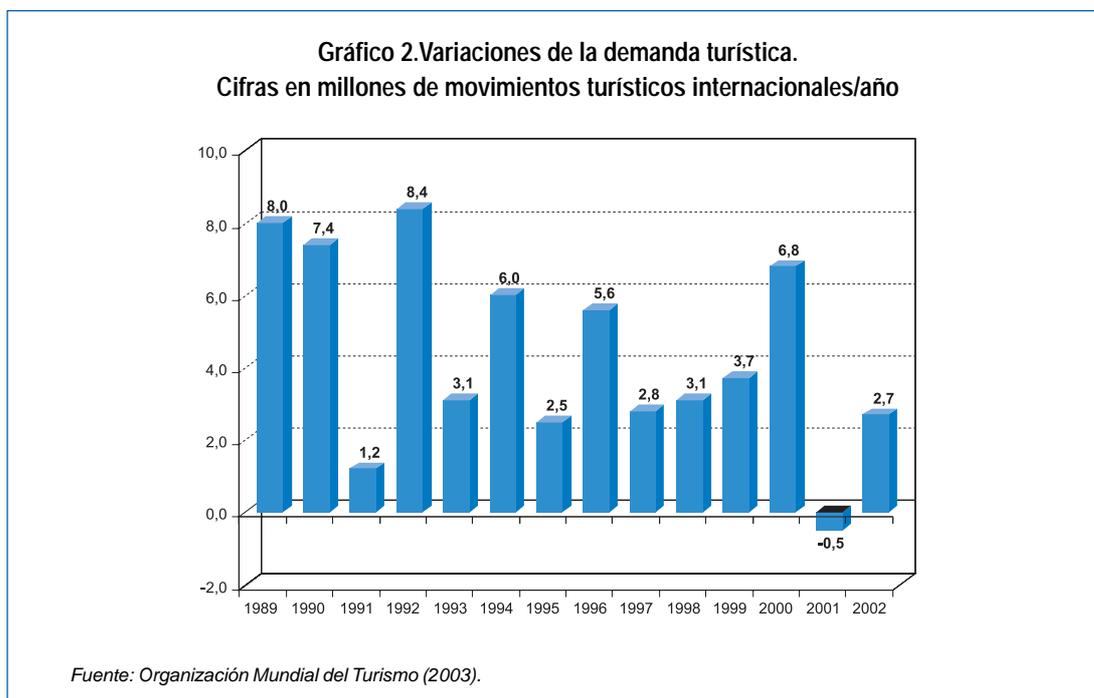


movimientos turísticos internacionales desde el año 1950 hasta el 2002, con una proyección hasta el 2020. En él puede observarse que la tendencia a largo plazo del turismo ha sido, y continúa siendo, de fuerte crecimiento cuantitativo.

Sin embargo, esta evolución, que en su momento supuso crecimientos interanuales de dos dígitos, y que en la actualidad promedia un 4,2% - 4,3%, está lejos de ser continua y homogénea. Por regiones mundiales se sitúa entre un promedio (última década) de 3,1% para Europa (como región de turismo “maduro”) y un 7,0 % para Asia Oriental y el Pacífico. Atendiendo a su desarrollo temporal reciente, el Gráfico 2 “*Variaciones de la demanda turística*” recoge las variaciones interanuales del número de movimientos turísticos internacionales. Conviene subrayar la fuerte variación de los mismos, que oscila evidentemente no sólo con la coyuntura económica sino con percepciones y expectativas específicas del turismo, que se hacen muy manifiestas en los años 1991 y 2001.

Pero, más importante que la visión cuantitativa del turismo reciente, puede ser la consideración de los cambios más profundos en el comportamiento de los clientes y la organización del “sector”. Una interpretación de los mismos en términos de “cambio de paradigma empresarial” ha sido realizada por Poon (1993), Fayos-Solà (1994) y Fayos-Solà y Pedro (2002). Los Cuadro 1 “Era Fordiana del Turismo” y 2 “Nueva Era del Turismo” resumen algunas de las *características porterianas* de cada uno de los paradigmas correspondientes.

Indudablemente, ese cambio paradigmático tiene implicaciones muy profundas para la política turística en el contexto de la creciente globalización, como han puesto de manifiesto



muchos autores (Fayos-Solà, 1996; Frangialli, 2001; Gee y Fayos-Solà 1997; Go y Pine, 1995; Go 1998; Vanhove, 1998 y OMT, 2001, 2001a, 2002, 2003, 2003a, 2003b, 2003c, y 2003d). Se pueden destacar tres elementos del turismo contemporáneo:

1. La extensión de la demanda turística intra e interregional a nuevos países en el mundo, si bien existen todavía muchos segmentos de población que sólo viajan localmente e incluso son ajenos al turismo.
2. La convergencia de comportamientos del consumidor, gustos y *estilos* de viaje, si bien ha aumentado la segmentación por *tipo* de viaje.
3. La estandarización y concentración creciente de la oferta turística (alojamiento, transporte, distribución...), si bien han aparecido nuevos agentes especialistas.

Adicionalmente, y más allá del cambio paradigmático, los acontecimientos de septiembre de 2001 y posteriores, con efectos directos sobre el turismo, y las reacciones políticas -y militares- subsiguientes están dejando notar también sus efectos sobre el turismo y el contenido de la política turística. Resumiendo estos efectos:

- a) El entorno de la actividad turística presenta ahora un mayor grado de incertidumbre y cambios más rápidos de lo habitual en los procedimientos, especialmente a nivel global. Ello dificulta la toma de decisiones, especialmente aquellas de contexto "macro" y a medio y largo plazo.

Cuadro 1. Era Fordiana del Turismo



Fuente: Fayos-Solà (1994).

- b) Han aumentado los costes directos e indirectos de las operaciones en la actividad turística, tanto en general, por la mayor incertidumbre, como por las medidas de seguridad que se adoptan de forma voluntaria u obligatoria.
- c) Se han alterado muy rápidamente los flujos turísticos produciéndose cambios en (I) la geografía de los destinos -por las expectativas, más que la realidad, de seguridad, (II) el tipo de viajes -e.g. a favor de la corta distancia vs larga distancia, (III) los tipos de productos -e.g. a favor de productos "seguros", como turismo rural, y (IV) la duración del viaje- a favor de viajes más cortos.

En este contexto, parece coherente el cambio profundo del contenido de la política turística registrado en las últimas décadas. En la *era fordiana*, la búsqueda de beneficios por la disminución de costes marginales requería acciones de tipo cuantitativo encaminadas a la maximización del número de visitantes. El énfasis se ponía en crear demanda, en línea con las políticas económicas de corte keynesiano dominantes en la época. También en la potenciación del efecto multiplicador de la renta del turismo, minimizando las pérdidas por "exportaciones turísticas" (turismo nacional menos doméstico) y reduciendo la propensión marginal a importar en la producción de bienes y servicios turísticos.

Este tipo de política turística, que tiene sentido en un mundo de naciones-estado con elevados obstáculos a los intercambios, empieza a cambiar hacia el final de los 70, en un entorno de *estagflación* y globalización creciente de la economía, junto con la madurez creciente de la actividad turística y el comienzo del cambio paradigmático señalado.

La Nueva Era del Turismo va a llevar consigo políticas turísticas con énfasis en la oferta. El principal objetivo de estas políticas de oferta agregada va a ser aumentar y mejorar la capacidad productiva turística de un país o un destino turístico, lo que finalmente, en términos porterianos, se denominará *competitividad turística*.

Cuadro 2. Nueva Era del Turismo

ESTRUCTURA	ESCENARIOS
<p style="text-align: center;"><b>TEJIDO EMPRESARIAL</b></p> <p style="text-align: center;">COMPETENCIA INTEGRACIÓN DIAGONAL</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div data-bbox="411 560 545 600" style="width: 45%;"> <p style="text-align: center;"><b>OFERTA</b></p> <p>NICHOS ESPECIALIZADOS. CALIDAD+EFICIENCIA (COMPETITIVIDAD)</p> </div> <div data-bbox="753 560 887 600" style="width: 45%;"> <p style="text-align: center;"><b>DEMANDA</b></p> <p>INDIVIDUAL. ALTAS EXPECTATIVAS DE CALIDAD. PREFERENCIAS CAMBIANTES.</p> </div> </div> <p style="text-align: center;"><b>SISTEMAS DE APOYO</b></p> <p style="text-align: center;">ALTAMENTE DESARROLLADOS. REINGENIERÍA DE PROCESOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TECNOLOGÍAS PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE PROCESOS.</li> <li>• NUEVO LIBERALISMO.</li> <li>• ALTO NIVEL ECONÓMICO.</li> <li>• PERCEPCIONES</li> <li>• POLÍTICAS INQUIETANTES.</li> <li>• ALTO NIVEL DE CONOCIMIENTOS E INFORMACIÓN.</li> <li>• CONDICIONES SOCIALES CAMBIANTES.</li> </ul>

Fuente: Fayos-Solà (1994).

## 2. Escenarios del turismo

Una de las características diferenciadoras del turismo como actividad económica es su imbricación en el tejido social. Con contadas excepciones (¿parques temáticos “comprehensivos”, *resorts à la club méditerranée*...?), el turismo se asienta en un entorno físico-cultural y se nutre de -y se basa en- la estructura de ese entorno. Así pues, el turismo tiene “escenarios”, que no fábricas, y requiere además “actores”, que se interrelacionan en un *guión-script* de reglas de juego, con objetivos y procedimientos.

Veanse en primer lugar las características propias de los escenarios turísticos. Se trata, como se ha apuntado, de escenarios “reales”, generalmente *no* contruidos ex-profeso para el turismo. En ellos existen unos recursos naturales (paisaje, fauna, flora, el mismo espacio físico, etc.) susceptibles de ser incorporados al producto turístico. También recursos humanos (culturales y de “equipos humanos”) que, con mayor o menor grado de desarrollo, contribuirán también a crear el producto. Finalmente, recursos de capital (capital físico, bienes intermedios, capital financiero, etc.) sin los cuales es extremadamente difícil hacer operativo un *destino turístico*.

Se introduce aquí el concepto *destino turístico* en la convicción de que, aunque el turismo no tenga fábricas, es casi imposible metodológicamente estudiarlo o analizarlo sin una asimilación a la idea de espacio de producción-consumo. ¿Es este espacio una nación? ¿Existe la “competitividad turística de las naciones”? Sin adentrarse en una polémica similar a la vivida en política industrial (Krugman, 1996), es posible indicar la preferencia de muchos autores por un concepto de destino turístico ligado a la *localidad* (municipal o de “pequeña” región), cercano al *cluster* industrial como racimo de actores con un alto nivel de interactividad, e incluso a una neo-ciudad-estado, (Hawkins, 2003 y Ritchie y Crouch, 2003).

Pero, retomando el hilo principal, la existencia de un destino turístico no se basa solamente en sus recursos naturales, humanos y de capital. Se requiere, como se ha sugerido implícitamente ya, la capacidad de puesta en mercado de “productos turísticos *atractores*” (motivadores del viaje) —aisladamente o en combinación. Estos “productos” turísticos no deben ser confundidos con los recursos “primarios”. Aquéllos no son susceptibles de consumo directo. Es su elaboración posterior, con un valor añadido mayor o menor, la que los convierte en productos turísticos *atractores*, llámense ya “experiencia en la naturaleza” (sol y playa, parque natural, aventura, modalidades de deportes...), “experiencia cultural” (ciudad, museo, modalidades de eventos y deportes, *sites*...) o “actividad económica” (negocio, reunión comercial, modalidades de eventos...), entre otros tipos de actividades turísticas.

Finalmente, la existencia de un destino turístico necesita también del funcionamiento de variados “sistemas de apoyo”, tales como alojamiento y restauración, transporte, distribución, provisión de bienes y servicios públicos (basados con frecuencia en infraestructuras específicas), abastecimiento de insumos, industrias y organizaciones soporte, marco de conocimiento e institucional, etc. La propuesta de sistematizar los “componentes estructurales” de un destino turístico con efectos conceptuales, morfológicos y metodológicos se ha detallado en Fayos-Solà, Fuentes y Muñoz (2003).

Ahora bien, más allá de la existencia, los destinos turísticos *de éxito* han de funcionar satisfactoriamente, es decir, producir los *outputs* deseados en condiciones de fidelizar a los diferentes actores (*calidad*) y de optimizar sus procesos (*eficiencia*) -y ello deberá asimismo ser logrado sin merma en la dotación de sus recursos iniciales (*sostenibilidad*). En ese contexto parece evidente que el logro de *competitividad* (capacidad de obtener rentabilidad -excedentes- de forma duradera) para un destino turístico pasa por *conocer* bien el universo de posibilidades del *juego destino turístico* y establecer bien los papeles de los actores al desarrollar el *guión-script*. Ello dependerá en primera instancia de:

1. Su *posicionamiento* (del destino) en los mercados turísticos a la vista de su particular dotación de recursos, productos *atractores* y sistemas de apoyo, *vis-à-vis* los posicionamientos de otros destinos competidores. Establecido, consciente o implícitamente este posicionamiento, deberá -o debería- configurarse también un *dimensionamiento* para los componentes del *mix* de productos, bajo pena de saturaciones y efectos negativos sobre la *sostenibilidad* y -por ende- la rentabilidad y viabilidad a largo plazo del destino.
2. Su *calidad*, entendida como capacidad de satisfacer las expectativas de los diferentes actores en sus interrelaciones (e.g. profesionales-clientes, empresarios-profesionales, Administración-profesionales etc).



3. Su *eficiencia*, en términos de calidad interna y de reingeniería de procesos, a la búsqueda de un óptimo en el uso de los recursos que permita minimizar costes (inclusive costes externos) y maximizar excedentes de operación.

A todo ello -y habida cuenta de las condiciones rápidamente cambiantes existentes en el propio paradigma empresarial de la Nueva Era del Turismo y de las "circunstancias accidentales" (tipo Septiembre 2001 y sus secuelas) que inevitablemente ocurren en los sistemas complejos (complejos en el sentido de e.g. Wolfram, 2002), caso del turismo, debería añadirse un elemento de dinámica "macro":

4. Su capacidad de adaptarse proactivamente a las circunstancias de entorno, tanto las derivadas de la propia actividad turística como sistema complejo, como aquellas realmente exógenas provenientes de los sistemas sociales (cambios económicos, sociales, impactos del hombre sobre el medio ambiente, innovaciones científicas y tecnológicas, etc.) o de carácter aleatorio/caótico (de tipo seguridad, salubridad, otras acciones del hombre, desastres naturales, etc.). Esta condición, ya suficientemente "estimulante" para la política turística local, convierte el juego "destino turístico" en "apasionante" en la era de la globalización.

### 3. Políticas turísticas contemporáneas

Cuenta habida de la importancia del turismo en las sociedades contemporáneas, es sorprendente el relativamente escaso desarrollo teórico de la política turística. Aunque la situación ha mejorado notablemente en la última década (e.g., desde la descrita por Edgell, 1990), todavía es comparable a la existente para el análisis turístico antes de la Conferencia de Ottawa en 1991.

La política turística es una técnica de gestión del conocimiento, con enfoques multidisciplinares, en el ámbito de la Administración pública en particular y de las Ciencias Sociales en general. Debe producir conocimiento, lo que requiere investigación y, por consiguiente, metodología. Debe también difundir y aplicar conocimiento, lo que hace imprescindible la adopción de estándares relativos a conceptos, relaciones funcionales, índices de *performance* etc.

La precariedad teórica de la política turística tiene, obviamente, consecuencias en la práctica. Los Estados Unidos desmantelaron su agencia federal de turismo en 1996, y sólo ahora empiezan a reconsiderar la situación, con planes para el establecimiento de acciones concertadas entre el sector público y el privado, si bien en la esfera promocional principalmente. La Unión Europea excluye prácticamente al turismo de sus políticas explícitas, asignando éstas a minúsculos departamentos con absurdos presupuestos, recursos humanos inadecuados y programas incoherentes. Otros países de gran importancia turística enuncian planes/

estrategias de política turística como simples “listas de tareas”, con énfasis en las de tipo promocional. Sólo en pocas ocasiones aparecen políticas explícitas *à la Krippendorf* o *à la Tinbergen* y aún en estos casos se carece casi siempre de una metodología subyacente para estructurar, priorizar y cuantificar las acciones y sus efectos.

A efectos ilustrativos, se presenta aquí un adelanto-resumen del análisis de los planes de política turística de ocho países-destino que está realizando el Instituto Hermes para la Gestión del Conocimiento en Turismo (Tabla 5 “Análisis de Planes de Política Turística”). El estudio valora el contenido y profundidad de las políticas turísticas respecto a las condiciones de éxito recogidas *ut supra*. Se considera la importancia del tratamiento dado a (I) los *recursos*, y específicamente al *posicionamiento* y *sostenibilidad* de los destinos. En segundo lugar (II) al análisis y la gestión del *producto*, y -por supuesto-la *calidad* y *eficiencia*. Luego, (III) al fomento, creación y gestión de *estructuras turísticas* (*hostelería, transporte y distribución*), *infraestructuras* y *sistemas de apoyo*, y muy especialmente lo que se refiere a la gestión del conocimiento y modernización y adaptación de servicios públicos. Además (IV) la *promoción* (i.e. comunicación en todas sus facetas, inclusive aquellas en el terreno de la comercialización). Se consideran después los aspectos metodológicos de estos planes, analizando la importancia y tratamiento concedidos a (V) los *sistemas de información*, (VI) los *actores* del turismo, (VII) las *unidades espaciales* y *temporales* y (VIII) los *instrumentos* de la política turística.

Se pueden destacar las siguientes observaciones:

I. Es muy variable la atención concedida en estos planes al análisis y la gestión de los *recursos*. En algunos casos por la existencia de “Libros Blancos” -previos al “Plan”, donde sí se tratan. En otros, por presuponerse el conocimiento de los mismos. Ello crea inconvenientes graves para explicitar las cuestiones referentes al posicionamiento, dimensionamiento y, por ende, la sostenibilidad de la actividad turística. En cuanto a la tipología de los recursos, conviene notar el énfasis puesto en los recursos naturales y culturales del turismo, y la escasa atención que reciben los recursos de capital humano y capital financiero.

II. Sorprende la ausencia de tratamiento de los *productos atractores* del turismo (en los aspectos no relativos a la promoción) para algún país de gran importancia en los mercados turísticos. Se trata sin duda de un *laissez-faire* extremo, que se ve reflejado también en otros aspectos de la política turística de esos países. Sin embargo, la gran mayoría de los planes considerados, sí trata las cuestiones de análisis y gestión de sus productos. En ese tratamiento, se concede especial atención a los aspectos de calidad, aunque, con frecuencia, de modo enunciativo y no operativo. Algo similar ocurre con la sostenibilidad de los productos. Es muy infrecuente el estudio de la eficiencia de los procesos productivos.

III. Los *sistemas de apoyo* son lógicamente tratados en la mayoría de los planes, con la excepción de los casos de enfoque liberal extremo antes mencionados. El énfasis suele ponerse en las estructuras turísticas, pero muchos planes profundizan también en el análisis y gestión de

Tabla 5. Análisis de Planes de Política Turística

Elementos		Austria	Brasil	Chile	EEUU	España	India	México	S/África	Total
Recursos	Análisis	4	2	0	0	0	3	0	4	2
	Gestión	4	2	0	0	0	1	0	3	1
Productos	Análisis	3	2	0	0	2	3	2	4	2
	Gestión	4	2	1	0	2	0	3	2	2
Sistemas de apoyo	Análisis	2	3	0	0	2	1	3	2	2
	Gestión	2	2	0	0	2	1	2	3	2
Promoción	Posicionamiento	5	5	1	3	3	2	3	4	3
	Dimensionamiento	1	0	0	0	0	2	0	3	0
	Calidad	2	1	2	0	3	1	3	3	2
	Eficiencia	2	2	0	0	0	1	1	3	1
Sistemas de información	Cuenta satélite	4	0	0	0	2	0	0	0	0
	Estadísticas	4	1	0	3	4	0	3	2	2
Actores	Análisis	4	3	1	0	4	0	3	2	2
	Gestión	2	4	2	2	3	3	3	2	3
Unidades	Espacialidad	0	0	0	4	1	0	5	4	2
	Temporalidad	3	3	1	3	4	2	3	4	3
Instrumentos	Tipo Económico	1	4	0	3	2	1	2	3	2
	Tipo Legal	2	4	0	3	1	2	1	3	2
	Tipo Gestión con.	3	1	1	1	3	2	3	2	2
	Creación conoc.	5	1	0	2	2	0	3	2	2
	Difusión conoc.	4	0	2	2	2	1	3	1	2
	Aplicación conoc.	3	1	1	0	2	0	2	2	1

Fuente: Hermes Institute (2004).

las infraestructuras y servicios públicos. Las cuestiones de provisión física de estos sistemas predominan todavía sobre los aspectos procedimentales y de aplicación de conocimiento.

IV. La *promoción* es una de las facetas de la política turística que mayor atención recibe en los planes considerados, posiblemente por haber sido éste precisamente el origen de la política turística -y también todavía su casi único contenido en determinados contextos de Gobierno. -Pero las facetas internas de la promoción reciben una atención desigual. Predominan las cuestiones relacionadas con conseguir y mantener cuotas de mercado, tales como el posicionamiento y la fidelización de la clientela- la calidad-. Quedan relegados, y con frecuencia omitidos, los aspectos referidos a la eficiencia -optimización de los recursos promocionales- y al dimensionamiento (sostenibilidad) de los destinos turísticos.

V. En cuanto al énfasis que los planes analizados ponen en diferentes aspectos metodológicos de la política turística, destaca la atención, todavía escasa, concedida a los *sistemas de información estadísticos* del turismo. Sólo cuatro, de los ocho planes considerados, tratan aceptablemente este aspecto. Pero la situación es aún más precaria si se estudian las propuestas de integración de estos sistemas en la contabilidad nacional mediante la metodología de las Cuentas Satélite. Sólo dos de los planes abordan esta cuestión.

VI. Por lo que respecta al análisis de contenidos y recomendaciones para coordinar y optimizar el papel de los *actores* en la política turística, destaca la atención concedida a este tema. La mayor parte de los planes especifica a estos actores y sus cometidos, y trata de lograr un alto grado de coordinación entre los mismos (calidad). En todo caso, los aspectos normativos predominan por lo general sobre los analíticos.

VII. Las cuestiones referidas a la *espacialidad* (territorios de aplicación de la política turística) son generalmente bien cubiertas, aunque en algunos planes se dan por supuestos los ámbitos espaciales de competencias. También las cuestiones de *temporalidad* (calendario) de las medidas se especifican en los planes. Ello parece lógico, por ser ambos aspectos consustanciales al ejercicio de las competencias de las Administraciones públicas.

VIII. Finalmente, debe destacarse el hecho positivo de que la mayoría de los planes analizados especifica con detalle los instrumentos de las políticas turísticas propuestas. Se observan, sin embargo, algunas diferencias notables en cuanto a la tipología de instrumentos considerados. Los instrumentos de tipo económico (estímulos vía ingreso o gasto públicos e ingeniería financiera) van por lo general acompañados de otros de tipo legal (marcos institucionales de ordenamiento). Estos instrumentos *clásicos* son predominantes en tres de los planes analizados. Sin embargo, en otros casos se propone un uso más intenso de instrumentos aquí denominados de *gestión del conocimiento*. Sorprende la “especialización” en el uso de sólo uno de estos dos tipos: instrumentos “clásicos” o de “gestión del conocimiento”. Dentro de este segundo tipo, se observa un mejor tratamiento de las cuestiones referidas a la creación de conocimiento (investigación conceptual y aplicada, “importación de conocimiento”, inteligencia de procesos y mercados, etc.) y la difusión de conocimiento (educación, formación, información, etc.), que de aquellas relativas a la aplicación de conocimientos en los *clusters* y otras unidades de acción en turismo (reingeniería de procesos, sistemas de calidad total, estándares e indicadores, mejoras en la coordinación entre actores, etc.).

#### 4. Política turística en la era de la globalización

Las referencias a la globalización suelen tener un sesgo ideológico considerable, como varios autores han hecho notar (Amin, 1997, Scott, 1997 y Hirst y Thomson, 1996). Desde la derecha, la globalización ofrece grandes esperanzas después del fracaso de las experiencias monetaristas de los 70 y 80; se abren nuevos horizontes para un mundo en el que la libertad de comercio, los mercados mundiales de capitales y las grandes organizaciones transnacionales van a poder usar los recursos productivos sin torpes interferencias de (algunos) Gobiernos. Para la izquierda radical, afectada por la caída del socialismo de Estado y los movimientos antiimperialistas de décadas pasadas, la globalización del capitalismo subraya la inutilidad de los enfoques socialdemócratas tipo “Estado del bienestar”.



Por un lado, es cierto que la globalización ha acelerado la redefinición del Estado. La soberanía *strictu sensu* -como control exclusivo de un territorio con exclusión de otras autoridades- ha dejado de existir. La capacidad de defender sus ciudadanos -manteniendo las libertades democráticas- ha estado en cuestión desde la era de las armas nucleares y más ahora ante las nuevas formas de terrorismo. La pretensión de estandarizar y controlar la cultura dentro de las fronteras ha dejado de tener sentido, y en todo caso interesa cada vez menos a ciudadanos que viajan con mucha frecuencia y tienen acceso privadamente a nuevas formas de información y comunicación. Finalmente, la internacionalización económica desvaloriza las políticas económicas "autónomas".

Sin embargo, lo evidente es sólo el *cambio* de las funciones clave del Estado, no su supuesta desaparición o banalización. El núcleo de la cuestión es la administración (*governance*) de unas sociedades mucho más integradas a escala mundial, y el papel de los Gobiernos en ese mundo y para esa administración. Aunque existen otros "pretendientes" a la tarea, caso de las empresas transnacionales, no parece que cumplan bien el principio de representatividad, logro de varios siglos de desarrollo social. En todo caso, las reformas pendientes para una mejor gobernabilidad de la sociedad global -i.e. la creación y gestión de instituciones internacionales y mundiales responsables de administrar marcos institucionales y bienes públicos globales- van a depender en gran parte de la colaboración entre los Estados y otros protagonistas clave a escala planetaria.

En este entorno, la política turística está abocada a grandes cambios, desde una concepción casi exclusivamente cuantitativa -maximización del número de turistas a través de la promoción- a otra de creación de marcos competitivos y, aún más allá, a la gestión del conocimiento para el desarrollo de productos-nicho surpetitivos (De Bono, 1994), extremadamente adaptados a la estructura y funcionamiento característicos de los destinos turísticos anfitriones -y por consiguiente, difíciles de imitar en condiciones competitivas- y de muy alta rentabilidad, compatible con la sostenibilidad ambiental, cultural y social de esos destinos.

Esa Nueva Política Turística (NPT) debe ser entendida como una técnica de gestión del conocimiento para la optimización de un juego estratégico cuyas reglas cambian por el propio desarrollo del juego y múltiples factores exógenos.

Es por ello clave, en primer lugar, *comprender* la estructura y funcionamiento de nuestras unidades de actividad (tradicionalmente entendidas, con bastante imprecisión, como *destinos turísticos*). Para ello, y en cuanto a la estructura, debe conocerse (I) la dotación de recursos, (II) la existencia y/o posibilidades de desarrollo de productos-*atractores* y (III) las características y desarrollo posible de los sistemas de apoyo. Asimismo, y en cuanto al funcionamiento, (IV) el papel de los actores endógenos, y (V) sus relaciones entre sí y con actores exógenos, resultantes en un comportamiento macro de tipo complejo.

Pero la NPT no puede lógicamente detenerse en el *análisis* de la actividad turística. Sus aspectos *normativos* se refieren a las posibilidades de actuar sobre diferentes elementos del juego turístico para optimizar sus resultados en base a objetivos prefijados. Los objetivos últimos que se suelen explicitar coinciden con los de las políticas públicas en general: maximización del bienestar colectivo medido en términos de desarrollo-libertad (nivel de opciones de elección y participación) y estabilidad (sostenibilidad, seguridad, salubridad, etc.) Las variables *proxy* habitualmente empleadas son la renta, la riqueza, el empleo, las condiciones del marco institucional, etc. Pero los objetivos inmediatos de la NPT, como política sectorial, se sitúan normalmente en el área de la maximización de satisfacción para los actores más directos, y creemos aquí que se pueden sintetizar en:

- (I) El posicionamiento de los destinos turísticos, ya que no existe un único juego turístico, sino muchos de ellos, en función de las características de estructura (las dimensiones de recursos, productos atractores y sistemas de soporte) y de funcionamiento de los destinos. Lógicamente ese posicionamiento no es estático y la NPT puede actuar sobre ese condicionante, alterando las dotaciones estructurales o el comportamiento de algunos actores. Las decisiones sobre dimensionamiento deben ser más explícitas en la NPT que en las políticas turísticas de corte convencional. Todo ello tiene implicaciones claras sobre la sostenibilidad de los destinos en el contexto de la actividad turística.
- (II) La calidad turística, entendida como logro de satisfacción en las interrelaciones entre actores. Implica reglas de juego entendidas como ecuanímes, especialmente en los aspectos distributivos. Implica también el perfeccionamiento de los procesos de interacción existentes, en el sentido de eliminación de errores (gestión de calidad total). Tiene consecuencias claras sobre la rentabilidad+sostenibilidad (competitividad) de los destinos.
- (III) La eficiencia turística, sinónimo de la optimización de los procesos, maximizando excedentes. Más allá del logro de "cero defectos" en un proceso dado, se refiere a la reingeniería de procesos, en la búsqueda de máximos absolutos. Es también requisito de la rentabilidad+sostenibilidad.

Estos objetivos instrumentales de la política turística se refieren, por supuesto, a la esfera de la *producción de experiencias turísticas* pero que también comprende -no se excluya por menos obvio- la *promoción* de las mismas, i.e. el posicionamiento de la imagen-marca de los destinos y la calidad y eficiencia de la comunicación entre actores. Se altera así la idea de que la promoción es un mero instrumento de la política turística, a favor del concepto de promoción como un integrante inseparable del resto de elementos de la experiencia turística. Una promoción desafortunada (engañosa o incoherente con la realidad estructural y de funcionamiento del destino) supondría así el incumplimiento de los objetivos instrumentales de posicionamiento-sostenibilidad, calidad y eficiencia, incluso aunque llevara aparejada incre-



mentos del número de turistas a corto plazo. Es así que la NPT pretende modular tanto las percepciones como las expectativas de los turistas, y también, en su alcance correspondiente, del resto de actores del *juego turismo*.

Por lo que se refiere a las tipologías de instrumentos de la política turística, es obvio el papel que seguirán desempeñando los instrumentos *clásicos*, tanto económicos como legales: así, los estímulos presupuestarios y financieros a determinados comportamientos de los actores y los marcos legales para el funcionamiento de los mismos. Pero se desea apuntar aquí el crecimiento en importancia -e incluso el predominio- en la NPT de instrumentos basados en la *gestión del conocimiento*, que podrán ser utilizados en simbiosis con los clásicos, o bien independientemente de aquéllos. Estos instrumentos se podrían clasificar en aquellos relacionados con: (I) La creación de conocimiento, como la investigación conceptual y aplicada, el desarrollo de sistemas de información estadística, la inteligencia de procesos y mercados, etc. (II) La difusión de conocimiento, como la educación, formación e información de y para los diferentes actores del turismo. Y (III) la aplicación de conocimiento a los procesos de producción (inclusive, por supuesto, la promoción) de experiencias turísticas.

El breve repaso de los instrumentos de las políticas turísticas de última generación realizado en (Hermes, 2004), y recogido *ut supra*, permite comprobar que muchos de estos instrumentos de gestión del conocimiento ya son empleados. Otro tanto sucede con los instrumentos de corte porteriano (Fayos y Pedro, 2002, pp 52-55) referidos a un marco de condiciones de demanda, condiciones de oferta, industrias y servicios conexos, y tejido empresarial. Así pues, el enfoque de la NPT que aquí se propone no consiste tanto en novedades en los instrumentos en sí (aunque se dan varias), como de su marco conceptual, lo que implica una reordenación de interrelaciones y diferentes prioridades.

Finalmente, procede hacer un breve recorrido por las competencias que corresponden en la NPT a los distintos niveles de las Administraciones públicas (como catalizadoras y *partners* a menudo predominantes en el desarrollo de los destinos turísticos).

- *Administraciones locales y regionales*. Aunque sus áreas competenciales son habitualmente delimitadas por Administraciones de nivel superior, les corresponde a ellas un papel decisivo en la determinación y consecución de los objetivos instrumentales, el posicionamiento, calidad y eficiencia de los destinos turísticos. Sus interacciones con los actores exógenos, pero, sobre todo, con los otros actores endógenos de los destinos, son claves en la NPT. Por ello se ha venido promoviendo -sobre todo por parte de los *actores empresariales*, tanto endógenos como exógenos- la idea de un *partenariado* o acción concertada (e incluso instituciones concertadas) entre los actores gubernamentales y dichos actores empresariales. Se trata sin duda de una iniciativa de gran alcance, aunque se optimizaría posiblemente con la inclusión de aún otros actores, tales como los trabajadores y el resto de la sociedad civil. Es ciertamente posible el uso de instrumentos *clásicos*, económicos y legales por parte de

estos niveles de Administración, y algunos son fuertemente condicionantes de la actividad turística, tales como las normas urbanísticas. Sin embargo, estos instrumentos suelen estar reglados en marcos jurídicos más amplios, propios de niveles superiores de la Administración. La NPT abre nuevas perspectivas a estas Administraciones por el uso de instrumentos del tipo "gestión de conocimientos".

- *Administraciones nacionales.* Aún en la *era de la globalización*, estas Administraciones tienen un marco amplio de competencias. Han *devuelto* algunas de ellas a las Administraciones locales y regionales, y entregado otras a las Administraciones y organismos supranacionales (AOS). Las limitaciones a la soberanía estatal resultantes (competencias locales, libre circulación de capital y mejoras en la movilidad de los ciudadanos, renuncia a tarifas aduaneras y, en ocasiones, al uso de instrumentos de política monetaria, etc.) se aceptan en aras de mejoras en la asignación de recursos y en el bienestar de los ciudadanos, pero surgen contradicciones con otros objetivos de las políticas públicas, con los consiguientes retrocesos en el proceso de globalización-localización (ello es especialmente notable a partir de los sucesos de septiembre del 2001). Siguen ostentando un altísimo nivel de competencias en la política turística, entre los que destaca su práctica exclusiva representación de la política turística en las AOS, junto con la capacidad de regular, en éstas o por sí mismas, los marcos institucionales de los instrumentos económicos y legales. Los instrumentos de gestión del conocimiento presentan, sin embargo, mayores retos de control para este nivel de Administración.
- *Administraciones y organismos supranacionales.* Su origen histórico se halla en acuerdos comerciales o para otras funciones específicas de coordinación intergubernamental. (I) En el caso de las Administraciones, su ejemplo más notorio es la Unión Europea. La dimensión de estas Administraciones permite el establecimiento de objetivos ambiciosos en las políticas económicas, sociales y ambientales. También permite la exclusividad de gestión de políticas instrumentales (e.g. la política monetaria) y sectoriales. Sin embargo, la política sectorial turística explícita ha permanecido ajena a este ámbito de competencias, que hubiera permitido regular el marco de los instrumentos económicos y legales en ella y usar de forma más directa (y explícita) los instrumentos de gestión del conocimiento en la NPT. Sin embargo, muchos de los programas de este tipo de Administraciones tienen enorme repercusión sobre la actividad turística, produciendo sesgos y distorsiones (positivas o negativas) en el comportamiento de los actores y el posicionamiento, calidad y eficiencia de los destinos turísticos. La NPT requiere una mayor coordinación de las acciones en este nivel de Administración. (II) En el caso de los Organismos, los instrumentos económicos y legales están, por lo general, fuera de su alcance (salvo e.g. instrumentos financieros del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y bancos regionales de desarrollo y recomendaciones a las autoridades nacionales de la política turística). El jugador paradigmático en esta categoría es la Organización Mundial del Turismo, ahora insti-



tución especializada de las Naciones Unidas, cuyos instrumentos se encuentran en la tipología de "gestión del conocimiento". El papel de este tipo de actores consiste sin duda en la coordinación internacional de la política turística, vía desarrollo de instrumentos de gestión del conocimiento y creación de mayorías y consensos en la comunidad global para el uso de estos instrumentos. También aquí, como en el ámbito de las Administraciones nacionales y locales, surge la cuestión del *partenariado* con otros actores de la política turística, si bien en dos facetas diferentes. Por un lado, la búsqueda de aliados globales de carácter público por parte de los actores endógenos de los destinos turísticos (empresas y Gobiernos locales, trabajadores y resto de la sociedad civil) pretendiendo lograr un mayor control sobre los elementos exógenos a sus competencias. Por otro, la estrategia de predominio en la globalización por parte de empresas multinacionales, deseosas de sobrepasar el control impuesto por las Administraciones nacionales y locales -presentado por ellas con frecuencia como ineficiente-y confiadas en encontrar eco e instrumentos para la legitimación de esas estrategias en esos Organismos supranacionales. La NPT requiere obviamente una clarificación de los papeles de diferentes actores (Administraciones, empresas y resto de la sociedad civil) en los Organismos supranacionales, así como una mayor explicitación del conjunto articulado de la política turística (y no sólo de objetivos o instrumentos aislados) recomendada por parte de estos Organismos. Conseguida ya la implantación progresiva de sistemas de medición de la actividad turística compatibles con las Contabilidades Nacionales (Cuentas Satélite del Turismo), ello podría sin duda incluir sistemas de estándares voluntarios e indicadores de posicionamiento-sostenibilidad, calidad y eficiencia, junto a evaluaciones de experiencias piloto -más allá de los vetustos *rankings* de recepción de turistas internacionales e ingresos por este concepto.

## 5. Conclusiones

Transcurridas cinco décadas de fuerte crecimiento, el turismo se halla en estos momentos en un cambio paradigmático, motivado tanto por su propia evolución como por profundos cambios en sus variables exógenas. Su fuerte interrelación con los sistemas sociales en que se desarrolla le confieren un doble carácter de vulnerabilidad (por su complejidad) y de resistencia (por la redundancia de sus subsistemas) frente a las amenazas relacionadas con escenarios en rápida transformación y acontecimientos poco previsibles. En este contexto, la Nueva Política Turística (NPT) adquiere nuevas dimensiones como técnica de gestión del conocimiento para optimizar, en entorno "macro", las aportaciones del turismo a la sociedad. El concepto de política turística ha experimentado, por tanto, cambios notables, desde su conceptualización primigenia como conjunto de instrumentos para la promoción en el contexto de las políticas instrumentales de demanda, hasta los contenidos actuales de la NPT, pasando por una reciente etapa *porteriana*, muy centrada en la competitividad de las ofertas turísticas.

Se recurre aquí a la noción de *escenarios* del turismo para expresar que la actividad turística no se desarrolla en fábricas u otras unidades productivas aisladas, sino en entornos físico-culturales reales, por lo general no creados ex-profeso para el turismo. La actividad turística requiere también *actores*, que se relacionan en un *guión-script* de reglas de juego, con objetivos y procedimientos de amplia aceptación. La literatura profesional sobre la política turística ha venido tratando estos temas con cierta laxitud metodológica. En este trabajo se propone la adopción de un marco metodológico más explícito en lo que concierne a la estructura y funcionamiento de los escenarios "destinos turísticos", y, concretamente, en el uso de un modelo estandarizado de recursos, productos atractores y sistemas de apoyo. También se propone la adopción de tres objetivos instrumentales para la política turística en esos escenarios: (I) el *posicionamiento-dimensionamiento*, como cuestión previa para las consideraciones de sostenibilidad y competitividad, (II) la *calidad*, ligada a la satisfacción en las interrelaciones de actores y factor *sine qua non* para la estabilidad y desarrollo de los destinos turísticos y (III) la *eficiencia*, entendida como búsqueda permanente de óptimos de *performance*, compatible con los objetivos anteriores. Se hace asimismo una consideración sobre (IV) la *dinamicidad* de la política turística y su capacidad de adaptación al propio desarrollo endógeno de los destinos y a elementos exógenos muy variables e incluso imprevisibles.

Se presentan también algunos resultados previos de un análisis de varios planes de política turística contemporáneos desde el prisma metodológico esbozado *ut supra*. En su conjunto los planes cubren la mayoría de los aspectos considerados clave aquí, pero cada uno de ellos lo hace con metodologías y tratamiento de contenidos muy heterogéneos. Se concluye que la Nueva Política Turística (NPT) es más bien una cuestión de reordenación de prioridades e interrelaciones que de formulación de nuevos instrumentos. Una excepción a ello pudiera ser el papel de la *gestión del conocimiento en turismo*, poco explicitado como instrumento hasta ahora.

Se concluye con algunas consideraciones sobre el tema central de la política turística en la era de la globalización. Se repasa el marco competencial de las Administraciones nacionales, y también el -crecientemente importante- de las locales y supranacionales, y se aboga por una NPT con contenidos y metodologías más explícitos y más ampliamente aceptados como paradigma de conocimiento y de gestión.



## Bibliografía

- AMIN, S. (1997): *Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society*, Londres, Zed Books
- COOPER, C. Y WAHAB, S. (eds.) (2001): *Tourism in the Age of Globalization*, Londres, Routledge.
- DE BONO, E. (1995): *Sur Petition*, Londres, Profile Business.
- EDGELL, D. (1990): *International Tourism Policy*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold.
- FAYOS-SOLÀ, E., FUENTES, L. Y MUÑOZ, A. (2003): "Estructura y funcionamiento de los destinos turísticos: El modelo FAS", *Papeles OMT.DRH*, Madrid: OMT.
- FAYOS-SOLÀ, E., GARCÍA, P. Y MOREDA, A. (2002) "A modest proposal: on the tourism policy and destination management research programme", *TedQual*, V (5) 21-25.
- 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 *Cooper* (2001).
- FAYOS-SOLÀ, E. (1996): "Tourism Policy: A midsummer night's vision", *Tourism Management*, sept. 405-12.
- FAYOS-SOLÀ, E. (1994): "Competitividad y calidad en la Nueva Era del Turismo", *Revista de Estudios Turísticos*, 123, 5-10.
- FRANGIALLI, F. (2003): "Address by Mr. Francesco Frangialli, Secretary General of the World Tourism Organization to the fifty-eighth Session of the United Nations General Assembly. New York, 7 Nov. 2003". Madrid: WTO. Documento no publicado.
- FRANGIALLI, F. (2001): *Observaciones sobre el Turismo Internacional*, Vol.II. Madrid: OMT.
- FRECHTLING, D. (2002): "Destination development: foundations for a stakeholder focus", *TedQual*, V (5) 9-12.
- GEE, C. Y FAYOS-SOLÀ, E. (eds.) (1997): *International tourism: A global perspective*, Madrid, OMT.
- GO, F. (1998): "El turismo en el contexto de la globalización", *Papers de Turisme*.
- GO, F. y Pine, R. (1995): *Globalization Strategy in the Hotel Industry*, Londres, Routledge.
- HAWKINS, D. (2003): "Winds of change: sustaining tourism in times of uncertainty", WTO. Ulysses Prize Lecture, *TedQual*, VI (6) 36-41.
- HERMES INSTITUTE (2004): "Política turística contemporánea: Análisis metodológico y operativo", *Papeles OMT.DRH*, Madrid, OMT (pendiente de publicación).



- HIRST, P. Y THOMPSON, G. (1996): *Globalization in Question*, Cambridge, Policy Press.
- KRUGMAN, P. (1996): "Making sense of the competitiveness debate", *Oxford Review of Economic Policy*, XII (3) 17-25.
- MARÍN QUEMADA, J.M. Y GARCÍA-VERDUGO, J. (2003): *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Barcelona:Ariel.
- OMT (2001): *Reactivación del Turismo*, Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- OMT (2001a): *Cuenta Satélite del Turismo: Recomendaciones sobre el Marco Conceptual*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- OMT (2002): *Reactivación del Turismo*, Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- OMT (2003): *Tendencias de los Mercados Turísticos: Panorama Mundial y Actualidad del Turismo*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- OMT (2003a): *Reactivación del Turismo*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- OMT(2003b): *Evaluación de las Actividades de Marketing de las ONT*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- OMT(2003c): *Anuario de Estadísticas del Turismo*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- OMT (2003d): *El Turismo en una Sociedad Globalizada*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading MA, Addison-Wesley Publishing Co.
- POON, A. (1993): *Tourism Technology and Competition Strategies*, Wallingford, CAB International.
- RITCHIE, B. AND CROUCH, G. (2003): *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective*, Cambridge MA, CABI Publishing.
- SCOTT, A. (ed.) (1997): *The Limits of Globalization: Cases and Arguments*, Londres: Routledge.
- VANHOVE, N. (1998): "La globalización de la demanda turística y el impacto sobre la estrategia de mercado", *Papers de Turisme* 23, 49-87.
- VELLAS, F. Y BECHEREL, L. (1995): *International Tourism*, Londres, Macmillan.