

Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo

María Velasco*

Universidad Complutense de Madrid (España)

Resumen: Desde las primeras investigaciones sobre turismo diversos autores han prestado atención a la acción de los poderes públicos orientada al fenómeno. Sin embargo existe una notable imprecisión en el uso de cuatro conceptos que designan realidades diferentes: gobierno del turismo, política turística, planificación o gestión pública. El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre estos conceptos tratando de comprender cómo se relacionan y delimitando su uso a fenómenos concretos de la acción pública en materia de turismo. Nuestra propuesta es agruparlos en un enfoque relacional o un enfoque racional, cada uno con preguntas propias y con presupuestos determinados, aunque con preocupaciones y propuestas de trabajo muy relacionadas. Mejorar la comprensión de estos conceptos y enfoques nos permitirá desarrollar una agenda de investigación más sólida sobre la acción pública en turismo.

Palabras Clave: Gobierno del turismo; Política turística; Planificación turística; Gestión pública.

Between power and rationality: tourism governance, tourism policy, tourism public management and tourism planning.

Abstract: The study of tourism public actions has been a common topic field since tourism became a research object of Social Sciences. However, we need to acquire further knowledge about conceptual boundaries between some close concepts: tourism governance, tourism policy, tourism public management and tourism planning. The aim of this paper is to reflect on these concepts and how they relate to each other. Our proposal is to group them in a relational approach or a rational approach, each with their own questions and theories, albeit with concerns and instruments closely related. Improving our understanding of these concepts and approaches would allow us to develop a stronger research agenda on public action in tourism.

Keywords: Tourism government; tourism policy; tourism planning; Public Management.

1. Introducción

Cuando se trabaja sobre qué hacen los gobiernos en relación con el turismo se usan los términos de gobierno del turismo, política turística, gestión pública y planificación del turismo. Aunque una cuestión es reflexionar sobre lo que los gobiernos pueden y/o deciden hacer ante el turismo en términos políticos (que se correspondería al término *polity*, en inglés); otra son los objetivos e instrumentos que, en el contexto de una política pública, persiguen e implantan en relación con el turismo (*policy*); una tercera son los principios y técnicas de gestión que usan las organizaciones encargadas de la implantación de estas acciones públicas (*public management*) y, finalmente, una cuarta cuestión son las prácticas y procesos de planificación de la actividad que son impulsados por los actores públicos (*planning*)¹.

Este artículo discute cómo estas ideas se utilizan de manera diversa por distintos investigadores e investigadoras sin explicitar los marcos teóricos y epistemológicos de los que se parte, especialmente

* Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, de la Facultad de Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid). E-mail: mvelasco@ucm.es

en la literatura de nuestro país y latinoamericana, lo que provoca muchas dificultades para avanzar en debates multidisciplinares.

Nuestra intención es reflexionar sobre los límites de los conceptos y los niveles de análisis asociados a los mismos. No se trata de establecer de manera unívoca, para todas las áreas de investigación y con carácter universal, una definición de cada uno, sino de discutir algunas fronteras conceptuales que nos permitan ser más rigurosos y ampliar la coherencia de los debates teóricos. Y hacerlo sin olvidar que los fenómenos a los que hacemos referencia están siempre entrelazados y sería imposible buscar en la realidad estas dimensiones en estado puro.

Sólo si mejoramos su delimitación en el plano teórico, podremos avanzar en la investigación de los distintos fenómenos que pretendemos observar. Para ello la investigación de la interacción entre la acción de los gobiernos y el turismo ha de ahondar en la denotación de los términos que empleamos, profundizando en su capacidad de designar realidades distintas, aunque perdamos parte de su elasticidad para ser utilizados en otros contextos (Sartori, 1984).

Con esta intención el trabajo tiene un primer epígrafe en el que se reflexiona sobre estas nociones y se realiza una propuesta de delimitación. En un segundo apartado se plantea la existencia de dos enfoques que podrían articular los conceptos anteriores, uno más vinculado a la idea de poder y otro a la idea de racionalidad y, por último, en un tercer epígrafe se proponen unas conclusiones ligadas a una posible agenda de investigación para ser discutida con otros y otras investigadoras.

2. Límites conceptuales: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo.

2.1. Gobierno del turismo: funciones jurídicas y capacidades políticas para la gestión de lo común

No es muy frecuente leer en la literatura turística el término gobierno del turismo. Sin embargo, es muy habitual encontrar en numerosos textos referencias a las funciones o capacidades de los gobiernos ligadas a la idea de política turística (OMT, 1983; Hall, 2004). En principio, cuando usamos el término gobierno parece que nos referimos al poder ejecutivo y a las funciones y capacidades que el ejecutivo, de cualquier nivel territorial, puede desplegar en relación al fenómeno. Este concepto gobierno del turismo se ha llenado de contenido desde la literatura jurídica, precisamente partiendo de la noción de competencias.

Desde esta dimensión jurídica, en nuestro sistema político, al poder ejecutivo le corresponde asumir las funciones de tomar la iniciativa política principal en el ámbito de su territorio; ejercer la dirección, coordinación y supervisión de las administraciones públicas que dependen de él; gestionar las crisis; desempeñar el liderazgo social y asumir la representación simbólica (Pérez Royo, 2014).

Consideremos algunos ejemplos de cada una de estas cinco funciones en relación con el turismo. Respecto de la primera, asume la iniciativa política principal en su territorio cuando toma la decisión de desarrollar un modelo turístico comprometido con la sostenibilidad medioambiental y decide elaborar e implantar un plan. En cuanto a la segunda, dirige, coordina y supervisa las estructuras administrativas y los demás órganos autónomos dedicados al turismo cuando nombra o cesa a los altos cargos, crea o suprime una unidad concreta o evalúa la eficacia en la prestación de un servicio turístico. Hemos señalado, como tercera función, que el gobierno es responsable de tomar decisiones en momentos de crisis, reaccionando ante hechos imprevistos como, por ejemplo, un problema de salud pública que se extiende con rapidez en una zona turística. En cuarto lugar, los gobiernos pueden una función de liderazgo cuando incorporan nuevos valores, como la calidad o nuevas formas de trabajo. Finalmente, su función de representación simbólica supone que los gobiernos representan y comprometen a sus territorios en reuniones con otros actores o en firmas de convenios internacionales. Estas son funciones que nos explican qué competencias tiene el gobierno, según el ordenamiento jurídico (Arcarons, 1999).

Pero cuando hablamos del gobierno del turismo es imprescindible observar una segunda dimensión que considere qué capacidades políticas despliegan, o no, los gobiernos para intervenir en la materia conforme a sus principios y valores, dentro de un contexto democrático. En este sentido, los gobiernos desarrollan con mayor o menor intensidad cinco capacidades, distintas a las funciones anteriores: escogen entre demandas diversas que recaen sobre ellos y han de ser capaces de mantener las prioridades decididas; deciden cómo y para qué se utilizan recursos escasos y limitados; tienen que coordinar objetivos, que son siempre conflictivos, en un todo coherente; han de ser capaces de imponer límites o, en su caso, pérdidas a los grupos poderosos si de ello deriva un modelo más equilibrado y justo y, por último, han de representar los intereses difusos y no organizados ya que, por lo general, los intereses

concentrados y bien organizados tienen bien establecidos los cauces para que su voz esté representada en las decisiones políticas (basado en Weaver y Rockman, 1993:6).

Veamos que significan estas capacidades relacionadas con el gobierno del turismo con un poco más de detalle. Hemos afirmado que, como primera capacidad política, los gobiernos han de escoger y mantener prioridades frente a demandas diversas y encontradas. No existe ningún ámbito social en el que sea posible alcanzar un acuerdo total sobre cómo actuar, quién debe hacerlo y cuándo (Weber, 1984). Nunca se define la realidad de una única manera, ni existe unanimidad sobre cuáles son los problemas, ni sobre su prioridad o sobre qué acciones deberían impulsarse para que se modifiquen. En todos los ámbitos o sectores existen demandas enfrentadas, actores o grupos de actores que esperan que los gobiernos actúen de una determinada manera y otros actores o grupos de actores que exigen lo opuesto (Rancière, 1996). En relación con el turismo esto es evidente. Las demandas de la industria, del pequeño empresario y de la ciudadanía local no tienen porqué coincidir. De hecho, entre los mismos empresarios suele haber grandes diferencias de criterio sobre las prioridades del sector, según el tamaño de su organización o según pertenezcan a uno u otro subsector; o, entre los ciudadanos, existen visiones enfrentadas sobre las ventajas y problemas que genera el turismo. Una de las funciones básicas de los gobiernos es, desde la legitimidad que supone el hecho de haber sido elegido mediante un procedimiento democrático, decidir qué cuestiones serán prioritarias dentro del ámbito específico y cuáles no serán atendidas. Los gobiernos saben que haciendo esto tendrán el desacuerdo político y la contestación social de aquellos actores que vean postergadas sus demandas e ignoradas sus prioridades, pero esto forma parte de la dinámica de toma de decisiones colectivas (Franzé et al., 2014).

Una segunda capacidad de los gobiernos es decidir cómo se utilizan los recursos. Frente a infinitos problemas y múltiples soluciones, los recursos siempre son limitados. Por eso la decisión sobre qué recursos se invertirán en cada prioridad del gobierno es un elemento básico para comprender cuáles son los objetivos que realmente se persiguen. No basta con incorporar principios o defender ideas, es necesario dotar de recursos a cada uno de las acciones y programas, lo que también supone minorar los recursos dedicados a otras cuestiones. De esta manera, los gobiernos escogen cuántos recursos dedican, en términos de presupuesto, pero también de recursos humanos o tecnológicos, al turismo. Y, dentro de este ámbito, cuánto dedican a promoción, cuanto a diversificación de producto, cuanto a mejora de infraestructura turística de los destinos...

En tercer lugar, hemos afirmado que es necesario coordinar los objetivos enfrentados en un todo coherente. Incluso siendo capaz, un gobierno dado, de determinar cuáles serán las prioridades que guiarán sus acciones, todos los gobiernos enfrentan la disfunción de que el conjunto de acciones que se impulsan desde las organizaciones públicas pueden acabar teniendo resultados disonantes (Peters, 2015). Y es la responsabilidad de los decisores tratar de coordinar acciones para evitar estas contradicciones.

La cuarta capacidad política descrita es la de imponer límites o, en su caso, pérdidas a los grupos poderosos, si de ello deriva un modelo más equilibrado y justo. La sociedad no es un espacio de iguales, ni el mercado un lugar en donde compiten, en igualdad de condiciones, la totalidad de los agentes (Laswell, 1936). El poder está desigualmente repartido y, aunque las teorías pluralistas insisten en otra imagen, la investigación y la realidad muestran que existen algunos, pocos, agentes que concentran una cuota muy alta de poder, especialmente en los ámbitos sociales relacionados con la economía o el sistema económico (Lindblom, 2001) y el peso en la economía del sector turístico es alto. Esto explica la posición privilegiada que mantiene parte del empresariado turístico en el desarrollo turístico de los destinos. Hay grupos con intereses concretos que pueden imponer modelos turísticos desequilibrados o modelos que genera grandes costes para un grupo concreto de la población. El sistema político democrático sitúa a los gobiernos en una posición social que les permite imponer límites, lo que suele suponer pérdidas o menores ganancias para algunos grupos, también para los grupos poderosos.

La última de las capacidades políticas es representar a los intereses difusos y no organizados, además de dar voz a los intereses concentrados y bien organizados. Como acabamos de afirmar, no todos los sujetos ni todos los actores tienen la misma capacidad de generar estructuras de interlocución con los gobiernos coordinadas y bien organizadas. La estructuración de intereses conlleva un coste alto, en términos de recursos económicos y personales, por lo que resulta más asumible para aquellos actores que tengan más recursos de partida. En el caso del turismo es evidente que los intereses concentrados y bien organizados son los de la industria turística, en general, dado que hablamos de un fenómeno situado, los intereses de la industria geográficamente vinculada al territorio concreto, la hotelera. Es el subsector de alojamientos del más fuerte y mejor organizado a la hora de situarse como un actor con voz y criterio en el diseño de acciones públicas para el turismo. También el subsector de la intermediación está bien estructurado a través de asociaciones articuladas y con representación. El resto de actores tienen intereses más difusos y poca capacidad de organización (Jamal y Getz, 1999).

Tabla 1: Capacidades de los gobiernos y su reflejo en acciones

Escoger y mantener prioridades frente a demandas diversas y encontradas.	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar estrategias de conservación del entorno natural y urbano, compatibilizándolos con la actividad turística - Apoyar nuevos modelos de desarrollo turístico basados en la economía social
Decidir cómo se utilizan los recursos	<ul style="list-style-type: none"> Invertir distintas cantidades en: <ul style="list-style-type: none"> - Infraestructuras turísticas - Recuperan patrimonio cultural tangible e intangible. - Subvenciones a empresas para que generen nuevo producto turístico o lleven a cabo planes de modernización - Planes de formación para trabajadores del sector privado - Promoción destino
Coordinar los objetivos enfrentados en un todo coherente.	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un modelo de desarrollo turístico integrando distintos objetivos - Redactar planes estratégicos - Coordinar objetivos de distintos subsectores (alojamiento, intermediación, transportes y receptivo).
Ser capaces de imponer pérdidas (o limitar ganancias) a los grupos poderosos.	<ul style="list-style-type: none"> - Limitación del crecimiento - Eliminar negocios que provocan impactos negativos - Moratoria hotelera
Representar intereses difusos y no organizados, además de los concentrados y bien organizados.	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar nuevas redes de actores - Creación de órganos mixtos de gestión turística - Información a la sociedad - Incorporación a los espacios de discusión y decisión de actores de la comunidad no representados

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Política turística: objetivos e instrumentos para alcanzarlos

Una vez tomada la decisión de hacer, comenzaría el proceso de diseño, elaboración e implantación de una política pública turística. En la vida real los procesos no son tan claros, sucesivos y ordenados, pero en un plano analítico podemos hacer uso de esa imagen con intención de determinar las fronteras conceptuales (Araral et alí, 2012).

La política turística sería el conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan actores gubernamentales —en ocasiones en colaboración con otros actores— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con el turismo (Velasco, 2011). La política turística es por lo tanto un fenómeno político que es posible aislar y estudiar, concentrándose en las acciones y procesos que son efectivamente impulsados por los gobiernos, lo que ha sido objeto de análisis de varios investigadores (Baum, 1994; Deegan y Dineen, 1997; Diaz Pérez, 2006; Dredge y Jenkins, 2007, 2011; Garther, 1996; Hall, 1994; Hall y Jenkins, 1995; Johnson y Thomas, 1993). En ocasiones los investigadores consideran la política turística un capítulo derivado de la política económica (Aguiló y Vich, 1996; Fayos-Solá, 1996; Figuerola, 1990; Monfort, 2000), aunque nuestra opinión, defendida en otros trabajos, es que ceñir la reflexión sobre la acción pública a esta dimensión supone ignorar importantes dimensiones del fenómeno social (Velasco, 2011; argumento también en Burns y Novelli, 2007 o Mounfakkir, 2012).

Para analizar el conjunto de acciones que se diseñan e implantan para conseguir determinados objetivos en una situación determinada, debemos considerar dos dimensiones: los objetivos propuestos y los instrumentos que los gobiernos utilizan para lograrlos.

En las políticas turísticas se combinan, de manera variable, cinco grandes objetivos, todos muy relacionados con la propia naturaleza del fenómeno y con cómo esto es percibido. Por supuesto existen diferencias de intensidad y matiz según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y el grado de desarrollo turístico del país o nivel de gobierno considerado, pero todos ellos aparecen en la práctica totalidad de las propuestas políticas.

El primer objetivo, clásico, es perseguir el crecimiento de la actividad o su reconversión para no perder competitividad, en el caso de destinos maduros. Hasta la fecha, han sido los impactos positivos los que han llamado la atención de decisores públicos y por ello, la imagen de un fenómeno netamente beneficioso, prima.

En el caso de destinos en fase de desarrollo el fin es crecer hasta convertirse en un destino turístico consolidado (Velasco, 2011). Se trata de aumentar el ingreso de divisas, la actividad económica y el empleo. Pero también de apoyar el derecho a viajar libremente y la idea del turismo como instrumento para la paz. Para ello se promociona el destino, se trata de mejorar la oferta convenciendo a los empresarios de que el turismo es una actividad económica de interés, incluso convirtiéndose los gobiernos en empresarios turísticos (Pellejero, 2000) y creando administraciones especializadas y los organismos que, desde el gobierno, prestarán servicios al sector turístico.

En destinos consolidados el fin y los objetivos se adaptan. En este caso se trataría de mantener el nivel de competitividad del destino a través de la promoción y, en su caso, con acciones que permitan su reconversión, junto con acciones que incorporen la preocupación por la sostenibilidad social y medioambiental del modelo.

La innegable naturaleza de fenómeno territorial situado del turismo explica que un segundo grupo de objetivos esté ligado a la idea de planificación. En este sentido se trata de crear las condiciones adecuadas para que la actividad turística pueda desarrollarse generando los menores conflictos posibles con otros usos del territorio. Algunas de las metas más recurrentes son:

- 1) Formular una estrategia de desarrollo del turismo en su conjunto o de algún subsector concreto a través de diversos instrumentos (Planes estratégicos, de ordenación turística, etc.)
- 2) Construir infraestructuras de movilidad (instrumento básico para el diseño de los flujos turísticos en el destino), de dotación de servicios públicos básicos en destino o infraestructuras turísticas específicas (marinas o parques de ocio, por ejemplo).
- 3) Desarrollar recursos públicos para su utilización turística como los cotos de caza y pesca, la habilitación de zonas de costa, o recuperación de patrimonio cultural y natural.

El turismo también supone una experiencia vivida o un servicio consumido por personas, así que también son frecuentes objetivos relacionados con la protección del turista y con garantizar el buen resultado de su experiencia. Son metas comunes:

- 1) Proteger de manera más eficaz al consumidor-turista
- 2) Mejorar la regulación de la acción del sector empresarial, a través de la aprobación de normativa que regule los diferentes subsectores o productos: alojamientos, agencias de viajes, turismo activo, etc.
- 3) Impulsar acciones que mejoren la calidad del producto turístico y la atención del cliente, normalmente acciones de formación de los trabajadores.

Otra de las características del fenómeno es su carácter transversal, lo que exige el trabajo conjunto de varios actores. Esto implica que en las políticas turísticas aparezcan con frecuencia, como objetivos:

- 1) Coordinar actores de diversa procedencia y de subsectores diferentes a través de la creación de órganos de coordinación de decisores con competencia en otros ámbitos (cultura, medio ambiente, infraestructuras, entre otros).
- 2) La promoción de plataformas de gestión de destinos en las que participen todos los subsectores
- 3) Impulsar plataformas de trabajo conjunto de los subsectores empresariales (como los clubes de producto o los clusters turísticos).

Por último, el turismo es un fenómeno joven que está en un proceso de cambio constante. Para poder actuar en el mercado turístico con una visión estratégica es necesario tener información actualizada y contar con conocimiento experto que pueda ser aplicado por actores diversos. El sector turístico está compuesto, en su mayoría, por pequeñas y medianas empresas. Por lo general, estas estructuras empresariales no pueden asumir el coste de investigar y producir conocimiento, aunque sean ellas las que tienen el contacto cotidiano con la realidad de la actividad. La propia juventud y dinámica del fenómeno también hace difícil la toma de decisiones públicas o la comprensión del mismo para la ciudadanía. Por todo ello uno de los objetivos clásicos en las políticas turísticas es invertir en investigación y producción de conocimiento, así como ayudar a que se difundan ideas y herramientas que permitan la innovación y mejora. Este tipo de objetivos se concreta en:

- 1) Crear institutos o entidades de investigación y análisis, para tener un conocimiento más preciso del fenómeno turístico y sus cambios
- 2) Generar conocimiento que ayude a la toma de decisiones empresarial (nuevas herramientas de gestión, nuevos nichos de mercado)

- 3) Difundir información que ayude a la toma de decisiones empresarial (datos de coyuntura de países emisores)
- 4) Apoyar los procesos de innovación del sector

Estos objetivos se articulan a través de distintos instrumentos (Howlett, 2011). El concepto aplicado a política turística se expone en trabajos anteriores (Velasco, 2004, 2011), aquí nos limitamos a describir brevemente la idea y los tipos básicos. Cualquiera de los objetivos anteriores pueden alcanzarse haciendo uso de algunos de los instrumentos que los gobiernos tienen para intervenir en la realidad. No son muchos, pero superan el recurso a la norma, tan habitual cuando se piensa en acción pública. Con intención de lograr modificar una situación actual, enfrentar un problema o aprovechar una oportunidad los gobiernos hacen uso de:

- Instrumentos organizativos. Para el desarrollo de cualquier política, programa o acción, necesitan personas que implanten y gestionen las propuestas y las personas, al menos en el ámbito de la acción pública, trabajan en organizaciones. El entramado institucional es un elemento clave en cualquier política y, en política turística, encontramos tres tipos básicos: las estructuras políticas administrativas tradicionales, las estructuras ejecutivas dependientes, tanto orgánica, como funcional o financieramente, de las anteriores y las estructuras de cooperación público – privada.
- Instrumentos normativos o de ordenación. Son las normas de carácter vinculante y de aplicación directa que generan derechos y/o obligaciones en materia turística.
- Instrumentos de fomento. Instrumentos que tratan de estimular que otros actores se sumen a los objetivos que persigue nuestra política, generalmente mediante estímulos económicos que se articulan a través de subvenciones, créditos blandos, ayudas no reembolsables, por ejemplo.
- Instrumentos de mejora del conocimiento. Relacionado con la necesidad de generar datos relevantes sobre el turismo, la importancia de que se realicen investigaciones en este campo y la voluntad de ayudar a conocimiento turístico. Valgan como ejemplo los planes o programas que tratan de potenciar la I+D+i en turismo o de generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones.
- Instrumentos de comunicación. Se trata de aprovechar su posición de liderazgo social para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores. En el caso de turismo el instrumento de comunicación básico no tiene ese fin, sino la promoción de los destinos.

2.3. La gestión pública del turismo

Una vez determinados los grandes objetivos políticos, diseñadas e implantadas acciones que denominamos políticas o programas, o aprobado un instrumento concreto de planificación turística, toca el turno a su implantación. La puesta en marcha de las acciones públicas destinadas al turismo se realiza por las distintas organizaciones que, con naturaleza diversa pero compartiendo su dependencia más o menos directa de sector público, trabajan para ello.

La gestión pública es un área de conocimiento que recoge reflexiones que provienen de disciplinas muy diversas y que tienen como fin proponer mejoras en los diseños organizativos, las estructuras, los procesos o las técnicas de gestión en dichas organizaciones (Brugué y Subirats, 1996). Agrupa, por tanto, aportaciones que desde la economía, la planificación, la teoría de las organizaciones, la gestión financiera, la gestión de recursos humanos, las políticas públicas, etc. se realizan para mejorar el desempeño del sector público democrático (Brugué, 1996).

En relación con el turismo se trataría de observar, investigar y proponer mejoras de gestión para las distintas organizaciones que, desde diferentes niveles de gobierno, trabajan por el turismo.

Las reflexiones sobre la gestión pública también afrontan desde la década de los años ochenta del pasado siglo un momento de crisis de paradigma profundo (Metcalfe y Richards, 1989). Desde entonces el objetivo central de las propuestas de gestión pública se orienta a mejorar la capacidad de administrar de los gestores públicos y mejorar la productividad y la eficiencia de las organizaciones públicas. Se propone reemplazar el sistema burocrático racional-legal por un sistema basado en competencias e incentivos, con metas y resultados transparentes, sustituyendo la idea de administrar por la de gestionar.

Las organizaciones públicas han cambiado significativamente en los últimos años. Se han incorporado ideas de eficacia y eficiencia al tiempo que se trata de implantar acciones más cercanas a los ciudadanos, aunque uno de los mayores aprendizajes ha sido el que no es posible aplicar al sector público filosofías y métodos de gestión surgidas y desarrolladas en el sector privado. Las estrategias que dan buenos resultados en las organizaciones privadas no pueden ser trasladadas e implantadas en las organizaciones públicas, es necesario realizar un esfuerzo de comprensión de contexto público y

no una trasposición directa desde el sector privado. Así que, a pesar de los avances, es difícil la gestión de las organizaciones públicas.

Sobre gestión pública de organizaciones dedicadas a turismo hay pocos trabajos y dispersos (Elliot, 1997; Miralbell Izard, 2010; OMT, 1999). Hay investigación que va más allá de la descripción de las organizaciones turísticas y reflexiona sobre nuevos modelos organizativos para el sector, especialmente los modelos mixtos de organizaciones de destino (FEMP, 2008), pero muy poco o nada aún sobre otras opciones, como la coproducción. Respecto a las lógicas organizativas, poco o nada hay sobre gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas turísticas, sobre sistemas de motivación en contextos de función pública o de herramientas de control vinculadas a responsabilidades. Hay algunas propuestas, desde lo jurídico, sobre racionalización normativa, pero aún hay pocos trabajos sobre nuevas lógicas, como transparencia o rendición de cuentas aplicados al sector. En la tabla 3 se proponen asuntos que sería necesario abordar.

Tabla 3: Posibles ámbitos de trabajo en la gestión pública turística

Estructuras administrativas	Reducciones o modificaciones de las estructuras dedicadas a turismo	Privatizaciones, externalización o diseño de nuevas fórmulas
Racionalización normativa	Racionalización de la normativa y los procesos administrativos turísticos	Simplificación y coordinación
Recursos humanos	Sistemas de motivación y de control de responsabilidades para el personal que trabaja en organizaciones públicas o mixtas	Desarrollo de políticas de personal
Transparencia	Transparencia y rendición de cuentas	Comunicación, acciones de transparencia real

Fuente: basado en García Sánchez, I., 2007.

2.4. La planificación turística

Planificar y gestionar son dos de los términos más elásticos de las ciencias sociales. El concepto de planificación y/o planeamiento está presente en muchas áreas de conocimiento. Es un concepto básico en arquitectura, ingeniería, geografía o administración de empresas o gestión de organizaciones. En general, planificar supone desplegar diversas estrategias, saberes y métodos con intención de influir en el futuro, partiendo siempre de un principio más o menos cercano a la lógica de la racionalidad. Usando una definición concreta es el *“conjunto de prácticas de reflexión y estudios prospectivos o de prefiguración del futuro para la definición de medios y cursos de acción que se desarrollarán en pos de la cumplimiento de determinados objetivos con el propósito de intervenir en cierta realidad”* (Kuper et al., 2010).

El concepto de planificación y el perfil profesional ligado al mismo surgen antes que la idea de políticas públicas. Siempre pretendió desarrollar un espacio de intervención en la gestión de lo colectivo y en la toma de decisiones públicas alejado de la idea de la política y más cercano a la idea del saber experto. En nuestra opinión, ese enfoque se mantiene hasta la fecha, aunque convive con dos aportes importantes. A partir de los años ochenta se distingue entre el plan tradicional y los procesos de planificación estratégica, más cercanos a rebatir la posibilidad de objetividad, racionalidad y asepsia respecto de la órbita de lo político. Frente a planes lineales y exhaustivos que articulaban una amplia batería de acciones a ser aplicadas, se proponen estrategias más flexibles que trabajan con problemas concretos en fases sucesivas, sobre las que se vuelve, siendo el propio proceso, en el que participan distintos agentes, lo que le da valor (Borja y Castells, 1997). Y, más recientemente se extiende un interesante enfoque crítico que pretende, precisamente, incorporar realidades políticas y deliberativas en los procesos de planificación (Healy, P. 1997; Graham y Healey, 1999).

La planificación es un concepto clásico en los estudios de turismo. Para algunos autores sería un proceso racional y ordenado para alcanzar crecimiento o desarrollo turístico (Godfrey y Clarke, 2000: 3), relacionado con objetivos económicos (incremento de entrada de divisas, de circulación de flujos de capitales, trabajo relacionado con el sector o el desarrollo regional); o con objetivos espaciales (lograr una adecuada distribución espacial de las actividades turísticas y del uso de recursos) o incluso sociales (lograr que la población residente también participe de los beneficios de la actividad).

Ha sido objeto de múltiples investigaciones desde un ámbito propio (Getz, 1986; Gunn, 1993; Inskip, 1990; Vera et al. 2011) o más cercano a la ordenación del territorio (Antón Clavé, 2005; Barrado, 2001; Blanquer Criado, 2002; Fernández Tabales, 2004; Solá Treysiere, 2007; Valenzuela, 1986; Vera y Palomeque, 1999 o Villar Rojas, 2003).

La planificación y sus instrumentos se relacionan con el gobierno del turismo y la política turística, que dotan del marco en donde ha de desarrollarse, así como los referentes y los objetivos que han de incorporarse. Se relacionan, pero no son equivalentes. En la planificación o el planeamiento se acentúa el papel de los saberes y metodologías que permiten tomar decisiones sobre el desarrollo futuro de la actividad desde un punto de vista científico, técnico o analítico (Ivars, 2006). Por supuesto que se incorporan valores o principios distintos según el contexto ideológico del gobierno y la política que determine el marco, pero se siempre desde un argumentario cuyo idea central es el conocimiento, no la negociación y consenso político.

Centrándonos en la planificación específicamente turística, la literatura distingue entre diversos planes turístico según su carácter, su escala espacial su enfoque o su objeto (Ivars, 2006).

Según su carácter los planes pueden ser orientativos o vinculantes. Esta primera diferenciación es clave en nuestra reflexión. Un plan vinculante se acerca mucho a la idea de instrumento normativo, ya que genera derechos y obligaciones e impone pérdidas y ganancias desde la norma. En cambio, un plan orientativo se convierte en un espacio de discusión, debate y análisis cuya función está más cerca de estructurar un discurso entre actores, que de establecer directrices que condicionen la gestión de lo común. Ambos instrumentos conviven, siendo herramientas complementarias².

Según la escala que abarquen se distingue entre planes internacionales, nacionales, regionales o locales. Cada escala tendrá ventajas e inconvenientes y en términos de acción pública es de especial interés observar si existen o no mecanismos de coordinación entre ellas.

Según su enfoque, podemos distinguir entre planes que afectan al turismo, pero cuyo objeto supera esta actividad, como los planes de desarrollo rural que, desde una mirada más económica y territorial incorporan el turismo como una herramienta más y planes específicamente turísticos.

Por último, según el espacio concreto que consideren distinguimos entre instrumentos de planificación urbana y/o metropolitana (Ashworth, 1992; Bote y Marchena, 1995), centros históricos (Calle, 2002; Troitiño Torralba, 2012; Troitiño Vinuesa, 2002) o, en otra escala, conjuntos de bienes culturales (García, 2003; Minguez, 2012); instrumentos de planificación de espacios litorales (Ezquiaga, 2010; Socías, 2001), de espacios naturales (Eagles, 2002) o montaña y de espacio rural (Bote, 1989; Pulido, 2008; Solsona, 1999). Cada uno de ellos tiene un corpus teórico y normativo complejo y amplio, lo que ha permitido la construcción de comunidades de expertos que son un elemento básico en estos procesos de orientación científico-técnica.

Tabla 2: Instrumentos de planificación turística

Carácter	Escala espacial	Enfoque	Objeto
Orientativo	Internacional	General	Espacio urbano o metropolitano
	Nacional		Espacios litorales
Vinculante	Regional	Específico	Espacios naturales o montaña
	local		Espacio rural

Fuente: basado en Ivars, 2006.

3. Miradas divergentes y ángulos muertos

Si volvemos sobre los cuatro términos, consideramos que el análisis de la acción pública en materia de turismo se aborda desde dos enfoques diferenciados³. Cada uno se correspondería un campo semántico que identifica, siguiendo a otros autores, la tensión entre racionalidad - lo técnico, científico o neutral - y el poder - lo orientado a valores, a determinar objetivos o relacionado con actores - (Flyvbjerg, 1998).

Como señalamos en la tabla 4, y exponemos seguidamente, el enfoque relacional y el enfoque racional diferirían en la dimensión básica que observan, para unos política, para otros técnica; en el concepto teórico de partida; en el elemento central que consideran y en las preguntas que pretender contestar.

Tabla 4: Conceptos y enfoques: elemento central y preguntas clave

Enfoque	Dimensión	Concepto	Elemento central	Preguntas clave
RELACIONAL	POLÍTICA	GOBIERNO DEL TURISMO	ACTOR	¿Qué poder tiene? ¿Quién gana y quien pierde con sus decisiones?
		POLÍTICA TURÍSTICA	OBJETIVOS E INSTRUMENTOS	¿Qué hacer dada la situación actual? ¿Con qué instrumentos?
RACIONAL	TÉCNICA	PLANIFICACIÓN TURÍSTICA	METODOLOGÍAS	¿Qué sabemos? ¿Cómo articular acciones para modificar el futuro?
		GESTIÓN PÚBLICA DEL TURISMO	ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PROCESOS	¿Cómo mejorar el rendimiento de las organizaciones?

Fuente: elaboración propia.

3.1. Enfoque relacional: determinar perdedores y ganadores

El enfoque relacional, por su parte, tiene como principal objeto de indagación el proceso legítimo que faculta a algunos actores a tomar decisiones colectivas e imponerlas al resto. Es decir, lo político, la gestión de lo colectivo o la distribución del poder, son sus preocupaciones básicas. Las preguntas que se plantean son: quién tiene el poder en materia de turismo, quienes soportan pérdidas y ganancias con los distintos modelos de desarrollo turístico, cuáles son los objetivos de las acciones que se diseñan e implantan desde lo público o cuáles son los instrumentos que los actores públicos prefieren para alcanzarlos. A este enfoque pertenecen los conceptos y las reflexiones sobre el gobierno de turismo y la política turística.

Tabla 5: Enfoque relacional

Quién	Quién decide, quién gana, quién soporta impactos negativos
Cómo	Imposición Negociación Resistencia
Qué	Poder

Fuente: elaboración propia.

Los temas que se abordan son variados, pero podemos agruparlos en tres categorías: ideas, instituciones o actores. Así, una parte muy interesante de los estudios más críticos se centran en analizar hasta qué punto la acción pública en materia de turismo afronta conflictos entre valores sociales y/o promueve modelos que incorporen las ideas de equidad, justicia social o lucha contra la pobreza o igualdad de género. O no (Blackford, M. 2001; Feighery, 2010). O, al menos, cómo se relaciona la acción pública con el conjunto de impactos que el fenómeno despliega (desde perspectivas distintas, Brandis y del Rio, 2014; Mason, 2003 o Picornell, 1993).

Respecto del análisis del funcionamiento de las instituciones los estudios sobre las diferentes competencias que realmente despliegan los gobiernos, los estudios sobre gobierno multinivel en turismo o las relaciones intergubernamentales (Beason y Selin, 1991); serían todos objetos perfectos, pero no se abordan.

La relación entre actores, es el ámbito más desarrollado. Hay un cuerpo notable de investigaciones sobre los intereses y responsabilidades de los actores, el poder de la industria turística o las redes de actores en destino. El desarrollo del análisis de redes ha impulsado mucho este tipo de estudios que se centran en las ideas de colaboración (Bramwell y Lane, 2000; Bramwell y Sherman, 1999; Bramwell, 2004; Beritelli, 2011; Dredge y Jenkins, 2006; Jamal y Getz, 1999; Jamal y Stronza, 2009; Lane, 2000; OMT, 1996) o más específicamente en gobernanza turística (Beaumont y Dredge, 2010; Bramwell y Lane, 2010; D'Ángela et al., 2011; Hall 2011a, 2011b).

3.2. Enfoque racional: articular saberes para determinar objetivos

El enfoque racional tendría como objeto central el mejorar los procesos que implican aplicar inteligencia para abordar problemas y buscar soluciones. Es decir, el conocimiento científico, la capacidad técnica y la posibilidad de influir en el desarrollo futuro de un espacio, organización o sector son sus preocupaciones esenciales. Las preguntas que se plantean son cuál es el marco en que se planifica, quién tiene la competencia, quién podría colaborar en el proceso, quién soportaría impactos positivos o negativos, qué conocimientos técnicos previos se precisan; cuál es la mejor metodología para trabajar o cómo medir resultados.

También son varios los temas que se desarrollan en este enfoque. En este caso proponemos agruparlos en trabajos que se encuadran mejor en una dimensión normativa prescriptiva o estratégica.

En una dimensión normativa encontramos propuestas vinculadas a la idea de procesos de planeamiento ideal o guías normativas (Burns, 2004, Schulte, 2003).

En una dimensión prescriptiva, trabajos que tratan de generar herramientas que ayuden a la toma de decisiones y al propio proceso de planificación (Morales, 1998; Fernández tabales, 2004; OMT, 2015a, 2015b), como los análisis de costo-beneficio o las cuentas satélites (Figuerola, 1990). Pero también modelos que tratan de ayudar a maximizar el funcionamiento del sistema turístico, como la reflexión sobre indicadores de sostenibilidad (KO, 2005; Miller y Twining-Ward, 2005; Ministerio de Medio Ambiente, 2003; Navarro et al., 2013; Vera e Ivars, 2003; OMT, 2004), o los modelos de capacidad de carga en bienes de patrimonio cultural (García, 2003).

En la dimensión estratégica, encontramos reflexiones ligadas a formas de planificación más flexibles, que consideran el contexto cambiante como el escenario básico y los procesos abiertos a la participación de actores como mecanismos irrenunciables (Simpson, 2001, Moutinho, 2000).

Tabla 6: Enfoque racional

Quién	Quién tiene la competencia, quién participa, quién soporta impactos positivos/negativos
Cómo	Metodologías y herramientas
Qué	Conocimiento

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones: miradas comunes, espacios a indagar y desafíos para la investigación

Tanto si se aborda el análisis de la acción pública en turismo desde un enfoque relacional, como si se hace desde un enfoque racional hay cuestiones compartidas: el interés por la naturaleza de los

escenarios de negociación, la orientación a la acción, la preocupación por la escala, el concepto de destino o los problemas de coordinación.

En relación con la convergencia de miradas, ambos enfoques comparten una visión de los escenarios de negociación con procesos decisorios muy alejados del modelo de racionalidad que se extendió en los años cincuenta del siglo pasado (Simon, 1977). Esto es claro cuando se analiza el gobierno o sus políticas, aunque está igualmente presente en las reflexiones sobre planificación y/o gestión pública. Un aprendizaje común en todas las ciencias sociales es que la racionalidad, como principio de toma de decisiones, no se da en la realidad (Dente y Subirats, 2014). Todas las evidencias apuntan a que se carece de capacidad y tiempo para reunir y analizar exhaustivamente toda la información sobre un problema; a que no es posible diseñar alternativas conociendo con exactitud las implicaciones de cada una y separando nuestros propios objetivos de su priorización y que, por tanto, tendemos a limitar nuestras opciones a aquellas que conocemos y que concuerdan con nuestros valores (Lindblom, 1979). Es más, se afirma que, dado que todas las decisiones se toman en espacios organizativos, la tendencia será a mantener las mismas acciones que funcionaban relativamente y sólo concentrar esfuerzos de innovación ante dilemas nuevos. Tanto en la dimensión política, como en la técnica, hemos pasado de un escenario de decisión racional a un escenario de negociación, entre actores, ideas, grupos, expertos... Aunque el escenario de negociación sea dominado por la argumentación y el consenso o, en su caso, el análisis técnico y el conocimiento (Fisher y Forester, 1993, Majone, 1997 y Dredge y Jamal, 2015).

En ambas enfoques, también, la indefinición de los conceptos y el enfrentamiento de valores forma parte consustancial de la realidad observada. Para conseguir avanzar en espacios de negociación es frecuente recurrir a ideas y conceptos cuya indefinición permite que sean aceptados por sujetos diversos tanto en la construcción de acuerdos, como en procesos de planificación (Majone, 1997).

Además, ambas perspectivas están familiarizadas con el enfrentamiento de valores que son difíciles de priorizar: eficiencia contra equidad; innovación frente a tradición; desarrollo, desigualdad, empoderamiento, eficacia... El enfrentamiento de controversias, aunque no ha aparecido expresamente en el campo hasta recientemente (Jóhanennesson, 2015), ha sido observado por investigadores de ambos enfoques, intentando comprender cómo se construyen los propios límites de los discursos entre agentes.

También en ambos casos encontramos una preocupación básica porque las investigaciones y trabajos no pierdan su orientación hacia la acción. Se trata de reflexionar sobre la resolución de problemas que sufre o causa el turismo, pero sin perder de vista que las conclusiones deben poder ser transferidas al mundo de la acción pública. Y, en ambos casos, hay sensibilidad hacia la escala de lo observado y su relación con la propuesta de modelos o procedimientos, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 7: Escala del análisis

	Enfoque relacional	Enfoque racional
Macro	Gobierno o gobernanza	Proceso de planeamiento ideal
Meso	Políticas	Gestión estratégica
Micro	Instrumentos de políticas o sistemas de gestión pública	Guías de intervención

Fuente: elaboración propia.

Un concepto que se beneficiaría de estudios que combinaran ambos enfoques es el de destino. Desde ambas perspectivas la principal limitación del mismo es la falta de relación entre las fronteras jurídico-administrativas de los territorios y la realidad de los destinos (Ejarque, 2005; Ávila y Barrado, 2005; Barrado, 2004; Dredge, 1999; Hernández y Santana, 2010). Y, siempre ligado a éste, el concepto de coordinación. Múltiples análisis sobre política y planificación turística acaban concluyendo sobre la necesidad de mejorar los sistemas de coordinación, pero es necesario avanzar en el contenidos de este manido término (Peters, 2015).

Para concluir, creemos que un mejor deslinde entre los conceptos que se analizan permitiría mejorar la investigación en el área, superando la imagen de aportaciones parciales, poco relacionadas entre ellas. Pero para ello también sería necesario avanzar en las siguientes direcciones:

- 1) Es necesario mejorar nuestras teorías y modelos para hacer posible el intercambio y el diálogo. Hemos de superar las investigaciones basadas en lógicas descriptivas y avanzar hacia investigaciones que

- confirmen o refuten planteamientos teóricos o modelos, que sí pueden viajar de un caso a otro. La literatura sobre acción pública en materia de turismo ha generado poca reflexión que sea de utilidad para otros casos u otros contextos, es demasiado descriptiva y esto entorpece la conversación mutua.
- 2) Es necesario, una vez que los conceptos se han trasladado con rigor desde las disciplinas en las que nacieron a la reflexión sobre el turismo, abordar la propuesta de conceptos nuevos, ligados con las especificidades del área. Esto nos permitirá superar la fragmentación disciplinar mediante la investigación conjunta de nuevos ámbitos.
 - 3) También deberíamos superar las investigaciones basadas en lógicas disciplinares y avanzar hacia investigaciones que trabajen conceptos que pueden construirse entre comunidades científicas (como los señaladas de destino o escala u otros como las ideas de resiliencia).
 - 4) Por último es necesario que planteemos preguntas importantes que generen respuestas relevantes. Es preciso superar las investigaciones que solo respondan a una única mirada: incorporemos la complejidad del sector en la complejidad de los diseños de investigación y demos importancia a la posibilidad de que nuestro conocimiento enfrente retos y dé soluciones para que seamos capaces de gestionar los destinos de manera coordinada, integral y justa.

Estos podrían ser los puntos de partida para una discusión sobre una posible agenda conjunta de investigación cuyos resultados mejorarían nuestro conocimiento del fenómeno y nuestra capacidad de proponer acciones más contextualizadas a los decisores públicos.

Agradecimientos

Este artículo ha sido parcialmente financiado por el proyecto: “Los conjuntos patrimoniales como activos turísticos de la Comunidad de Madrid”. PTR-TUR-CM S 2015 /HUM 3317.

Agradecemos los aportes de los evaluadores/as anónimos. Sus precisiones nos han ayudado a mejorar mucho el texto.

Bibliografía

- Airey, y Ruhanen, L.
2014. “Tourism Policy-Making in Australia: A National and State Perspective”. *Tourism Planning & Development*, 11(2): 149–162.
- Araral, E. Fritzen, S.; Howlett, M.; Ramesh, M.; Wu, X.
2012. *Routledge Handbook of Public Policy*. London. Routledge.
- Ávila, R. y Barrado, D. A.
2005. “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”. *Cuadernos de Turismo*, 8(15), 27-43.
- Antón Clave, S.
2005. *Planificación Territorial del Turismo*. Barcelona, Editorial UOC.
- Aguiló, E. y Vich I Martorell, G.A.
1996. “La investigación en el ámbito de la política turística.” *Estudios Turísticos* 129: 23-35.
- Arcarons, R.
1999. *Manual de Derecho Administrativo Turístico*. Madrid, Ed. Síntesis.
- Ashworth, G.
1992. “Tourism Policy and Planning for Urban Quality”. En: *Tourism and the Environment, Economic and Policy Issues*. H. Briassoulis and J. Staaten. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Baum, T.
1994. “The development and implementation of national tourism policies.”. *Tourism Management* 15, n°3: 185-192.
- Barrado, D.
2001. “Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías”. *Estudios turísticos*, 149, pp. 3-22.
2004. “El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial”. *Estudios turísticos*, 160, pp. 45-68.

- Beaumont, y Dredge, D
2010. Local tourism governance: a comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*, 18 (1), pp. 7–28.
- Beritelli, P.
2011. “Cooperation among prominent actors in a tourist destination”. *Annals of Tourism Research*. 38, 2, 607–629.
- Blanquer, D. (Ed.)
2002. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia. Editorial Tirant Lo Blanch.
- Beason, K. y Selin, S.
1991. “Interorganisational relations in tourism.” *Annals of Tourism Research* 18, 4: 639-652.
- Blackford, M.
2001. *Fragile Paradise: The Impact of Tourism on Maui, 1959-2000*, University Press of Kansas.
- Bote, V.
1989. *Turismo en espacio rural. Rehabilitación del Patrimonio sociocultural y de la economía local*. Madrid, Ed. Popular.
- Bote, V. and M. Marchena
1995. “Turismo metropolitano en Europa”. *Estudios Turísticos*. 126. Número Monográfico.
- Bramwell, B.
2004. Partnerships, Participation, and Social Science Research in Tourism Planning, en *A Companion to Tourism*, Lew, A. A.; Hall, C. M.; Williams, A. M. (EDs) Oxford : Blackwell, pp. 541-554
- Bramwell, B. y Lane, B.
2000. *Tourism collaboration and partnerships: Politics, practice and sustainability* Channel View Publications, Clevedon, UK.
- Bramwell, B. y Lane, B.
2011. *Critical perspectives on governance and sustainability*. Routledge, London.
- Bramwell, B. y Sharman, L.
1999. “Collaboration in local tourism policymaking.” *Annals of Tourism Research* 26, 2.
- Brugué, Q.
1996. “La dimensión democrática de la nueva gestión pública.” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 5-6, pp.45-57.
- Brugué, Q. and J. Subirats
1996. *Lecturas de gestión pública*. Madrid, INAP/BOE.
- Burns, P.
2004. “Tourism planning: a third way?”. *Annals of Tourism Research*, 31 (1), pp. 24–43.
- Burns, P. y Novelli, M.
2007. *Tourism and Politics: Global frameworks and local realities*. Elsevier, Oxford.
- Calle Vaquero, M.
2002. *La ciudad histórica como destino turístico*. Barcelona. Ariel Turismo.
- Costa, C.
2001. An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. *Int. J. Tourism Res.* 3:425–441.
- Dallen, T. and G. Wall
2000. *Tourism and Political Boundaries*. London, Routledge.
- Deegan, J. and D. Dineen
1997. *Tourism Policy & Performance: The Irish Experience*. London: International Thomson Business Press.
- Dente, B. y Subirats, J.
2014. *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Díaz Pérez, F. (Coord.)
2006. *Política Turística: La competitividad y sostenibilidad de los destinos*. Valencia. Ed. Tirant lo Blanch.
- Dredge, D.
1999. Destination Place Planning and Design. *Annals of Tourism Research*, Vol. 26, nº 4, pp.772-791.
2006. Policy networks and the local organisation of tourism. *Tourism Management*, 27 (2) pp. 269–280
- Dredge, D. y Jenkins, J.
2011. *Stories of Practice: tourism planning and policy*. Ashgate, Surrey
2007. *Tourism planning and policy*. Milton, Australia: John Wiley & Sons.

- Dredge, D. y Jamal, T.
2015. Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production. *Tourism Management*, Volume 51, Pp. 285-297
- D'Angella, F.; De Carlo, M.; Sainaghi, R.
2010. Archetypes of destination governance: a comparison of international destinations. *Tourism Review*. 65, 4, 61-73.
- Eagles, P.
2002. *Tourism in national parks and protected area: planning and management*. Wallingford. CABI Pub.
- Ejarque, J.
2005. *Destinos turísticos de éxito: diseño, creación, gestión y marketing*. Ediciones Pirámide, Madrid
- Elliott, J.
1997. *Tourism Politics and Public Sector Management*. New York, Routledge.
- Ezquiaga, J.M.
2010. Otro entendimiento del espacio litoral y turístico: el plan insular de Menorca (2003), en *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Vinuesa Angulo y Galiana Martín (Ed) Pp 277-300
- Fayos-Solá, E. y Álvarez, M.D.
2014. "Tourism policy and governance for development", en Fayos-Solá, E. y Álvarez, M.D. (EDS) *Tourism as an instrument for development*. London: Emerald Group Publishing.
- Feighery, W.
2010. Consulting ethics. *Annals of Tourism Research*, 38 (3), pp. 1031-1050
- FEMP
2008. *Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas*. [Elaborado por ROS Development & Planning, S.L.]. Madrid. FEMP / Secretaría General de Turismo
- Fernández Tabales, A.
2004a. "Turismo y ordenación del territorio". *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*. 2ª época. Vol. 7, May.- Ag.
- 2004b. *Manual de Gestión Local del Turismo*. Ed. Turismo de la Provincia de Sevilla, Diputación de Sevilla.
- Figuerola, M.
1990. *Teoría Económica del Turismo*. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- Fisher, F. and J. Forester
1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, Duke University Press/UCL Press.
- Flyvbjerg, B
1998. *Rationality and Power: Democracy in Practice*, Chicago: University of Chicago Press.
- Forrester, J.
1993. *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice: Towards a Critical Pragmatism*. Albany, State of New York Press.
- Franzé, J., López de Lizaga, J.L, Benedicto; R., Herrero, M. y Lesgart, C.
2014. *Agonismo y deliberación: diferencias conceptuales entre dos perspectivas sobre política y conflicto*. Andamios. Revista de Investigación Social. Volumen 11, número 24, enero-abril, p. 59-82. [http://portal.uacm.edu.mx/LinkClick.aspx?fileticket=qAvxeiHDJJ0%3d&tabid=1906]
- García Hernández, M.
2003. *Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- García Sánchez, I.
2007. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64
- Gartner, W.
1996. *Tourism Development: Principles, Processes and Policies*. New York, Van Nostrand Reinhold.
- Getz, D.
1986. Models in tourism planning: towards integration of theory and practice *Tourism Management*, 7 (1), pp. 21-32
- Graham, S. y Healey, P.
1999. Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice, *European Planning Studies*, 7:5, 623-646
- Gunn, C. A.
1993. *Tourism Planning: Basics, Concepts and Cases*. Washington: Francis and Taylor.

- Hall, C. M.
 1994. *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. London, Belhaven Press.
 2004. *Tourism and Transition: Governance, Transformation, and Development*. Cambridge. CABI Publications
 2008. *Tourism policy: planning, process and relationship*. Pearson. Essex.
 2011a. "Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first-and second-order to third-order change?", *Journal of Sustainable Tourism*, 19: 649-671.
 2011b. "Typology of governance and its implications for tourism policy analysis". *Journal of Sustainable Tourism* (19. 4-5): 437-457.
- Hall, C. M. and J. M. Jenkins (1995). *Tourism and Public Policy*. London, Routledge
 Healey, P.
 1997. *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London, MacMillan.
 Hernández, R y Santana, A.
 2010. *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de La Laguna.
 Howlett, M.
 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon, Routledge.
- Inskip, E.
 1990. *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Approach*. New York, Van Nostrand Reinhold. IUOTO
 1974. "The role of the State in Tourism." *Annals of Tourism Research* 1,3: 66-72.
- Ivars, J.A.
 2003. *La Planificación turística de los espacios regionales en España*. Alicante: Universidad de Alicante, Instituto Universitario de Geografía.
- Jamal, T. and D. Getz
 1999. "Community roundtables for tourism-related conflicts: the dialectics of consensus and process structures". *Journal of Sustainable Tourism*, 7 (4/4), pp. 290-313
- Jamal, T. and A. Stronza
 2009. "Collaboration theory and tourism practices in protected areas: stakeholders, structuring and sustainability". *Journal of Sustainable Tourism*, 17 (2), pp. 169-190
- Jeffries, D.
 2001. *Governments and Tourism*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Jóhannesson, G.T.; Ren,C.; Duim van der, R.
 2015. *Tourism Encounters and Controversies: Ontological Politics of Tourism Development*. Ashgate. London.
- Johnson and Thomas
 1993. *Perspectives on Tourism Policy*. London, Continuum International Publishing Group.
- Ko, T.G.
 2005. «Development of a tourism sustainability assessment procedure: a conceptual approach», *Tourism Management*, 26, pp. 431-445.
- Kuper, D.; Ramírez, L. y Troncoso, C.
 2010. Política turística y planificación: ¿de las estrategias centralizadas a las estrategias participativas?. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIV, nº 331 (41). [<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-41.htm>]
- Lane, B., Ed.
 2000. *Tourism Collaboration and Partnership: Politics, Practice and Sustainability*. Clevedon, Channel View Publications.
- Lasswell, H. D.
 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Whittlesey House.
 1970. "The emerging conception of the policy sciences." *Policy Sciences* 1: 3-14.
- Lindblom, C. E.
 1979. "Still muddling, not yet through". *Public Administration Review* (37).
 2001. *The market system: what it is, how it works, and what to make of it*, Yale University Press.
- López Olivares, D.
 1998. *La ordenación y la planificación integrada de los recursos territoriales turísticos*. Castellón, Publicacions de la Universitat Jaume I.

- Majone, G.
1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- March, J. and P. Olsen
1989. *Rediscovering Institutions*. Boston, Free Press.
- Marchena, M.
1989. "El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio." *Boletín Económico de ICE* N° 2197: 3399-3405.
- Marsch, D. y Stoker, G.
1997. *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid, Alianza Editorial
- Mason, P.
2003. *Tourism Impacts, Planning and Management*. Butterworth Heinemann.
- Metcalfe, L.
1991. "Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible." *Documentación Administrativa* 224-225.
- Metcalfe, L. y Richard, S.
1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mínguez, M.C.
2012. "The Management of Cultural Resources in the Spanish Tourist Destinations". *European Journal of Geography*, vol. 3. Pp. 68-82. ISSN: 1792-1341
- Miralbell Izard, O. (coord.)
2010. *Gestión Pública del Turismo*. Barcelona. Ed. UOC.
- Miller, G. y Twining-Ward, L.
2005. *Monitoring for a sustainable tourism transition. The Challenge of developing and using indicators*, Wallingdorf, CABI Publishing.
- Ministerio de Medio Ambiente
2003. *Sistema español de indicadores ambientales de turismo*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente
- Monfort Mir, V.
2000. "La política turística: una aproximación". *Cuadernos de Turismo*, n° 6 (Julio – Diciembre).
- Moufakkir, A. (Ed).
2012. *Controversies in Tourism*. Wallingford. CABI Publishing
- Morales, J.
1998. *Guía práctica para la interpretación del patrimonio*. Sevilla: Junta de Andalucía
- Navarro Jurado, E.; Damian, M. and Fernández-Morales, A.
2013. "Carrying capacity model applied in coastal destinations". *Annals of Tourism Research* 43, Pp. 1-19. O.M.T.
1983. *El marco de responsabilidad del Estado en la gestión del turismo*. Madrid, O.M.T
1996. *Towards New Forms of Public-Private Partnership. The Changing role, Structure and Activities of the National Tourism Administrations*. Madrid, O.M.T.
1999. *The Future of National Tourism Administrations*. Madrid, O.M.T.
2000. *Presupuestos de las administraciones nacionales de turismo*. Madrid, O.M.T.
2004. *Indicators of sustainable development for tourism destinations: a guidebook*. Madrid. O.M.T.
2015. *Manual práctico de gestión integral de la calidad de los destinos turísticos - Conceptos, implementación y herramientas para autoridades, instituciones y gestores de destinos*. Madrid, O.M.T
- Prentice, R.
1993. *Tourism and Heritage Attractions*. London, Routledge.
- Pearce, D. G.
1996. "Regional tourist organizations in Spain: emergence, policies and consequences." *Tourism Economics* 2 (2): 119-136.
1997. "Tourism and the autonomous communities in Spain." *Annals of Tourism Research* 24 (1): 156-177.
- Pérez Royo, J.
2014. *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid.
- Peters, G.
2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. University of Kansas Press. Lawrence, KS
- Picornell, C.
1993. "Los impactos del turismo". *Papers de Turisme*, N° 11. Pp 65-92.

- Pulido, J.I.
2008. (Coord.) *El turismo rural. Estructuración económica y configuración territorial en España*, Ed. Síntesis, Madrid.
- Ranciere, J.
1996. *El desacuerdo*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sartori, G
1984. *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, México, FCE.
- Schulte, S.
2003. *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*. CEPAL.
- Simon, H.
1979. *Models of Thought*. New Haven, Yale University Press.
- Simpson, K.
2001. "Strategic Planning and Community Involvement as Contributors to Sustainable Tourism Development". *Current Issues in Tourism* 4(1), pp. 3-41.
- Sociás, J.
2001. *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Madrid, Instituto Pascual Madoz / Boletín Oficial del Estado.
- Sola, J.
2007. *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Solsona, J.
1999. *El turismo rural en la Comunitat Valenciana: análisis y planificación*, Ed. Sociedad Castellonense de Cultura, Serie Estudios Económicos nº 12, Castellón.
- Troitiño Torralba, L.
2012. "Las ciudades patrimonio de la humanidad de la región turística de Madrid: niveles medios de funcionalidad y adecuación turística del patrimonio cultural" *Papers de Turisme*, nº 51. Pp. 109-132.
- Troitiño Vinuesa, M.A.
2009. *Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Patrimonio, Turismo y Recuperación Urbana*. Ed. Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla.
- Pellejero, C.
2000. *La intervención del Estado en el sector turístico: de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo*, Sevilla, Junta de Andalucía.
- Valenzuela, M.
1986. "Turismo y territorio. Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo". *Estudios turísticos*, 90, pp. 47-57.
- Velasco González, M.
2004. *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
2008. "Evolución de los problemas del turismo español. La Administración General del Estado como analista y los Planes públicos como indicadores (1952-2006)." *Papers de Turisme* 43.
2011. "La política turística. Una arena de acción autónoma". *Cuadernos de Turismo*.
- Vera Rebollo, F. (Coord.), López, F., Marchena, M. y Antón, S.
2011. Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Vera Rebollo, F. y Marchena, M.
1990. "Turismo y desarrollo: un planteamiento actual." *Papers de Turisme* 3: 59-84.
- Vera Rebollo, F., López Palomeque, et Al.
1999. *Análisis territorial del turismo*. Barcelona. Ariel.
- Vera Rebollo, F. y Ivars, J.A.
2003. «Measuring Sustainability in a Mass Tourist Destination: Pressures, Perceptions and Policy Responses in Torrevieja, Spain», *Journal of Sustainable Tourism*, 11, 2&3, 181-203.
- Villar Rojas, F. J.
2003. "La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias", en *Actualidad administrativa*, nº 24, pp. 579-616.
- White V., Mccrum G., Blackstock K.L., Scott A.
2006. *Indicators and sustainable tourism literature review*. The Macaulay Institute. Craigiebuckler, Aberdeen.

Weber

1984 “Los juicios de valor en la ciencia social”, en S. Giner y JF Yvars (eds.), *La acción social: ensayos metodológicos*, Barcelona: Península.

Notas

- ¹ Son muchas otras las relaciones que se generan entre turismo y política, resultaría inviable analizarlas en un artículo. En el presente trabajo nos centraremos exclusivamente en las relacionadas con la existencia de un gobierno con competencia y voluntad de intervenir en la materia, dejando fuera del mismo otras cuestiones como la lucha por el poder o la contienda política, que constituirían la tercera dimensión de la política (politics), junto a lo político – polity- y las políticas – policy-expuestas (Valles, 2004).
- ² Los procesos de discusión ciudadana y participación están presentes en muchos de estos planes, pero no estamos analizando el proceso de elaboración sino la naturaleza de su resultado. En un caso se impone, como herramienta normativa, y en otro ha de ganarse una legitimidad social a través de otros mecanismos.
- ³ Tomamos el término enfoque en el sentido que proponen Marsh y Stoker (1997), un enfoque es un punto de partida que orienta al investigador, el enfoque determina qué presupuestos teóricos subyacen, cuál es el objeto central que ha de investigarse, cuáles son las preguntas básicas y qué método de investigación es el más adecuado. Todo ello acaba determinando la investigación.

Recibido: 06/12/2015
Reenviado: 29/03/2016
Aceptado: 29/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos