

LOS PLANES DE EXCELENCIA Y DINAMIZACIÓN TURÍSTICA (PEDT), UN INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN A FAVOR DEL DESARROLLO TURÍSTICO¹

Pere J. Brunet Estarellas

Fernando Almeida García

Departament de Ciències de la Terra-Universitat de les Illes Balears

Miquel Coll López

Profesor de Enseñanza Secundaria

Obdulia Monteserín Abella

Becaria de Investigación de la SGT – UCM

RESUMEN

De acuerdo con la interpretación que se viene haciendo en los últimos años de los procesos de cambio en el mercado turístico español, existe en la actualidad una percepción más o menos generalizada de que existe una crisis y agotamiento del modelo turístico español.

Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística (PEDT) constituyen nuevos instrumentos de planificación y gestión de los recursos turísticos, promovidos por la Administración del Estado a instancias del Ministerio de Economía, a partir de principios de la década de los 90, mediante los que se ha intentado mejorar la calidad de los destinos turísticos maduros y dinamizar los destinos emergentes. Los PEDT responden a un nuevo modelo de intervención que asume los principios de cooperación institucional y subsidiariedad en la búsqueda de soluciones de compromiso a favor del desarrollo sostenible.

1 Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación Estrategias de Cooperación y Desarrollo Sostenible en Baleares, del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003, Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y cofinanciado por el FEDER. Referencia BS02003- 09472. El investigador principal es Pere J. Brunet.

Aunque existen experiencias interesantes, en la práctica estos planteamientos teóricos se han visto en algunos casos adulterados como consecuencia de la actitud adoptada por las administraciones y colectivos implicados, la escasa correspondencia entre los objetivos propuestos y las iniciativas desarrolladas, el carácter finalista de las inversiones y la inexistencia de una visión de conjunto que permita integrar aspectos de carácter ambiental, social y económico.

Palabras clave: Planes de Excelencia y Dinamización Turística (PEDT). Ministerio de Economía. Plan Marco de Competitividad del turismo Español. PICTE. Cooperación institucional. Subsidiariedad. Desarrollo turístico sostenible.

ABSTRACT

According to the interpretation of the processes of change in the Spanish tourism market in recent years, there is currently a more or less generalised perception that the Spanish tourism model is in a crisis and that its model is exhausted.

The Plans for Tourism Promotion and Excellence (PTPE) are new tourism resources planning and management instruments sponsored by the Ministry of the Economy which are based on the principle of the 1990's through which attempts have been made to improve the quality of mature tourist destinations and stimulate emerging destinations. PTPEs are new models of intervention that assume the principles of institutional cooperation and subsidiarity in the search for solutions committed to sustainable development.

Although interesting experiences do exist, in practice these theoretical approaches have been adulterated in some cases as a result of the aptitude of the administrations and groups involved, the scant correspondence between the objectives proposed and the initiatives developed, the final nature of investments and the inexistence of a global vision that allows environmental, social and economic aspects to be integrated.

Key words: Plans for Tourism Promotion and Excellence (PTPE). Ministry of the Economy. The Framework Plan for Competitiveness in Spanish Tourism. FPCST. Institutional Cooperation. Subsidiarity. Sustainable tourism development.

I. EL TURISMO COMO RECURSO ECONÓMICO

El turismo ha alcanzado en nuestro país un importante grado de desarrollo y consolidación, con importantes repercusiones en la estructura socioeconómica y territorial. La relevancia de la actividad turística es fácilmente perceptible desde el punto de vista cuantitativo, entre otros aspectos, por el incremento sostenido de turistas que nos visitan, por el notable número y capacidad de las infraestructuras que le dan apoyo y la contrastada diversificación de productos.

De acuerdo con la dinámica del capitalismo internacional y las nuevas estrategias del mercado, se ha producido en los últimos años una reestructuración sin precedentes del sistema productivo y de gestión del sector, que responde a factores internos y externos. Todos

estos factores sirven para identificar un modelo turístico poco homogéneo, tanto desde el punto de vista de su estructura interna como territorial, en el que contrasta la permanencia de fórmulas turísticas tradicionales con otras nuevas de nuevo diseño (Ivars, J.A., 2003).

Según datos de la Organización Mundial de Turismo (OMT), entre 1980 y 2002 se produjo en España un incremento medio anual de llegadas de turistas extranjeros del 4,2%, con un aumento paralelo de los ingresos medios anuales del orden del 7,1%. De 1995 a 2003, el número de turistas extranjeros acogidos en nuestro país pasó de 34.919.575 a 52.477.553 (+50,28%), mientras que la categoría de excursionista lo hizo de 19.489.325 a 30.114.462 (+54,52%).

De forma paralela, se ha incrementado también la actividad turística de la población española. Los viajes de turismo realizados por los españoles en las dos últimas décadas tienen tres características: ser realizados por un mayor número de personas (52,6% de la población en 2002), estar sujeto a un progresivo acortamiento de su duración y organizarse sin reserva previa, aunque esta modalidad tiende a ser cada vez menos utilizada a favor de los viajes con algún tipo de reserva.

En el año 2003, el principal medio de acceso utilizado para la entrada de extranjeros fue la carretera (40.187.184: 48,66%), siguiéndole en importancia los aeropuertos (38.968.168: 47,18%) y, a mayor distancia, los puertos (3.027.688: 3,67%) y el ferrocarril (408.975: 0,50%). En relación a años anteriores, el uso del ferrocarril decae de manera notable, mientras los principales incrementos afectan al tráfico portuario y aeroportuario.

Según datos de FRONTUR, en 2002 España aparece como el destino preferido de británicos (14 millones), alemanes (10,5 millones) y franceses (6,7 millones de turistas y más de 16 millones de excursionistas o visitantes sin pernoctación). Sin embargo, la evolución de los datos por países de origen no es análoga, siendo la nota más destacada el notable incremento de británicos experimentado en los últimos años, en menor medida de alemanes y el descenso de franceses. Ni que decir tiene que la crisis por la que pasan algunos destinos turísticos está directamente relacionada con su mayoritaria vinculación con países emisores cuya crisis económica, como en el caso alemán, se traduce en una menor demanda o en el cambio de orientación de la misma.

En cuanto al destino principal, en el periodo 1999-2003, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Baleares aparecen como los principales puntos de recepción de turistas extranjeros, con una máxima afluencia en los años 2002, 2001 y 1999 respectivamente, para perder efectivos en los años siguientes, dinámica general que afecta también al resto de casos. Contrariamente, el turismo español tiene como principales destinos Levante y Andalucía.

Según la Encuesta de Ocupación Hotelera del INE, la estancia media del turismo estatal en establecimientos hoteleros se ha mantenido bastante estable a lo largo de las dos últimas décadas, situada en torno a los 2,6 días en los últimos años. Esta situación cambia en relación al turismo extranjero, al pasar de una estancia media de 6,6 días en los años 80 y primera mitad de los 90, a los aproximadamente 5 días actuales. Desde el punto de vista empresarial, ello hace que la cuota de ganancias económicas en el sector turístico dependa de un mayor número de rotaciones, en definitiva de turistas: las mismas ganancias a costa de más turistas.

Desde el punto de vista de las infraestructuras ocupacionales, el número y capacidad de los establecimientos hoteleros han sufrido importantes reajustes. A nivel estatal, las estadís-

tics oficiales arrojan los siguientes datos: 808.015 plazas en establecimientos hoteleros en 1978, 929.533 en 1990 y 1.395.383 en 2002. Por Comunidades Autónomas, en el año 2002, Baleares (307.771: 22,1%), Cataluña (261.945: 18,8%) y Andalucía (210.224: 15,1%) ofertaban el 55,0% de plazas de los establecimientos hoteleros del país. Sin embargo, aunque en 2003 la planta hotelera cubría una importante parte de demanda del turismo extranjero (70,53%), en comparación con los datos de 1997 se adivina una nada despreciable pérdida de peso relativo de esta modalidad de alojamiento a favor de la vivienda gratuita y alquilada, lo que explica el tránsito del modelo hotelero a otro de tipo hotelero-residencial. En relación a este punto, según los datos publicados por el Instituto de Estudios Turísticos (IET), el comportamiento de la demanda del turismo español presentaba notables diferencias, al utilizar mayoritariamente alojamientos privados, viviendas de familiares y allegados, seguido de los hoteles y similares y viviendas propias. Ver Cuadro 1.

Cuadro 1
TIPO DE ALOJAMIENTO UTILIZADO POR EL TURISMO EXTRANJERO

Tipo de alojamiento:	1997		2003	
	Turistas	%	Turistas	%
Hoteles y similares	27.896.366	70,53	33.967.883	62,35
Vivienda gratuita	5.218.335	13,19	10.293.492	18,89
Vivienda alquilada	3.331.569	8,42	4.681.367	8,59
Otros	2.720.711	6,88	3.402.048	6,24
Sin especificar	385.739	0,98	132.764	0,24
Total	39.552.720	100,00	54.477.553	100,00

Fuente: Ministerio de Economía. IET (2004).

Como se puede comprobar en el Cuadro 2, aunque el motivo principal por el que el turismo extranjero viaja a nuestro país sigue siendo el vacacional, en la actualidad se detecta un menor peso porcentual de éste a favor del resto.

Cuadro 2
MOTIVO DEL VIAJE DE LOS TURISTAS EXTRANJEROS

Motivo del viaje:	1997		2003	
	Turistas	%	Turistas	%
Vacaciones, ocio	34.853.600	88,12	43.229.448	82,38
Trabajo, negocios, ferias y congresos	2.995.301	7,57	4.451.891	8,48
Personal	1.477.590	3,74	3.150.125	6,00
Otros	226.229	0,57	1.423.327	2,71
Sin especificar	-	-	132.764	0,25
Total	39.552.720	100,00	52.477.553	100,00

Fuente: Ministerio de Economía. IET (2004).

Como consecuencia del creciente desarrollo de la actividad turística a lo largo de los últimos 40 años, su impacto económico y sobre el mercado laboral ha sido muy importante. Con un gasto medio de 660 euros/ turista en 2002, los 79.107,2 millones de euros que devengó la actividad turística (turismo receptor y otros componentes del turismo) representaron una participación en el PIB del 12% aproximadamente y generó ocupación a 1,5 millones de trabajadores. Después de un largo periodo de crecimiento sostenido, en este año se alcanza la mayor cuota de aportación de la actividad turística al PIB, experimentándose en los siguientes un cierto retroceso.

Haciendo un balance general del turismo en España, se puede decir que se trata de una actividad que ha contribuido a equilibrar la balanza de pagos en los últimos cuatro decenios y a modernizar el país. Tanto es así que algunos autores (Pellejero, C. 1999, 186) se refieren a un modelo latino de modernización socioeconómica, basada en la emigración, el turismo, etc.

II. LA CRISIS DEL MODELO TURÍSTICO

Basándose en la interpretación de los indicadores macroeconómicos y, especialmente en los cambios estructurales en el mercado turístico español, muchos expertos en temas turísticos coinciden en señalar que, en los años 80 y principios de los 90, el sector atravesó una difícil coyuntura dentro de la cual se produjo una desarticulación entre la oferta y la demanda. En términos generales, la estructura y la falta de competitividad del sector acusaron una pérdida de rentabilidad. Entre los años 1988 y 1990 España perdió 2,9 puntos en el mercado vacacional europeo de sol y playa, si bien incrementó el mercado turístico de otros tipos de turismo. De esta manera, se pone de manifiesto el agotamiento del modelo de desarrollo turístico iniciado en las décadas anteriores, el cual se basaba en el crecimiento económico indiscriminado. La oferta turística, que venía creciendo desde tiempo atrás en términos cuantitativos, entró en una fase de obsolescencia y envejecimiento prematuro como consecuencia de la falta de renovación y diversificación necesaria que la hiciese competitiva frente a los nuevos mercados emergentes, sin adecuarse a nuevos criterios de calidad que pudiesen romper la deteriorada imagen de la mayor parte de los destinos turísticos tradicionales.

La falta de control, la masificación, la disminución del atractivo original o deterioro medioambiental son algunos de los aspectos que se aluden a la hora de determinar las causas y efectos de un proceso que ha contribuido a que hoy exista un desajuste entre una oferta progresivamente deteriorada y envejecida y una demanda cada vez más exigente. En este sentido, el primer Plan Futures nace como consecuencia de la búsqueda de competitividad en el sector, dando prioridad a la calidad y al respeto por el medioambiente y, considerando la coordinación de esfuerzos como uno de los principios.

La necesidad de intervenir en los espacios turísticos obsoletos ha obligado, en unos casos, a crear toda una serie de servicios e infraestructuras complementarias para mantener y ampliar la cuota de mercado. En otros, la aparición de nuevos usos y actividades responde a estrategias de inversión del capital que en buena medida se ha orientado hacia una demanda selectiva. La construcción de campos de golf y de infraestructuras relacionadas con las actividades náuticas son algunos de los ejemplos de este tipo de iniciativa, estrechamente relacionadas con una población de alta capacidad de gasto. Son ejemplos de un nuevo modelo

de oferta mediante la que, a costa de potenciar la ocupación y reducir la estacionalidad, se han creado espacios turísticos y también toda una serie de sinergias e impactos negativos, especialmente visibles desde el punto de vista territorial.

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DE ALGUNAS INFRAESTRUCTURAS, RELACIONADAS CON NUEVAS
MODALIDADES DE TURISMO Y OCIO EN ESPAÑA

Modalidades:	1990	2003
Reservas de caza mayor	35	46 (1)
Aeródromos deportivos	49	59 (1)
Campos de vuelo	-	86
Campos de golf	127	262
Flota de embarcaciones de recreo	92.538	275.777 (1)
Puertos deportivos e instalaciones náuticas (2)	335	254
Puntos de amarre	62.458	83.853
Estaciones de esquí	27	29

Fuente: Ministerio de Economía. IET (2004).

(1) Datos del año 2002.

(2) El menor número de puertos deportivos e instalaciones náuticas de 2003 respecto a 1990 responde a un cambio del método estadístico utilizado, al contabilizarse como unidad las diferentes infraestructuras existentes en el ámbito administrativo de cada puerto.

Sin lugar a duda, el desenfrenado crecimiento de la oferta hotelera y residencial y el desarrollo de nuevos proyectos urbanísticos relacionados con el ocio y la recreación (la construcción de nuevos campos de golf, de parques temáticos, etc.) constituyen una nueva generación de iniciativas que suponen una creciente presión sobre el suelo y que generan importantes impactos sobre los espacios naturales protegidos y, en general, sobre otros de alto valor ambiental y paisajístico que, en definitiva, ponen en peligro la sostenibilidad del modelo de desarrollo turístico. En palabras de S. Ayuso (2003) «...el desarrollo turístico en España (y en otras partes del mundo) ha generado un modelo de crecimiento basado en el incremento continuado del número de visitantes (independientemente de la capacidad de acogida del territorio), la prioridad de los beneficios a corto plazo, la creación de una oferta homogénea y estandarizada, la escasa presencia de la cultura y las tradiciones locales en la configuración de esta oferta y, en general, una fuerte presión ambiental, que provoca graves impactos en la calidad ambiental y paisajística del territorio. Se trata de un modelo, en esencia, insostenible que ha perdurado a lo largo de más de cuatro décadas».

A partir de los 90 el turismo español recupera su posicionamiento, de manera que nuestro país ocupaba en 2002 el segundo lugar como destino turístico del mundo, según la OMT, con una cuota de mercado de 7,1%, sólo superada por Francia (10,7%). Era también el segundo país en cuanto a ingresos (5,1%), adelantando en este caso a Francia (4,7%), aunque a cierta distancia de los EE.UU., cuya cuota (11,3%) le permitía situarse en primera posición.

La situación de privilegio alcanzado responde al precoz desarrollo turístico de nuestro país, al importante patrimonio natural y cultural existente, a la disponibilidad de infraestructuras generales y equipamiento de acogida suficientes y a otros factores como las buenas condiciones climáticas. Estos elementos naturales, culturales e infraestructurales se han ido modelando a lo largo del tiempo con la creación de nuevos productos, con el objetivo de mantener o incentivar la demanda, apostando por la calidad y la excelencia en el marco del Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE).

El turismo ha sido y en buena parte sigue siendo el soporte del crecimiento económico de nuestro país y un elemento de arrastre sobre el resto de actividades económicas. La construcción, el mercado inmobiliario y las obras públicas han sido los sectores punteros que mejor identifican, directa o indirectamente, la actividad inversora relacionada con el turismo y el crecimiento económico, con un claro impacto sobre el resto de actividades. En este proceso de crecimiento, ha jugado un notable papel la implantación de una oferta turística complementaria, cada vez más diversificada y consolidada, tanto en los destinos maduros como en los emergentes. Con ello, se ha intentado adaptar la oferta a las nuevas tendencias del turismo internacional, que demanda un abanico cada vez más amplio de actividades, con el objetivo de que los destinos turísticos sean más competitivos.

En la actualidad se contempla con gran inquietud los cambios producidos en el mercado internacional y, de manera especial, la competencia infringida por parte de aquellos nuevos destinos que disponen de una mejor estructura productiva (costes más baratos y menor conflictividad laboral) y han sabido imitar los aciertos y evitar las equivocaciones cometidas. Sorprende el desencuentro y descoordinación que ha existido en nuestro país entre los diferentes agentes políticos, económicos y sociales relacionados con la actividad turística, así como la ausencia de intervenciones preventivas y de anticipación. A la falta de participación de los agentes sociales en la toma de decisiones se han unido la escasa intervención planificadora de los poderes públicos, la descoordinación entre las diferentes administraciones y el absentismo del empresariado. En otro orden de cosas, se adivina una notable contradicción entre la realidad y las fáciles disquisiciones teóricas que relacionan el turismo con el desarrollo sostenible.

III. LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD A LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, hasta nuestros días, el término desarrollo sostenible ha experimentado una notable difusión. Como consecuencia de ello, la sostenibilidad es hoy un concepto omnipresente en los medios de comunicación, en los discursos políticos y en la mayoría de documentos técnicos para identificar la necesidad de cambiar el rumbo de las cosas. Como no podría ser de otra manera, el desarrollo sostenible es una propuesta de carácter económico, social y ambiental que también se ha relacionado con la actividad turística. Como consecuencia de ello, se ha conceptualizado un amplio sistema de referencias que combinan ambas dimensiones: turismo sostenible, turismo responsable, etc.

En un documento de debate presentado en el Foro Europeo del Turismo 2002, celebrado en Bruselas, se identifica el turismo sostenible como *«aquel que es viable desde el punto de*

vista económico y social sin perjudicar el medio ambiente ni la cultura local» (Comisión Europea 2002, 1). Para S. Ayuso (2003), se trata de un concepto que nace «...*primero, como oposición al turismo de masas, y más tarde como objetivo deseable para todos los tipos de turismo existentes»*, y que, por su contenido ambiguo y estar expuesto a un amplio margen de interpretaciones, comulga con los principios generales de la estrategia del desarrollo sostenible: planificación integrada basada en objetivos económicos, socioculturales y ambientales, utilización del parámetro capacidad de carga u otras técnicas de cuantificación de las limitaciones de los recursos turísticos, toma de decisiones transparente y participativa, etc.

A lo largo de la última década del siglo XX, aparecieron diferentes foros de debate a nivel internacional en los que se analizaron la situación del sector, al tiempo que se propusieron soluciones para corregir las tendencias negativas observadas en el sector como consecuencia del desarrollo turístico experimentado desde los años 80. Ello ha servido para fomentar numerosas declaraciones y llamamientos a favor del desarrollo turístico sostenible, dando lugar a la aparición de una serie de instrumentos voluntarios de planificación y gestión de los destinos turísticos. Se trata de un proceso en el que ha tenido un especial protagonismo a nivel internacional la OMT.

Ya en el 41 Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo (1991) se planteó la necesidad de analizar la actividad turística, relacionando los conceptos de calidad y sostenibilidad. Y fue en la Conferencia Euromediterránea sobre Turismo y Desarrollo Sostenible (1993), celebrado en Hyeres-les Palmiers (Francia), donde la OMT definió el concepto de turismo sostenible.

Los diferentes eventos desarrollados desde entonces relacionados con el turismo sostenible han sido numerosos, exigiendo que se citen en este apartado sólo los más relevantes.

Uno de ellos fue la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrado en Lanzarote en 1995, que sirvió para elaborar la Carta Mundial de Turismo Sostenible y proponer 18 principios para una estrategia turística mundial de desarrollo sostenible. Un año después, el World Travel and Tourism Council (WTTC), la OMT y el Consejo de la Tierra elaboraron una Agenda 21 para la industria y el turismo.

El año 1997 fue especialmente notable en la actividad internacional desarrollada en torno al tema, con una especial atención hacia los territorios insulares y de las Agendas 21 (A21). Coincidiendo con la primera orientación, por iniciativa del Internacional Scientific Council for Island Development (INSULA), una organización no gubernamental creada en 1989 en el marco del Programa Mab de la UNESCO, tuvo lugar en Menorca la Conferencia Europea sobre Desarrollo Sostenible en Espacios Insulares y se redacta la Declaración de Ciutadella. En relación al segundo, resulta obligado citar la Conferencia Internacional sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo, celebrado en Calvià (Mallorca), en la que se planteó la necesidad de modificar el modelo de desarrollo turístico imperante y limitar el crecimiento en las áreas más desarrolladas, apostando por políticas más rehabilitadoras y sostenibles orientadas a la preservación de los valores culturales, sociales i ambientales. Las principales conclusiones y compromisos que se adoptaron se recogen en la llamada Declaración de Calvià, en cuyo documento se reconoce que la Agenda Local 21 (AL21) es el marco más apropiado para la consecución del desarrollo sostenible, basado en la cooperación, corresponsabilidad y equidad. Esta es la filosofía (corresponsabilidad y cooperación entre todos los agentes involucrados) que se adopta en la Declaración de Berlín (1997) y se

asumió en Conferencia Internacional de Ministros de Medio Ambiente sobre Biodiversidad y Turismo de la UE, con un especial apoyo hacia los programas educativos y de formación orientados a los profesionales del turismo.

La aprobación en 1999 de una resolución sobre Turismo y Agenda 21, por parte de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible demuestra el interés que tiene a nivel internacional el Programa 21 propuesto en la Cumbre de Río (1992) para la gestión de los destinos turísticos. Estos y otros aspectos relacionados con el desarrollo sostenible se han reeditado en eventos y declaraciones posteriores, como en la Cumbre Mundial de Ecoturismo celebrada en Québec en 2002 o en la Conferencia sobre Turismo Responsable en los Lugares de Destino que tuvo lugar aquel mismo año en la Ciudad del Cabo, entre otros.

Interesa destacar que, en el ámbito profesional, los geógrafos no han estado al margen del debate planteado en torno al turismo y al desarrollo sostenible, como lo demuestra la existencia del Grupo de Trabajo Internacional de Turismo Sostenible, constituido en el seno de la Unión Geográfica Internacional (UGI), o el tratamiento del tema en algunas reuniones científicas desarrolladas en nuestro país.

En España, la necesidad de mejorar la calidad de los destinos se viene contemplando como uno de los principales objetivos por parte de la Administración Central y es asumido en mayor o menor medida por los poderes públicos a nivel regional y local, especialmente en aquellos territorios que, por su mayor tradición turística, aparecen como destinos maduros. Desde esta perspectiva, las propuestas de intervención de la Administración en algunos casos se ha orientado a resolver simplemente problemas infraestructurales de carácter general (carreteras, aeropuertos...) o particular (creación de paseos marítimos, mejora del mobiliario urbano, aparcamientos...), de acuerdo con los criterios convencionales de satisfacción de la demanda. Sin embargo, son aún pocas las iniciativas que han atendido la problemática del sector desde una perspectiva integral, que aporten soluciones desde el punto de vista ambiental, económico y social, con una visión a largo plazo y medida en términos de desarrollo sostenible.

A pesar de la crítica situación descrita, a partir de los años noventa se han desarrollado una serie de estrategias de planificación e intervención que señalan un importante cambio de orientación. En este sentido, interesa resalta los logros conseguidos mediante la habilitación de marcas o distintivos ecoturísticos como la de Municipio Verde, la aplicación de sistemas de gestión ambiental de destinos turísticos a partir de dos estándares o normas internacionales de referencia (ISO 14001 y EMAS) o la implantación de A21. Desde una perspectiva teórica, estos y otras iniciativas similares tienen el interés de partir de un análisis más reflexivo y amplio de la situación, así como implicar y comprometer a los diferentes agentes sociales y económicos en el proceso. Sin embargo, como apunta S. Ayuso (2003, 2), hasta el momento, la retórica del turismo sostenible contrasta con su aplicación práctica, que se traduce en la existencia de un modelo de turismo sostenible muy descompensado en el que *«la mayoría de los instrumentos políticos se concentran en controlar o reducir el impacto ambiental de las empresas o destinos turísticos y, en algunos casos, en respetar o reavivar las señales visibles de la cultura local»*, sin poner en práctica mecanismos que permitan integrar consideraciones económicas (beneficio a largo plazo para todos) y sociales (equidad social).

A rebufo de lo acontecido a nivel internacional, en nuestro país el concepto de desarrollo sostenible se ha convertido en una referencia ineludible en la mayor parte de estudios y docu-

mentos oficiales sobre turismo. No es extraño que en el PICTE, promovido por la Administración General del Estado a través del Ministerio de Economía para el periodo 2000- 2006, se establezca que uno de los principales objetivos a conseguir sea la «*incorporación de sostenibilidad medioambiental en los destinos turísticos españoles para mantener en el largo plazo las cuotas de mercado*».

Aunque el liderazgo de las administraciones locales y la cooperación institucional sean valores que, junto a otros incorporados más tardíamente (el desarrollo sostenible) forman parte de la filosofía de los PEDT, en la práctica se detectan serias contradicciones. En relación a la implementación de criterios de sostenibilidad, existe la clara evidencia de que en algunos casos, el desarrollo sostenible no pasa de ser una mera declaración de buenas intenciones y que algunos proyectos propuestos son a todas luces insostenibles. Coincidimos aquí con la crítica que algunos autores han hecho respecto a la potenciación de nuevos productos turísticos en el sentido de que «*se han justificado proyectos que entrañan la ocupación de espacios de gran valor ambiental y la construcción de nuevas infraestructuras, pero sin tener en cuenta las disponibilidades hídricas o, por ejemplo, la capacidad de la red eléctrica que durante los dos últimos años ha ocasionado algunos problemas de suministro por falta de potencia energética*» (Such, M. P. 2002, 401).

IV. LOS PLANES DE EXCELENCIA Y DINAMIZACIÓN TURÍSTICA (PEDT)

El término excelencia se utiliza para definir el conjunto de prácticas sobresalientes en la gestión de una organización y el logro de resultados basados en conceptos fundamentales que incluyen: la orientación hacia los resultados, orientación al cliente, liderazgo y perseverancia, procesos y hechos, implicación de las personas, mejora continua e innovación, alianzas mutuamente beneficiosas y responsabilidad social. Se trata por tanto de un concepto relacionado con una mejor gestión de los recursos y que en España ha sido adoptado de forma genérica o relacionado con un tipo de iniciativas concretas, promovidas por la Administración: los PEDT.

Los PEDT constituyen nuevos instrumentos de intervención, cuya puesta en práctica exige la coordinación entre diferentes administraciones y la participación de la iniciativa privada, para conseguir una mejora de calidad de los destinos turísticos. Para J.A. Ivars (2002, 40), esta nueva generación de planes significan figuras de interés en la consolidación de un modelo turístico competitivo y sostenible por varias razones

- Suponen un salto cualitativo sobre los planeamientos tradicionales, excesivamente centrados en la promoción e información turística.
- Incorporan en algunos casos una visión de intervención estratégica en el territorio.
- Fomentan la aplicación de instrumentos de planificación orientados, vinculados a políticas de renovación de destinos turísticos maduros y desarrollo de áreas turísticas emergentes.
- Refuerzan el reconocimiento de la escala local como ámbito preferente de actuación pública-privada.
- Impulsan el principio de corresponsabilidad en la intervención de los diferentes niveles administrativos, mediante financiación entre partes asumida en los respectivos convenios.

— Propician la aparición de nuevas fórmulas organizativas y objetivos de la gestión turística local

En el caso español, primero ha sido el Ministerio de Economía y Hacienda, luego el Ministerio de Economía, y más recientemente (R. D. 562/2004, de 19 de abril), el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el impulsor público de programas mediante los que, a través de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, se ha atendido la necesidad de recuperar y regenerar los destinos turísticos maduros, así como asegurar el desarrollo turístico de los destinos en fase de desarrollo a partir de criterios de calidad.

Con la implantación de este modelo de intervención, se trasponen criterios ya ensayados en otras actividades económicas consideradas maduras, como son los espacios industriales ligados a los primeros ciclos de industrialización, es decir, las zonas mineras, siderúrgicas, de astilleros, etc. Este tipo de intervención en el ámbito turístico ha sido posterior, debido a dos factores principales: tratarse de una actividad económica de más reciente implantación y mantener una dinámica de crecimiento propio.

Desde la implantación del I Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Futuros) a la actualidad, con plena vigencia del PICTE, han pasado doce años. A lo largo de dicho periodo se ha acumulado una importante experiencia en la gestión de los PSDT, de acuerdo con los tres documentos que seguidamente se detallan.

1. El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futuros)

Elaborado bajo el patrocinio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para el periodo 1992-1995, el Plan Futuros se identifica como un instrumento de política económica que tuvo como principal objetivo recuperar el protagonismo en los mercados internacionales y mejorar la competitividad de la industria turística a través de PET.

A través de TURESPAÑA, se planteó la necesidad de intervenir mediante el diseño de una estrategia que facilitase la puesta en práctica de iniciativas para mejorar la calidad de los destinos turísticos, implicando de manera coordinada a las diferentes administraciones y agentes relacionados con el sector. Por parte de esta entidad, se pretende que los PET no den cabida a proyectos de grandes inversiones en infraestructuras básicas que normalmente realizan otros órganos de la Administración, ni suplan las iniciativas que les corresponden a estos en materia de servicios públicos, aunque sean acciones dentro de dichos contextos. El objetivo del PET es complementar estas mejoras globales con actuaciones adicionales y muy directamente percibidas por los turistas, con especial atención a la dotación y mejora de las playas, como elemento fundamental del producto turístico.

El municipio mallorquín de Calvià fue uno de los pioneros en ejecutar un PET, al constituirse en 1992 como Plan Piloto y llevar a cabo una serie de proyectos con una elevada inversión (algo más de 9 millones de euros) entre 1993 y 1997. El éxito alcanzado en la gestión de los recursos turísticos del territorio de Calvià se debe en gran medida a la implementación de una estrategia orientada por nuevos criterios de sostenibilidad y a la aplicación de los principios de su AL21. Desde la fecha en la que Calvià comenzó a ejecutar el PET, se sumaron a dicha iniciativa Gandía (Valencia) para el periodo 1993-1995, La Manga (Murcia) entre 1993-1996 y Torremolinos (Málaga) y Valle de la Orotava (Tenerife) entre 1993 y 1995. En

el año 1994 se incorporan Benalmádena (Málaga), Peñíscola (Castellón), Gran Canaria Sur y Roquetas (Almería).

Durante el periodo de vigencia del PET de Calvià, el número de iniciativas fueron aumentando, de acuerdo con las políticas de apoyo y disponibilidades presupuestarias de las diferentes administraciones implicadas. (Cuadro 4).

Cuadro 4

NÚMERO DE PET ADJUDICADOS DURANTE EL PERIODO DE EJECUCIÓN DEL PET DE CALVIÀ (1993-1997)

Año de implantación	Número de destinos
1993	4
1994	3
1995	5
1996	3
1997	10
Total	25

Fuente: BOE.

2. El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futuros II)

Como consecuencia del éxito alcanzado, surgió el II Plan Marco de Competitividad del Turismo Español para el periodo 1996-1999, en el que se ejecuta el Plan Futuros II. Desde la Administración Central se estimula la mejora de los servicios y productos turísticos mediante la cultura de calidad y de la sostenibilidad, con el objetivo de hacer más competitivos los destinos turísticos. En dicho plan se estructuraba dos líneas estratégicas de intervención turística: los PET y los Planes de Dinamización Turística (PDT).

Como se venía haciendo en la convocatoria anterior, los PET estaban concebidos para mejorar los destinos maduros, especialmente los tradicionales de sol y playa, lo que explica que el litoral fuese el ámbito dominante de inversión de los proyectos.

Por su parte, con los PDT se pretendía asegurar el desarrollo turístico de calidad de los destinos en fase de desarrollo, mediante la puesta en valor del importante patrimonio histórico, artístico y/o natural. Se planteaba conseguir la reactivación económica mediante la potenciación turística de nuevos destinos, con ejecución de diferentes proyectos de dinamización diseñados a partir de criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental.

Dichos planes supusieron un cambio de estrategia, derivado de la necesidad de mejorar y diversificar la oferta turística, a fin de recuperar y consolidar la supremacía española en el sector. Se intenta que la calidad se convierta en el concepto básico que sustituya al de competitividad, como rasgo diferencial de la oferta turística española en las estrategias de futuro.

Los primeros PDT se pusieron en marcha en 1996, teniendo como antecedente el PET de Benasque (Huesca) de 1996. Entre los primeros PDT implantados se encuentran los de

Cuéllar en 1996 (Segovia) y Valle del Trubia (Asturias), y los de Zafra (Badajoz) y Comarca de Trives (Orense) en 1997. Así, mientras que en el periodo de ejecución del PET de Calviá se habían puesto en marcha tan solo cuatro PDT, el número de iniciativas aprobadas experimentó entre 1998 y 2003 un rápido incremento, sobrepasando los sesenta. Esta aceleración se traduce en un incremento de la oferta de productos turísticos, sobre todo de interior, y en un cierto riesgo a perder la visión global del proyecto.

Los PEDT se convierten así en instrumentos que permiten coordinar esfuerzos para conseguir mejorar la oferta de los destinos maduros y crear las condiciones necesarias para el desarrollo de ofertas de calidad en los destinos emergentes. Además de la nueva filosofía implícita en los objetivos de dichos planes, interesa destacar el nuevo modelo de relaciones y de cooperación entre las diferentes administraciones y los agentes relacionados con la actividad turística.

3. El Plan Integral de Calidad de Turismo Español (PICTE)

En el PICTE, que cubre el periodo 2000-2006, se renuevan a grandes rasgos los planteamientos del Plan Futures., definiéndose diez programas, cuyos objetivos básicos son:

- La puesta en valor y uso turístico de recursos.
- El estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización.
- La creación de nuevos productos basados en la explotación innovadora de recursos en sintonía con la preservación del medio.
- La articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración en destino.
- El fortalecimiento e integración del tejido empresarial mediante el fomento del asociacionismo, el asesoramiento y apoyo a las empresas.

De cuantas iniciativas se han puesto en marcha a lo largo del periodo de aplicación de las diferentes generaciones de PET y PDT, son especialmente interesantes aquellas que, por su vinculación con otro tipo de iniciativas (LEADER II, etc.), han permitido implementar diferentes estrategias de desarrollo en el mismo territorio. Más allá de convertirse en actuaciones aisladas, este tipo de intervención en paralelo ha permitido incardinar proyectos y crear lazos de cooperación interinstitucional y con la iniciativa privada.

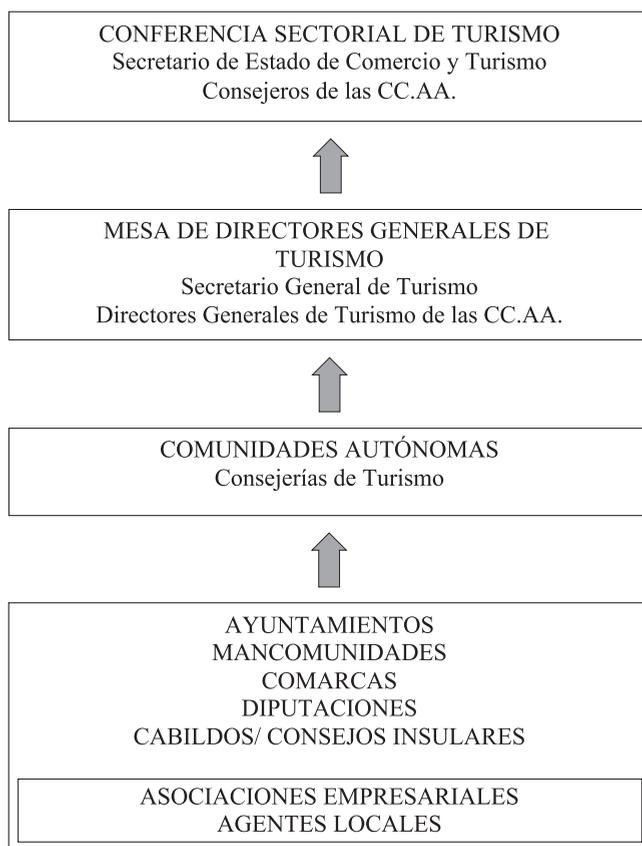
V. ESTRUCTURA DE COOPERACIÓN ENTRE DIFERENTES ADMINISTRACIONES Y AGENTES

En comparación con otros tipos de planes, uno de los aspectos más peculiares de los PEDT es la necesaria implicación de la administración estatal, autonómica y local en su gestión, así como la participación de distintos agentes, como asociaciones empresariales, etc.

El procedimiento administrativo en la tramitación de este tipo de planes es simple, aunque no está exenta de dificultades. La Mesa de Directores Generales de Turismo, presidida por el Secretario de Estado de Comercio y Turismo acuerda la puesta en marcha de los planes, debiendo ser aprobados definitivamente por la Conferencia Sectorial de Turismo, integrada por los consejeros de turismo de las comunidades autónomas y presidida por el Secretario de Estado de Comercio y Turismo. Aunque se trata de planes incentivados desde la administra-

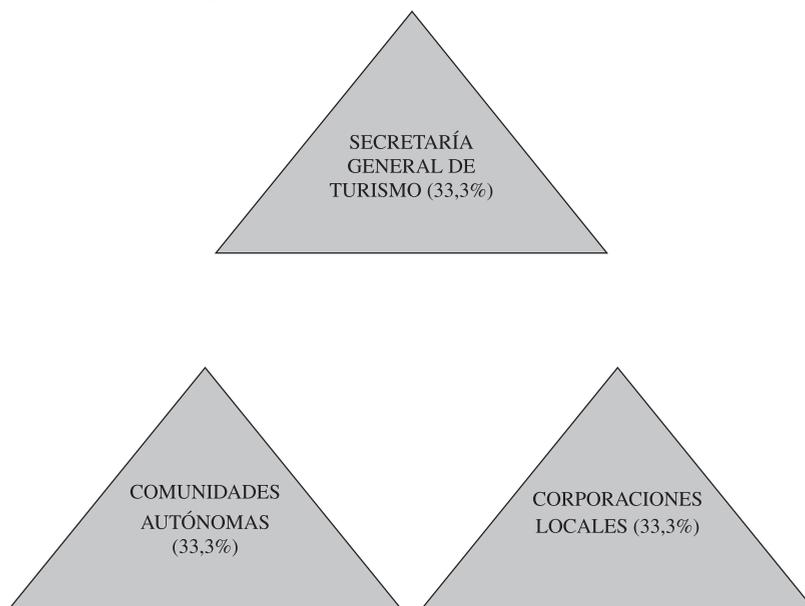
ción central, en la presentación de propuestas el liderazgo corresponde a la Administración local, a la postre la más directamente interesada y beneficiaria de la inversión. A partir de aquí, la administración autonómica procede a la valoración de la propuesta y la administración central a la selección definitiva, en función de sus prioridades y de la disponibilidad presupuestaria. Cuando los beneficios del plan se orientan a territorios supramunicipales como mancomunidades, deberá existir otro nivel de acuerdo no menos importante que el existente entre las administraciones citadas a la hora de ejecutar proyectos comunes, formalizado vía convenio.

Figura 1. Proceso de tramitación de los PETD



Al depender la aprobación y financiación de administraciones diferentes, los PET y los PDT tienen como común denominador el necesario entendimiento y cooperación entre ellas, que asumen el principio de corresponsabilidad mediante la firma de un convenio de colaboración. Con ello, las administraciones involucradas se comprometen a financiar el programa de forma paritaria, a lo largo del periodo previsto de ejecución, normalmente preestablecida en tres años.

Figura 2. Modelo de financiación de los PEDT



En relación a otras estrategias de intervención tradicionales en materia turística, tanto los PET como los PDT presentan una serie de aspectos originales. La posibilidad de que las corporaciones locales asuman en éstos un papel de liderazgo en el proceso les permite definir ámbitos de intervención concretos y proyectos que serán cofinanciados por diferentes administraciones implicadas. Con ello se potencia la capacidad de decisión local y la posibilidad de que intervengan en el proceso un amplio abanico de agentes sociales y económicos que se beneficiaran de las mejoras. No se puede olvidar que, además de los turistas, los máximos beneficiarios de las inversiones públicas previstas serán la población local y el empresario.

La implicación del sector privado en la mejora de la oferta turística es fundamental en la optimización de los resultados. Al respecto, la mayoría de estudios ponen en evidencia la necesidad de que exista no sólo un entramado asociativo relacionado con el sector turístico, que proponga líneas consensuadas de actuación, sino una participación activa del empresario en su financiación.

VI. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Aunque el objetivo principal de nuestro trabajo era hacer un balance tanto cualitativo como cuantitativo de los PEDT aprobados en España desde 1992, la inexistencia de bases de datos accesibles ha frustrado dicho empeño. Las bases de datos de los organismos oficiales relacionados con el tema son herramientas de gestión interna, y centros de documentación, como el del IET, no disponen de esta información.

Ni el Ministerio de Economía, ni la FEMP, como tampoco otras instancias administrativas parecidas, han respondido a nuestras peticiones. Por otra parte, tampoco existen estudios sistemáticos sobre el tema desde una perspectiva regional, por lo que sólo algunas publicaciones sobre casos concretos nos han permitido sacar unas mínimas conclusiones sobre el tema a escala municipal o supramunicipal.

El documento interno de Evaluación y Elaboración de un Sistema de Seguimiento de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística, ha sido el recurso básico utilizado para conocer el grado de implantación de dichas iniciativas y algunas de sus características. La realización de dicho documento por CONSULTUR (2000), a instancias de la Secretaria General de Turismo, coincidió con la finalización de la primera generación de planes y el inicio del PICTE y constituye el primer intento oficial de valoración global. Sin embargo, el carácter general de los resultados contenidos en dicho informe presenta una importante deficiencia, al no permitir que se conozcan en detalle las peculiaridades de cada uno de los 28 planes analizados, lo que no impide que no se puedan establecer una serie de conclusiones.

1. Evolución y ámbito territorial de implantación de los PEDT en España

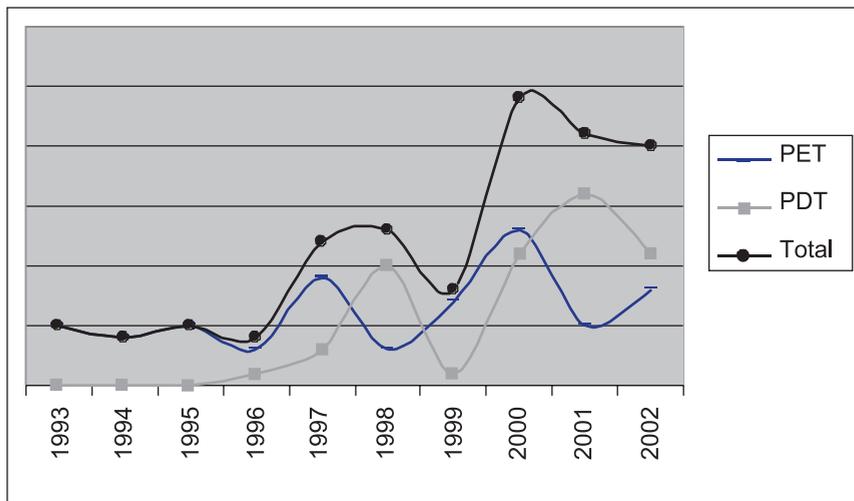
Según CONSULTUR (2000), entre 1992 y 2000, se pusieron en marcha un total de 51 PET y PDT. El hecho de que los PDT sea una línea estratégica de intervención promovida a partir del Plan Futuros II (1996-1999), explica que a lo largo de estos ocho años el número de PDT aprobados fuera menor que el de PET. Sin embargo, en los años siguientes se invirtió esta tendencia. En cualquier caso, el conjunto de planes aprobados desde 1992 hasta la actualidad ha experimentado una clara progresión, lo que permite identificar el grado de aceptación del modelo de planificación e inversión promovida a partir de este tipo de iniciativas, como instrumentos de cooperación interinstitucional y de promoción turística de los destinos turísticos.

Aunque el estado del trabajo realizado hasta la fecha no permite conocer las cifras definitivas del número de iniciativas anuales aprobado e implantado entre 1992 y 2003, los datos manejados dejan entrever la tendencia general del proceso (ver Figura 3), que señala una evolución irregular y marcadamente alcista en los primeros años de vigencia del Plan Futuros II y del PICTE.

En el documento de Evaluación y Elaboración de un Sistema de Seguimiento de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística, se llevó a cabo un estudio de 28 de los 30 planes ya ejecutados o que estaban en proceso de ejecución en 2000, es decir, de buena parte de los que se pusieron en marcha bajo los Programas Futuros I y II. La inversión global de estos planes ascendió aproximadamente a 12.000 millones de ptas. (72,12 millones de euros) y a partir de ello se desarrollaron un total de 527 actuaciones.

Desde el punto de vista cuantitativo, la implantación territorial de los PEDT entre 1993 y 2000, no presenta una distribución homogénea: ver Cuadro 6. En relación a las iniciativas que se analizan en el trabajo de CONSULTUR (2000), los entes autonómicos que entre 1999 y 2000 desarrollaron un mayor número de planes fueron Andalucía (10), Cataluña (6), Asturias (4), Castilla-León (4) y Murcia (4). En el resto, el número de iniciativas fue menor o inexistente (caso de Cantabria, País Vasco, Ceuta y Melilla).

Figura 3. Tendencia general del proceso de implantación de los PEDT en España (1992-2002)



Fuente: O. Monteresín (avance de resultados de su tesis doctoral), a partir del BOE y SGT.

La importante heterogeneidad que presentan los PEDT desde el punto de vista territorial se incrementa si se tienen en cuenta otros parámetros como el volumen de las inversiones, las diferentes escalas administrativas y agentes sociales involucrados, de los objetivos perseguidos, del grado de desarrollo del sector turístico, etc. Y esta característica es aún más visible si se analizan por separado los PET y los PDT, al comprometer unidades y escalas territoriales bien diferentes: desde una playa o puerto a una mancomunidad o comarca.

Por el hecho de coincidir con destinos turísticos consolidados, los PET aprobados presentan una clara concentración litoral y una no menos evidente vinculación con ciudades patrimoniales. Ello explica que Baleares, Canarias y ciudades históricas como Santiago, Cáceres o Alcalá de Henares hayan sido los destinos que hasta 2000 acapararon unos mayores niveles de inversión. Por su parte, los PDT han sido pensados para destinos turísticos emergentes, contribuyendo tanto «a la difusión del turismo en España mediante la revalorización de destinos con atractivos histórico-monumentales o naturales» como «al fomento del turismo en tramos litorales escasamente impactados por esta actividad» (Ivars, J.A. 2002, 39). La mayor amplitud territorial de los PDT, relacionada de manera especial con mancomunidades de municipios o comarcas, constituye una de sus características diferenciales y les convierte en casos especialmente interesantes desde el punto de vista de la cooperación institucional, al ampliarse en número de municipios beneficiarios y agentes involucrados.

El mapa autonómico de iniciativas aprobadas presenta importantes contrastes. Dichas diferencias se justifican en gran medida por el importante número de PET que han afectado a la franja costera, coincidiendo con destinos turísticos maduros. Esta circunstancia ha hecho que algunos entes autonómicos menos beneficiados hayan interpretado su suerte en clave política. Desde Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha, se han alzado voces

criticando el carácter discriminatorio de dichos planes, como consecuencia de la falta de mecanismos transparentes a la hora de aprobar, rechazar o priorizar este tipo de planes.

2. Objetivos planteados y acciones desarrollados en el marco de los PEDT

La normativa que regula la aplicación de los PEDT establece que los proyectos presentados han de tener el objetivo de provocar un efecto dinamizador sobre las localidades en las que se establezcan, a favor de una mayor calidad y competitividad de los destinos turísticos, con la condición de que las iniciativas presentadas no se orienten hacia la realización de grandes infraestructuras ni suplanten las competencias que, en materia de servicios públicos, corresponden a la administración. Para ello, se exige que las propuestas presentadas tengan un carácter particular, con la finalidad de complementar los planes generales de intervención. Como aspectos concretos de interés se resalta la conveniencia de cuidar pequeños detalles que ayuden a diversificar y enriquecer la oferta, fácilmente reconocibles y directamente percibidos por el turista, como el acondicionamiento y la mejora de playas, la recuperación urbanística y del patrimonio, el embellecimiento y la señalización, la promoción turística, diferentes estrategias de sensibilización en temas medioambientales, etc.

A partir de un marco tan extenso de previsiones, los proyectos presentados entre 1992 y 2000 presentan un amplio abanico de actuaciones que, en el documento redactado por CONSULTUR (2000), se estructuran a partir de cinco tipologías diferentes y de seis características básicas: el tipo de turismo predominante, la acción sobre la demanda, el aprovechamiento, las áreas de mejora, el efecto y el eje del plan. Ver Cuadro 5.

Cuadro 5
TIPOLOGÍA DE PEDT

	Tipo de turismo	Acción	Aprovechamiento	Áreas de mejora	Efecto	Eje del plan
1	Visita tradicional	Atraer	Patrimonio	Crear producto	Reactivar	Patrimonio
2	Vacacional	Mantener Atraer	Naturaleza	Crear producto	Mejorar y ampliar oferta	Lugares turísticos. Puesta de valor.
3	Sol y playa	Mantener Atraer	Infraestructuras	Playas	Mejorar oferta	Urbanismo
4	Sol y playa. Vacacional	Mantener	Infraestructuras	Urbanismo	Mejorar oferta	Urbanismo
5	Esquí Montaña	Atraer	Naturaleza	Crear producto	Nueva temporada Desestacionalizar	Senderos

Fuente: CONSULTUR (2000, 16-18).

En base a esta metodología de trabajo, se establece una adscripción a cada una de las tipologías de los 49 planes ejecutados y en fase de ejecución durante el periodo de referencia (Cuadro 6), coincidiendo el mayor número de casos (14) con el grupo 4: planes de excelencia, con turismo de sol y playa, con importante presencia de turismo vacacional, cuya acción prioritaria es mantener la demanda y mejorar la oferta a partir las infraestructuras existentes y la realización de mejoras urbanísticas. La relación de casos concretos que responden a este perfil coincide con destinos maduros localizados en comunidades autónomas, insulares y costeras, con una importante tradición y desarrollo turístico.

Cuadro 6

RELACIÓN DE PEDT EJECUTADOS ENTRE 1993 Y 2000, O EN FASE DE EJECUCIÓN EN 2000, SEGÚN TIPOLOGÍA

Tipologías					
1	2	3	4	5	
-Málaga -Cuellar -Zafra -Valle del Trubia	-Llanes -Estación Náutica -Ribadesella -Tarifa -Conil	-Calvià -Valle de la Orotava -Peñíscola -Roquetas de Mar -Almuñecar -Fuengirola	-La Manga -Torremolinos -Gran Canaria Sur -Sant Antoni de Portmany -Baiona -Laredo -Alcudia -Gandía -Benalmádena	-Benasque -Valle del Tena -Vall de Boí -Trives	
-Cuenca -Aranjuez -Cartagena -Peñafiel -Trujillo -Ávila -Segovia	-Águilas -Mazarrón -San Vicente de la Barquera -Sanlucar -Bajo Ampurdán	-Las Palmas -Salou	-Calella -La Axarquía -Cambrils -Oropesa -Salou	-Sierra de Gúdar -Alto Valle de Cidacos	
TOTAL	11	10	8	14	6

Fuente: CONSULTUR (2000, 18).

Andalucía no sólo es la Comunidad Autónoma con mayor número de proyectos que responde a este perfil sino también la que, junto a Cataluña, computa un número mayor de iniciativas totales y variedad de tipologías: Cuadro 7.

Cuadro 7
RELACIÓN DE PEDT EJECUTADOS ENTRE 1993 Y 2000, O EN FASE DE EJECUCIÓN EN 2000,
SEGÚN TIPOLOGÍA Y COMUNIDAD O CIUDAD AUTÓNOMA

Comunidades y ciudades autónomas:	Tipologías					Total
	1	2	3	4	5	
Andalucía	1	3	3	3		10
Aragón					3	3
Asturias	1	3				4
Baleares			1	2		3
Canarias			2	1		3
Cantabria						-
Castilla y León	4					4
Castilla- La Mancha	1					1
Cataluña		1	1	3	1	6
Com. Valenciana			1	2		3
Extremadura	2					2
Galicia				2	1	3
Madrid	1					1
Murcia	1	2		1		4
Navarra						-
País Vasco						-
Rioja					1	1
Ceuta y Melilla						-
Sin adscripción		1				1
Total	11	10	8	14	6	49

Fuente: Elaboración propia a partir de CONSULTUR (2000).

3. Valoración cualitativa de resultados: principales logros y debilidades

Con el precedente de los estudios que sirvieron para evaluar los PET de cinco destinos turísticos (Calvià, Gandía, La Manga del Mar Menor, Torremolinos y el Valle de la Orotava), el objetivo principal del documento elaborado por CONSULTUR (2000) era hacer un balance y valoración cualitativa de los resultados obtenidos a lo largo de los 8 años de vigencia de la iniciativa. Para ello, se estableció una metodología de trabajo que, entre otros aspectos, incluyó la realización de entrevistas en profundidad a «*informantes cualificados y empresarios*» (CONSULTUR 2000, 9).

Ya en las páginas iniciales de dicho documento se hace una valoración general positiva de los PEDT analizados, citándose una serie de resultados intangibles que han contribuido al desarrollo del sector turístico a largo plazo:

- La difusión del concepto de planificación estratégica en el desarrollo turístico a nivel local.
- La introducción de la planificación integrada de destinos turísticos.
- La introducción de la cultura de la excelencia y la calidad.
- La eficaz coordinación entre las administraciones participantes, lo que ha contribuido a que algunas administraciones hayan continuado con el modelo de intervención y de apoyo al sector.
- La implicación de distintos departamentos «no turísticos» de las administraciones públicas en la planificación de actuaciones turísticas.
- La concertación de actuaciones con el sector privado
- La mejora del producto turístico en la mayor parte de los destinos (PET)
- La creación de nuevos productos turísticos (PDT).

En realidad, la relación de efectos positivos conseguidos a partir de la implantación de los PEDT no se reduce a los anteriormente citados, como se reconoce en algunos trabajos publicados sobre casos concretos. En el caso del PDT de la comarca de Terra de Trives (Galicia), se reconoce el efecto revitalizador, multiplicador y de arrastre de otros sectores generado por el desarrollo turístico, «*gracias a la acción combinada de Leader II, la Fundación para o Desenvolvemento Comarcal de Terra de Trives y a los efectos ilusionantes del Plan de Dinamización Turística*» (Álvarez, R. et al. 2002, 110). Aunque en este trabajo no se llega a concretar los resultados de los «*efectos ilusionantes*» del PDT, se trata de un caso en el que la articulación de iniciativas diferentes y la cooperación entre diferentes instituciones y agentes sociales han permitido mejorar la situación de la comarca.

Del lado negativo, los defectos que se mencionan en el documento se concretan en los siguientes puntos:

- El proceso de planificación no ha sido sistemático, lo que ha determinado, en ocasiones, la sustitución de algunas actuaciones previstas y retrasos en su ejecución. A esta situación ha contribuido la excesiva heterogeneidad de las actuaciones financiadas.
- En ocasiones, la falta de reflexión estratégica sobre el futuro del destino, con intervenciones puntuales y fragmentadas.
- La carencia de un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación, dificultando el análisis del impacto de los planes.
- Ausencia generalizada de un sistema que garantice la sostenibilidad y mantenimiento de las actuaciones realizadas.
- Procedimientos mejorables de participación del sector privado.

A las objeciones sobre los PEDT recogidas por CONSULTUR en las páginas iniciales del documento al que nos venimos refiriendo, se añaden otras a lo largo del texto, como son:

- La falta de articulación entre planes estratégicos, en el caso de haberlos (20 de los 28 casos analizados dependían de él), y los PEDT.
- El carácter finalista y con horizonte temporal limitado de algunas actuaciones.
- La escasa articulación entre agentes públicos y privados.

- La dificultad para presupuestar las actuaciones y la ausencia de estudios previos de costes y viabilidad de las actuaciones.
- La dificultad de gestión de los planes, motivada por la baja aptitud de liderazgo de algunos ayuntamientos y deficiente formación de los gestores.
- La desconfianza del empresariado frente a este tipo de iniciativas. Absentismo empresarial que lo mantiene fuera del proceso de decisión e intervención.
- Una participación especialmente débil del sector privado en los PET.
- La debilidad del tejido empresarial, especialmente visible en los destinos emergentes.
- La falta de precisión en cuanto a los objetivos, sin instrumentalizar indicadores de control y seguimiento, ni indicar los medios humanos, económicos y técnicos relacionados con las actuaciones propuestas.
- El incumplimiento de parte de las actuaciones previstas y escasa relación de las inversiones con el sector turístico, con especial desarrollo de las de tipo urbanístico.

Algunos especialistas han observado otra serie de problemas. Además de otros ya descritos, J. A. Ivars (2002, 40-41) señala como principales limitaciones y debilidades de los PEDT:

- La reducida consignación presupuestaria en función de los objetivos perseguidos, lo que *«ha impedido afrontar verdaderas soluciones estructurales, sobre todo en destinos litorales consolidados»*
- No haberse producido la suficiente coordinación entre las nuevas figuras de intervención y los planes de ordenación urbana.
- Haberse producido flagrantes contradicciones entre los planteamientos teóricos, organizados en torno al omnipresente concepto de sostenibilidad, y las prácticas propuestas.

Este último aspecto, el de la sostenibilidad, merece un tratamiento especial por cuanto aun siendo un concepto muy difundido desde los años 90 en el ámbito turístico, no siempre se ha tenido en cuenta o no ha sido utilizado a partir de la lógica del desarrollo sostenible. Sin duda, resulta sumamente desafortunado el uso que se hace del término en el documento de Evaluación y Elaboración de un Sistema de Seguimiento de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística (CONSULTUR 2000), en el que se identifica como un indicador para medir la *«capacidad de poder continuarse en el tiempo una vez que la inversión contemplada en los PEDT haya terminado»* (p. 43). Esta clara desvinculación del término con el criterio de sostenibilidad económica, social y ambiental ampliamente divulgada desde la Conferencia de Río imposibilita el establecimiento de conexiones, por ejemplo, entre los PEDT y las A21, ni que quepan alusiones a otro tipo de iniciativas parecidas.

Las conclusiones a las que se llega en algunos estudios sobre los procesos y resultados derivados de la implantación de los PEDT es que las inversiones se han orientado preferentemente a conseguir una rentabilidad económica de los destinos turísticos, descontextualizados de un razonamiento más amplio e integral. Ello ha provocado que en comunidades autónomas como la valenciana (Such, M. P. 2002) o la balear (García, C. y Servera, J. 2003), proyectos de reordenación de la zona litoral como la construcción de paseos marítimos o regeneración de playas, enmarcadas en algunos PET, hayan sido fuertemente criticados por diferentes colectivos (ciudadanos, grupos ecologistas, etc.) al suponer impactos negativos sobre el medio ambiente.

En otros casos, como en el de la Montaña Palentina, la realización de proyectos orientados a la dinamización turística no sólo responden a sendos planes de aprovechamiento de recursos culturales y naturales sino a un Plan de Sostenibilidad que introduce una cierta transversalidad en el proceso (Delgado, C. et al. 2002).

En relación al papel jugado por el sector privado en la gestión de los planes, tanto en el documento redactado por CONSULTUR como por parte de diferentes especialistas, se observa una diferente implicación del empresario en función de diferentes situaciones e intereses. En este sentido, M. Sebrìà (2002) llega a la conclusión de que *«en un somero análisis de la participación del sector privado en la gestión de los PDT o PET se puede afirmar que es más activa en aquellos lugares donde está más consolidado, y por productos, la participación del empresariado es mejor en los planes relativos al deporte o la naturaleza»*. Sin duda, esta situación pone en evidencia los problemas que dificultan la integración y participación del sector privado en la gestión de los planes y que, según M.J. González (2002) y M. Sebrìà (2002), responden, entre otras cosas, al escaso entramado asociativo del empresariado, al tradicional individualismo y desconfianza hacia las asociaciones, a la existencia de problemas de representatividad y comunicación, a la escasa o nula implicación inversora, a la desconfianza mostrada hacia la administración y a la falta de coordinación entre el empresariado y los poderes públicos.

VIII. CONCLUSIONES

El balance que se ha hecho en diferentes publicaciones y documentos oficiales de los resultados obtenidos a partir de la ejecución de PEDT, presenta luces y sombras.

En términos generales, se puede decir que el modelo de intervención y de gestión que se propone mediante su implantación presenta importantes ventajas y oportunidades, desde diferentes puntos de vista.

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos más positivos de los PEDT es la posibilidad de cumplir con el objetivo principal de mejorar la calidad de los destinos turísticos, tanto maduros como los emergentes. A este rasgo de tipo cualitativo, se unen otros aspectos no menos relevantes, como el necesario entendimiento y cooperación entre diferentes administraciones a la hora de participar en la financiación conjunta de los proyectos. Este compromiso es especialmente interesante para las corporaciones locales desde el punto de vista económico, ya que les permite ejecutar proyectos con un coste relativamente menor y asumir responsabilidades en la gestión turística del territorio.

En cuanto a la escala de intervención y unidades de gestión, merece ser destacado las posibilidades que dan los PEDT, de manera especial los PDT, para implementar planes en ámbitos territoriales supramunicipales (mancomunidades, comarcas, etc.), atendiendo el necesario liderazgo de la administración local a la hora de promover los planes y proyectos de calidad de los destinos turísticos.

A pesar de las ventajas que ofrecen los PEDT, en la práctica se ha detectado una escasa rentabilidad de algunas iniciativas, por motivos bien diferentes. Algunos autores han puesto en duda que la escala local garantice realmente la consecución de los objetivos perseguidos. Esta cuestión tiene mucho que ver tanto con el carácter finalista y con el horizonte temporal limitado de algunas actuaciones, como con la reducida capacidad inversora y de gestión de

la administración local. Estas circunstancias se agravan en aquellos casos en los cuales se observa una escasa o nula implicación de los agentes privados y que, por falta de consenso, en la mayoría de ocasiones lleva a un incumplimiento de los plazos y de los programas de ejecución de los proyectos. En otro orden de cosas, resulta lamentable comprobar cómo algunos proyectos financiados en el marco de los PEDT no difieren de otros recogidos en la planificación convencional, que atienden solamente criterios de rentabilidad económica y en los que las variables ambientales y sociales tienen un tratamiento absolutamente residual.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA GARCÍA, F. (2000): *Análisis y propuestas de ordenación territorial para la Costa del Sol Oriental: el conflicto entre la agricultura y el turismo*. Málaga. Universidad de Málaga.
- ÁLVAREZ CAO et al. (2002). Terra de Trives, experiencia de turismo en una comarca de montaña. En: *La Geografía y la gestión del turismo*, págs. 105-113.
- ANDREU, N. et al. (2003). *La medida de la sostenibilidad del turismo en las Illes Balears*. Palma. Conselleria de Turisme/ Govern Balear.
- ANTÓN CLAVÉ, S. y GONZÁLEZ REVERTÉ, F. (1997). Opciones del turismo para el desarrollo sostenible de los espacios rurales. En: *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera*, págs. 61-70.
- AYUSO, S. (2003): *Turismo sostenible: ¿reto o ilusión?*: www.ecotropía.com
- BERZOSA, E. La planificación turística desde la Administración General del Estado. Los Planes de Destino. www.man.es
- BLANCO HERRANZ, F.J. (1998): Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español: proceso, instrumentos y propuestas de futuro. *Revista Estudios Turísticos*, nº 137, págs. 67-86.
- BLÁZQUEZ, M, MURRAY, I. GARAU, J.M. (2002): *El tercer boom. Indicadors de sostenibilitat del turismo a les Iles Balears, 1998-1999*. Palma. CITTIB.
- CAMISÓN, G. et al (1998) Planes de excelencia y planes de calidad como estrategias de reposicionamiento de destinos turísticos. En: *La Geografía y la gestión del turismo*, págs. 173-176.
- CLEMENTE CUBILLAS, E. (1997). Turismo y medio ambiente ¿conflicto o negocio. En: *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera*, págs. 111-116.
- CONSULTUR (2000). *Evaluación y Elaboración de un Sistema de Seguimiento de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística (Documento ejecutivo)*.
- DE AZCÁRATE, T. Bases para el turismo del futuro. *El País*, 10-07-2004, pág. 3.
- DELGADO VIÑAS, C. et al. (2002). Turismo y desarrollo local en algunas comarcas de la montaña cantábrica: recursos y planificación. *Cuadernos de Turismo* nº 12, págs. 7-34.
- DELGADO VIÑAS, C. et al. (2002). La gestión turística de algunas comarcas de Montaña Cantábricas: una nueva imagen del territorio a partir de una utilización sostenible y de una oferta de calidad. En: *La Geografía y la gestión del turismo*, págs. 223-236.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A. (1999): El Plan Marco de Competitividad. En: *50 Años del Turismo Español, un análisis histórico y estructural*, págs. 401-420.

- FULLANA, P. y AYUSO, S. (2002): *Turismo sostenible*. Barcelona. Rubes ed.
- GARCÍA, C. y SERVERA, J. (2003). Impacts of tourism development on water demand and beach degradation on the Island of Mallorca (Spain). *Geogr. Ann.*, 85 A (3-4), págs. 287-300.
- GÓMEZ ANDRÉS, M. y PALMER CAUBET, A. M^a. (2000). Creació del «distintiu eco-turístic» per a establiments turístics al municipi d'Alcudia. En: *Evolució turística de la darrera dècada i disseny turístic.*, págs.245-254.
- I CONGRÉS NACIONAL DE PLANS D'EXCELENCIA I DINAMITZACIÓ TURÍSTICA (2002). El Vendrell: www.vendrellturistic.com
- IVARS BAIDAL, J.A. (2002). Política local y gestión de los espacios turísticos. En: *La Geografía y la gestión del turismo*, págs. 17-55.
- LARRUBIA VARGAS, R. y LUQUE GIL, A. M^a (2000). Los nuevos instrumentos de ordenación y gestión turística. Los planes de Excelencia Turística en Málaga. En: *Evolució turística de la darrera dècada i disseny turístic*, págs. 55-62.
- LENO CERRO, F. (1997). Políticas para la expansión de las nuevas opciones turísticas. En: *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera*, págs. 583-610.
- LENO CERRO, F. (1993): *Técnicas de evaluación del potencial turístico*. Madrid. MICyT.
- LLOBERA, M. y CHACARTEGUI, G. (2000). Programa Life. Ecotur Instal.lacions: Implantació d'un sistema de gestió i auditories mediambientals a instal.lacions turístiques. En: *Evolució turística de la darrera dècada i disseny turístic*, págs. 255-262.
- LLULL GILET, A. et al. (2000). L'empresa turística i els sistemes de gestió mediambiental. En: *Evolució turística de la darrera dècada i disseny turístic*, págs. 263-272.
- LÓPEZ, A. (2001): Turismo y desarrollo sostenible. *Sistema*, vol. 162-163.
- MARTÍNEZ, A. (2004): Las políticas turísticas de las Comunidades Autónomas en 2004. *Revista Estudios Turísticos*, n° 229, págs. 23-28.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2003). *Turismo España*. Madrid. Dirección General de Comercio e Inversiones.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2004). *25 Años de turismo español en cifras. 25 Aniversario Constitución Española 1978-2003*. Madrid. Instituto de Estudios Turísticos.
- MONFORT MIR, V. M. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo* n° 6, págs. 7-28.
- MULET SANS, J. L. (2004). Análisis sobre los principales problemas de los municipios turísticos y propuestas adaptadas a su política presupuestaria. *Jornadas sobre la Importancia dels Municipis per al Desenvolupament de la Qualitat a les Destinacions Turístiques*. Palma. IQT/ Conselleria de Turismo del Govern Balear.
- NIETO MAGNO, A (2004): Structural funds: have they contributed to sustainable tourism in regions with a weak economic structure?. En: *European Integration in the Era of the European Union" Enlargement and the Development of Tourism*. Malta. OMT. Págs. 91-95.
- OIT (1999): *Guía de las Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible*. Madrid. OIT.
- PÉREZ DE LAS HERAS, M. (2004): *Manual del Turismo Sostenible*. Madrid. Mundi-Prensa.

- POMAR I GOMÀ, A. M^a. (2000). Proposta de criteris i sistema d'objectius per a l'excel·lència turística i ambiental del nucli turístic costaner de la planta de Palma (termes municipals de Palma i de Llucmajor, Mallorca). En: *Evolució turística de la darrera dècada i disseny turístic*, págs. 121-128.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B. (2002). Recientes orientaciones acerca de la posición de los municipios en la salvaguardia de los recursos turísticos: nuevas medidas jurídicas para la protección de la calidad de las aguas en las Rías Gallegas. En: *La Geografía y la gestión del turismo*, págs. 361-372.
- SEBRIÀ, M. (2002). Destinos turísticos. La coordinación de las acciones públicas y de las privadas. *I Congrés Nacional de Plans D'Excelencia i Dinamització Turística*. El Vendrell.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO Y COMERCIO (2004): Destinos, <http://www.mcx.es/turismo/default.htm>. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- SEGUÍ LLINÁS, M. (2003): Les implicacions socials d'un projecte de turisme sostenible. *Territoris* n° 4, págs. 31-42.
- SUCH CLIMENT, M. P. (2002). La sostenibilidad ambiental de los destinos turísticos: propósitos y despropósitos en la aplicación de instrumentos de gestión ambiental en la escala municipal. En: *La Geografía y la gestión del turismo*, págs. 401-414.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (2000): *Ciudades históricas y turismo: los desafíos de la sostenibilidad*. Badajoz. Consorcio Ciudad Monumental Histórico-Artística y Arqueológica de Mérida.
- VALCÁRCCEL, G., TROITIÑO, M. A. y ESTEBAN, L. dir. (1993): *Desarrollo local, turismo y medio ambiente*. Cuenca. Diputación Provincial de Cuenca.
- VARIOS AUTORES (1999): *50 Años del Turismo Español, un análisis histórico y estructural*. Madrid. Ed. Estudios Ramón Areces, S.A.
- VARIOS AUTORES (2000): *Evolució turística de la darrera dècada i disseny turístic*. Actes de les II Jornades de Turismo i Medi Ambient a les Illes Balears. Palma. Institut d'Estudis Ecològics.
- VARIOS AUTORES (2003): *La Geografía y la gestión del turismo*. Actas del VIII Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación. Santiago de Compostela. AGE.