

INNOVACIÓN EN LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA: ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

María Velasco González, Universidad Complutense de Madrid

Isabel Rodríguez Sánchez, Universidad de Alicante

Resumen

El Estado es un agente favorecedor clave de la innovación que tiene lugar en el sistema turístico, tanto en el ejercicio de su función de diseñar e implantar política pública, como a partir del estímulo deliberado a la innovación. En esta investigación el análisis se centra en la innovación generada dentro de la política turística española que afecta a sus propias estructuras e instrumentos y se hace desde perspectiva histórica. El objetivo de este estudio es aplicar el concepto de la innovación, sobre el que se ha reflexionado fundamentalmente en un ámbito de mercado, al ámbito del diseño e implantación de políticas públicas que se rige por unos objetivos y reglas de funcionamiento distintas a la lógica del mercado. A partir de la observación rigurosa y sistemática de los instrumentos de la política turística del gobierno central se ha tratado de discriminar qué novedades reúnen las características necesarias para ser consideradas innovación por cuanto intensidad de cambio inducido, efectiva ejecución, impacto generado y ruptura respecto a lo previamente existente, requisitos considerados condición ineludible para su identificación como tal. El análisis demuestra que gobierno central en su ejercicio de diseño de políticas ha dado muestras de abundante creatividad y de un esfuerzo notable por introducir soluciones nuevas y cambios para dar respuesta a nuevos y antiguos problemas aunque no todos los intentos han desembocado en innovación. Se confirma, por tanto, que la innovación como resultado no es un fenómeno fácil ni frecuente. Ésta se ha identificado fundamentalmente en los instrumentos organizativos y programáticos de dicha política turística. Asimismo, los cambios institucionales radicales o las situaciones de crisis del sector han forzado a la búsqueda de estrategias más innovadoras y han constituido entornos más fértiles para la innovación.

Palabras clave: política turística, innovación, instrumentos de política, estado

Abstract

The estate is a key agent that influences innovation in the tourism system via its actions of public policy design and implementation and also its direct intervention to stimulate innovation. The analysis focuses on innovation in tourism policy that affects its own structures and instruments from a historical perspective in Spain. The aim of this study is to apply the concept of innovation, mainly thought from a market perspective, to the domain of public policies design and implementation which obeys rules and objectives different than the market. From a systematic and rigorous observation of central government tourism policy instruments an attempt to distinguish innovation has been made based on criteria such as intensity of induced change, effective implementation, impact and disruption from previous existent knowledge and action. The analysis shows that central government in its exercise of policy design has demonstrated a great deal of creativity and has made efforts to introduce new solutions and induce change to solve new and old problems. However, not all creative efforts have become innovation. It is thus confirmed that innovation is not frequent or an easy phenomenon. It has mainly been identified in the management and programmatic tourism policy instruments. Also radical institutional changes and crisis situations have stimulated the search for more innovative strategies and have constituted more fertile environments to innovation.

Keywords: tourism policy, innovation, policy instruments, estate

Introducción

La innovación es un concepto complejo que ha aterrizado recientemente en la literatura turística. El cuerpo teórico de la innovación llevado al ámbito del turismo es relativamente escaso y se ha generado a partir de la adaptación progresiva de teorías provenientes de otros ámbitos de conocimiento. Esto no significa que se haya producido una traslación mecánica de conceptos genéricos al sector turístico, cuestión imposible dado que éste posee unas características distintivas que determinan la naturaleza de la innovación (Williams, 2014; Hall&Williams, 2008). El turismo no es ajeno a la innovación sino que el sector se encuentra bastante habituado a ella ya que la adaptación al cambio es algo necesario para la supervivencia en las economías de mercado (Williams, 2014). Sin embargo, la innovación que tiene lugar en el turismo tiende a pasar desapercibida al no reflejarse en indicadores de medición tradicionales (inversión en I+D, patentes, etc.). Este tipo de innovación ha sido referida como innovación escondida o "*hidden innovation*" (NESTA, 2006) y es propia del sector servicios dentro del que se incluye el sector turístico.

A la par del interés científico y académico por el tema, en la última década crece el interés por parte de gobiernos, empresas y sociedad en general por la innovación como vía para la creación y el mantenimiento de ventajas competitivas. De hecho, se ha convertido en un concepto clave de las políticas que se diseñan a distintas escalas (supranacional, nacional, regional o local) tanto genéricas (de innovación) como sectoriales (turismo). En ocasiones, como término de moda, se incorpora sin gran reflexión a discursos políticos, documentos de planificación y se emplea con gran profusión desde el ámbito de la retórica sin que se acompañe de medidas de incentivo acordes. Como concepto resulta especialmente abstracto y presenta múltiples aristas, lo que explica parcialmente las dificultades del sector público para diseñar políticas públicas que incentiven su impulso y las que afronta el sector privado, ilusionados por la imagen que traslada, pero confusos sobre cómo hacerlo tangible.

En definitiva, el turismo tampoco ha sido ajeno a la fascinación que ejerce este concepto tan esquivo a la comprensión y medición con un contenido todavía más difícil de descifrar en este ámbito en comparación con otros sectores industriales o tecnológicos debido a que los procesos de innovación en turismo presentan una estructura menos formal, pasan más desapercibidos y sus resultados resultan mucho más difíciles de medir en términos cuantitativos.

1. Sobre el concepto de innovación y su aplicación a la política turística

1.1. El concepto de innovación desde una visión de mercado

La innovación es un concepto difícil, con límites borrosos y atributos abstractos que pueden resultar vagos y que han dificultado su teorización. En la primera mitad del siglo XX Schumpeter (1934) realiza una aproximación al término innovación estableciendo una distinción entre invención e innovación. Así, mientras que la innovación es una idea visible con valor económico, la invención es aquella idea que no acaba comercializándose o integrándose en la empresa por lo que carece de valor económico. Por tanto, una innovación es aquella idea concebida desde un principio con un uso de mercado en mente y que acaba desarrollándose por primera vez en un entorno de mercado. Al hilo de esta distinción de conceptos Von Hippel (1988) concibió la innovación como un proceso que podía desglosarse en una serie de fases específicas con una secuencia lineal y secuencial cuyo punto de partida sería la identificación de una necesidad, la investigación y el desarrollo orientados a su satisfacción, la construcción de un producto prototipo que, comprobada su utilidad funcional, pasaría a comercializarse en un proceso de difusión del nuevo producto creado. Este modelo lineal y ordenado puede conducir a una interpretación errónea de la innovación (Kline & Rosenberg, 1986:286) y desde luego no es el modelo que suele seguir el sector turístico. En términos generales, el reducido tamaño empresarial no favorece la existencia de trabajo sistemático de investigación dotado de recursos específicos (Hjalager, 2010) lo cual no significa que la creación de un innovador producto (bien sea por parte de una empresa ya existente o que lleve aparejada la creación de una nueva empresa) esté exento de un proceso de investigación formal e informal. El individualismo, la escasa cultura colaborativa y la distancia especialmente acentuada entre empresas y organismos generadores de conocimiento (universidades, centros de investigación, etc.) son aspectos que, sin duda alguna, condicionan el proceso de innovación que tiene lugar en turismo.

Para una mejor comprensión del concepto Adams et al. (2006) han tratado de categorizar la innovación por tipos según el grado de novedad, el foco de interés o los atributos de la innovación.

La novedad ha sido un aspecto de fundamental preocupación en la investigación académica. Gopalkrishnan & Damanpour (1996) a partir de una amplia revisión de la investigación existente en innovación, destacan que buena parte de los investigadores han concebido la innovación como el proceso de introducir "algo nuevo". Pero la novedad como concepto no deja de ser una cuestión de juicio o convención dada la vaguedad y generalidad del término que, al mismo tiempo, plantea serias dificultades de medición. En este sentido, Johanssen *et al.* (2001), critican que en el mundo académico economicista se asume esta idea de "hacer algo nuevo" sin plantearse cuestiones básicas como "*nuevo en qué sentido, nuevo para quién o hasta qué punto es nuevo lo nuevo*". Además, se discute sobre si la innovación es exclusivamente generar algo nuevo o también adoptar una innovación disponible. Respecto de esto no existe un gran consenso: para unos investigadores innovación es sinónimo de generación de nuevas ideas, para otros se trata de la adopción de una idea disponible y, para otros, ambas cuestiones formarían parte del mismo concepto. Sundbo (1998:22) por su parte, argumenta que la introducción de un nuevo elemento debe suponer un avance cualitativo (concepto también vago y difícil de medir) y, mientras que para unos el elemento debe ser nuevo en un contexto mundial, para otros únicamente es necesario que lo sea en un ámbito nacional o incluso de una empresa concreta.

Según el foco de interés, las aportaciones más relevantes (Abernathy & Utterback, 1978) establecen la distinción entre un par de tipos contrastados: innovación en producto y proceso. La innovación en producto supone la introducción de un beneficio para el consumidor a partir de la creación o mejora del producto (mejora de la calidad, mejor servicio, disminución del tiempo de respuesta, funcionalidad, etc.). Por su parte, la innovación en proceso se define como herramientas, recursos o mecanismos y conocimiento nuevos para una industria, empresa o subunidad que permiten incrementar la productividad y/o disminuir costes en su creación o mejorar la calidad del mismo. Esta distinción debe complementarse con las cinco formas básicas de innovación distinguidas por la OECD (2005): (i) introducción de un nuevo producto o mejora de la calidad del producto (innovación en producto); (ii) introducción de nuevos métodos de producción (innovación en el proceso); (iii) apertura de una nueva fuente de oferta (innovación en el *input*); (iv) apertura de un nuevo mercado (innovación en el mercado); (v) creación de una nueva estructura organizativa (innovación organizativa).

Los investigadores proponen diferentes tipos de innovación según distintos atributos. La clásica distinción entre innovación radical e incremental (Abernathy & Clark, 1988) se remonta al trabajo de Schumpeter (1934). Las innovaciones radicales son aquellas que producen cambios fundamentales en las actividades de una organización o industria y representan claras desviaciones respecto a las prácticas existentes. Según la teoría de la destrucción creativa de Schumpeter algunas innovaciones tenían la capacidad de romper, destruir y convertir en obsoleta la competencia establecida. Por el contrario, las innovaciones incrementales únicamente suponen una mera desviación marginal de las prácticas existentes y un refuerzo de las capacidades empresariales en práctica. Se trataría de pequeños cambios que, individualmente considerados, pueden resultar insignificantes pero que, en conjunto, pueden alcanzar mayor relevancia. El turismo, en general, se caracteriza por el predominio de innovaciones incrementales frente a las radicales (Williams, 2014). En este estudio se comparte la visión de Baumol (2002:19) de "las innovaciones en muy raras ocasiones se corresponden con los cambios radicales que Schumpeter tenía en mente sino que se asocian, más bien, a pequeñas mejoras en un nuevo proceso o producto en las cuales la novedad genuina y la imitación con una ligera diferencia (imitation-with-a difference) se matizan imperceptiblemente la una a la otra".

Lo cierto es que la innovación puede partir de un conocimiento ya existente aunque combinado de forma novedosa, dándose, por tanto, un nuevo uso a posibilidades y componentes preexistentes. En realidad, una de las formas más frecuentes de innovación es que la novedad sea el resultado de un proceso acumulativo y gradual conectado con el conocimiento previo. Menos frecuentes son las situaciones en las que el proceso de innovación conlleva una ruptura radical respecto del pasado convirtiendo en obsoleta una parte fundamental del conocimiento acumulado y produciéndose una discontinuidad en la estructura del conocimiento preexistente.

Finalmente, una innovación puede adquirir una dimensión tangible o intangible. Ésta no debe asociarse exclusivamente con una dimensión técnica o con un producto físico (por lo general de carácter tecnológico) sino que puede adquirir una dimensión inmaterial como cambios en la forma de prestación de un servicio, cambios de visión, enfoque o estrategia, que atañen a una sociedad, (innovación social), etc.

Sobre la base de lo analizado, una definición satisfactoria que recoge el carácter multidimensional y amplio de la innovación es la formulada por Kanter (1983: 20): *“La innovación hace referencia al proceso de poner en práctica cualquier idea nueva o que da solución a un problema. Innovación es la generación, aceptación y adopción de nuevas ideas, procesos, productos o servicios”*. Asimismo, una definición comúnmente aceptada es la derivada de documentos eminentemente prácticos (Manual de Oslo elaborado por la OECD y Encuestas Europeas de Innovación-CIS por Eurostat) diseñados con la finalidad de homogeneizar el concepto y medir la innovación a nivel europeo. Así la OECD (2005) define la innovación como: *“la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”*.

Para Hall & Williams (2008) autores que lo han analizado en su vinculación al turismo, el concepto resulta escurridizo y las definiciones son difusas sin que existan fronteras o límites claros para el fenómeno. En cualquier caso adquiere diferentes significados o matices según el contexto y la escala de análisis en la que trate de observarse por lo que es aconsejable que su estudio se aborde desde un enfoque sistémico. Lo que sí que parece claro es que existen dos atributos clave que permiten hablar de innovación: novedad y utilidad siendo esta última establecida según el beneficio percibido por el usuario que decide adoptar la innovación y el valor de mercado que adquiere.

1.2. El concepto de innovación aplicado al ámbito de las políticas públicas

Es necesario volver a reflexionar sobre el concepto de innovación antes de avanzar en su aplicación en el ámbito de la política turística. En general todas las reflexiones sobre la innovación se han generado pensando en el mercado. Y la lógica de la política, no es la lógica del mercado. Sus diferencias son múltiples pero se señalan las que parecen más importantes a la hora de reflexionar sobre innovación en el sector público a través de políticas públicas.

En primer lugar las políticas públicas se desarrollan en un entorno político. El entorno político se basa en los valores de consenso y negociación y el grado de autonomía y flexibilidad respecto del entorno de los gobiernos y sus unidades de diseño de políticas es mucho menor, en general, que en el de la empresa privada. La innovación tanto la que afecta a la propia administración del turismo, como la innovación que se pretende inducir en otros agentes, ha de ser consensuada con diferentes actores, externos e internos. En segundo lugar, los gobiernos no pueden determinar con claridad los objetivos de sus políticas públicas puesto que algunos, como mejorar la calidad de vida no son precisos y, en muchos casos, enfrentan objetivos contradictorios (como aumentar el número de visitantes y proteger los recursos naturales). Además, en las políticas no existe un objetivo único (económico), por el contrario, coexisten objetivos múltiples.

En tercer y último lugar, la forma de evaluar el cumplimiento de los objetivos es muy diferente. En el sector privado es sencillo medir su cumplimiento, puesto que siempre están finalmente relacionados con la obtención de beneficios económicos. Por el contrario, en el sector público los resultados están vinculados a valores mucho más difíciles de medir, que mezclan cuestiones de eficacia con valores de equidad y mejora social.

Por todo ello consideramos que un concepto de innovación que quiera aplicarse al ámbito de las políticas públicas debe tener en cuenta las siguientes reflexiones.

Es imprescindible considerar que en la idea de innovación tienen que estar presentes los siguientes tres elementos: el cambio, la novedad y la acción. Veamos algunas precisiones sobre estas ideas.

También en el ámbito de las políticas públicas el estudio del cambio ocupa a muchos investigadores, de hecho, el cambio, y su opuesto, la estabilidad, permiten observar la evolución de las políticas y de los impactos que generan.

El concepto de novedad ha de diferenciarse de la idea de creación o puesta en marcha de nuevas ideas, procesos o servicios. La innovación ha de referirse a la idea de “hacer de manera nueva algo que ya se hacía”.

Por último, en relación con la idea de acción, la innovación en políticas públicas ha de tener como fin último la resolución de un problema social o el aprovechamiento de una oportunidad colectiva.

Esto permite diferenciar entre el concepto de creación, de investigación y de innovación que resultarían tres niveles o dimensiones distintas del acto de generar ideas, procesos, productos o servicios.

- La creación es un concepto que lleva en su fundamento más profundo la idea de lo nuevo. La creación supone también procesos que no están relacionados con la resolución de problemas. La innovación implica siempre creatividad. Aunque no toda creación conlleva un proceso de innovación.
- La investigación implica el uso de otras ideas (normalmente teorías) y la acumulación sistemática de datos para, mediante su combinación, resolver problemas nuevos y antiguos. Pero una parte muy importante de la investigación trabaja en términos teóricos, incluso la denominada investigación aplicada resulta una fase previa a la innovación en sí. La innovación implica siempre investigación. Aunque no toda investigación conlleva un proceso ni un resultado de innovación.
- La innovación supone hacer de manera distinta algo que ya se estaba haciendo. Por eso en gran parte de las definiciones se hace referencia a la idea de discontinuidad o ruptura y de generación de cambio algo de lo que sólo se puede hablar respecto de algo preexistente. No todo lo nuevo es innovación además la innovación está relacionada con la resolución o solución de problemas, aunque tampoco esto significa que cualquier proceso innovador sea capaz de conseguirlo, bastaría con que sienten nuevas bases para que futuros procesos de innovación sean los que tengan impacto real.

Con todo esto las características que se consideran que deben formar parte del concepto de innovación aplicado al ámbito de la política son:

1. La innovación debe hacer referencia a una dimensión social, generando valor público y superando procesos que afectan a los individuos en su esfera privada.
2. Debe estar ligada a la idea de cambio, por lo que debe enfocarse hacia una idea, proceso, producto o servicio que pre-exista (no a la creación ex novo).
3. Es necesario que esté ligada a la idea de solución de un problema/necesidad. Un problema tecnológico o social, es decir que supera el ámbito de la vida privada.
4. No es cualquier proceso creativo. Ni cualquier cosa nueva. Es lo nuevo en un contexto pre existente determinado.
5. Como proceso, puede ser impulsado por actores individuales, por actores en red o en colaboración, por actores públicos o privados.
6. Debe generar un impacto determinado a través de su efectiva ejecución, en el sentido de que se implante.

Estas cinco características pueden aplicarse al análisis de la innovación en el ámbito de la política turística.

En su doble sentido, tratando de buscar qué acciones concretas dentro de la política turística han sido innovadoras y, por otro lado, cuáles además de serlo han sido capaces de ser impulsoras de innovación.

2. Innovación en la política turística del Gobierno Central

El Gobierno central, como institución esencial del Estado, es un agente clave de los sistemas de innovación y turismo dada su capacidad de intervención a través de la política pública. Es precisamente en el ejercicio de política pública donde interesa observar si se ha producido innovación tanto dentro del propio sector público como a través de su intervención mediante el uso de determinados instrumentos.

El análisis considera un horizonte temporal ambicioso, que abarca desde el año 1951, en el que se crea el primer ministerio de turismo y el año 2013, en el que se aprueba el Plan Nacional Integral del Turismo. Este rango temporal es necesario para demostrar la existencia de incipientes actuaciones aisladas de innovación y abundantes ejemplos de innovaciones frustradas antes de que el gobierno estatal mostrara un interés deliberado por su incentivo. Se inicia con el surgimiento del turismo en España, a principios de siglo, un periodo que antecede a la existencia de una política turística propiamente dicha cuya existencia, en sentido estricto, Velasco (2004) establece a partir de los años 50 del siglo XX.

Cabe mencionar que el Gobierno puede adoptar dos papeles fundamentales (Lickorish et al., 1991 en Hall, 1994): un papel activo que implica una acción deliberada del gobierno destinada, en el caso que atañe, a favorecer la innovación en turismo; un papel pasivo por el que la innovación surge sin que exista una intención manifiesta de favorecerla o influenciarla. En este análisis no se abordará el papel activo del Estado por la promoción de la innovación en turismo sino aquella innovación que surge de forma más espontánea sin que sea un objetivo específico. El interés se centra en discriminar entre nuevas ideas, estrategias e instrumentos novedosos que se ejecutan y acaban convirtiéndose en innovación de aquello que no reúne los elementos necesarios para su desarrollo y éxito.

Asimismo, cabe recordar que en la revisión conceptual realizada pudo observarse que la innovación no es una acción aislada sino el resultado de subprocesos interrelacionados de forma que, en ocasiones, el proceso innovador no se limita al desarrollo de un nuevo producto sino que se extiende a la búsqueda de nuevas fórmulas para su comercialización, búsqueda de nuevos mercados, etc. Es decir, un tipo de innovación puede tener un efecto inductor en otros u otros ámbitos de actividad. Asimismo, es preceptivo recordar que la innovación rara vez adopta la forma de eventos radicales o inesperados sino que suele emerger de procesos incrementales y acumulativos en el tiempo por lo que la trayectoria histórica puede determinar el desarrollo futuro de la innovación. Estos aspectos, tratarán de ser tenidos en cuenta en el proceso de análisis.

Con esta intención se observa lo ocurrido en materia de política turística utilizando las categorías de instrumentos. Los instrumentos de las políticas turísticas son categorías analíticas que permiten detectar los elementos básicos del diseño de la política (Howlett, 2011) y que se relacionan con las funciones básicas que los gobiernos asumen en materia de turismo (Velasco, 2004). Los instrumentos básicos de la política turística son (Velasco, 2008): instrumentos organizativos, instrumentos de planificación, instrumentos normativos, instrumentos financieros, instrumentos de comunicación.

2.1. Innovación en los instrumentos organizativos de la política turística

El entramado institucional es un elemento clave en cualquier política pública. Se encuentran tres tipos de organizaciones al servicio de la política turística. Las estructuras político administrativas tradicionales que serían las organizaciones públicas con competencias en turismo en sus respectivos espacios territoriales. Las estructuras ejecutivas dependientes, tanto orgánica, como funcional o financieramente, de las anteriores organizaciones y las estructuras de cooperación público - privada que son las organizaciones menos desarrolladas, si pensamos en ellas en el contexto de la idea de gobernanza. Aunque existen ya experiencias interesantes y significativas de órganos que reúnen a agentes públicos y privados, son todavía muy singulares. Son organizaciones formalmente independientes que, sin embargo, asumen responsabilidades semejantes a las que hasta ahora han tenido los decisores públicos. Tienen diseños institucionales muy diferentes según el ámbito de actuación (FEMP, 2008).

Antes de 1951 existen acciones que apoyan, fomentan, coordinan o regulan el turismo en nuestro país. Pero los rasgos del turismo durante los primeros años del siglo XX son tan diferentes a los que adopta a partir de los años cincuenta, que no nos resulta posible establecer comparaciones. A pesar de ello

señalamos que en 1905 se crea la *Comisión Nacional para fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero*, cuyo norma de creación contiene, por primera vez en nuestro ordenamiento, la palabra "turismo" aunque entendido como una actividad desarrollada por un segmento de ciudadanos de clase alta y vinculada al disfrute de la naturaleza y cultura. Otros cuatro órganos de diferente tipo se aprueban entre esa fecha y 1951, año en que crean dos estructuras orgánicas básicas: una primera estructura dentro de la administración tradicional, el *Ministerio de Información y Turismo*, y el primer órgano orientado al trabajo conjunto de diferentes órganos con competencia en la materia, la *Comisión Interministerial de Turismo*, con el fin de coordinar y promover actuaciones diversas que habían sido sancionadas como prioritarias.

En 1962 se configura la arquitectura institucional que se mantendrá durante varias décadas de manera estable. En aquel año se crea un órgano administrativo, la Subsecretaría de Turismo, con una posición jerárquica relativamente alta dentro de un ministerio, del que dependen dos unidades, una más dedicada al apoyo y control de las empresas del sector y una segunda más dedicada a los temas de promoción. Esta estructura, que refleja las dos grandes funciones que el gobierno considera que debe asumir en la materia, se mantiene hasta la década de los años 80.

En 1982 la función relacionada con las empresas turísticas se modifica siguiendo las previsiones constitucionales, ampliándose las labores de control y apoyo empresarial (con acciones como los Registros nacionales de empresas, profesionales y actividades turísticas; y las actuaciones administrativas relacionadas con el crédito turístico y apoyo a la mejora de la oferta), con una nueva línea de trabajo orientada a la realización de estudios; el mantenimiento de un centro de documentación; la realización de informes y proyectos; la gestión de la información turística y las relaciones con la O.M.T. y otros organismos internacionales. Todo ello dependerá de una única *Dirección General de Política Turística*. La innovación se producirá más adelante.

Junto a ello, convirtiéndose en la primera innovación relacionada con la arquitectura organizativa encargada del diseño e implantación de la política turística, se crea un organismo autónomo de carácter comercial: el *Instituto Nacional de Promoción del Turismo (INPROTUR)*, que luego recibirá el nombre de *Turespaña*, encomendándosele las funciones de promoción del turismo en el exterior. Esto supone que un espacio tradicionalmente gestionado por la administración tradicional, se transforma en Organismo Autónomo y funcionará con criterios más cercanos a la gestión empresarial. El objetivo principal es el de recuperar las cotas de mercado que se están perdiendo, mediante una gestión más ágil y flexible de la que permite la estructura administrativa, ejemplo de cómo las crisis suelen ser entornos fértiles para la innovación.

Dos factores diferentes potencian la búsqueda de un nuevo diseño organizativo para política turística. Por un lado, las ideas de empequeñecimiento de los estados generadas desde posiciones neoliberales, asumidas desde las ideas de la nueva gestión pública y concretadas en los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra, acaban permeando la visión de muchos de los gobiernos del planeta iniciándose una ola de privatizaciones y alzamiento de éstos. Junto a esto, es evidente que la función que asumen los gobiernos en materia de promoción, muy vinculada a una actividad que exige capacidad de reacción rápida ante acontecimientos inesperados y una rapidez para la contratación que no permiten las estructuras administrativas. Es por ello que se crea un organismo autónomo que a partir del fomento será el responsable de la promoción exterior del país. La existencia de este organismo supone, de hecho, una nueva forma de entender la manera de hacer promoción turística de un país, más profesionalizada, crecientemente basada en estudios de mercado y en la utilización de técnicas de marketing cada vez más sofisticadas.

Respecto del ámbito y función de planificación y apoyo a empresa, el segundo de los ámbitos clásicos de intervención del gobierno en materia de turismo, la lógica iniciada en los años 50 y 60 se mantendrá hasta el año 1994. Desde 1975, la Constitución Española había determinado que la competencia exclusiva en materia de turismo recaía en el ámbito de las comunidades autónomas. A pesar de ello, el Gobierno Central seguía pretendiendo liderar la política turística a través de distintos intentos que acabaron, de manera repetida, en enfrentamientos jurídicos con los niveles de gobierno competentes. En 1994 el ministerio plantea una nueva forma de toma de decisiones en política turística que se convierte en

la segunda innovación: propone la creación de la *Conferencia Sectorial del Turismo*, órgano generador de consenso en el que están representados miembros del gobierno central y miembros de cada una de las Comunidades Autónomas. La innovación consistió en una nueva forma de toma de decisiones que permitía que el gobierno central mantuviera un cierto liderazgo en conjunto del Estado, pero también que las Comunidades Autónomas fueran las protagonistas de la política turística mediante este nuevo mecanismo multinivel. De hecho a partir de ese momento las Comunidades Autónomas son las que gestionan de facto los planes que son aprobados por el Gobierno Central, lo que significa que algunas optan por implantar de manera clara los planes del Gobierno Central mientras que otras no.

Más adelante, se crea el Consejo Español de Turismo, que pretende introducir la innovación de dar cabida en la toma de decisiones al sector privado. Pero de un análisis del diseño de la estructura se desprende que el papel que asumen estos actores es meramente consultivo y que están representados en una proporción que no permite que se modifiquen las lógicas anteriores. El hecho de estar sentados en la mesa de decisión implica un avance, pero no un cambio real respecto de la situación anterior.

Finalmente cabe destacar la creación de una nueva estructura gubernamental que supone un impulso decisivo a la innovación en el sector turístico. Con el objetivo inicial de gestionar el portal de internet *spain.info* pero, en general, para el desarrollo de las nuevas tecnologías relacionadas con el turismo, en el año 2002, se decide crear una nueva estructura ejecutiva con responsabilidades totalmente nuevas: la ya existente Sociedad Estatal de Transición al Euro, S.A., se transforma en la Sociedad Estatal de Gestión de la Información Turística, S.A (SEGITTUR). Se trata de una sociedad que se financiaría con los ingresos generados por ella misma, complementados con aportaciones del Estado y de la Unión Europea (Velasco, 2004). Con la evolución de su actividad adquirirá entre sus actividades fundamentales el fomento de la innovación además de la investigación y el uso de las nuevas tecnologías. Desde ese momento y, hasta la actualidad, SEGITTUR se convierte en el instrumento operativo de la Administración Turística para la gestión y desarrollo de los proyectos que persiguen un impacto deliberado en la innovación del sector turístico. Además, lo hace con un modelo de gestión y una visión muy empresarial habiendo prestado sus servicios no sólo a Turespaña sino también a otros Ministerios (Ministerio de Cultura) y Administraciones turísticas (regionales, provinciales) junto al desarrollo de su propia cartera de proyectos de toda índole incluida su participación en proyectos internacionales (Segittur, 2011). Se trata de la agilidad y la practicidad en el ámbito de la administración pública llevaba a extremos nunca antes vistos que la asemeja a una empresa pública de consultoría.

Cuadro 1. Síntesis creación de nuevas estructuras frente a innovación en los organismos administrativos

	Creación de nuevas estructuras	Innovación en instrumentos organizativos
<i>Estructuras político-administrativas tradicionales</i>	- Comisión Nacional, 1905 - Ministerio de Información y Turismo, 1951	
<i>Estructuras ejecutivas dependientes</i>		- Nuevo organismo autónomo, Turespaña - Nuevo organismo específico para el impulso de la innovación, Segittur, 2002
<i>Estructuras de cooperación</i>	- Comisión Interministerial de Turismo, 1951 - Consejo Español de Turismo	- Nuevo órgano generador de consenso, Conferencia sectorial del Turismo, 1994

2.2. Innovación en los instrumentos programáticos de la política turística

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

a) Contienen la argumentación básica de los decisores públicos sobre el porqué un gobierno interviene y sobre el cómo pretende hacerlo. Por lo que se convierten en el instrumento de comunicación de la acción pública, elemento básico en un modelo de Estado en donde la acción de los poderes públicos ha de argumentarse (Majone, 1997).

b) Permiten inferir la idea básica que el gobierno tiene del turismo, la filosofía de acción y los valores que presidirán las actuaciones que se implantarán. En un plan se expresan los "marcos conceptuales" o formas de seleccionar, organizar, interpretar y dotar de sentido a realidades complejas que comparten los principales agentes públicos y privados del ámbito de referencia (Rein y Schön, 1993:146), es decir, la forma de entender el turismo, sus componentes esenciales, sus problemas, los que tienen solución y los que no. Un plan encierra una realidad compleja de ideas, valores y creencias.

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

En algunas ocasiones se opta por una actuación general con un menor grado de detalle y en otras se enfoca un asunto específico centrándose en los pormenores. En este segundo tipo de acción también se determinan unos objetivos, se identifican instrumentos para alcanzarlos y se dota de recursos. Consideraremos este tipo de acción como un programa. La relación entre un plan y un programa es de escala, "pero la articulación de la acción pública en políticas concretas no es matemática y está condicionada por la propia evolución de los problemas, las ideas y los valores" (Velasco, 2007). Así que no es imprescindible la existencia de un plan para que exista una política, siempre y cuando el objetivo de abordar las distintas dimensiones del turismo se cumpla a través de programas específicos diversos.

Los planes y programas para el turismo también mantienen una lógica bastante conservadora desde el primero de ellos, el Plan Nacional de Turismo de 1952, hasta el primer Plan Futures del año 1992.

En julio de 1953 se aprueba el *Plan Nacional de Turismo*, primer documento que establece un plan global de actuaciones para el sector ligadas a la idea de alcanzar una cifra determinada de turistas extranjeros y se apoya en las siguientes acciones: facilitar los trámites de frontera para que resultara menos gravosa la entrada y salida del país; ordenar la oferta según los distintos "objetivos de interés turístico" (histórico - artísticos, el folklore, los relacionados con el descanso y recreo, los de carácter deportivo y los relacionados con la cultura y los negocios); construir o en su caso mejorar infraestructuras de transporte; aumentar la capacidad de alojamiento; y aumentar la cantidad presupuestaria destinada a propaganda en el exterior. En 1962, el Informe del Banco Mundial que condicionaba la concesión de un crédito al país a la inversión en cuatro ámbitos, uno de ellos el turismo, recomendó al Ministerio abordar acciones relacionadas con la mejora de las infraestructuras, fomentar el crecimiento de la oferta hotelera mediante la mejor utilización de la existente y la construcción de nuevos hoteles (haciendo uso del crédito hotelero); se sugiere la ampliación de las escuelas de hostelería dirigidas por los Sindicatos, para que los trabajadores del sector aumentaran su cualificación y completaran su formación con la enseñanza de idiomas y se menciona la necesidad de aumentar el gasto en promoción y de mejorar las estadísticas sobre la actividad.

Estas acciones, que como se puede observar son bastante actuales, se replican, aunque se detallan, en los planes posteriores. En los tres sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social (1964 -1967; 1968-1971 y 1972-1975) se agruparon en torno a cuatro objetivos: atraer la demanda extranjera, fomentar y ordenar el turismo interior, ampliar la oferta turística (con menciones a turismo de "congresos y convenciones, deportes de nieve, navegación de recreo, golf, modas, cultural y artístico, ferias, caza y pesca, residencial de retirados y jubilados", como estrategia de lucha contra la estacionalidad) y regular el mercado turístico. También en estos documentos aparecen ideas nuevas que se mantienen hasta hoy: actuar en los destinos según el grado de desarrollo turístico que presenten, distinguiendo entre tres niveles de desarrollo, con medidas diferentes según el grado; o reforzar los programas de formación.

En 1990 el Congreso aprueba una proposición de constituir una *Ponencia Parlamentaria sobre el Sector Turístico* que analice el estado del turismo y proponga, en su caso, medidas para el desarrollo del sector. Los trabajos de la Ponencia dan como resultado un Informe que se presenta en 1991 proponiéndose, entre otras cuestiones, que se redacte un "*Plan de mejora de la competitividad turística*" que genere incentivos para crear y desarrollar un sistema de calidad del producto turístico liderado por el sector empresarial; un plan de formación y reciclaje de los trabajadores; se busque la introducción de procesos de innovación turística (siendo la primera vez que aparece el término); o se desarrollen sistemas de información de la oferta turística (Informe aprobado por la Ponencia para el análisis de la situación actual del turismo en España. Boletín Oficial del Congreso, 16 de octubre de 1991).

Estas ideas sí contienen algunos factores innovadores que cristalizan en el siguiente plan, el *Plan marco de competitividad del Turismo Español (FUTURES 1992/1995)*. La innovación que supone el documento tiene dos fuentes: las ideas del Informe anterior y una nueva ubicación institucional de los órganos de decisión turística que pasan del Ministerio de Comercio y Turismo al Ministerio de Industria y Turismo. Esto hace que el responsable proponga considerar al turismo como una industria más y utilizar un plan de reconversión de un sector industrial para proponer un plan de intervención en el sector turístico.

El Plan FUTURES sí es una innovación en la política turística porque reúne todas las características del concepto:

- Supone un cambio. A partir de ese momento la planificación no se basa en la idea de demanda turística y oferta turística, sino que analiza los elementos que configuran el turismo como sector o industria: organizaciones públicas, empresa turística, procesos de producción, canales de comercialización y marketing... además de algunas especificidades.
- El cambio supone hacer de nuevo algo que se había hecho antes. Los procesos de planificación habían empezado con el propio surgimiento del fenómeno pero siempre se habían desarrollado basados en la misma lógica, hasta este cambio de visión.
- La innovación tiene como consecuencia la aprobación de nuevas acciones. En este caso varios programas pueden considerarse como relevantes. Es el caso de planes de dinamización y planes de excelencia una nueva forma de considerar la planificación en nivel de destino, distinguiendo destinos consolidados y destinos emergentes y exigiendo participación de diferentes actores y cofinanciación de actores públicos y privados. Carácter innovador que radica en la implantación de una nueva forma de trabajo basada en la cooperación y cofinanciación entre los tres niveles administrativos (con valoración positiva del compromiso de los empresarios turísticos) con un objetivo común: la intervención en el ámbito de un destino turístico concebido, por primera vez, desde un punto de vista global (Rodríguez&Such, 2014). Además se incorpora por primera vez el concepto de la innovación a la política turística en forma de programa. Con anterioridad, únicamente se le había mencionado en el Libro Blanco del Turismo y en la Ponencia parlamentaria.

Si hablamos de programas, encontramos dos acciones que sí fueron innovadoras.

En el año 1982 se comienzan a trabajar seriamente en propuestas que permitieran construir productos turísticos alternativos al de sol y playa que superaran las ideas del programa de casas de labranza (programa iniciado en los años sesenta vinculado a la idea de turismo social). Se ponen en marcha los *Programas de creación de Núcleos de Turismo Rural*, cuyas premisas eran la utilización del turismo como motor de desarrollo local económico, el aprovechamiento del patrimonio rural en desuso, la formación de recursos humanos, la mejora en la oferta de servicios públicos y la puesta en valor de la cultura y los recursos endógenos, con la recuperación del orgullo por lo propio. Se articulan con participación de los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas afectadas y el Ministerio. En un primer momento se seleccionan, como áreas preferentes, la Vera, en Cáceres, el Maestrazgo, en Teruel y Taramundi, en Asturias. Todos ellos son, hoy, núcleos de turismo rural consolidado.

Y en 1985 se inicia el *Programa de Vacaciones para la Tercera Edad*, que se pone en marcha junto con el IMSERSO. El programa persigue dos objetivos: mejorar la calidad de vida de las personas mayores y mantener las instalaciones hoteleras en funcionamiento durante la temporada baja, con el positivo

impacto que supone para la estacionalidad. Ya en el Plan Nacional del año 1952 el turismo social aparecía como uno de los objetivos que deberían guiar la acción pública en materia de turismo. Pero, hasta la puesta en marcha de este programa, no había existido ninguna iniciativa que de manera expresa se adaptara al concepto de turismo social (los beneficiarios eran ciudadanos con baja capacidad adquisitiva y poca movilidad por razón de su edad) y supusiera al tiempo una propuesta interesante para el empresariado turístico (se convirtió en un programa de lucha contra la estacionalidad). La iniciativa generó muchas incertidumbres políticas, no sólo por la gestión económica de un programa que movía mucho dinero público y comprometía dinero privado, sino porque se vio como una "compra electoral" de un colectivo importante, los jubilados (Velasco, 2004). El éxito del programa fue, y sigue siendo, que supo combinar las necesidades de un grupo social, recogidas en un programa social bien diseñado, con las necesidades del sector.

Como resultado de los programas de calidad en sectores empresariales y en destinos turísticos podemos señalar el intento a través del Plan PICTE del año 2000 de fortalecer los sistemas de calidad turística. En este caso la característica es que no son obligatorios (como las normas) pero se convierten en tales para aquellas empresas que quieran participar de su lógica. También la innovación procede de la equiparación de una práctica que nace en el sector industrial.

El Sistema de Gestión de la Calidad Turística Española (SCTE) se gesta por y para el sector turístico, para dar respuesta a una necesidad concreta de medición de sus estándares de calidad y a petición expresa del propio empresariado. En este análisis se considera innovación al cumplir los tres elementos necesarios para ello: alcanzar un alto nivel de implantación, suponer un cambio significativo en la mentalidad en cuanto a la necesidad de mejora constante y, consecuentemente, en la forma de actuar de muchas empresas que pasaron a concebirse a sí mismas como unidades divisibles con procesos y áreas de mejora diferenciados. Y aunque se tomaron como referencia normas de calidad ya existentes, el grado de novedad es evidente ya que se generaron nuevos contenidos adaptados a las necesidades y especificidades de cada subsector o áreas de mejora de un destino turístico. Esta personalización y el periodo de prueba y ensayo al que se sometieron los elementos integrantes de este sistema (normas, proyectos) en empresas y destinos piloto sirvió para garantizar la utilidad y adecuación de la novedad creada. Como buena práctica de componente innovador ha tratado de exportarse a otros países de Iberoamérica (Argentina, Uruguay y Bolivia) con los que se han suscrito acuerdos para el intercambio de conocimiento en calidad turística y transferencia metodológica (Turespaña, 2013).

Habrà que esperar hasta el Plan Turismo 2020 para volver a encontrar una innovación en un instrumento programático de política turística. Este Plan fue portador de cambios significativos en relación a los precedentes en varios aspectos:

- *Incorporación de nuevos actores y nueva metodología de trabajo participativa.* La elaboración del Plan incorporó como novedad metodológica un proceso de reflexión conjunta con amplia participación de agentes turísticos y sociales así como administraciones públicas con competencias en turismo, agrupados en torno al Consejo Español de Turismo (CONESTUR). El Plan hace constar la participación de 37.000 clientes del turismo español, 3.500 agentes del sector, 35 expertos de todos los ámbitos. La concurrencia de tantos actores en la búsqueda de consenso y posible implicación en la puesta en marcha del plan supuso la introducción de un nuevo método de trabajo y la aportación más novedosa del plan. De hecho, incorpora un importante ingrediente de innovación social que no existía de forma tan evidente en planes precedentes en el sentido de que la sociedad se convierte tanto en agente participante de la redacción del plan como responsable de su ejecución junto a los agentes turísticos y beneficiario de las nuevas ideas que desde el turismo le permitan disfrutar de mayor calidad de vida presente y futura. El hecho de contar con opinión de tantos colectivos (demanda, expertos, entorno empresarial y profesional, entornos público y social) dio como resultado un proceso de planificación más flexible y creativo que se reflejó en los contenidos y propuestas.

- *Planteamiento de un ejercicio de prospectiva.* Lo que podría ser un ejercicio de temeridad, tratar de comprender el futuro del turismo en el horizonte del año 2020, se convirtió en el elemento más novedoso del Plan, al utilizar la técnica de prospectiva estratégica y el planteamiento de un escenario futuro, basado en tendencias existentes o factores de cambio predecibles. El concepto de prospectiva estratégica se

basa en la premisa de que “actuar como un estratega exige mirar a lo lejos ya que contemplando el futuro se transforma el presente” (Berger, 1959). Así, el plan pone la anticipación al servicio de la acción estratégica, es decir, define un escenario de futuro deseable pero se retrocede hasta el tiempo presente para determinar la vía idónea para provocar los cambios deseados y alcanzar dicho futuro. Sin embargo, desde una visión más pragmática, el Plan se concretó únicamente para el cuatrienio 2008-2012.

- *Contenido e ideas*. En este plan, se abordan conceptos novedosos, nunca antes incorporados a un instrumento programático como conocimiento y talento. Además, el concepto de innovación va más allá de la innovación tecnológica imperante en planes previos y se plantea como un concepto horizontal para el conjunto del sistema turístico.

Algunos de estos programas han contado con actuaciones verdaderamente novedosas como las del Programa Conocimiento aunque todas ellas en su aplicación práctica han conseguido un bajo nivel de cumplimiento de sus objetivos iniciales y, por tanto, no pueden ser consideradas innovación:

-Creación de un *Centro de Conocimiento, Inteligencia e Innovación turística, Intelitur*, bajo el impulso del Consejo Superior de Cámaras de Comercio

-*Plataforma Tecnológica del Turismo Thinktur*, foro público-privado con ánimo de constituirse en punto de encuentro del sector turístico español en temas de tecnología, innovación y turismo.

-*Sistema de Información de Investigación Científica Turística, SICTUR*, en colaboración con universidades para crear una base de datos de conocimiento turístico.

Destaca dentro del programa de innovación, un programa verdaderamente innovador y con gran efecto en el incentivo de la innovación: el *Programa de Agrupaciones Empresariales Innovadoras*. Se trata originariamente de un programa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC), concretamente desde la Dirección General de Política de la PYME. Por tanto, se trata de una política empresarial que engloba a múltiples sectores de actividad, entre los que comienza a participar el sector turístico a partir del año 2008. Por primera vez, desde la Administración turística se percibe la oportunidad de que la PYME turística participe de otro programa de política pública que se incorpora como línea de acción específica del Plan Turismo Horizonte 2020. La innovación también radica en que por primera vez en España se trae el concepto de Agrupación empresarial o cluster al ámbito del turismo y se trata de implantar una forma de ejecutar proyectos de innovación compartida entre empresas, administraciones y universidades o centros de conocimiento. Poco a poco va calando la filosofía de la innovación desde un ámbito más ejecutivo y práctico.

Para finalizar, cabe mencionar el programa de recualificación de destinos turísticos maduros, con el que se pretende apoyar técnica y financieramente el desarrollo de proyectos extraordinarios de reconversión o modernización integral con desarrollo y cofinanciación entre administraciones competentes y sector empresarial organizados en torno a consorcios que suponen un elemento novedoso de gestión en el que imperan los principios de cooperación (económica, técnica y administrativa), la interlocución para el planteamiento y consenso de actuaciones así como la ejecución también conjunta.

Como experiencias piloto han sido proyectos muy experimentales e innovadores con propuestas altamente creativas (urbanísticas, producto turístico), que se han quedado en una fase de ideas y proyectos posibles pero que no se han materializado en innovación con motivo de su ejecución (Rodríguez&Such, 2014).

2.3. Innovación en los instrumentos financieros de la política turística

Los instrumentos financieros tratan de impulsar un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en el apoyo o fomento de ciertas actividades. Los instrumentos financieros son diferentes tipos de estímulos económicos cuyo objeto es apoyar con recursos directos a la iniciativa privada o del tercer sector. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables,

subvenciones, etc. El instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística (Velasco, 2004).

En España el crédito turístico dirigido al sector de alojamientos (en especial la hotelería, pero también los apartamentos turísticos, los camping y otras modalidades de alojamiento) está previsto desde la década de los años 50. Su lógica básica no ha variado. Son créditos gestionados tradicionalmente a través del ICO que suponen un acceso más sencillo, o más barato, a dinero para realizar inversiones cuyo objetivo va evolucionando según cambia los principios básicos de la política turística. Si inicialmente el crédito está orientado a permitir la construcción de la oferta, con los años este mismo crédito se orienta a la modernización de las plazas hoteleras. Más adelante se incorporan objetivos relacionados con el medioambiente o la eficiencia energética o con mejoras para el disfrute de las personas con discapacidades.

En 1974, se produce una innovación ligada a un cambio de idea o perspectiva. Entonces se aprueba que las empresas turísticas sean consideradas *empresas exportadoras* y, por tanto, que sean susceptibles de recibir las ayudas previstas para aquellas. Para recibir las ayudas tenían que cumplir ciertos requisitos e inscribirse en el registro de Empresas Turísticas Exportadoras, lo que les facilitaba el acceso a los créditos para financiación de capital circulante y a las ayudas crediticias a las inversiones en el extranjero de empresas turísticas (con créditos que disfrutaban de las mismas condiciones de los destinados a la financiación de la exportación).

Salvo esa nueva opción, no hay ninguna innovación relevante en cuanto a los sujetos que optan a las líneas de financiación aprobadas por el gobierno. Desde un principio los dos grandes grupos son las empresas turísticas (básicamente alojamiento) y los ayuntamientos turísticos, figura que, por cierto, nunca ha llegado a desarrollarse en la política turística del país.

2.4. Innovación en los instrumentos normativos de la política turística

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

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

Antes de la constitución se crean ex novo un conjunto significativo y amplio de leyes y reglamentos que establecen la regulación básica del sector turístico. A pesar de que con la aprobación de la constitución la competencia recae en las comunidades autónomas y a partir de ese momento todas aprueban una ley de turismo en su respectivo territorio y normativa específica, gran parte del cuerpo jurídico que se aprobó entre 1962 y 1975 se mantiene vigente en sus principios.

2.5. Innovación en los instrumentos de mejora de conocimiento del turismo

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

La política turística siempre ha defendido la necesidad de generar datos relevantes sobre el turismo, la importancia de que se realicen investigaciones en este campo y la voluntad de ser un actor relevante en

la construcción de conocimiento turístico. Es una afirmación puramente retórica en la mayoría de los casos, aunque no la única que encontramos en los planes destinados al turismo.

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

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

En 1962 se crea el *Instituto de Estudios Turísticos* con el objeto de realizar investigaciones sistemáticas sobre el turismo "que permitan conocer del modo más exacto posible sus distintos aspectos, así como su evolución y tendencias". No será hasta 1982 cuando se establezcan las dos estadísticas básicas *Familitur* y *Egatur*. Ambas dan comienzo en tal año y se mantienen hasta la fecha el año 2012 que se decidió su traslado al Instituto Nacional de Estadística, pero no hay perspectiva suficiente como para poder afirmar si este cambio institucional va a suponer una modificación en la forma de la observación del fenómeno por parte del gobierno.

Más allá de estas estadísticas el gobierno, a pesar de haberlo planteado en diversas ocasiones, no ha sido capaz de establecer ningún espacio propio de reflexión sobre el fenómeno.

Conclusiones

No resulta sencillo aplicar un concepto como el de innovación, generado y mayormente aplicado en relación con el mercado, al ámbito del diseño e implantación de políticas públicas. Las diferencias entre los sectores públicos y privados son profundas y están muy relacionadas con los contextos sociales que determinan sus objetivos y reglas de funcionamiento. Para aplicar el concepto de innovación a la política turística, es necesario observar fenómenos que supongan la idea de cambio, en el sentido de "hacer de manera nueva algo que ya se hacía" y han de ser acciones cuyo fin último sea la resolución de un problema social o el aprovechamiento de una oportunidad colectiva. Resulta relativamente sencillo documentar la introducción de cambios y novedades en el sistema derivados de la política turística pero se parte de la premisa de que no todo lo nuevo es innovación. Por tanto, el reto ha radicado en discriminar qué novedades de las introducidas reúnen las características necesarias para ser consideradas innovación por cuanto intensidad de cambio inducido, efectiva ejecución, impacto generado y ruptura respecto a lo previamente existente, requisitos considerados condición ineludible para su identificación como tal.

La observación rigurosa y sistemática de los distintos instrumentos de la política turística del gobierno central de España desde el año 1952 hasta el año 2013 permite concluir que el gobierno ha dado muestras durante esos 70 años de abundante creatividad y de un esfuerzo notable por introducir novedades y cambios, pero no todos han desembocado en innovación. Se confirma que la innovación como resultado no es un fenómeno fácil ni frecuente.

Tampoco es fácil determinar qué factores son los que facilitan o, por el contrario, dificultan el hecho de que los diseñadores y decisores de políticas turísticas puedan, o quieran, abordar acciones y programas innovadores. Algunos cambios institucionales radicales imponen la búsqueda de estrategias innovadoras. El cambio que supuso la constitución de 1978 en el sistema de actores competentes en materia de turismo es detonante para la generación de nuevas estructuras de cooperación que permitan el trabajo conjunto entre actores diversos.

Otro factor relevante es la crisis del propio sector turístico (no tanto la crisis económica que afecte a un país, como la crisis que afecta específicamente al sector). En esos casos los agentes privados exigen cambios relevantes y los diseñadores de políticas se esfuerzan en este sentido. El ejemplo más claro son

los programas Futures. La innovación en esta fase es, en parte, una herencia de la reflexión acumulada en la fase anterior, el renovado escenario del entorno institucional y el conocimiento acumulado de organizaciones que habían adquirido mayor experiencia (Velasco, 2004:310). Gracias a las nuevas ideas económicas sobre la competitividad empresarial que se habían extendido por el país, el sector turístico se equipara al sector industrial o de servicios a la hora de abordar sus factores de competitividad, que dejan de asociarse únicamente a la productividad y el precio para pasar a relacionarse con la capacidad de innovar y la filosofía de la calidad total y la excelencia (SGT, 1996).

La innovación puede observarse en relación con los distintos instrumentos de política turística.

En primer lugar, en relación a los instrumentos organizativos de la política turística. A lo largo de la revisión histórica realizada, se ha asistido a la creación de nuevas estructuras tradicionales que eran necesarias para configurar un entramado institucional inicialmente inexistente y que se ha ido perfeccionando progresivamente. Sin embargo, la innovación se ha producido en las estructuras organizativas que han permitido a la arquitectura institucional tradicional ganar en flexibilidad, autonomía y operatividad. Se hace alusión a organismos como Turespaña en un primer momento y Segittur posteriormente muy cercanos a una gestión empresarial, especialmente éste segundo. En el caso de Segittur, además, se trata de una estructura que asume nuevos cometidos previamente inexistentes en la política turística como es el impulso a la innovación lo cual es un indicativo del interés gubernamental por esta materia. Varios han sido también los intentos de generar nuevas estructuras de coordinación aunque la única innovación resultante en este sentido fue fruto de una situación de crisis que urgía solucionar como era los conflictos competenciales entre estado y Comunidades Autónomas y que planteaba la necesidad de toma de decisiones conjunta tras el proceso de descentralización gubernamental.

En relación a los instrumentos programáticos, si se centra la atención en los planes, existen dos especialmente disruptivos en cuanto a contenido e ideas novedosas que suponen una ruptura respecto a trayectorias previas. En el caso del Plan Futures, se trata de un ejemplo de cómo la innovación no surge de forma radical sino que es el resultado de un proceso continuado de conocimiento y reflexión progresiva, una herencia de la reflexión acumulada en la fase anterior, el renovado escenario del entorno institucional y el conocimiento acumulado de organizaciones que habían adquirido mayor experiencia (Velasco, 2004:310). Este proceso culmina en un documento que es innovador en cuanto a la forma de concebir el turismo, sistémica, y por algunos de sus programas entre los que incluso se encuentra por primera vez uno dedicado a la innovación, concepto totalmente novedoso en ese momento en la política turística española. En el caso del Plan Turismo 2020, la innovación viene doblemente determinada por la metodología de elaboración, participativa y prospectiva, y por sus contenidos basados en conceptos y programas especialmente novedosos. Precisamente en ambos planes, los conceptos novedosos han planteado notables dificultades en su aplicación lo cual es una dificultad inherente a ciertos conceptos cuyo contenido resulta especialmente difícil de concretar como fue el caso de la sostenibilidad en su momento, la innovación u otros como el conocimiento. En cuanto a los programas desarrollados, se identifican dos tipos fundamentales:

-programas innovadores ya desaparecidos pero con un impacto significativo en la forma de concebir la planificación turística que han sentado unos precedentes en cuanto a forma de actuar y pensar: Planes de Excelencia, Núcleos de Turismo Rural. No desaparecido del todo pero en fase de declive se encontraría el programa de gestión de la calidad que asimismo generó un cambio de mentalidad en la gestión empresarial que ha terminado asumiendo la calidad como un proceso continuo y necesario sin necesidad de pasar por un proceso de certificación.

- programas innovadores todavía vigentes por su alto nivel de éxito y consolidación como el programa IMSERSO que incluso trata de replicarse a nivel europeo (programa Calypso). Aunque no se trate de un programa propiamente dicho, la iniciativa gubernamental de Paradores también tendría cabida entre la innovación todavía vigente.

Además el proceso de planificación turística ha sido especialmente rico en intentos creativos de dar solución a problemas existentes, algunos sin llegar a ejecutarse y otros que, pese a su ejecución, no consiguen el impacto esperado y, por tanto, no culminan en innovación.

Al margen de la innovación también se ha trabajado en crear un entorno de investigación y conocimiento del sector apoyado en instituciones gubernamentales que resulta especialmente favorable para que la innovación tenga lugar tanto a nivel gubernamental como por parte de terceros actores

Sería necesario ampliar esta investigación sobre la innovación generada dentro de la política turística que afecta a sus propias estructuras e instrumentos con la investigación del impulso estatal deliberado a la innovación en turismo también a través de instrumentos de política específicos, especialmente programáticos y que tratan de fomentar la innovación de terceros actores (empresas y destinos turísticos). Eso será el objetivo de otro trabajo.

Agradecimientos

La investigadora Isabel Rodríguez desarrolla su tesis doctoral en el marco del proyecto de investigación "Metodología, criterios y aplicaciones para la configuración de clusters en áreas turísticas consolidadas: innovación, complementariedad y competitividad territorial" (CSO2011-26396), financiado por el Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad.

Referencias

Abernathy, W. J., and Clark, K. B. (1985): Innovation: Mapping the winds of creative destruction. *Research Policy*, 14 (1), pp. 3-22.

Abernathy, W. J., and Utterback, J.M. (1978). Patterns of industrial innovation, *Technology Review*, 80, 7, 40-end.

Adams, R., Tranfield, D. and Denyer, D. (2006) *Innovation Types: Configurations of Attributes as a Basis for Innovation Classification*, London: Advanced Institute of Management Research, Working Paper 46.

Baumol, W. (2002) *The Free Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Berger, G (1959): L'attitude prospective. L'encyclopédie française, tome XX, Societé nouvelle de l'encyclopédie française.

Hall, C. M., & Williams, A. M. (2008) *Tourism and innovation*. Routledge, London.

Hjalager, A.M. (2010). A review of innovation research on tourism. *Tourism Management*, 31, 1-12

Gopalakrishnan, S., & Damanpour, F. (1997). A review of innovation research in economics, sociology and technology management. *Omega*, 25 (1), 15-28.

Johannessen, J.-A., B.Olsen and G.T. Lumpkin (2001): Innovation as newness: what is new, how new and new to whom? In: *European Journal of Innovation Management* 4(1), 20-31.

Kline, S.J., and Rosenberg, N. (1986): An overview of innovation, in R. Landau and N. Rosenberg (Eds), *The positive sum strategy: harnessing technology for economic growth*, Washington, DC: National Academy Press, 275-304.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

National Endowment for Science, Technology and the Arts (2006): The innovation Gap. NESTA, London.

OECD (2005): Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. Manual de Oslo. OECD/European Commission Eurostat, París.

Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing policy discourse. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press/UCL Press.

Rodríguez, I. y Such, M.P (2014): "La política turística española de apoyo a la renovación y reestructuración de destinos turísticos maduros: una valoración a partir de las experiencias piloto recientes", *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 9 (25), pp. 437-466.

SEGITTUR (2011): Memoria 2003-2011. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda

Secretaría General de Turismo (1996). *Memoria de ejecución del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1992-1995*. Madrid. Ministerio de Comercio y Turismo.

Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Velasco González, M. (2004). *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Velasco González, M. (2005). ¿Existe la política turística?. La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, 42.

Velasco González, M. (2011). La política turística: una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27.

Von Hippel, E. (1988). *The sources of innovation*. Oxford University Press, New York.

Williams A.M. (2014). Tourism innovation. Product, processes and people. In A. Lew, C.M. Hall & A. Williams (Eds.), *The Wiley Blackwell Companion to Tourism* (pp. 168-178). Oxford: Wiley-Blackwell.