

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y
VULNERABILIDAD SOCIAL EN DESTINOS
TURÍSTICOS MADUROS. EL ESTUDIO DE
CASO DEL CONSORCIO DE LA *PLATJA DE
PALMA*.**

**PUBLIC POLICIES AND SOCIAL
VULNERABILITY IN MATURE RESORTS.
THE CASESTUDY OF *PLATJA DE PALMA*
TOURISM PLANING.**

JOAN AMER FERNÁNDEZ¹

Facultad de Filosofía y Letras. Universitat de les Illes Balears

RESUMEN

En el ámbito de la investigación turística, encontramos pocos estudios sobre la vulnerabilidad o la exclusión social en las zonas turísticas maduras. Con la creación de un consorcio que aglutina diferentes administraciones públicas, la *Platja de Palma* está en un punto de inflexión en cuanto a planificación, a través de un plan de reconversión. Este plan constituye también un espejo o referencia para otros destinos maduros. El objetivo del artículo es incorporar la vulnerabilidad social en el centro del debate sobre el futuro de la *Platja de Palma* como destino turístico, porque la vulnerabilidad constituye una de las partes menos visibles de los destinos maduros. La metodología utilizada es la evaluación de las políticas públicas, a través del análisis documental de la propuesta de políticas públicas del Consorcio. Los resultados apuntan una incorporación por parte del Consorcio de estrategias para la mejora de las condiciones de vida de residentes y trabajadores, así como un plan de inclusión social. Esta incorporación se produce a nivel de propuesta de política pública con su presencia en el Plan de Acción Integral de la zona. Por otro lado, en el nivel de implementación de las políticas

Fecha de Recepción: 8 de abril de 2011 Fecha de Aceptación: 10 de mayo de 2011

¹ joan.amer@uib.es, Universitat de les Illes Balears, Facultad de Filosofía y Letras. Ctra. de Valldemossa km 7,5 07122 Palma, Mallorca Teléfono: +34 971 259746

urbanísticas, se ha producido un conflicto con parte de los vecinos por las actuaciones de esponjamiento, comportando la suspensión de un plan de ordenación urbanística, el Plan de Reconversión Integral.

Palabras clave: Vulnerabilidad social, destinos maduros, impactos sociales, evaluación de políticas públicas, Playa de Palma

ABSTRACT

In the tourism research field, one may find rather few studies on vulnerability or social exclusion in mature resorts. With the creation of a consortium that gathers different public administrations, *Platja de Palma* tourism planning is in a critical point, since it is about to afford a reconversion plan. Furthermore, this plan constitutes a reference plan for other mature resorts. The aim of this article is to incorporate social vulnerability to the centre of the debate and the agenda about *Platja de Palma's* future, since vulnerability is one of the less visible aspects in resorts. Methodology used in the paper is policies assessment, through documentary analysis of consortium proposals. Results indicate that *Platja de Palma* Consortium incorporates proposals for the improvement of life conditions of both workers and residents, and a social inclusion plan. This incorporation is at the level of proposal with its contemplation in the Comprehensive Action Plan for the resort. On the other hand, in the implementation of urban planning, a conflict scenario with part of the neighbors has taken place, due to the proposal of overrun action. Finally, the urban restructuring plan *Plan de Reconversión Integral* has been suspended.

Keywords: Social vulnerability, mature resorts, social impacts, policies assessment, Palma Beach

1. INTRODUCCIÓN.

Las políticas de reconversión de destinos turísticos maduros, así como los estudios e investigaciones de apoyo a estas políticas, otorgan un papel secundario al análisis de la vulnerabilidad social que la actividad económica turística genera en esas zonas (Agarwal, 2002; Carbonero, 2001). Además, tanto en el ámbito de la sociología del turismo como en el ámbito de los estudios de desigualdad y exclusión social, también detectamos una relativa ausencia de análisis que hagan referencia a las características específicas de la vulnerabilidad en las zonas turísticas (Agarwal y Brunt, 2005).

El presente estudio utiliza la oportunidad que supone la creación de un consorcio de la *Platja de Palma* y el hecho que este consorcio esté debatiendo la planificación futura del

destino turístico (la composición y funciones básicas del Consorcio se explican en el apartado 3.2). Se trata de una oportunidad excelente y un momento adecuado para poner encima de la mesa de debate la necesidad que los aspectos sociales como la vulnerabilidad no queden en un segundo término. Además, hay que tener en cuenta que las actuaciones del Consorcio suponen un modelo o ejemplo para otros destinos maduros (Picornell y Ramis, 2010).

La investigación tiene también como objeto analizar hasta qué punto las propuestas del Consorcio están orientadas a la inversión de fondos públicos para reposicionar en el mercado el destino turístico y hasta qué punto se incluyen otros aspectos más generales o integrales de la *Platja de Palma* como lugar más allá de ser un destino turístico.

Primero, en el apartado sobre el marco teórico y metodológico, se contextualiza la investigación en el ámbito de la sociología del turismo pero también en una perspectiva interdisciplinar que incluye el área de los estudios urbanos. En este apartado se revisa qué significa ser un destino turístico maduro y por ello se reflexiona sobre el concepto de ciclo de vida de Butler. También se hace referencia al estudio de la vulnerabilidad de las zonas turísticas de Balears como contexto para el estudio de caso de la *Platja de Palma* (Carbonero et al., 2001). Se incluye una nota metodológica donde se comentan las técnicas de investigación utilizadas: la evaluación de las políticas públicas y el análisis documental.

Segundo, en el apartado de la contextualización social y turística de la *Platja de Palma*, se aportan una serie de datos tanto de la historia del destino como referentes a la composición sociodemográfica de los residentes y la procedencia y perfil de los turistas. También en este apartado se explican las principales líneas estructurales y de funcionamiento del Consorcio.

Tercero, en el apartado de análisis, se lleva a cabo una evaluación de la propuesta de políticas públicas sociales del Consorcio de la Playa de Palma, explorando el diagnóstico, directrices y líneas de intervención señaladas por los asesores del Consorcio, especialmente en el Plan de Acción Integral (PAI) (las características de este plan se explican en el apartado 4).

Por último, en el apartado de conclusiones, una vez evaluadas la definición y diseño de las estrategias, se apunta la necesidad de hacer el seguimiento para conocer y evaluar la posterior implementación de estas estrategias. Además se reflexiona sobre las consecuencias del principal escenario de conflicto con los residentes fruto de la propuesta de esponjamiento urbanístico a través del Plan de Reconversión Integral (PRI) (véanse los principales rasgos del plan en el apartado 4).

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

El estudio de los destinos turísticos maduros hace referencia a la conceptualización del ciclo de vida de Butler (1980 y 2006), ya que se adopta su lenguaje o clasificación. La propuesta del Consorcio se enmarca en la fase de rejuvenecimiento o relanzamiento del destino tras hallarse en una etapa de estancamiento y potencial declive. Cabe introducir en este punto una crítica al famoso modelo porque las propuestas del Consorcio adoptan su lenguaje. Aunque este modelo contiene elementos con potencial heurístico para estudiar distintas evoluciones turísticas en diferentes épocas y lugares, son precisamente las características históricas específicas de cada destino las que comportan que se tengan que introducir matices a la aplicación de este modelo. En otras palabras, la historicidad de las estructuras sociales de acumulación y las relaciones sociales de producción en la Playa de Palma hacen necesario la incorporación de otras perspectivas además de la de Butler para poder comprender esa zona turística. El ciclo de vida de Butler es quizás ligeramente ahistórico y lineal, dando la sensación de una cierta inexorabilidad a través de sus diferentes etapas. Además, como el mismo autor apunta, se trata de un concepto principalmente construido en el ámbito del marketing y aplicado al conjunto de los estudios turísticos o *Tourism Studies*.

Mathieson y Wall (1982; ver también Wall y Mathieson, 2006), en su clásico análisis de los impactos del turismo, exponen que el desarrollo turístico comporta degradación social en los destinos turísticos, especialmente relativos a las condiciones de trabajo, vida y vivienda de los trabajadores turísticos. El caso de la *Platja de Palma* constituye un buen ejemplo de ello. Además, el término en español *impactos* (popularizado a partir del estudio de Mathieson y Wall) debe ser puesto en cuarentena antes de pasar a utilizarlo a lo largo del artículo. La traducción al español del libro de Mathieson y Wall (1990) utiliza la palabra repercusiones en lugar de impactos. Ello quizá pueda ser debido a que en español la palabra *impacto* hace referencia concretamente a repercusión o efecto negativo. El término originario en inglés, *impacts*, también fue cuestionado en su momento por Lanfant (1995). Esta autora considera que tiene una connotación muy externa o exógena, de hecho utiliza un paralelismo con un meteorito para explicar que el término impacto subraya el componente totalmente ajeno a la sociedad o territorio donde tiene efecto o consecuencia. Lanfant (1995) entiende que *impact* incluye escasamente la implicación local en que la consecuencia o efecto sea de uno u otro modo.

Para la contextualización teórica de este artículo se ha indagado más allá de perspectivas estrictamente económicas

habituales a la hora de hablar de destinos maduros, como apuntan Hernández y Santana (2010). Entendemos que estas perspectivas están orientadas principalmente a la reestructuración de las zonas turísticas utilizando principalmente criterios del mercado turístico. Más allá de estas perspectivas, incorporando las repercusiones sociales negativas, se encuentran, entre otros, los estudios de Barke y Towner (2004) en el litoral andaluz, O'Reilly (2000) y Navarro (2010) en la Costa del Sol, Mazón (2000), Mantecón (2008) y Huete (2009) en Alicante, García Herrera (2005) en Tenerife, y Jiménez (2009) en Cancún. En Baleares, hay que destacar los estudios de Blázquez y Murray (2009), C.Picornell (1989), M.Picornell (2008), Rullan (2008), Salvà (2003) y Amer (2009). En un marco más amplio de las ciencias sociales, han sido útiles las propuestas desde la geografía y la sociología urbana de Harvey (1989) y Neil Smith (2000). Los planteamientos de la producción socioeconómica del espacio ligada a las lógicas del capital de estos autores están presentes en el encuadre teórico de la investigación.

Sobre la relación entre vulnerabilidad social y destinos turísticos costeros, cabe destacar el análisis de Agarwal y Brunt (2005), el cual sirve de referencia para la presente comunicación. Se trata en un estudio sobre la exclusión social en los destinos costeros británicos donde los autores detectan niveles de degradación social mayores a los esperados, por lo que concluyen su artículo demandando enfoques más holísticos, y no exclusivamente relacionados con el turismo, en la gestión de estos destinos. En el caso de Baleares, hay que destacar el estudio de vulnerabilidad en las áreas turísticas de Carbonero (2001) y Carbonero et al. (2001), que después veremos.

Es importante precisar las nociones de exclusión y vulnerabilidad social, porque van a ser utilizados a lo largo del artículo. Subirats (2006) define la exclusión social como un concepto que engloba la pobreza pero que va más allá incluyendo las dificultades para la inserción en el entorno sociocomunitario. Castel (1995) define la vulnerabilidad social como los procesos o dinámicas que pueden conducir a la exclusión social. Carbonero et al. (2001) entienden la vulnerabilidad social como un fenómeno multidimensional que se caracteriza por: la fragilidad de la estructura familiar-comunitaria; las insuficiencias formativas y culturales; las insuficiencias en la salud y la autonomía física; las dificultades en el acceso a los recursos económicos y materiales, vivienda, trabajo...; y las restricciones en el acceso a los recursos sociales e institucionales.

En la línea de trabajar las repercusiones sociales negativas en las zonas turísticas, se tiene que enmarcar la

investigación sobre vulnerabilidad social llevada a cabo por Carbonero (2001) para el estudio de caso de Balears:

Si se entiende por zona vulnerable un área territorialmente homogénea donde destaca la pobreza económica o el paro, las zonas turísticas no cumplen estos requisitos y por esta razón son las grandes olvidadas. Si por el contrario se amplía la perspectiva a los estilos de vida, entonces bruscamente emerge una realidad distinta. Los estilos de vida en las zonas turísticas son intrínsecamente de riesgo. Ocupación de los dos miembros adultos de la familia, y trabajo físicamente agotador, horarios de verano interminables, desarraigo de la población recientemente inmigrada pero también de la enquistada en los círculos asistenciales e intensa oferta consumista para los jóvenes. (Carbonero, 2001: 7)

Carbonero et al. (2001) estudian la vulnerabilidad social en las Illes Balears de modo territorializado, incluyendo un apartado específico sobre las áreas turísticas, que después se amplía en Carbonero (2001). Según Carbonero (2001) y González (2010a), las operaciones de rehabilitación en las zonas turísticas maduras se han limitado en muchas ocasiones a la playa y a las construcciones de las primeras líneas; mientras que en la segunda línea se hallan apartamentos degradados, reconvertidos en viviendas de trabajadores de la construcción y hotelería.

2.1 Nota metodológica

El presente texto constituye un estudio de la respuesta pública a la vulnerabilidad social en la *Platja de Palma*. Se han utilizado las técnicas de evaluación de políticas públicas y el análisis documental.

En cuanto a la evaluación de políticas públicas, Subirats y Gomà (2002) la definen como “el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad, con lo que ha ampliado ‘hacia arriba’ sus potencialidades” (Subirats y Gomà, 2002: 189). Estos autores añaden que los métodos de evaluación de los programas de políticas públicas sirven tanto para un mejor conocimiento de los mismos por parte de la opinión pública como por parte de los protagonistas mismos de esos programas en la Administración Pública. Ahora bien, muchas veces los objetivos de la evaluación a realizar pueden resultar poco claros y resulta especialmente importante determinar en la medida de lo posible qué es lo que realmente o esencialmente se pretende averiguar a través del proceso de evaluación.

Por lo que se refiere al análisis documental, se trata de una técnica de investigación que se utiliza aquí como

complementaria a la evaluación de las políticas públicas. A partir de la definición de Quivy y Van Campenhoudt (1997), entendemos el análisis documental como el estudio del contenido de mensajes en un documento oficial, una declaración política o un acta de reunión, entre otros. El investigador intenta construir un conocimiento a partir de cómo se construye, articula y desarrolla el discurso.

3. CONTEXTUALIZACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA

3.1 La Platja de Palma

Lo que había sido hasta entonces zona arbolada, dunas y arenal, se fue transformando en un mundo nuevo que se descubría con la llegada del turismo. Comenzó la presión especulativa de los terrenos. Aparte de construirse establecimientos hoteleros se erigían edificios para viviendas, dada la llegada de muchas familias, tanto del interior de Mallorca como de la Península, gente que llegaba atraída por los puestos de trabajo que se creaban, dinero a ganar y mejor calidad de vida. (Sbert, 2002: 7)

La Playa de Palma tiene una población de 26.099 habitantes y una oferta de 30.531 plazas turísticas, de las cuales 18.755 son plazas en hoteles de 3 estrellas (INESE, 2009). Se trata de un continuo urbano litoral de cinco kilómetros que recibe la denominación turística de Playa de Palma en 1967. Esta denominación se debe a la conveniencia de unificar bajo un mismo nombre los diferentes núcleos de la zona: básicamente Can Pastilla, Les Meravelles, S'Arenal de Palma y S'Arenal de Lluçmajor. En Can Pastilla y S'Arenal el uso residencial es más importante, mientras que en la zona central o zona de Les Meravelles el alojamiento turístico tiene mayor relevancia. Morfológicamente, Can Pastilla y S'Arenal presentan una red de calles estrechas con edificios relativamente antiguos, mientras que la zona central dispone de calles más amplias y edificios más estrechos (INESE, 2009).

Respecto a los aspectos turísticos, la Platja de Palma tuvo 928.464 visitantes en 2005 (Imagine Tourism Consulting, 2009). Las nacionalidades predominantes de los turistas de la zona son la alemana (46'1% de los visitantes) y la española (25'1%). La Platja de Palma es principalmente un destino de turismo familiar y a su vez un destino muy vinculado al ocio nocturno (especialmente alrededor del Balneario 6 o Ballermann 6), lo que provoca conflictividad entre estas dos tipologías de turismo vacacional. Además el turismo centrado en la vida recreativa nocturna conlleva la mayoría de las veces degradación social de los destinos. En este sentido, la

violencia, el consumo de alcohol y el consumo de drogas presente en la vida recreativa en zonas turísticas se encuentra muy poco investigada (IREFREA, 2009). El estudio de IREFREA (2009) detecta que la mayoría de jóvenes encuestados en Mallorca e Ibiza identifican el ocio nocturno como la principal razón para visitar estas islas.

En relación a los aspectos sociodemográficos, la *Platja de Palma* dispone de un 34'4% de residentes extranjeros empadronados (*Consorti Platja de Palma*, 2009b). Las dos primeras nacionalidades son la alemana y la senegalesa. Tanto el colectivo de residentes españoles como el de residentes extranjeros presentan niveles de estudios bajos (*Consorti Platja de Palma*, 2009b). El estudio del *Consorti* señala también la densidad del tejido asociativo vecinal, empresarial y deportivo-cultural.

Por último, distintos estudios (Picornell y Ramis, 2010; INESE, 2009; GADESO, 2007) señalan la inseguridad ciudadana como uno de los principales problemas de la zona, especialmente percibida y denunciada por los residentes. También la prostitución y la venta ambulante son señaladas como conflictivas.

3.2 El Consorcio de la Playa de Palma. Estructura y funcionamiento

El Consorcio Urbanístico para la mejora y el embellecimiento de la Playa de Palma tiene como objetivo la definición de un nuevo modelo turístico para el lugar. Para ello, parafraseando sus propios términos, trabaja para la mejora y embellecimiento del destino, a través de la promoción de la rehabilitación de la planta hotelera, de los servicios complementarios y del entorno urbano (www.consorciplatjadepalma.com). Se trata de un consorcio principalmente con unos objetivos urbanísticos y turísticos. Los aspectos sociales que encontramos se encuentran muchas veces ligados a la mejora del entorno urbano. Desde 2004, año de su fundación, y hasta la actualidad las instituciones y miembros integrantes que componen la junta rectora del consorcio son los siguientes: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Comunidad Autónoma de las Illes Balears, Consell de Mallorca (ente insular de administración pública, equiparable en bastantes aspectos a las diputaciones provinciales), Ayuntamiento de Palma y Ayuntamiento de Lluçmajor (www.consorciplatjadepalma.com).

Según datos del Consorcio, en el año 2010 su presupuesto ascendía a 132'4 millones de euros. Los proyectos que desarrollan se financian en un 70% con inversión pública y en un 30% a través de créditos del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Los créditos suponen una entrada de 25 millones de euros, 11'8 millones fueron aportados por los miembros de la

entidad o consorcio – principalmente Estado y gobierno autonómico-, 53'2 millones a través de los convenios de inversiones estatutarias, y 37'7 millones de euros, a través de diversos acuerdos con los ministerios de Medio Ambiente y Vivienda (www.consorciplatjadepalma.com).

Las principales actuaciones para el 2010 estaban sobre todo orientadas a la rehabilitación de infraestructuras públicas, el funcionamiento de servicios y la adquisición de solares y edificios (estos últimos para su demolición). Otras actuaciones contemplan la elaboración de proyectos “emblemáticos”, en el sentido de proyectos potencialmente definidores o caracterizadores de la zona en un futuro (www.consorciplatjadepalma.com).

4. ANÁLISIS DE LA AGENDA DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CONSORCI DE LA PLATJA DE PALMA Y SU IMPACTO SOBRE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

La mayoría de las políticas públicas para la revalorización integral de los destinos turísticos maduros están orientadas a la reforma urbanística y turística del destino (Troitiño et al., 2008). Ello tiene consecuencias no sólo sobre el modelo turístico, modelo de negocio, tejido empresarial y los turistas, sino también sobre las condiciones de vida de residentes y trabajadores del lugar (Carbonero, 2001). En cambio, la propuesta del Consorcio constituye un punto de inflexión en cuanto incorpora propuestas de políticas sociales, educativas, formativas y de vivienda, aunque no desde su inicio, como veremos a continuación (CIREM, 2010 a y b; *Consorti Platja de Palma*, 2010b; González, 2010b).

En este apartado se estudian las propuestas de políticas públicas del Consorcio que impactan de manera directa o indirecta sobre la exclusión social o vulnerabilidad de la zona. Se hace referencia a los objetivos manifestados en los estatutos del Consorcio (2005), las *101+1 recomendaciones* de 2006, los informes técnicos de 2009 y, finalmente, las estrategias del Plan de Acción Integral (PAI) de 2010 (*Consorti Platja de Palma*, 2009a, 2009b y 2010b). Del PAI, se estudian concretamente las estrategias 3 “Condiciones de vida y trabajo” (CIREM, 2010b), 4 “Sistema territorial y urbano” (WEST 8, 2010) y 7 “Nueva Gobernanza” (CONSULLUNA, 2010), por ser las que guardan mayor relación con la temática de la vulnerabilidad. Por último, y ligado a la gobernanza y participación ciudadana, se analiza el proceso de conflicto por la propuesta de esponjamientos selectivos en núcleos urbanos del Plan de Reconversión Integral (PRI) (*Consorti Platja de Palma*, 2010a).

En el artículo 3 de los estatutos del Consorcio (Boletín Oficial de las Islas Baleares, BOIB, nº 16, 29-01-2005) se determinan cuáles han de ser sus actuaciones y ninguna de ellas hace referencia directa a políticas sociales o a mitigar la exclusión social como repercusión negativa de la actividad turística en la zona. Los estatutos expresan que el objetivo del Consorcio es el desarrollo turístico de la *Platja de Palma* y que las actuaciones deben estar encaminadas a la ordenación turística y planificación territorial para la mejora de la rentabilidad turística de la zona, mejora del medio urbano y natural, optimización de los recursos y creación y mejora de oferta complementaria (BOIB, nº16, 29-01-2005).

En el año 2006, se hacen públicas las *101+1 recomendaciones* o “Plan Estratégico de Recomendaciones para la Mejora y Embellecimiento de la *Platja de Palma*”, primera propuesta de políticas públicas en el marco del Consorcio para la zona. En esta propuesta, las políticas sociales para combatir la vulnerabilidad estaban poco presentes. La principal medida para combatir la problemática social fruto de la degradación social de la zona turística era la incorporación de educadores sociales o educadores de calle para hacer frente a los problemas de la infancia y la juventud de la *Platja de Palma*. Junto a esta recomendación, había otras dos de las 101+1 recomendaciones bajo el epígrafe social: la construcción de un nuevo centro sanitario y el desarrollo de equipamientos de carácter social (*Consorti Platja de Palma*, 2006). Las 101+1 recomendaciones están muy orientadas a aspectos físicos o de ordenación, como el mismo Consorcio reconoce posteriormente en el Plan de Reconversión Integral (*Consorti Platja de Palma*, 2010c). Una vez analizadas las recomendaciones de carácter urbanístico, podemos determinar que la ordenación urbanística propuesta tiene poco en cuenta los focos de vulnerabilidad social de la zona.

En 2009, el Consorcio publica los *Informes técnicos de las bases para la Revalorización integral de la Platja de Palma* (*Consorti Platja de Palma*, 2009b). Estos informes constituyen un estudio de soporte a la acción del Consorcio e incluyen un informe con directrices o propuestas orientadas a la mejora de las condiciones de vida de los residentes y trabajadores. Dichas directrices o propuestas son formuladas por la Fundació CIREM (*Consorti Platja de Palma*, 2009a y b).

Las principales propuestas que impactan sobre la vulnerabilidad social las encontramos en cinco ámbitos de intervención: el ámbito del empleo, el ámbito de la vivienda y la movilidad; el ámbito de la educación, la cultura y el ocio; el ámbito de la inclusión social; y, por último, el ámbito de la seguridad y el civismo. Entre las medidas o acciones propuestas para implementar estos objetivos encontramos la

elaboración de un plan urbano y de vivienda, políticas para la reducción del fracaso escolar y la mejora de la transición escuela vida activa, el fomento de actividades de educación continua, la promoción de actividades de ocio y extraescolares y el fortalecimiento de las fiestas populares como generador de identidad de los barrios que conforman la *Platja de Palma*. También encontramos medidas para reforzar los mecanismos de integración social de la población vulnerable laboralmente, y medidas para facilitar la instalación inmigratoria de los trabajadores extranjeros. En este último caso, incluye tanto la facilitación del acceso a los servicios públicos como políticas de interculturalidad. La propuesta incluye atención específica al fenómeno de los temporeros y sus problemáticas asociadas. Se trata de un fenómeno habitual y céntrico en las relaciones sociales de producción en los destinos turísticos. Sin embargo, acostumbra a ocupar poco espacio tanto en los análisis académicos como en la agenda de las políticas públicas de los destinos turísticos (Domínguez et al., 2008).

En 2010, las propuestas son reformuladas por la Fundación CIREM e incorporadas por el Consorcio en el Plan de Acción Integral (PAI), a través de la *Estrategia 3 Condiciones de vida y trabajo (Consorti de la Platja de Palma, 2010b; CIREM, 2010b)*. En la adaptación de las propuestas del informe técnico para incorporarse al PAI, la principal ausencia son las políticas de interculturalidad y de apoyo a la población inmigratoria. Por otro lado, la principal modificación es el aumento de las políticas de seguridad y de apoyo a la labor policial.

La *Estrategia 3* se desarrolla con el Programa 3.1 del PAI del Consorcio, consistente en el diseño e implementación de un plan para fortalecer la cohesión social y mejorar la calidad del empleo, y con el Programa 3.2 del PAI, de diseño e implementación de un plan para impulsar la renovación del tejido productivo. Dichos programas se estructuran a través de unas acciones que a su vez se baremarán con unos indicadores (para determinar el cumplimiento de estas acciones).

El Programa 3.1, propuesto por la Fundació CIREM (2010b), tiene como principales acciones fomentar el empleo, la formación, el éxito escolar, la gestión social de la vivienda, la inclusión social y la seguridad (CIREM, 2010b). Primero, en relación al empleo, los objetivos persiguen reducir el impacto de la reconversión del modelo turístico (intentando recolocar el máximo de trabajadores en el caso de cierres de empresas) y reducir la estacionalidad del empleo. Segundo, en cuanto a la formación, el objetivo es preparar a los trabajadores para la adaptación a un nuevo modelo turístico y aumentar la oferta formativa, muy limitada actualmente, en la Playa de Palma. Esta acción cuenta con la creación de un importante centro de formación, con ciclos de formación profesional y planes de

formación para desempleados de la zona. Tercero, en cuanto al abandono escolar, se propone un plan de éxito escolar que se mediría con un índice de rendimiento escolar y un índice de inserción laboral. La vulnerabilidad se ve reforzada por las bajas tasas de éxito escolar, según CIREM (2010b). CIREM (2010b) apunta que las altas tasas de empleo en esta zona desde los años de boom turístico ha generado unas pautas de comportamiento adaptadas a un modelo de gestión de la mano de obra para el que no se requiere un elevado nivel de educación. También se crearía un plan de formación ocupacional y de empleo para los jóvenes sin titulación. Cuarto, en relación a la vivienda, se persigue terminar con la infravivienda y realojar a las familias implicadas. Ello requeriría un equipo de trabajadores sociales que se ocupará de estas familias. Quinto, en cuanto al plan de inclusión social, consistente en combatir la marginalidad e integrar a los colectivos más vulnerables, se propone colaborar con las administraciones que tienen competencias en servicios sociales. CIREM (2010b) determina que parte de los colectivos vulnerables están relacionados con mercados laborales informales y con la existencia de actividades ilegales o ilícitas. Sexto, en cuanto a la seguridad, se pretende la creación de un observatorio, la creación de un grupo de trabajo técnico policial y medidas de apoyo a la labor policial. Por último, el Programa 3.2, de dinamización del tejido productivo, está orientado al comercio y a las pequeñas y medianas empresas y no contempla medidas para la población vulnerable.

La Estrategia 3 de condiciones de vida y trabajo define una serie de hitos que son representativos de las principales líneas de la estrategia. Estos son la consecución de un protocolo de empleo, un centro de formación de excelencia, un observatorio de seguridad, la entrega de viviendas nuevas, la entrega de becas de formación, una campaña cívica, una “Fiesta Mayor” de la Playa de Palma y un premio al mejor emprendedor. Las tres primeras medidas están planificadas para antes de 2013, el resto están en la agenda para ser implementadas progresivamente antes de 2020.

Cabe destacar que el análisis y las propuestas de CIREM (2010b) constituyen la estrategia más explícitamente social (acotado en las condiciones de vida de los residentes y trabajadores) del PAI. Además, dichas propuestas constituyen la principal información sobre políticas sociales, vinculadas al proyecto de revalorización integral de la Playa de Palma que promueve el consorcio, que hagan referencia a la vulnerabilidad o exclusión social de las zonas turísticas maduras. En cualquier caso, las propuestas de acción incluidas en el documento encuentran de momento un eco relativo en la agenda y los presupuestos del Consorcio: en los contratos adjudicados sólo aparece el contrato para la definición y diseño

de la Estrategia 3, no encontramos ningún contrato adjudicado que implique la implementación de las acciones propuestas por la estrategia (*Consorci Platja de Palma*, 2010d). Además, la Fundació CIREM (2010b) expone que los aspectos que recogen los programas de la Estrategia 3 son en su mayoría competencia de las administraciones locales, insular o autonómica, ello comporta la necesidad de establecer lazos de cooperación interinstitucional, que conllevan a su vez la ralentización de la puesta en marcha de las propuestas.

La segunda estrategia del Plan de Acción Integral que tiene una repercusión decisiva en la vulnerabilidad social es la *Estrategia 4 Sistema territorial y urbano*. En este sentido, la vivienda en las zonas turísticas es uno de los principales focos de vulnerabilidad social (González, 2010a). De acuerdo con Carbonero et al. (2001), los antiguos apartamentos turísticos, cuando se degradan, se convierten progresivamente en viviendas semipermanentes de la población trabajadora de hotelería y de la construcción, acogiendo también las últimas olas inmigratorias. La reducida dimensión de las viviendas (construidas para otros usos) favorece el hacinamiento, y las características de su construcción comportan deficiencias en los aislamientos y las infraestructuras. Si a estas características se le añade un grave proceso de degradación, el resultado es entonces un verdadero *chabolismo vertical*, según Carbonero et al. (2001).

Dentro de la Estrategia 4, el Programa 4.5 del Plan de Acción Integral contempla el diseño e implementación del parque turístico y residencial edificado, como una medida que no sólo comporta la revalorización integral del espacio, sino que también fortalezca la cohesión social (WEST 8, 2010). En cuanto a la implementación del Programa 4.5, en el apartado de contrataciones de la página web del Consorcio constan 9 anteproyectos adjudicados de rehabilitación sostenible de distintas manzanas o bloques de viviendas en diferentes áreas de la *Platja de Palma* (Can Pastilla, Arenal de Palma y Arenal de Lluçmajor) (*Consorci Platja de Palma*, 2010d).

La tercera estrategia del Plan de Acción Integral muy ligada a los aspectos sociales es la *Estrategia 7 de Nueva gobernanza* (CONSULLUNA, 2010). Esta estrategia está vinculada a unos ejes de participación y de comunicación ciudadana. El eje de participación se acota en una serie de talleres desarrollados por los técnicos del Consorcio con cada uno de los distintos grupos de interés de la zona: representantes de los comerciantes, de los empresarios hoteleros y asociaciones de vecinos, entre otros. En concreto, hay talleres temáticos y talleres territoriales (por barrios). También hay que destacar la existencia de comisiones de seguimiento sobre la ejecución de las inversiones y las obras. En estas comisiones de seguimiento encontramos

representantes de las entidades cívicas y empresariales de las distintas zonas de la Playa de Palma. El eje de comunicación ciudadana, muy ligado al anterior, se implementa a través de información en la página web, boletines o *newsletters* y reuniones informativas (CONSULLUNA, 2010). El análisis de las distintas medidas de la política participativa nos lleva a determinar que son principalmente medidas comunicativas y en parte legitimadoras del proceso.

En cuanto a la participación, el principal escenario de conflicto ha sido la protesta ciudadana que tuvo otra propuesta de política pública del Consorcio, el Plan de Reconversión Integral (PRI) (*Consorti Platja de Palma*, 2010a), diferente del Plan de Acción Integral (PAI) (*Consorti Platja de Palma*, 2010b), y orientado a la ordenación urbanística. El PRI contenía una propuesta de esponjamiento selectivo de núcleos urbanos, con la construcción de un paseo en la zona de Can Pastilla o un bulevard en la zona de La Ribera (*Consorti Platja de Palma*, 2010a). La propuesta contemplaba expropiaciones de viviendas de particulares. Esto comportó una reacción vecinal que consistió en movilizaciones y la presentación de 1335 alegaciones al PRI (*Última Hora*, 15/11/2011). Finalmente, la Junta Rectora del Consorcio aprobó suspender el Plan de Reconversión Integral (*Consorti Platja de Palma*, 2010c).

5. CONCLUSIONES

Los planes de reconversión de los destinos turísticos maduros deben incluir en el centro de su actuación los aspectos o implicaciones sociales derivadas del modelo de política urbanística o turística que impulsan (González, 2010a). Además, una acción urbanística y turística exclusivamente orientada a las demandas del sector empresarial y del mercado turístico posiblemente profundicen las desigualdades y degradación social del modelo de desarrollo hotelero fordista presente en la zonas turísticas (González, 2010a). El análisis de la propuesta de políticas públicas para la *Platja de Palma* se ha acotado a aquellos aspectos que impactan decisivamente sobre la vulnerabilidad social, como son las propuestas para una mejor calidad de vida de los residentes y trabajadores, la mejora del entorno urbano y las propuestas de gobernanza y participación.

La vulnerabilidad social de los espacios turísticos como la *Platja de Palma* presenta de entrada escasa visibilidad (Carbonero, 2001). Ello se debe sobre todo a, primero, las características de este espacio, altamente productivo y dinámico, con redes de relación comunitaria débiles y movilidad de la población elevada; y, segundo, el hecho que se trate de un espacio de producción dónde los hoteles, la playa, los comercios y los restaurantes son la marca, que todo el

mundo identifica o recuerda de estas zona (Carbonero, 2001; González, 2010a).

Las Estrategias del Plan de Acción Integral (PAI) del Consorcio incorporan políticas sociales, concretamente las Estrategias 3 (Condiciones de vida y empleo de residentes y trabajadores), 4 (Mejora del entorno urbano) y 7 (Nueva gobernanza). En este artículo se ha evaluado la propuesta de política pública a través del análisis documental. Las estrategias o propuestas evaluadas del PAI se encuentran en el estadio de la definición y diseño. Es necesario hacer el seguimiento de estas estrategias para conocer y evaluar su posterior implementación. Sólo algunas de ellas se encuentran en el inicio de la implementación, es parcialmente el caso de la estrategia 4 de mejora del entorno urbano y de la 7 o estrategia participativa (Nueva gobernanza). La estrategia 3 relativa a las condiciones de vida no ha sido de momento implementada, pero está calendarizada a lo largo de la década de 2020 (*Consorti Platja de Palma*, 2010b). Por otro lado, y relacionado también con la participación ciudadana, otra actuación del Consorcio, el Plan de Reconversión Integral (PRI), tuvo que ser retirado por la oposición vecinal a las acciones orientadas al esponjamiento selectivo de núcleos urbanos (*Consorti Platja de Palma*, 2010c). Para futuras actuaciones urbanísticas o de ordenación territorial, se tendrán que afinar los instrumentos de participación e incorporar las propuestas de la estrategia de nueva gobernanza. Todo ello tiene como objetivo evitar escenarios de conflicto y obtener mayores consensos para la acción del Consorcio en la zona.

Por último, el Consorcio aglutina las competencias urbanísticas de las distintas instituciones implicadas, en concreto, las del Consell de Mallorca y los ayuntamientos. En cambio, los planes de inclusión social y las políticas de servicios sociales son competencia de los ayuntamientos. El Consorcio, a través del Plan de Acción Integral, se propone cooperar con estas competencias (*Consorti Platja de Palma*, 2010b). Ello le permitirá disponer de una acción más holística e integral de la problemática de un destino maduro, incluyendo aspectos intrínsecos a las características del destino como es la vulnerabilidad social.

BIBLIOGRAFÍA

- AGARWAL, S. (2002): "Restructuring seaside tourism. The resort lifecycle" *Annals of Tourism Research*, 29 (1), págs. 25-55.
- AGARWAL, S. Y BRUNT, P. (2005): "Social exclusion in English seaside resorts" *Tourism Management*, 27 (4), págs. 654-670.

- AMER FERNÁNDEZ, J. (2009) “Los debates sobre la percepción social del turismo en Baleares”. *Nimbus*, 23-24, págs. 5-24.
- BARKE, M. Y TOWNER, J. (2004): “Learning from experience?” en *Coastal mass tourism: diversification and sustainable development in Southern Europe*. BRAMWELL, B. (coord.), págs. 157-175.
- BLÁZQUEZ SALOM, M. Y MURRAY MAS, I. (2009): “Diners, poder i territori de ‘marca balear’”. Documento Fundació Emili Darder. Accesible en: http://www.fundacioemilidarder.cat/documentos/D_23.pdf (último acceso 9 de mayo de 2011).
- BUTLER R.W. (1980): “The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for the management of resources”, *Canadian Geographer*, 24: 1, págs. 5-12.
- BUTLER R.W. (2006): *The Tourism Area Life Cycle. Volume 1: Applications and Modifications*. Clevedon, Channel View Books.
- CARBONERO GAMUNDÍ, M.A. (2001): “Vulnerabilitat a les àrees turístiques”, ponencia en I Simposio sobre Sociología del Turismo. Palma, Universitat Illes Balears i Associació de Sociologia de les Illes Balears. Ponencia inédita.
- CARBONERO GAMUNDÍ ET AL. (2001): *L’espai social de l’exclusió a les Balears. Una proposta d’àrees d’atenció preferent*. Palma, Sa Nostra.
- CASTEL, R. (1995): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”. *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura* (21).
- CIREM (2010a): “Calidad de vida para la ciudadanía de Platja de Palma como vector de éxito” en *ConSORCI Platja de Palma, Platja de Palma. Un reto de futuro, una oportunidad única, un sueño realizable*. Accesible en http://consorci.simse.net/attachments/068_REPTE.pdf (último acceso 7 de mayo de 2011).
- CIREM (2010b): *Estrategia 3 Mejorar las condiciones de vida y trabajo de residentes y trabajadores*. Accesible en <http://consorci.simse.net/attachments/436 ESTRATEGIA 3.H.pdf> (último acceso 7 de mayo de 2011).
- CONSORCI PLATJA DE PALMA (2006): *Plan Estratégico de Recomendaciones para la mejora y embellecimiento de la Platja de Palma*. Palma, Consorci Platja de Palma.
- CONSORCI PLATJA DE PALMA (2009a): *Platja de Palma. Un reto de futuro, una oportunidad única, un sueño realizable*. Documento accesible en http://consorci.simse.net/attachments/068_REPTE.pdf (último acceso 7 de mayo de 2011).
- CONSORCI PLATJA DE PALMA (2009b): *Informes técnicos de las bases para la Revalorización integral de la Platja*

- de Palma. Documento accesible en http://consorci.simse.net/attachments/070_INFORME.pdf (último acceso 25 de marzo de 2011).
- CONSORCI PLATJA DE PALMA (2010a): Memoria de ordenación. Plan de Reconversión Integral de la Platja de Palma. Aprobación inicial. Accesible en <http://consorci.simse.net/PRI/DOCUMENTO%20DE%20PLANEAMIENTO/PLAN%20DE%20RECONVERSI%C3%93N%20INTEGRAL%20%28PRI%29/TEXTOS/MEMORIA%20DE%20ORDENACI%C3%93N-PRI-Ap%20Ini.pdf> (último acceso 8 de mayo de 2011)
- CONSORCI PLATJA DE PALMA (2010b): La reconversión de la Platja de Palma. Plan de acción integral <http://consorci.simse.net/pdf/PAI/PAI.CAST.pdf> (último acceso 7 de mayo de 2011).
- CONSORCI PLATJA DE PALMA (2010c): La junta rectora aprueba suspender el Pla de Reconversió Integral. Documento accesible en http://consorcioplayadepalma.es/index.php?option=com_content&view=article&id=576:la-junta-rectora-aprova-suspender-el-pla-de-reconversio-integral-de-la-platja-de-palma&catid=69:catala&Itemid=157 (último acceso 8 de mayo de 2011)
- CONSORCI PLATJA DE PALMA (2010d) Contratos adjudicados. Documento accesible en <http://consorcioplayadepalma.es/index.php?Itemid=183> (último acceso 9 de mayo de 2011)
- CONSULLUNA (2010): Estrategia 7. Instrumentar un pacto institucional y social y una nueva “Gobernanza” para el cambio. Documento accesible en <http://consorci.simse.net/attachments/428 ESTRATEGIA 7.D.pdf> (último acceso 7 de mayo de 2011).
- DOMÍNGUEZ ET AL. (2008): “Transformaciones recientes en barrios turísticos maduros. Los casos de Palma de Mallorca y Las Palmas de Gran Canaria, España”. Scripta Nova, vol. XII, 270 (93). Edición online.
- GADESO (2007): Debat ciutadà. Radiografía de la Platja de Palma. Accesible en http://www.gadeso.org/sesiones/gadeso/web/14_revista/ca_10000076.pdf (último acceso 31 de marzo de 2011).
- GARCÍA HERRERA, L.M. (2005): Santa Cruz de Tenerife: la formación de la ciudad marginal. Sta. Cruz de Tenerife, Ediciones Idea.
- HARVEY, D. (1989): Urbanismo y desigualdad social. Madrid, Alianza Editorial.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, y SANTANA TALAVERA, A. (2010) Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias. La Laguna, Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales.

- HOSTELTUR (2006) “La remodelación de la Playa de Palma servirá de referencia para otros destinos nacionales”. Documento accesible en http://www.hosteltur.com/36500_remodelacion-playa-palma-servira-referencia-otros-destinos-nacionales.html (último acceso 8 de mayo de 2011)
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2010a): Rehabilitación de enclaves turísticos degradados en Mallorca. Plan PDP, ¿un proyecto imposible? Panel de expertos Renovestur. Benidorm, 25 de noviembre de 2010. Documento accesible en <http://blogs.ua.es/renovestur/files/2010/11/JM-GonzalezAligerada.pdf> (último acceso 8 de mayo de 2011)
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2010b): “The Real Estate and economic crisis: An opportunity for urban return and rehabilitation policies in Spain” *Sustainability* 2010, 2, págs. 1571-1601
- HUETE NIEVES, R. (2009): Turistas que llegan para quedarse. Alicante, Universitat d’Alacant.
- IMAGINE TOURISM CONSULTING (2009): Diagnòstic turístic de la Platja de Palma. Accesible en http://consorcioplayadepalma.es/attachments/211_Diagnostico%20turistico.pdf (último acceso 7 de mayo de 2011).
- INESE (2009): La Platja de Palma. Pautes per a una reconversió integral i sostenible. Palma, Institut d’Estudis Ecològics.
- IREFREA (2009): Turismo&Violencia en la vida recreativa nocturna. Instituto y Red Europea para el estudio de los factores de riesgo en la infancia y la adolescencia. Accesible en <http://contenido2.irefrea.org> (último acceso 31 de marzo de 2011)
- JIMÉNEZ MARTÍNEZ, A. (2009): Cadenas hoteleras: estrategias y territorio en el Caribe mexicano. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tesis doctoral inédita.
- LANFANT, M-F. (1995): “International Tourism, internationalisation and the challenge of identity” en *International tourism: Identity and change*. LANFANT ET AL. Londres, Sage.
- MANTECÓN TERÁN, A. (2008): La experiencia del turismo. Barcelona, Icaria.
- MATHIESON, A. y WALL, G. (1982): *Tourism: economic, physical and social impacts*. Harlow, Longman.
- MATHIESON, A. y WALL, G. (1990): *Turismo: repercusiones económicas, físicas y sociales*. México D.F., Trillas.
- MAZÓN MARTÍNEZ, T. (2000) *Sociología del turismo*. Madrid, Fundación Ramón Areces.

- NAVARRO JURADO, E. (2010): “Reconversión de los espacios turísticos en el Mediterráneo español: El caso de la Costa del Sol occidental” en *Reconversió integral dels espais turístics*. Institut d’Estudis Ecològics. Palma, Conselleria de Medi Ambient (libro CD).
- O’REILLY, K. (2000) *The British on the Costa del Sol*. London, Routledge.
- PICORNELL BAUZÀ, C. (1989) *Turisme i territori a les Illes Balears*. Tesis doctoral inédita. Universitat Illes Balears.
- PICORNELL CLADERA, M. (2008): “Los destinos maduros. Divergencia conceptual en la calidad y la competitividad entre el turismo y las actividades económicas del turismo: la Platja de Palma como ejemplo” en *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones?*. TROITIÑO VINUESA ET AL. (eds.), págs. 627-652.
- PICORNELL CLADERA, M. y RAMIS CIRER, C. (2010): “Reconversió integral dels espais turístics. El cas de la Platja de Palma” en *Reconversió integral dels espais turístics*. Institut d’Estudis Ecològics. Palma, Conselleria de Medi Ambient (libro CD)
- QUIVY, R., V.CAMPENHOUDT, L. (1997): *Manual de recerca en ciències socials*. Barcelona, Herder.
- RULLAN SALAMANCA, O. (2008) “Reconversión y crecimiento de las zonas turísticas” en *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones?*. TROITIÑO VINUESA ET AL. (eds.), págs. 587-626.
- SALVÀ TOMÁS, P. (2003) “La inmigración en Baleares” en *Perspectivas de la inmigración en España*. AUBARELL, G. (dir.), págs. 129-154.
- SBERT BARCELÓ, T. (2002): *Una evolución turística. Historia de la Playa de Palma*. Palma, Asociación Hotelera de la Playa de Palma.
- SMITH, N. (2000): *Globalización: Transformaciones urbanas, precarización social y discriminación de género*. La Laguna, Nueva Gráfica.
- SUBIRATS HUMET, J. (1989): *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- SUBIRATS HUMET, J. Y GOMÀ CARMONA, R. (2002): “Evaluación de políticas públicas” en *Planificación y evaluación de las políticas de información*. VV.AA. Barcelona, Materials UOC.
- SUBIRATS HUMET, J. (dir) (2006): *¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social? IV Seminario de Investigación en Ciencia Política UAM Madrid*.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. ET AL. (2008): *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones?* Cuenca, Universidad de Castilla La Mancha.

- ÚLTIMA HORA (15/11/2010) “El Plan de Reconversión Integral se retira y es sustituido por el Plan de Acción Integral” Accesible en <http://ultimahora.es/mallorca/noticia/noticias/local/suspension-de-la-tramitacion-del-plan-de-reforma-de-la-platja-de-palma.html> (último acceso 9 de mayo de 2011).
- WALL, G. y MATHIESON, A. (2006): *Tourism. Change, impacts and opportunities*. Harlow, Prentice books.
- WEST 8 (2010): Estrategia 4. Revalorizar integralmente el sistema territorial y urbano con criterios de sostenibilidad. Documento accesible en <http://consorci.simse.net/attachments/433 ESTRATEGIA 4.E.pdf> (último acceso 7 de mayo de 2011).