

EL TURISMO COMO MOTOR DE DESARROLLO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y ANDALUZA

V Jornadas de Economía Española y Andaluza

Facultad de CC. Económicas y Empresariales (Universidad de Sevilla).

Sevilla, Abril 2002

Eva M^a. Buitrago Esquinas

Departamento de Economía Aplicada III

1. CONCEPTUALIZACIÓN, ORIGEN E IMPORTANCIA DEL TURISMO.

El turismo incluye actividades que van, desde la práctica de aventuras a la estancia en balnearios, pasando por la visita a museos y monumentos, la asistencia a congresos o el disfrute del sol y la playa; lo realizan jóvenes y mayores, eligen para alojarse desde hoteles de todas las categorías hasta el camping o el albergue y, consumen, desde productos típicamente turísticos (agencia de viaje, hotel, etc.) hasta productos de uso común (carreteras, restaurantes, bares, supermercados, etc.). Por todo ello, podemos afirmar que el turismo es una *actividad humana* (desarrollada por y para el hombre) muy *compleja y heterogénea*. A pesar de estar incluido dentro del sector servicios, el turismo tiene un marcado *carácter multisectorial* al incluir actividades de muy diversa naturaleza. Por este motivo es difícil definirlo en función de los productos y servicios generados, como se hace en el caso de otros sectores o actividades económicas¹, y hay que optar por hacerlo por el lado de la demanda: más que un sector es una *combinación de bienes y servicios que se le suministran a los viajeros*. Lo que identifica al turismo no es la naturaleza del producto ofrecido, sino las características de

¹La mayor parte de los sectores productivos se definen por el lado de la oferta; en este sentido, el sector automovilístico se define como tal por el producto ofrecido: el automóvil. El turismo, por el contrario, es un tipo de *demanda* que afecta a distintos sectores (hostelería, restauración, transportes, alimentación, etc.) que, a su vez, tienen componentes turísticos y no turísticos en su demanda. Como hemos señalado, las carreteras, los puertos, aeropuertos, restaurantes, cafeterías, supermercados, etc. son usados tanto por

sus consumidores. En este sentido, en la Conferencia Internacional sobre las Estadísticas de los Viajes y del Turismo (Ottawa, junio de 1991) se acuerda la siguiente definición:

"El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos" (Organización Mundial de Turismo, 1991).

De este modo, el turismo se caracteriza por:

- a. Incluir un conjunto de actividades (actividad multisectorial).
- b. Que realizan las personas (actividad humana).
- c. Durante sus estancias fuera de su residencia habitual (debe existir un desplazamiento).
- d. Por diversos motivos (el motivo del viaje no sirve como criterio delimitador del turismo. El turismo no sólo incluye los viajes de ocio).

El turismo tal y como lo conocemos hoy día, es bastante reciente en el tiempo. Los primeros desplazamientos turísticos se realizaron por motivos religiosos: peregrinaje. El turismo moderno nace en Europa, en el S. XVIII, de la mano de la aristocracia inglesa, que practica el "tour"² atraída por el conocimiento de recursos histórico-culturales para incrementar su cultura. En este siglo también comienza su aparición el turismo de montaña, creándose la primera estación en Francia. La invención del ferrocarril en el S. XIX provocó la expansión de las zonas turísticas y de la demanda ya que, al abaratarse los costes de transporte, amplían las posibilidades de viaje a la burguesía. En estas fechas los flujos turísticos seguían una línea contraria a la existente en la actualidad: se dirigían al mar en invierno y a la montaña en verano, puesto que la moda era la palidez. Es durante este siglo cuando surge el turismo termal, siendo España uno de los lugares escogidos para realizarlo. La democratización del turismo no se producirá hasta bien entrado el siglo XX, cuando los avances técnicos

motivos turísticos como por otros no vinculados a esta actividad; por lo que se hace muy difícil su medición.

(avión, autopistas, generalización del uso del automóvil, etc.), los avances sociales (mejoras en las condiciones de trabajo y el consiguiente incremento del tiempo de ocio) y los incrementos de renta en los países industrializados permitan la generalización de la demanda. A partir de entonces pasa de ser un bien de lujo a presentar los rasgos de un bien de primera necesidad para amplios sectores de la población, manifestando una demanda creciente y una resistencia a la baja en su consumo a partir de ciertos niveles de renta (fundamentalmente, clases media y alta de los países industrializados).

En España el "boom" turístico comienza en los años 50, cuando, después de la Guerra Civil y de un largo periodo de autarquía posterior, comienza un proceso de apertura al exterior que permite la entrada de ese gran flujo de visitantes que se había generado en Europa y Estados Unidos como consecuencia de los factores anteriormente expuestos. Desde entonces, España ha sido uno de los destinos preferidos por la demanda turística internacional. Ésta ha seguido una tendencia continuamente creciente hasta la actualidad, con la única excepción de los últimos años de la década de los ochenta y primeros de los noventa, en los que el sector vivió una grave crisis al agotarse el modelo que había existido hasta ese momento.

La Organización Mundial de Turismo estima que durante el año 2000 se han realizado un total de 698 millones de llegadas por turismo internacional, de las que España recibió el 7,1%, lo que nos sitúa en el segundo puesto en el ranking mundial tras Francia. En lo referente a los ingresos que dejan estos turistas, España también ocupa el segundo puesto tras Estados Unidos³. Según el Instituto de Estudios Turísticos⁴ en el año 2000 llegaron a España 74,4 millones de visitantes procedentes del extranjero, y según la Balanza de Pagos, los ingresos por turismo y viajes en 1999 fueron de 5.085,1 millones de pesetas y el saldo de esta partida de 4.216,3, lo que ha permitido una cobertura del déficit comercial del 92,7%. Por otro lado, los españoles⁵ realizaron 118,9

²Se cree que es de este término del que proceden las palabras turismo y turista.

³ Esto no siempre ha sido así, ya que el gasto medio por turista en España se ha mantenido durante décadas muy por debajo de la media mundial; por ello, tradicionalmente hemos ocupado el cuarto puesto tras Estados Unidos, Italia, y Francia.

⁴ Instituto de Estudios Turísticos, *Movimientos Turísticos en Fronteras (FONTUR)*, IET, Madrid, 2000.

⁵ Instituto de Estudios Turísticos, *Movimientos Turísticos de los españoles (FAMILITUR)*, IET, Madrid, 2000.

millones de viajes durante 1999, de los que tan sólo el 8% eligió como destino el extranjero. Dada la reducida relevancia del turismo emisor español (no superamos el vigésimo puesto del ranking mundial) nos centraremos en el estudio del *turismo receptor*. Todos estos datos nos llevan a afirmar que el turismo es una de las actividades más importantes de la economía española. En este sentido, cabe destacar que supone más del 11% del PIB y generó, en el año 2000, 1.414.815 puestos de trabajo (el 9,3 de los ocupados en España).

Los motivos que han servido de atracción hacia España son muy diversos y han ido cambiando en el tiempo. No obstante, podemos destacar como principales *rentas de situación*:

a. El carácter peninsular e insular del territorio español nos permite contar con una *franja litoral* muy extensa y de gran calidad. Nuestra costa se divide en 3.974 km. de acantilado y en 2.193 km. de playas, estando la mayor parte de ellas concentradas en Andalucía (37,16% del total), Cataluña (14,8%) y Canarias (11,26). Éste es uno de los recursos más atractivos que presenta España, siendo junto con el clima, los principales determinantes del turismo de "sol y playa" y del turismo náutico.

b. España posee un relieve enormemente complejo y diverso, lo que origina *condiciones paisajísticas, de fauna y de flora* muy distintas según el territorio considerado. Este recurso ha hecho posible que España cuente con una extensión de superficie protegida de 3,8 millones de Has (un 7,5% de su superficie total), lo cual refleja una elevada potencialidad para el desarrollo de las nuevas tipologías turísticas: turismo rural, agroturismo, turismo verde, turismo cinegético, turismo deportivo, etc.

c. Un *clima* notablemente benigno para la actividad turística, en especial para el turismo de sol y playa, ya que España cuenta con un número de horas de sol muy superior a la mayor parte de los países europeos, nuestros principales emisores. El clima también es un factor determinante para el desarrollo de otras tipologías: como el turismo de salud, turismo rural o el turismo deportivo.

d. Una *situación geográfica* estratégica de gran trascendencia. El que España sea puente de enlace entre Europa y África, en sentido norte-sur, y entre el Atlántico y el Mediterráneo, en sentido oeste-este, ha contribuido a que convivan gran cantidad de culturas y pueblos distintos a lo largo de la historia. Por otro lado, dicha posición no nos sitúa, ni demasiado lejos de nuestro principal emisor de turistas -Europa- como para encarecer excesivamente los costes, ni demasiado cerca para perder su exotismo. Esta relativa cercanía a los centros emisores hay que matizarla en función de los costes de transporte, ya que el mal estado o la inexistencia de la infraestructura necesaria puede suponer un freno para la actividad turística. Esto queda patente al observar el ritmo de desarrollo turístico de regiones como Cataluña y Andalucía, siendo en esta última mucho más lento como resultado del atraso en dotación de infraestructuras que ha tenido hasta principios de los años noventa.

e. Debido a los numerosos pueblos y culturas que han habitado en nuestro territorio a lo largo de la historia, hoy contamos con un importante *legado cultural*: atractivos centros histórico-monumentales, diversidad de recursos gastronómicos y enológicos, numerosas fiestas y manifestaciones folclóricas y religiosas, etc. Todo ello, ofrece enormes posibilidades para el desarrollo del turismo cultural; de hecho, España está integrada en el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

f. Por último, señalar el factor *precios*, que al menos en los primeros años del "boom" turístico, fueron muy competitivos como resultado principalmente del importante diferencial de desarrollo existente entre Europa y España.

Estos factores fueron los que hicieron posible el desarrollo turístico de España en los años sesenta y los que, aún hoy, nos permiten afirmar que estamos ante un país de importantes potencialidades turísticas, ya que aún está lejos de alcanzar el grado óptimo de aprovechamiento de sus recursos. Además de estas rentas de situación existentes desde los primeros momentos del "boom" turístico, hoy contamos con:

g. Una *infraestructura moderna y competitiva* (de calidad) que permite el desarrollo de una gran diversidad de tipologías. En la actualidad, la ventaja competitiva

de los reducidos precios relativos está siendo sustituida por la *diversidad y calidad* de la oferta turística.

2. LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN ESPAÑA: del modelo clásico de “sol y playa barato” al nuevo modelo “diverso y de calidad”.

Como venimos señalando, podemos situar el inicio del “boom” turístico en España a comienzos de la década de los cincuenta (en 1951 se supera el millón de turistas extranjeros). Desde entonces y hasta hoy (en 2000 recibimos 74,4 millones de visitantes procedentes del exterior) la actividad turística ha cambiado notablemente. En estas décadas podemos diferenciar, al menos, dos grandes modelos turísticos (en el cuadro 1. hemos tratado de resumir los aspectos que caracterizan la oferta y la demanda de ambos modelos):

- a. *Modelo clásico de “sol y playa barato”*: desde los años cincuenta hasta finales de los ochenta.
- b. *Nuevo modelo “diverso y de calidad”*: que comienza a consolidarse a partir de la segunda mitad de los noventa.

CUADRO 1. ELEMENTOS DIFERENCIALES ENTRE EL MODELO CLÁSICO Y EL NUEVO MODELO TURÍSTICO.

MODELO TRADICIONAL DE “SOL Y PLAYA BARATO”	NUEVO MODELO “DIVERSO Y DE CALIDAD”
<i>DEMANDA</i>	
Motivaciones: - Sol y playa. - Precios baratos.	Motivaciones: - Sol y playa + otros (rural, deportivo, congresos). - Turista experimentado: > calidad.
Características: -Turismo pasivo. - Turismo masificado.	Características: - Turismo activo. - Turismo individualizado.
Origen: - Fundamentalmente extranjero (Europeo/Británico). Pierden peso.	Origen: - Fundamentalmente nacional (madrileño, catalán). - Distinto por CC.AA.
Destino: - Puntos concretos de 6 CC.AA.: Andalucía, Cataluña, Baleares, Valencia, Madrid y Canarias.	Destino: - Menor concentración.
Estacionalidad: - Muy marcada: Junio-Septiembre.	Estacionalidad: - Decreciente.
Estancia media: - Normalmente larga, unas vacaciones/año.	Estancia media: - Decreciente, fraccionamiento vacaciones.
Gasto medio: -Reducido, turistas renta media-baja.	Gasto medio: - Creciente.
<i>OFERTA</i>	
Alojamiento: - Hoteles/ apartamentos. - Escasa importancia del camping.	Alojamiento: - ↓hoteles, ↑otras tipologías (casas rurales, balnearios, tiempo compartido, etc.).
Complementaria: - Muy escasa (específica = nula).	Complementaria: - Se convierte en elemento diferenciador principal.
Características: - Elemento diferenciador: precios baratos. - Concentrada: espacial/motivacional. - Dependiente Tour Operadores (TO) extranjeros. - Impacto medioambiental. - Deficiencias en recursos humanos.	Características: - Elemento diferenciador: calidad. - Diversa: espacial/motivacional. - < Dependencia TO extranjeros: > TO nacionales y > asociacionismo. - Entorno medioambiental cuidado. - Creciente profesionalización.

Fuente: Elaboración propio

2.1. Modelo clásico.

El modelo clásico se caracterizó por tener una *demanda*⁶ cuya principal y, casi exclusiva, *motivación* para elegir España como destino turístico fue el sol y la playa; lo que nos condujo hacia un sector muy *estacional*⁷ (en 1975, el 62,56% de los viajeros que llegaron a España lo hicieron entre los meses de junio y septiembre). Está formada por *turistas pasivos* (que no buscan realizar ninguna actividad complementaria, únicamente tumbarse al sol), fundamentalmente *extranjeros* (destaca el turismo europeo -con porcentajes superiores al 80% del turismo extranjero durante todo el periodo-, y de entre el turismo europeo, el británico -con porcentajes superiores al 20%-) que visitaron España en *grupos organizados* buscando *precios baratos*⁸. Esta última característica hace que el *gasto medio* del turista en España haya sido muy inferior a la media mundial, por lo que hemos necesitado gran cantidad de turistas para poder obtener los ingresos (divisas) necesarios para cubrir el déficit comercial. Las Comunidades Autónomas donde se concentró la mayor parte de este turismo son: Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Madrid (con más del 70% de los turistas alojados en los establecimientos hoteleros durante todo el periodo analizado); y dentro de ellas, el turismo ha estado muy limitado a determinadas zonas (en Andalucía en la Costa del Sol, en Cataluña en la Costa Brava y Barcelona, etc.).

Con relación a la *oferta*⁹, cabe destacar como *alojamiento* principal el hotel (en 1974 suponía un 55,4% de las plazas oficiales de alojamiento existentes en España). La

⁶Los datos que hemos utilizado para realizar el análisis de la demanda turística proceden de: Instituto Nacional de Estadística, *Movimiento de Viajeros en Establecimientos Hoteleros*, I.N.E., Madrid, varios años.

⁷Esta característica de la demanda constituye uno de los principales problemas del sector turístico, por cuanto supone infrautilizar parte de su capacidad productiva, en unos periodos, originando graves costes laborales y empresariales; y sobreutilizarla en otros, creando problemas derivados de la congestión que se genera.

⁸La mayor parte de nuestra demanda a principios del modelo estuvo formada por turistas de rentas bajas y medias de los países industrializados de nuestro entorno, a los que les salía más económico realizar vacaciones en España que quedarse en sus países de origen.

⁹La oferta turística se compone de: oferta de alojamiento (hoteles, apartamentos, campings, etc.) y oferta complementaria, que a su vez, se divide en: oferta primaria (común a todas las tipologías: agencias de viajes, bares, restaurantes y cafeterías) y oferta específica (propia de cada tipología: palacios de congresos, campos de golf, puertos deportivos, etc.). Los datos que hemos utilizado para realizar el análisis de la oferta turística proceden de: Instituto Nacional de Estadística, *Anuario de Estadísticas de España*, I.N.E., Madrid, varios años.

mayor parte de la oferta hotelera española se creó durante las primeras etapas: entre 1951 y 1975 se crearon 707.151 plazas (el 63,1% de las existentes en la actualidad); correspondiendo la mayor parte a categorías medias-bajas (dos y tres estrellas). Este hecho, unido a la ausencia de reformas realizadas hasta finales de los ochenta, nos conduce a uno de los graves problemas a los que tuvo que enfrentarse el sector a finales de esta década: la obsolescencia de sus instalaciones. Por el contrario, los campings fueron una tipología de alojamiento turístico que se implantó en España más tarde que en otros países. La mayor parte se construyó durante la década de los ochenta, lo que se debió a las implicaciones morales que éste tenía durante la etapa de la dictadura¹⁰. Las plazas de camping se encuentran muy concentradas en dos Comunidades Autónomas: Cataluña y la Comunidad Valenciana, lo que obedece al estado de las comunicaciones terrestres, ya que los viajeros que eligen el camping como lugar de alojamiento, utilizan en su mayoría el automóvil o el ferrocarril como principal medio de transporte. Por ello, los acampamentos tienen una menor representación en las islas y mayor en las provincias del interior; centrándose más en las del norte (por su proximidad a nuestros principales emisores) que en las del sur, donde las comunicaciones han sido muy deficientes hasta prácticamente la década de los noventa.

La *oferta complementaria*, en particular la *específica* (palacios de congresos, campos de golf, puertos deportivos, etc.), tuvo una importancia muy reducida durante el modelo clásico. Esto se debe a que no era demandada por los turistas que visitaron España en este período, ya que éstos se caracterizaban por su gran pasividad, mostrando únicamente interés por disfrutar del "sol y la playa" a precios bajos. Precisamente, ésta es una de las características que más ha evolucionado conforme avanzaba el modelo, convirtiéndose a finales de los ochenta en uno de los rasgos determinantes de la crisis del mismo, al ser fuertemente demandado y no viéndose correspondida dicha demanda con las tendencias de la oferta.

¹⁰ Una parte influyente de la sociedad de la época no veía con buenos ojos la apertura de España al exterior y, menos aún, la entrada masiva de turistas, puesto que podían poner en peligro los "valores católicos" de la España tradicional. Este peligro era mucho mayor si los turistas que se atraían eran los que elegían el camping como medio de alojamiento, ya que solían tener mentalidades más liberales. En estos momentos, el camping no sólo era un modo barato de realizar turismo, sino una fórmula alternativa que permitía un mayor contacto con la naturaleza.

Con relación a los aspectos más *cualitativos* de la oferta durante este periodo, cabe destacar:

a. Gran parte de los establecimientos turísticos nacen de la implantación de negocios familiares, por lo que su *dimensión* no es siempre suficiente para garantizar la obtención de economías de escala y racionalizar la producción. Este hecho se agrava por la reducida participación en cadenas hoteleras y las carencias en el asociacionismo. Así, un porcentaje muy elevado de establecimientos funcionan mediante acuerdos con *tour operadores*¹¹, en su mayoría extranjeros, para canalizar la demanda turística hacia sus emplazamientos. Los tour operadores, al comportarse como oligopolios de demanda, obtienen precios muy ventajosos y absorben gran parte de los beneficios potenciales del sector, al reducir la entrada de divisas por turismo y con ello limitar los efectos difusores de esta actividad, quedándose gran parte de ellos en los países de origen.

b. La empresa turística española ha basado su principal atractivo en los bajos precios relativos que ofertaba. A principios del periodo, años sesenta y setenta, la *relación calidad-precio* fue una de las principales motivaciones que impulsaron a la demanda extranjera a pasar sus vacaciones en España; nuestros principales clientes pertenecían a las clases medias-bajas europeas y encontraron en nuestro país todo lo que deseaban a precios más que aceptables. Pero esto, que al principio fue una de nuestras ventajas comparativas más importantes, se fue transformando en uno de nuestros principales problemas durante la crisis de finales de los ochenta al ir incrementándose los precios como consecuencia del acercamiento de España a los niveles de desarrollo europeos y de nuestra inflación diferencial. Ante esta situación, la estrategia de los principales empresarios del sector no fue la de incrementar los niveles de calidad ofrecidos para mantener la relación calidad-precio sino que, por el contrario, los redujeron para poder mantener los precios (en su mayor parte por las presiones que recibieron de los tour operadores extranjeros). Por ello, nuestra oferta comienza a presentar *deficiencias en sus calidades* a partir de la década de los ochenta:

b.1. Las distintas tipologías de establecimientos muestran un elevado grado de *obsolescencia*, al no irse realizando las reformas necesarias en sus instalaciones.

¹¹ Siguiendo a Ramón Tamames y Santiago Gallego, *Diccionario de economía y finanzas*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1994: "con el nombre de tour operador se hace referencia a un sistema integrado de empresas que, bajo un solo centro de decisiones abarca un conglomerado de actividades, consistentes en agencias de viajes, compañías de transporte, acogida hotelera, servicios de esparcimiento, etc".

b.2. Los niveles de *innovación tecnológica* en el sector son *insuficientes* con relación a otros servicios como la banca, los seguros o las comunicaciones.

b.3. También es destacable la inadecuación de la oferta de *recursos humanos* a las necesidades y expectativas de la demanda. Entre las principales carencias encontramos el insuficiente conocimiento de idiomas, las deficiencias de preparación ante la aplicación de nuevas tecnologías y el bajo nivel de reciclaje y formación continuada en la población ocupada. Este hecho está muy relacionado con la fuerte estacionalidad del turismo, que dificulta los contratos estables en el sector. Normalmente los trabajadores han sido profesionales de otras actividades que en los meses estivales complementan sus rentas en el sector turístico.

b.4. En lo referente a los *aspectos medioambientales*, la casi total ausencia de planificación turística hasta la década de los ochenta, ha permitido que primen los intereses económicos de los especuladores inmobiliarios y de los tour operadores extranjeros, lo que ha originado, en muchos casos, agresiones irreversibles sobre nuestro entorno natural.

2.2. Crisis del modelo clásico y aparición del nuevo modelo.

Como venimos señalando, a finales de los ochenta se produjo una *crisis* en el turismo español que se reflejó en una caída de todos los indicadores vinculados a esta actividad (primero se reflejó en los indicadores de turismo extranjero y, posteriormente, en los de turismo nacional). Fundamentalmente, la crisis se produjo por la conjunción de una serie de elementos que habían dejado obsoleto el modelo de crecimiento turístico elegido por España a partir de la década de los cincuenta. Más que variables coyunturales encontramos claros síntomas de *agotamiento de un modelo* y las deficiencias normales en el nacimiento de otro. En este sentido, el turismo que se fue desarrollando en España durante las primeras décadas comienza a madurar.

Lo ocurrido en este sector es totalmente paralelo a la evolución reciente de la economía española en su conjunto¹². En los inicios de la mayor parte de los procesos de

¹²Es muy similar a la especialización de la industria española en demanda débil: muy intensiva en mano de obra y poco en capital y tecnología. Esta rama ha presentado en las últimas décadas graves problemas de competitividad al encarecerse respecto a otros países emergentes (Nuevos Países Industrializados de

crecimiento se elige un modelo cuantitativo, que ofrece productos poco elaborados, altamente consumidores de recursos naturales y con el único elemento diferenciador de los bajos precios. Es un modelo que permite rápidas tasas de crecimiento, pero que está muy alejado de los parámetros de desarrollo sostenible que hoy son demandados por las sociedades avanzadas, al producir graves impactos ambientales y socioculturales y ser muy sensibles a las variaciones de los competidores. Estos planteamientos alcanzan su límite a finales de los ochenta, cuando los cambios en la demanda turística (estamos ante un turista más independiente, con motivaciones diversas, más activo, al que no le importa gastarse más si encuentra satisfechas sus demandas, más preocupado por los factores ambientales y la autenticidad cultural) nos obligan a buscar un nuevo modelo de desarrollo, que responda a las necesidades de un país moderno y avanzado.

Aunque el agotamiento del modelo tradicional haya sido el principal factor explicativo de la crisis de la actividad turística, también han influido otras variables de carácter exógeno, entre las que podemos destacar: la crisis económica mundial de principios de los noventa, la apreciación de la peseta tras su incorporación al Sistema Monetario Europeo, la inflación diferencial con Europa y la aparición de nuevos competidores que ofrecían los mismos atractivos que España a precios inferiores (Turquía, Egipto, Túnez, Yugoslavia, etc.).

Durante la segunda mitad de los noventa la actividad turística española comienza su recuperación: entre 1995 y 2000 el número de turistas extranjeros que visita España se incrementa en 13 millones, lo que supone una media interanual de crecimiento del 7,6% y los ingresos por este concepto en la Balanza de Pagos crecen a una media del 12,5%. Como analizaremos en la pregunta siguiente, el factor determinante para la recuperación del sector ha sido el impulso que, desde la administración pública y el sector privado, se ha dado a este nuevo modelo al adaptar la oferta existente a las crecientes exigencias de la demanda. No obstante, también se produjeron una serie de factores exógenos al turismo que impulsaron y aceleraron la recuperación: el crecimiento de la economía mundial y española a partir de 1994, las devaluaciones de la

Asia, entre otros) y no ofrecer a cambio elementos diferenciadores del producto (diseño, calidad, respeto ambiental, etc.).

peseta ocurridas desde 1992 a 1995 y los problemas que surgieron en los nuevos destinos competidores durante la década de los noventa (guerra en los Balcanes, integrismo islámico en los países del norte de África, etc.).

2.3. Nuevo modelo.

De este modo, en la segunda mitad de los noventa en España se habían superado la mayor parte de las deficiencias del modelo clásico y se comenzaba a consolidar el nuevo modelo turístico. Este nuevo modelo de desarrollo turístico se caracteriza porque en él priman los aspectos cualitativos sobre los puramente cuantitativos (al contrario que en el anterior). Se podría definir como un MODELO DIVERSO y de CALIDAD.

La *demanda*¹³ (que ha sido la verdadera impulsora del cambio) está formada mayoritariamente por turistas que, aunque se siguen sintiendo atraídos por el sol y la playa, no buscan de modo exclusivo este recurso. Así, podemos observar una creciente demanda de turismo rural, deportivo, cultural, de congresos, etc. Encontramos un turista con experiencia en viajes anteriores al que no le importa pagar algo más si ve satisfechas todas sus expectativas. Requieren: servicios de calidad (en la oferta de alojamientos, complementaria y en los niveles de dotación de servicios públicos e infraestructuras), entornos ambientales cuidados, autenticidad cultural, actividades diversas para realizar durante sus estancias y destinos poco masificados. En definitiva, viajes más flexibles y personales que se adapten a las necesidades de cada cliente. Todo ello conduce a que el *gasto medio* del turista se incremente.

Los *destinos* se diversifican y, aunque siguen destacando las seis Comunidades turísticas del modelo clásico, dentro de ellas, la concentración en determinadas áreas se reduce y emergen con fuerza otras regiones (Asturias, Cantabria y Galicia, entre otras). Esta mayor dispersión de motivaciones, junto con la creciente flexibilidad en la organización de los trabajos y la potenciación del turismo de la tercera edad, permite reducir de forma notable la *estacionalidad* (si en 1975 el 62,56% de los viajeros

entrados en España lo hicieron entre junio y septiembre, en 2000 este porcentaje se reduce al 47,11%). El concepto de vacaciones ha ido cambiando hacia un mayor fraccionamiento de las mismas: al periodo más largo del verano (en el que se realizan viajes de larga distancia) se le unen puentes, fines de semana, Semana Santa, y otras fiestas repartidas a lo largo del año (se escogen destinos cercanos). Ello conduce a una *estancia media* más corta: de 4,49 días en 1970 a 3,9 días en 1999 (5,6 días los extranjeros y 2,5 los nacionales).

Finalmente, señalar que el turismo de *origen* nacional continúa representando porcentajes mayores que el de origen extranjero, tanto en número (en 2000, el 53% de los turistas alojados en establecimientos hoteleros eran españoles¹⁴) como en gastos realizados (de los 9.011.441 millones de pesetas de producción turística de 1992, 5.121.078 fueron generados por demanda turística de residentes- el 56,8%- y 3.890.363 por no residentes, según los datos de las tablas input-output del turismo de 1992). Y esto sucede así, a pesar de que se le dedicó bastante menos atención al turismo nacional que al extranjero durante el modelo clásico.

La *oferta*¹⁵, en todos sus componentes, comienza a responder a esta nueva demanda al considerar como elementos diferenciadores y fuentes de ventajas competitivas aspectos menos vinculados a los precios. La oferta *complementaria*, en especial la específica, se convierte en el elemento clave ya que las nuevas tipologías necesitan de ella (puertos deportivos, palacios de congresos, parques temáticos, guías de la naturaleza, monitores para distintos deportes, paseos a caballo, etc.). En relación con los *alojamientos*, el hotel pierde peso en favor de otras tipologías, tanto de las tradicionales (apartamento/camping) como de nuevas formas (casas rurales, cabañas, balnearios, etc.). En este sentido, en 1974 el 55,45% de las plazas de los alojamientos

¹³Los datos que hemos utilizado proceden de: la Encuesta de Ocupación Hotelera elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, FRONTUR y FAMILITUR elaborados por el Instituto de Estudios Turísticos.

¹⁴Este dato infravalora los viajes de los españoles, ya que la proporción que se aloja en establecimientos hoteleros (22% en 1999) es muy inferior a la proporción de extranjeros que elige esta tipología (58,8% en 1999). Por ello, completaremos esta información con la de entrada de viajeros procedentes del extranjero: 72.060.291 en el año 1999 (el 37,7%), y la de viajes de los españoles 118.951.200 en 1999 (el 62,3%).

¹⁵Los datos que hemos utilizado para el análisis de la oferta nos han sido facilitados por el Instituto de Estudios Turísticos.

tradicionales correspondían a hoteles y el 16,72% a campings; en 1999, los hoteles únicamente representan el 47,28% de esta oferta y los campings el 27,92%.

En general, toda la oferta del nuevo modelo se *caracteriza* por: su mayor diversidad (se ofrece una amplia gama de actividades a realizar y de tipologías donde alojarse), su menor concentración espacial y motivacional y la mayor calidad existente (tanto en el servicio e infraestructuras como en el medio ambiente). Esta mayor calidad ofrecida es consecuencia de la mejora en la formación de trabajadores, empresarios y técnicos de la administración y de la mayor capacidad de éstos para asimilar las nuevas tecnologías e innovaciones. El nuevo modelo presenta menos dependencia de los tour operadores extranjeros a la hora de organizar los viajes. Se incrementa la participación en cadenas hoteleras (en especial las nacionales) y el asociacionismo empresarial (tanto en oferta de alojamientos como complementaria). Todo ello permite una comercialización y distribución más acorde con las necesidades reales del sector.

En definitiva, la nueva oferta responde más al concepto de *producto global* (en el que se incluyen todos los elementos que inciden en la satisfacción del cliente) que al mero alojamiento. En este sentido, estamos ante un modelo formado por un amplio mosaico de *tipologías* de calidad dirigidas a un mercado muy segmentado y, por lo tanto, muy diversas. Esta diversidad no hace referencia únicamente a las diferencias existentes entre las tipologías, sino también a la creciente oferta de actividades que pueden desarrollarse dentro de cada una de ellas.

3. LA POLÍTICA TURÍSTICA.

Política Turística es una rama joven de la política económica general y podemos definirla como:

La intervención deliberada de las autoridades en la actividad turística sobre la base de unos fines y objetivos establecidos por éstas, utilizando para ello los instrumentos más adecuados.

Es una política sectorial puesto que está formada por un conjunto de políticas instrumentales (monetaria, fiscal, de rentas, etc.) que actúan simultáneamente sobre la actividad turística. A pesar de ello, es notablemente más compleja que otras políticas sectoriales que hacen referencia a la producción de bienes materiales. Esto es debido a la falta de delimitación del turismo como actividad productiva, ya que incluye una importante y heterogénea cantidad de actividades. Ello nos conduce a que el número de agentes que intervienen en la política turística sea muy superior a los que lo hacen en otras políticas y que, por lo tanto, su coordinación sea más difícil. Participan las administraciones turísticas en sus distintos niveles (central, autonómico y local), otras administraciones públicas no relacionadas directamente con el turismo (Ministerio de Medio Ambiente, de Fomento, etc.) y diversidad de agentes privados (hosteleros, transportistas, agentes de viajes, guías, animadores, etc.).

La intervención del Estado en la actividad turística queda perfectamente justificada por la enorme trascendencia que tiene en nuestro país, tanto a escala económica como social, política, cultural o medioambiental. Por ello, dicha intervención puede orientarse hacia las siguientes funciones:

"- Ordenar y orientar, con el fin de mantener las reglas del mercado para el ejercicio de la actividad turística (por ejemplo, estableciendo una reglamentación de los servicios turísticos).

- Facilitar y estimular el desarrollo de la actividad turística (por ejemplo, elaborando una política de promoción en el exterior o de fomento de inversiones en la planta y oferta turística).

- Financiar y gestionar directamente la actividad turística (por ejemplo creando una planta de alojamiento de carácter público)"¹⁶.

Al igual que lo analizado para la oferta y para la demanda, en la política turística también podemos observar grandes diferencias entre el modelo clásico y el nuevo modelo. De hecho, uno de los motivos de este cambio de modelo ha sido la

¹⁶Bote Gómez, B. y Marchena Gómez, M., "Política Turística", en Pedreño Muñoz, A. (dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, S.A., Madrid, 1996, pag. 296.

transformación sufrida en los planteamientos básicos de la política turística (cuadros 2 y 3).

3.1. La política turística durante el modelo clásico.

La principal característica de la política turística durante este periodo fue la *ausencia de una planificación racional*; podemos afirmar que la expansión del turismo se produjo de forma espontánea tras la apertura de fronteras realizada en las décadas de los cincuenta y sesenta. El periodo de autarquía que vivió la economía española al finalizar la Guerra Civil terminó durante los cincuenta fundamentalmente por la escasez de energía y tecnología que ahogaba nuestras posibilidades de recuperación. Esta apertura contó entre sus “efectos secundarios”¹⁷ con la entrada masiva de turistas. Pero durante esta primera etapa, el turismo, lejos de convertirse en un sector deseado en sí mismo, fue considerado como un “mal menor” que hubo que soportar para obtener las divisas necesarias con las que financiar la energía y tecnología necesarias para industrializar España. En estos momentos los sectores más reaccionarios de la sociedad y la política española consideraban que el turismo extranjero podía suponer una vía de entrada de ideas liberales que atentaría contra la moral, religión y orden público defendidos por el régimen franquista. De hecho, en 1951 se crea el primer Ministerio específico para esta actividad: el Ministerio de Información y Turismo. El motivo de unir los temas de información (propaganda, la radio difusión, la prensa, la televisión, el cine, el teatro y censura) y de turismo fue el responsabilizar al censor del pueblo de esta nueva actividad económica; y con ello, acallar las voces reaccionarias y utilizar la actividad turística como instrumento de propaganda política.

Siguiendo con esta filosofía, en la década de los *sesenta* el objetivo principal de la política económica española, articulada en torno a los Planes de Desarrollo, era lograr las máximas tasas de crecimiento económico: "crecer cuanto más mejor". En

¹⁷ Hablamos de efecto secundario porque la apertura no se realizó con la intención de que pudiera entrar el turismo extranjero.

consonancia con estas líneas generales, la política turística se planteó "*conseguir el máximo de captación de turismo extranjero*"¹⁸, lo importante era maximizar las tasas de crecimiento, olvidando los límites y posibles costes que pudieran derivar de dicha política. En este sentido, los principales rasgos que la caracterizaron fueron: el marcado carácter *centralista* (durante toda la dictadura las competencias en materia turística recayeron sobre la administración central ya que hasta la constitución de 1978 no se construye el Estado de las Autonomías y hasta 1986 no ingresamos en las Comunidades Europeas), el fuerte *intervencionismo*¹⁹ (el régimen dictatorial existente trató de controlar en todo momento la actividad turística) y, en contraposición con esta última característica, la *ausencia de planificación racional*. En resumen, la política turística de esta década fue totalmente insuficiente, centrada únicamente en atraer el mayor número de turistas extranjeros con los atractivos de bajos precios relativos, sol y playa; lo que dio origen a alguno de los más importantes problemas estructurales que tuvo que abordar el sector durante la crisis de finales de los ochenta: concentración estacional, espacial y motivacional, desequilibrios socioculturales y ecológicos, etc. A pesar de ello, sería injusto no reconocer la labor de ordenación que se realizó en esta década y el papel que jugaron algunos empresarios, que estuvieron dispuestos a arriesgar su esfuerzo y dinero con una magnífica visión de futuro.

Los años *setenta* estuvieron marcados por sucesivas crisis que afectaron a todos los aspectos de la vida nacional e internacional²⁰. A pesar de ello, los objetivos fundamentales de la política turística siguieron siendo básicamente cuantitativos: maximizar el número de turistas extranjeros. No obstante, las estrategias de política turística cambian de modo sustancial, aunque por causas ajenas a ella. De un lado, se *reduce el grado de centralismo* por las pérdidas de competencia que sufre la administración central a consecuencia del nuevo modelo de Estado Autonómico que

¹⁸Comisión de Turismo del Primer Plan de Desarrollo, 1964-1967.

¹⁹ Esta política se acompañó de rasgos tan intervencionistas como la reglamentación de alojamientos y el control de precios: la política de precios se planteó como principal objetivo mantener los precios baratos para respetar los deseos de los touroperadores, aún a costa de los intereses del sector.

²⁰ De un lado, crisis energéticas por las subidas del precio del petróleo en 1973 y 1979; de otro, la consiguiente crisis económica mundial; y finalmente la crisis social y política que tuvo lugar en España como consecuencia del cambio de régimen.

recoge la Constitución²¹. Y de otro, *concluye el fuerte intervencionismo* como consecuencia del proceso de liberalización que tiene lugar tras los cambios políticos producidos al terminar la dictadura²². Por ello, esta etapa se caracteriza por la pérdida de competencias de la Administración Central a favor de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y por su incapacidad para definir objetivos estratégicos básicos. Esta situación produjo importantes *problemas de coordinación* ante la inexistencia de mecanismos que permitiesen la colaboración y delimitación de competencias entre los distintos agentes implicados y, ante la incapacidad de la Administración Central de liderar el proceso de fraccionamiento que se venía produciendo desde la aprobación de la Constitución. También fueron destacables los *problemas financieros* al ser transferidas más competencias que fondos.

Como ya hemos analizado, la actividad turística entra en crisis a finales de los *ochenta* como resultado de los cambios que se producen en las tendencias de la demanda y que no son correspondidos por la adaptación de la oferta. Ello dio lugar a todo un conjunto de iniciativas²³ por parte de los agentes económicos (empresarios, profesionales y trabajadores del sector), de las Administraciones Públicas y de los grupos políticos, cuyo objetivo era definir la situación que atravesaba el turismo español, su posición competitiva y las estrategias que deberían seguirse para lograr que la actividad turística se consolidase como uno de los sectores claves de la economía. De entre ellas, cabe destacar el *Libro Blanco del Turismo Español*. Este documento contó con la participación y colaboración de las Administraciones Públicas, los sindicatos y la patronal y se publicó en 1990 por la Secretaría General de Turismo. El objetivo último del Libro Blanco era el de "*efectuar un análisis y diagnóstico del sector turístico español; analizar sus puntos fuertes y débiles, destacar los principales problemas y retos a que se enfrenta y definir las líneas estratégicas de actuación a medio plazo*". De

²¹ En 1977, desaparece el Ministerio de Información y Turismo, pasando las actividades turísticas al Ministerio de Comercio y Turismo (1978) y más tarde al de Transporte, Turismo y Comunicaciones (1981), en el que existe una Secretaría de Estado específica para el turismo. Esta Secretaría vería reducido su rango administrativo en los años siguientes, pasando a Secretaría General en 1983.

²² Un ejemplo de ello es la liberalización de precios hoteleros de 1979, que supuso la ampliación del margen al 25% entre los máximos y los mínimos comunicados.

²³ De entre todas estas iniciativas destacan: el Memorandum sobre el Sector Turístico Español de la Comisión de Turismo de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), los

este modo, supuso el fin de la política turística del modelo clásico y constituyó el origen del cambio de orientación.

En el CUADRO 2 hemos tratado de resumir los rasgos básicos de la política turística durante el modelo clásico, sus objetivos y características.

CUADRO 2. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA TURÍSTICA DURANTE EL MODELO CLÁSICO.

OBJETIVO: “Maximizar el número de turistas extranjeros que entraban en España”
CARACTERÍSTICAS:
* 50/60: Centralismo. Fuerte intervencionismo. Ausencia de planificación racional.
* 70/80: Descentralización y descoordinación. Liberalización.
* <i>Fin 80</i> : Crisis del modelo: búsqueda de nuevas estrategias (elaboración de diagnósticos).

Fuente: Elaboración propia.

3.2. La política turística durante el nuevo modelo.

Todos estos diagnósticos sobre la situación del turismo en España a finales de los ochenta concluyen con la necesidad de un cambio de orientación en la política turística, tanto en sus objetivos como en sus estrategias. Se había constatado el agotamiento de un modelo y la Administración debía impulsar el proceso de transformación.

De este modo, se elaboran los *Planes Marco de Competitividad del Turismo Español* (Plan FUTURES 92-95 y Plan FUTURES 96-99). Estos planes fueron realizados por la Administración Central²⁴ en colaboración con las CC.AA., lo que supuso un nuevo esquema de cooperación entre la Administración Turística del Estado

informes de las Organizaciones Sindicales sobre turismo en España y la situación laboral, la ponencia parlamentaria sobre el sector turístico y, en mayor medida, el Libro Blanco del Turismo Español.

y la Autonómica y, desarrollaron las bases de una interlocución más estrecha con los agentes sociales, dotándolos de un mayor protagonismo²⁵. El ámbito espacial de actuación fue todo el territorio nacional y fueron financiados a través de los presupuestos de las administraciones españolas (General y de las Comunidades Autónomas) y de fondos procedentes de la Unión Europea. El *objetivo* de ambos planes, similar por los buenos resultados del primero, se puede resumir en: “*la maximización de los beneficios económicos, sociales y medio ambientales del turismo*”. Es aquí donde encontramos una de las grandes diferencias con la política anterior que únicamente pretendía maximizar el número de turistas extranjeros. Ahora se persigue maximizar el beneficio económico del turismo; no sólo el número de turistas, sino los ingresos y el empleo que éstos dejan, y no sólo los del turismo extranjero, sino también los del nacional. Por otro lado, es importante compatibilizar la obtención de beneficios económicos con la obtención de beneficios sociales (se pretende aumentar la calidad de vida de todos los agentes involucrados en la actividad turística) y medioambientales (lograr un desarrollo turístico respetuoso con el entorno natural y cultural).

Para conseguir estos objetivos ambos planes se desarrollaron a través de varios *programas*²⁶ centrados en aspectos muy similares y, todos ellos, muy coherentes con las tendencias del nuevo modelo turístico: coordinación interadministrativa y entre el sector público y privado, internacionalización, calidad, modernización e innovación, formación, diversificación y nuevos productos. El FUTURES II es la continuación de la línea comenzada en el FUTURES I, pero trata de corregir algunos puntos débiles que se

²⁴ Entre 1991 y 1993 el Ministerio responsable del sector turístico fue el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; entre 1993 y 1996 el Ministerio de Comercio y Turismo; entre 1996 y 2000 el Ministerio de Economía y Hacienda; y a partir de 2000 el Ministerio de Economía.

²⁵ En la actualidad la cooperación interadministrativa y entre el sector público y el privado se realiza fundamentalmente a través de los siguientes órganos: Conferencia Sectorial de Turismo (órgano de cooperación entre la Administración Central, la Autonómica y Local), la Comisión Interministerial (órgano de cooperación entre los diversos Ministerios que puedan tener repercusión sobre el sector turístico), Consejo Promotor (órgano de cooperación entre el sector público y privado) y Observatorio de Empleo (Foro de debate, análisis y prospectiva del turismo con presencia de todos los agentes implicados).

²⁶ En el FUTURES I a través de: Plan de Coordinación y Cooperación Institucional, Plan de Modernización e Innovación Turística, Plan de Nuevos Productos Turísticos, Plan de Promoción, Marketing y Comercialización y Plan de Excelencia Turística. En el FUTURES II, a través de: FUTURES Coordinación, FUTURES Cooperación e Internacionalización, FUTURES Calidad, FUTURES Formación, FUTURES Tecnificación e Innovación, FUTURES Nuevos productos, FUTURES Destinos Turísticos y FUTURES I+D.

habían detectado: no atomizar tanto los proyectos subvencionados y potenciar más las iniciativas de gran volumen (trata de concentrar las actuaciones por productos o destinos turísticos para lograr una mayor rentabilidad y multiplicar su efecto demostración). Por otro lado, no sólo apoyará la difusión y puesta en marcha de los programas mediante subvenciones, sino que además introduce la asistencia técnica directa al sector por parte de la Administración del Estado.

En 1999 concluyen los Planes Marcos de Competitividad del Turismo Español habiendo cumplido la mayor parte de sus objetivos: se había superado la crisis del sector y se recuperó la posición de liderazgo del turismo español. Por ello, en la actualidad el principal *objetivo* es consolidar dicha posición de liderazgo, para lo cual se establece como *principio estratégico* la CALIDAD. Basándose en este principio estratégico se elabora el *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (PICHTE 2000)²⁷, con una vigencia del 2000 al 2006 (coherente con la vigencia de los programas e iniciativas de la Unión Europea, de modo, que algunas actividades del PICHTE se puedan beneficiar de estos fondos). Así, el PICHTE parte de un análisis de los retos que afronta el sector turístico español, se definen los principios básicos que inspiran el Plan (calidad, carácter integral y rentabilidad²⁸) y se exponen los diez programas en los que se concreta (muy similares a los que se conformaban los FUTURES): calidad de los destinos turísticos, calidad en los productos turísticos, calidad en los sectores empresariales, formación de calidad, desarrollo e innovación tecnológica, internacionalización de la empresa turística, cooperación internacional, información estadística y análisis económico, promoción y apoyo a la comercialización exterior.

En el CUADRO 3 hemos tratado de resumir los aspectos más destacados de la política turística durante el nuevo modelo.

CUADRO 3. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA TURÍSTICA DURANTE EL NUEVO MODELO.

OBJETIVO: “*Maximizar la rentabilidad económica, medioambiental y social del turismo*”

²⁷ El PICHTE 2000 sustituye y da continuidad a los Planes Marco de Competitividad del Turismo Español.

²⁸ Estos principios están unidos al concepto de desarrollo sostenible, lo que implica el paso del tradicional concepto de crecimiento cuantitativo al de crecimiento y cambio cualitativo.

CARACTERÍSTICAS:

- Cooperación sector público y privado.
- Coordinación entre Administraciones Públicas.
- Mejora de la calidad del servicio y medio ambiental:
 - * Profesionalización.
 - * Tecnificación.
- Mejora de la promoción, marketing y comercialización.
- Reconversión de los destinos tradicionales.
- Potenciación nuevas tipologías.
- Dispersión de la actividad turística por todo el territorio nacional.
- Integración del turismo en los planes globales de desarrollo territorial.
- Mejora de las fuentes estadísticas turísticas para ofrecer diagnósticos periódicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los distintos informes que recogen las estrategias de política turística en la década de los noventa (Futuros I y II, y PICTE).

3.3. La política turística de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

A partir de la aprobación de la Constitución de 1978, en España comienza un proceso de cesión de competencias a las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, del que el turismo no queda ajeno. En el artículo 148.1.18, se establece que: "*las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*" y, los respectivos Estatutos de Autonomía concretan y definen dichas competencias. La Administración Central se reserva las decisiones que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma o se consideren de interés general para el Estado. No obstante, han existido numerosos problemas en cuanto a la delimitación de competencias, en especial, en lo referente a promoción exterior. El proceso de descentralización administrativa fue largo y complejo, estando las primeras etapas marcadas por la enorme descoordinación entre Administraciones (en unos casos se produjo duplicidad de funciones y en otros, ausencia) y la falta de fondos para asumir las competencias que iban siendo transferidas.

A finales de los ochenta, como consecuencia de la crisis del modelo tradicional y de la creciente experiencia que se iba adquiriendo en gestión autonómica, las Comunidades Autónomas elaboran unos documentos (en línea con el Libro Blanco del Turismo Español y los Planes Marco de Competitividad) en los que: primero, realizan un diagnóstico de la actividad turística en su territorio y, posteriormente, elaboran planes estratégicos de política económica con los que salir de la situación. Entre ellos

destacan: Llibre Blach del Turisme a Catalunya (1983), Llibre Blach del Turisme a Balears (1987), Libro Blanco del Turismo de la Comunidad Valenciana (1990) y Plan de Desarrollo Integral de Turismo de Andalucía (1993).

En la actualidad, la situación de las Comunidades Autónomas con relación a esta materia está cambiando notablemente, en especial tras la ejecución de los Planes FUTURES que, como hemos analizado, nacen del consenso entre administraciones. En ellos, se recogen programas específicos para mejorar sus relaciones: en el FUTURES de 1992, el Plan de Coordinación y Cooperación Institucional potencia la Conferencia Sectorial de Turismo²⁹; y en el de 1996, el FUTURES Coordinación, recoge la creación del Consejo Promotor de Turismo³⁰. En este sentido, el PICTE 2000 considera la cooperación institucional como uno de sus principios básicos, reforzando todos estos órganos que se habían creado para ello: Conferencia Sectorial de Turismo, Consejo Promotor de Turismo, Comisión Interministerial y Observatorio de Turismo.

Por otra parte, también los *Municipios* disponen de ciertas competencias en materia turística, si bien son mucho más importantes aquellas que sin serlo estrictamente juegan un papel fundamental en el desarrollo de la actividad: urbanismo, limpieza viaria, tratamiento y depuración de aguas residuales, seguridad ciudadana, etc. El municipio, al ser el ente que se enfrenta directamente con el turista, podría ser el nivel más adecuado para la ejecución de la política turística, pero la escasez presupuestaria y de profesionales lo invalidan. La solución podría venir de la cooperación supramunicipal, sin embargo, en nuestro país no existe tradición en acuerdos de este tipo, siendo la competencia entre ellos la tónica general. No obstante, la acción de determinados municipios fue determinante para el desarrollo del turismo en sus primeros momentos al potenciar y canalizar la inversión privada hacia intereses afines al sector. En la actualidad existen numerosos ayuntamientos que, no sólo dinamizan su término municipal, sino que han conseguido organizar mancomunidades que juegan un papel fundamental en la planificación e incentivación de diversas tipologías turísticas en sus comarcas.

²⁹ Órgano de cooperación entre la Administración Central, la Autonómica y la Local.

A modo de conclusión, podemos señalar algunas de las ventajas e inconvenientes de esta descentralización administrativa que se ha ido produciendo en las últimas décadas. Entre las ventajas destaca el acercamiento de las decisiones administrativas a la realidad, lo que: favorece la relación con el sector privado, permite conocer mejor los problemas económicos y sociales de la zona y agiliza las posibles reclamaciones de los turistas. En el lado de los inconvenientes encontramos: la insuficiencia presupuestaria, las carencias de profesionales y la creciente burocratización. No obstante, consideramos que las ventajas de la descentralización superan con mucho a los problemas derivados de ella. En este sentido, siguiendo las tesis de Venancio Bote y Manuel Marchena, consideramos que el ámbito territorial más eficiente para la política turística española es el regional: *"El Estado central debe ser eficaz en la promoción de la marca turística España, que ampara toda una pléyade de opciones regionales o puramente territoriales, y cooperar con las CC.AA. en la coordinación de la regulación y señalización de los establecimientos y productos turísticos para no confundir ni desorientar los flujos de demanda. Pero es en la Comunidad Autónoma, el nivel administrativo donde se debe propiciar la profunda diversidad de los recursos y posibilidades turísticas de España en la autenticidad ambiental y cultural de la oferta; en las políticas de diversificación y complementariedad de productos turísticos; en el seguimiento de la problemática del municipio turístico; en la cualificación de los flujos de demanda; y en la coordinación de la incidencia sectorial de otras políticas en la actividad turística"*³¹.

3.4. La política turística de la Unión Europea.

El Tratado de Roma no hace referencia alguna al turismo, siendo uno de los temas más olvidados en el proceso de construcción europea. No será hasta principios de la década de los ochenta cuando la Comunidad comience a participar más activamente

³⁰Órgano consultivo y foro de debate para la coordinación entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas, los municipios turísticos y el sector privado.

³¹Bote Gómez, B. y Marchena Gómez, M., "Política Turística", en Pedreño Muñoz, A. (dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, S.A., Madrid, 1996, pág 315.

en materia turística³². Este proceso de mayor implicación de la Comunidad en materia turística culmina con la firma del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, febrero 1992) y la inclusión en éste del turismo como actividad en la que la Comunidad debe influir para alcanzar sus fines (Título II, artículo 3.t). Siguiendo esta filosofía, en verano de 1992 se aprueba un Plan de Acciones Comunitarias en favor del Turismo³³ para un periodo de tres años. Su objetivo fue colaborar en la adaptación de las empresas turísticas a la nueva realidad económica marcada por las modificaciones en la demanda. En 1995 se realiza el *Libro Verde sobre el Papel de la Unión en Materia de Turismo*³⁴. El *objetivo* de este documento es estimular y facilitar una reflexión general sobre el papel de la Unión en materia turística, abriendo una amplia consulta a todos los agentes implicados (tanto públicos como privados, en los niveles regional, nacional, europeo e internacional). Las principales recomendaciones que realiza este documento pueden resumirse en: evitar el sobredimensionamiento de la oferta en determinados puntos turísticos tradicionales, crear una imagen común para el turismo europeo, desarrollar la red europea de información, potenciar la movilidad no agresiva en el sector turístico, regular la relación existente entre touroperadores y empresarios de alojamientos, crear un sistema único de control del espacio aéreo europeo, fomentar el turismo en las ciudades históricas y homologar de la formación turística. Basándose en los resultados obtenidos de la consulta a cerca del Libro Verde, la Comisión presenta una propuesta sobre un primer programa plurianual en favor del turismo europeo: "*PHILOXENIA*"(1997-2000)³⁵. La propuesta parte de la constatación de que a finales del decenio el turismo será la mayor industria del mundo y que Europa ha visto erosionada su cuota de mercado en los últimos veinte años. Por ello, respetando el principio de subsidiariedad y, reconociendo que la responsabilidad primaria y la competencia principal en materia de turismo corresponde a los Estados miembros y a

³² En 1983 se produce la primera "Resolución del Parlamento sobre política comunitaria de turismo", en 1984 la resolución del Consejo "Primeras orientaciones para una política comunitaria de turismo", en 1986 se crea un procedimiento de consulta y coordinación en el ámbito turístico, en 1989 se publica un programa de acciones para el Año Europeo del Turismo que se celebraría en 1990.

³³ *Plan de acciones comunitarias en favor del turismo*, Decisión 92/421/CEE de 13.7.92, DO nº L 231 de 13.8.92, pag. 26.

³⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *El papel de la Unión en materia de turismo. Libro Verde de la Comisión*, COM(95) 97 final, Bruselas, 04.04.1995.

³⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *propuesta sobre un primer programa plurianual en favor del turismo europeo: "PHILOXENIA"(1997-2000)*, COM(96) 168 final.

los operadores privados, la Comisión señala que la acción comunitaria puede proporcionar un valor añadido significativo en:

*"La recogida y difusión de la investigación sobre cifras turísticas, gastos, tendencias, volumen de negocios, etc., a escala europea; la provisión de estudios de mercado tales como los referidos a terceros mercados existentes y en expansión, y otros estudios técnicos donde haya una necesidad reconocida a escala europea; la promoción de un entorno legislativo, administrativo y financiero para mejorar el desarrollo del turismo; la consulta y cooperación con los Estados miembros y el sector y asociados con los organismos pertinentes y las Administraciones Públicas; la puesta en marcha de acciones innovadoras específicas que aborden cuestiones técnicas específicas y la producción y difusión de guías de buenas prácticas, fomento de participación en redes y transferencia de conocimientos técnicos"*³⁶.

Como se ha especificado, este programa únicamente fue una propuesta de la Comisión y aún no ha sido puesta en marcha por la oposición de Alemania, Gran Bretaña y Holanda y ante la insuficiencia presupuestaria. Hoy los mayores esfuerzos de la Unión Europea en esta materia se centran en la adaptación de las estadísticas y fuentes de información de los distintos Estados miembros y en las repercusiones que pueda tener el euro sobre el sector. Así, en la actualidad, la Unión Europea colabora fundamentalmente de forma indirecta con el turismo, financiando acciones a través de los fondos estructurales (FEDER, FEOGA, FSE) e iniciativas comunitarias (LEADER, PRODER, LEONARDO, entre otras).

4. TENDENCIAS DE FUTURO EN EL SECTOR TURÍSTICO ESPAÑOL.

Para terminar trataremos de resumir las principales *ventajas* que ofrece el nuevo modelo frente al anterior:

- a) Por un lado, *permite obtener más renta y empleo* al atraer turistas con mayor capacidad de gasto. Hoy el turismo genera el 11,2% del PIB español (lo que supone una tasa de incremento del 7,7% desde 1995, el doble que el

³⁶Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta sobre un primer programa plurianual en favor del turismo europeo: "PHILOXENIA"(1997-2000)*, COM(96) 168 final. págs 3-4.

crecimiento del PIB) frente al 8,8% que generaba en 1980. Entre 1995 y 1999 la tasa de crecimiento interanual de turistas fue de un 7,6% y la de ingresos por turismo de un 12,5%.

- b) El hecho de que sean turistas que valoran la autenticidad cultural y la conservación del medio ambiente *evita los impactos negativos* que el turismo había provocado sobre ambas variables.
- c) La mayor dispersión territorial colabora en el *reparto más equitativo* de los frutos del turismo dentro del territorio nacional y palia los problemas derivados del sobredimensionamiento (la especulación del suelo y el consiguiente proceso de salvaje urbanización o la sobreutilización de recursos escasos como: el agua, las áreas protegidas, los servicios públicos de abastecimiento, alcantarillado, recogida de basuras, etc.).
- d) Siguiendo esta línea argumental y, partiendo de que el turismo es fundamentalmente un sistema de redistribución al trasladar los gastos habituales de un grupo de personas a otros lugares, el nuevo modelo se convierte en un instrumento eficaz de *desarrollo regional*.
- e) La diversificación de tipologías ofrecidas evita los riesgos de la excesiva especialización.
- f) La menor estacionalidad permite la utilización más eficaz de la infraestructura turística y generar un empleo más estable.
- g) La menor dependencia de tour operadores extranjeros permite la *mejor defensa de los intereses nacionales*. Esta ventaja se incrementa con: la mayor implicación que tiene la población de las zonas turísticas en todo el proceso, el creciente asociacionismo y la mayor pertenencia a cadenas.
- h) La planificación y los diagnósticos continuos permiten *valorar adecuadamente en cada momento los límites de la actividad* y, de ese modo, reaccionar de forma más rápida ante los posibles problemas.
- i) Es un modelo que, al centrar sus ventajas competitivas en la calidad y diferenciación del producto, es menos sensible a las variaciones de renta de los emisores y a los cambios en los modelos de los competidores; y, por lo tanto, *más estable*.

En definitiva, creemos que se está consolidando un modelo *coherente con las tendencias actuales* y lo suficientemente *flexible* para poder ir incorporando los cambios que se producirán en este nuevo milenio.

BIBLIOGRAFÍA.

- Bayón Mariné, F. (dir.), *50 años del turismo español. Un análisis histórico estructural*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.
- Buitrago Esquinas, E.M., “El turismo en Andalucía”, en *Andalucía en el Umbral del siglo XXI*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz y Asociación Andaluza de Ciencia Regional, Cádiz, 1998, pags. 329-357.
- Buitrago Esquinas, E.M., “El sector turístico y la política económica”, en Vallés Ferrer, J. (dir.) *Política Económica de España*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2002.
- Buitrago Esquinas, E. y Moreno Pacheco, P., "El Turismo"; en Vallés Ferrer, J. (dir.), *Economía Andaluza*, Algaida, Sevilla, 1997.
- Buitrago Esquinas, E. y Moreno Pacheco, P., "El Turismo"; en Vallés Ferrer, J. (dir.), *Economía Española*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- Esteve Secall, R. y Fuentes García, R., *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Pirámide, Madrid, 2000.
- Figuerola, M., *Introducción al estudio económico del turismo*, Civitas, Madrid, 2000.
- Ministerio de Medio Ambiente, *España, un turismo sostenible*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000.
- Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMEs, *Plan Integral de Calidad el Turismo Español*, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMEs, Madrid, 1999.
- Ministerio de Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, *Plan FUTURES 1996-2000*, Madrid, 1996.
- Ministerio de Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, *Plan FUTURES 1992-1996*, Madrid, 1992.
- Organización Mundial de Turismo, *El Euro: tendencias sobre el turismo*, OMT, Madrid, 1999.
- Organización Mundial de Turismo, *Turismo: Panorama 2020*, OMT, Madrid, 1998.

- Pedreño Muñoz, A. (dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, 1996.
- Pellejero Martínez, C., *La intervención del Estado en el sector turístico de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo*, Consejería de Turismo y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000.
- Pellejero Martínez, C. (dir.), *Historia de la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, 1999.
- Vilá Fradera, J., *La gran aventura del turismo en España*, EDITUR, Madrid, 1997.