

DESARROLLO DEL TURISMO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

En el mes de mayo de 1966 se ha celebrado en Estoril (Portugal, bajo el patrocinio de la O. E. C. D., un seminario sobre este tema, en el que han tomado parte dirigentes de Organismos nacionales de Turismo, representantes de la industria turística privada, y expertos de España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

Presidió el seminario el doctor T. J. O'Driscoll, Director General de Turismo de Irlanda. La representación española estuvo presidida por el Director General de Promoción de Turismo, don Juan de Arespacochaga y Felipe, que intervino muy activamente en las deliberaciones, y formaban parte de la misma don J. A. Castro Farinas, Jefe de Relaciones Exteriores del Ministerio de Información y Turismo, y el Presidente del Banco de Málaga, señor López Pérez.

Para los cinco países participantes en el seminario, el desarrollo del sector turístico constituye un elemento importante de su plan económico nacional; todos ellos disponen de un excelente potencial turístico, que desean aprovechar rápidamente en el marco de un armónico crecimiento económico. España ocupa uno de los primeros lugares del mundo como país receptor de turistas extranjeros, y sus ingresos representaron en 1964 la octava parte de los ingresos totales del turismo internacional. Grecia, país de vieja tradición turística, así como Portugal y Yugoslavia han progresado mucho en los últimos cinco años, y es presumible una expansión notable en el futuro. Turquía, por el contrario, acaba de iniciarse en esta vía.

El turismo en el momento actual.

Las perspectivas de futura expansión de la industria del turismo a largo plazo parecen prácticamente ilimitadas. Por sorprendente que sea, el volumen actual del turismo internacional es todavía modesto, limitado a un pequeño número de países y a una reducida fracción de su población. Según el último informe del Comité de Turismo de la O. E. C. D., el porcentaje de población que pasa sus vacaciones en el extranjero es del 16 en los Países Bajos, el 13 en Suecia, el 8 en Francia e Inglaterra, y el 6 en Italia.

Dados la atracción del sol y del mar, el crecimiento continuo del nivel de vida, el deseo de la población de realizar desplazamientos fuera del lugar de su residencia habitual, el sistema general de vacaciones pagadas, la intensificación de la costumbre de tomar las vacaciones más de una vez en el año, la democratización de los deportes de invierno y de los deportes náuticos, la generalización del uso de vehículos de turismo, el desarrollo del "camping" y del turismo social, y la progresiva reducción de las tarifas de transportes, indicativos del volumen potencial de la industria mundial del turismo, tanto internacional como interior, es de esperar lógicamente que nuevos grupos sociales y nuevas regiones del mundo caigan bajo el dominio del turismo.

El turismo internacional es en el momento presente el más importante elemento del comercio exterior. Durante los dos últimos decenios el turismo nacional e internacional se ha desarrollado en forma espectacular, y todo hace suponer que esta evolución proseguirá. En 1965 los ingresos mundiales del turismo internacional han sido de 11.600 millones de dólares, sin incluir los ingresos de transportes, y los ingresos del turismo nacional se han estimado en torno a 43.000 millones de dólares.

Para algunos países el turismo constituye una importante industria de exportación y la principal fuente de divisas. Está reconocido que el turismo internacional puede aportar una importante contribución a la expansión de la economía en los países en vías de desarrollo. En 1963 las Naciones Unidas han recomendado que se otorgue prioridad a la asistencia técnica en el sector del turismo por su importancia como medio de reforzar la política de crecimiento económico en los países en vías de desarrollo, ya que el turismo estimula las inversiones, constituye un medio de procurarse divisas y es una fuente de creación de empleo, estimula la movilidad social y la reconversión de profesiones para atender a las necesidades de servicios derivadas del turismo.

El turismo es una industria extraordinariamente sensible a factores subjetivos extraños a la economía, y en la que la planificación y la fijación de previsiones es más difícil que en otras actividades. En ella se desarrolla una viva concurrencia y está caracterizada por un movimiento internacional de personas más que de bienes y de capitales, más libre que en otros sectores, y además, debido a su estructura, un gran número de pequeñas unidades han de cubrir una gran variedad de servicios, lo que impone un esfuerzo fuera de lo corriente al Estado, deseoso de promover y guiar su desarrollo.

No todos los gobiernos reconocen que el turismo es una actividad económica. Si bien registra algunos aspectos: cultural, estético, social y recreativo, y político, es evidente su importancia económica por los beneficios que de él pueden esperarse para la economía nacional. Una de las desventajas de los planificadores de turismo consiste en la necesidad de convencer a los gobiernos de la importancia y seriedad del sector de turismo, al objeto de que presten la debida atención al establecer las prioridades de su planificación económica.

Elaboración y puesta en marcha de un programa gubernamental de turismo.

1. *Factores determinantes.*—Para un país con un potencial turístico suficiente o con una industria turística activa el turismo constituye un sector de crecimiento, cuyo desarrollo debe ajustarse a un programa adecuado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico.

Establecido, en principio, que los recursos estatales serán, sin duda, insuficientes para satisfacer la demanda de los distintos sectores, es indispensable que el sector de turismo reciba un trato análogo al de los restantes sectores económicos.

Las inversiones en el sector de turismo se justifican evidentemente por la contribución que pueden aportar ulteriormente con sus ingresos al desarrollo económico del país.

El turismo tiene un claro efecto multiplicador.

Los beneficios inmediatos para la economía del país aportados por el turismo son: disponibilidades de divisas extranjeras, crecimiento de las ventas e incremento de puestos de trabajo en los servicios.

El turismo representa una demanda amplia y compleja: construcción de apartamentos, bungalows, moteles y villas, adquisición de equipos de "campings" y "caravanning" y adquisición de elementos para la práctica de los deportes.

Los gastos secundarios suponen en muchos países un montante similar a los gastos anuales en hoteles y restaurantes.

La primera fase de elaboración de un programa de desarrollo turístico debe ser una exploración atenta del mercado. La evolución del sector de turismo puede ser objeto de previsiones científicas como la de cualquier otro sector mediante las modernas técnicas de estudio de mercado. El importe de las sumas aplicadas a estos estudios es todavía muy reducido por estimar que el desarrollo turístico, hasta hoy, se ha realizado por sí mismo en forma empírica; pero el turismo es hoy una actividad sujeta a fuerte concurrencia —varios son los países mediterráneos que pueden ofrecer sol, mar y precios ventajosos—, y por ello es necesario un estudio constante del mercado para conocer sus fluctuaciones y fijar previsiones para el futuro.

Hay que distinguir entre un programa gubernamental de turismo a escala nacional y un proyecto de desarrollo turístico regional. El primero se basa en ciertas previsiones de la demanda y en estimaciones del nivel de inversiones necesarias y de los ingresos futuros, y ha de servir de marco general en el que se encuadren los planes turísticos regionales.

Los recursos deben concentrarse para el desarrollo de algunas zonas bien escogidas teniendo en cuenta que su limitación aconsejará una prioridad de aquellas que constituyan un atractivo turístico seguro y dispongan de una infraestructura, tendiendo al desarrollo y mejora de las instalaciones en las regiones turísticas existentes, ya que el desarro-

llo de nuevas zonas requiere importantes inversiones previas de infraestructura.

2. *Preparación de un plan regional de desarrollo del turismo.*—Para establecer un plan regional es necesario proceder a un estudio de la demanda, analizando el movimiento turístico de la región, el de las regiones concurrentes y la situación del mercado mundial, y pensando siempre en un mercado determinado. Cuanto más reducida sea la zona más preciso debe ser el estudio, teniendo muy en cuenta los atractivos con que cuenta la región y la posibilidad de crear atracciones artificiales como concursos deportivos o festivales internacionales. La existencia de una red de transportes, en especial de la conjunción avión-carretera, puede ser decisivo para la promoción turística en zonas alejadas e inaccesibles, y esta red puede crearse mediante la cooperación con el Estado de las Agencias de viajes y de las empresas de transporte.

Debe decidirse cuál es la categoría de turistas que interesa atraer a una región en estudio, pudiendo prever las fluctuaciones estacionales de la clientela. El desarrollo de los servicios ha de estar en consonancia con la clase de turistas apetecida a fin de responder a sus necesidades. La composición de la masa turística inspirará en gran parte las previsiones del plan.

Sería un gran error promover un movimiento turístico antes de invertir capitales en las instalaciones necesarias, pues provocaría un descontento entre los turistas, que representaría una mala publicidad para la zona, aunque hay quien opina que la afluencia de turistas determinaría la rápida creación de instalaciones que respondieran a la demanda efectiva.

El problema es de escalonamiento en el tiempo, pero fijar este escalonamiento es muy delicado. El fenómeno de masificación turística implica el establecimiento de estrechas relaciones entre los organizadores de viajes en los países exportadores de turistas y los gobiernos y las industrias que se interesan por el turismo en los países receptores. Muy convenientes pueden ser los acuerdos previos que garanticen cierta afluencia turística, tratando de resolver el desfase entre la oferta y la demanda turística.

3. *La organización nacional de turismo.*—El Organismo oficial de turismo juega un papel importante en la elaboración y ejecución del programa gubernamental de turismo, y sus funciones varían en razón del nivel de desarrollo turístico y según el mayor o menor grado de intervención del Estado. En general, la intervención es mayor en los países en que el potencial turístico comienza a desarrollarse y se realiza a través del Organismo central oficial, mientras que en aquellos países en los que la industria turística está muy desarrollada el Organismo puede tener un estatuto semiautónomo y funcionar como una institución profesional independiente.

En unos países el turismo está centralizado en un Organismo autónomo; en otros, un ministerio dirige el turismo, la información e in-

cluso las artes y los deportes; en otros existe la semiautonomía apuntada y cierta independencia del Gobierno.

Existe una correlación entre la importancia que el Estado concede al turismo en el ámbito de la economía nacional y la organización nacional de turismo, aparte de otras consideraciones políticas o psicológicas. Un índice de esta importancia atribuida al turismo lo constituye el importe de los créditos gubernamentales. No se considera conveniente que las actividades del Organismo turístico oficial estén financiadas por medio de una tasa, ya que el efecto multiplicador del turismo produce una contribución suficiente por el incremento de los ingresos fiscales.

En 1963 la Asamblea de la U. I. O. O. T. ha sugerido que el presupuesto nacional de turismo no debe ser inferior al uno por ciento de los ingresos por turismo, fórmula que no puede considerarse aplicable en las primeras fases de desarrollo cuando los ingresos no alcanzan un nivel suficiente.

La financiación y la administración deben estar completamente separadas, y los fondos para sostenimiento de la organización turística deben figurar como dotaciones del presupuesto nacional.

La oficina nacional de turismo será el órgano oficial cualificado para todas las cuestiones referentes al turismo, efectuará los estudios y previsiones para que el Gobierno elabore el programa nacional, tendrá en cuenta los intereses del sector y ayudará a la ejecución de la política gubernamental según las misiones que el Gobierno le haya atribuido.

Fundamentalmente le corresponderá:

1. La investigación.
2. La información y promoción turística dentro del país.
3. La elaboración de normas referentes a los alojamientos y los restaurantes.
4. El control de actividades de las agencias de viajes.
5. La publicidad en el extranjero.
6. Los problemas técnicos y jurídicos.
7. Las relaciones internacionales.
8. El desarrollo de zonas turísticas.
9. La política general del turismo y su promoción.

Dada su responsabilidad, deberá decidirse qué funciones debe cubrir por sí misma y cuáles compartir con otros servicios gubernamentales o con Organismos locales. Y deberá tener autoridad reconocida para cumplir sus misiones y hacer valer las necesidades del turismo frente a demandas presentadas por otros sectores que buscan asistencia y créditos del Estado. Debe estar asistido por personas muy experimentadas y especialistas altamente cualificados.

Además, es necesario que mantenga tres relaciones esenciales:

1. Con el Organismo nacional de planificación, en especial, a efectos de la planificación regional.
2. Con otros Ministerios para conciliar los diferentes intereses en materia de infraestructura y los servicios necesarios para el desarrollo del turismo.
3. Con el sector privado para conseguir un espíritu de colaboración en este ámbito.

4. *Relaciones entre el sector público y el sector privado.*—La responsabilidad del Estado no se limita a la elaboración de un programa nacional de turismo, sino que también debe participar en su ejecución por cuanto el turismo afecta a variados aspectos de la vida nacional en los que el Estado debe intervenir.

En cuanto a la distribución de responsabilidades entre el sector público y el sector privado, en un país en que el sector privado sea relativamente menos pujante deberá recurrirse a una intervención más directa del Estado que en otro país en que el sector privado sea más dinámico e independiente; sin embargo, es opinión predominante que la intervención directa del Estado no sólo es deseable, sino indispensable aun en el caso de que la empresa privada sea particularmente activa en el ámbito turístico.

Se cree también que no es de esperar que el programa de desarrollo del turismo se ejecute según el ritmo y la línea deseada si esta evolución se confía exclusivamente al sector privado, ya que en los países en que las inversiones tiendan a aplicarse con retraso en relación con el crecimiento de la demanda, los inversores privados adoptan una actitud de reserva y sólo la acción del Estado puede restablecer el equilibrio entre el crecimiento de la demanda y de la oferta.

Las funciones que pueden incumbir al Estado, aun en los países en que el sector privado es activo y experimentado, son:

1. *El estudio del mercado*, para prever la demanda turística futura tanto a escala nacional, como con referencia a las distintas zonas turísticas, con el objeto primordial de que los inversores en potencia estén debidamente informados.

2. *La publicidad turística*. Dado el efecto multiplicador de las campañas de publicidad, y el beneficio que saca la comunidad del desarrollo del turismo, la promoción y propaganda del turismo deben estar aseguradas por el Estado, quien debe dar a conocer el país y sus riquezas turísticas mediante una adecuada publicidad; ello sin desconocer la eficacia de la publicidad realizada por las compañías de tráfico aéreo, las agencias de viaje, cadenas hoteleras, sociedades inmobiliarias y las organizaciones de la artesanía. En general, el coste de la campaña gubernamental es inferior al de la publicidad privada.

3. *La creación de una imagen atrayente del país.* En parte se cubre con las campañas publicitarias, mediante disposiciones tendientes a facilitar los trámites aduaneros, visados de pasaportes, expedición de bonos de gasolina sin impuestos e incluso organizando "campañas de cortesía".

4. *El control de los servicios turísticos.* Una industria tan sensible a las reacciones de la clientela debe regirse por normas rigurosas de calidad y de servicio. Problema fundamental es la fijación de los precios. En algunos países la industria da a conocer sus tarifas para la próxima temporada y el Gobierno les da carácter oficial, lo que constituye una solución conveniente en los países en que la industria turística está sólidamente establecida y posee larga experiencia. La fijación de precios contribuye extraordinariamente al desarrollo del turismo y buen ejemplo es el de la fórmula "tout compris" para el disfrute de vacaciones a precios por debajo de las tarifas ordinarias; sin embargo, el Gobierno debe orientar en sus aspectos comerciales al turismo en los países en que el mercado no está suficientemente desarrollado.

5. *La coordinación de los intereses privados representados en la industria del turismo.* El Estado y el sector privado deben cooperar al objeto de que la industria turística funcione conforme a los objetivos del programa nacional de turismo.

6. *La vigilancia de las posibles repercusiones sociales desfavorables originadas por el turismo en la comunidad nacional.* El Gobierno debe asegurar los servicios esenciales de los que depende el bienestar de la población del país y de los contingentes turísticos extranjeros, estableciendo servicios especiales, que debe asegurar la industria turística cuando el número de turistas es superior al de residentes en una zona. Una avalancha de turistas con niveles y formas de vida distintas de la población nacional, puede determinar tensiones sociales en una pequeña comunidad de sencillas condiciones de vida, debiendo el Estado asegurar el equilibrio y salvaguardar los intereses de los residenteaes.

7. *Relaciones exteriores del desarrollo turístico.* En la actualidad se tiende a promover mercados regionales, así ocurre entre Italia y Yugoslavia, o entre Grecia y Turquía, y en estos casos el Estado debe favorecer la iniciativa privada y además dictar las disposiciones más convenientes para regular la actividad en el país de las sociedades extranjeras de transportes, de las agencias de viajes y de los inversores extranjeros.

Medidas destinadas a incrementar las inversiones en el desarrollo del turismo.

La mejor aportación que el Estado puede realizar al desarrollo del turismo es crear las condiciones que inspiren confianza al inver-

sor privado —normalmente inclinado a creer que otros sectores le ofrecen beneficios más rápidos y seguros— y que le inciten a considerar el desarrollo del turismo como una inversión rentable, creando los medios financieros necesarios sin provocar distorsiones económicas por un tratamiento preferencial.

La creación de un clima favorable a las inversiones puede facilitarse con:

1. *La formación y publicación de un Plan de Desarrollo de Turismo.*—El desarrollo de las inversiones turísticas sólo es posible en una economía en expansión. Es necesario que el país disponga de un Plan de Desarrollo Económico y que en el marco de este Plan se contenga un Programa especialmente consagrado al Turismo.

La publicación del Programa de Desarrollo del Turismo inspirará confianza al inversor eventual, pues ello significa que el Gobierno ha estudiado el mercado, ha establecido las previsiones en el sector turístico referente a la demanda futura, y que las inversiones turísticas no pueden ser consideradas como un juego de azar; y, además, despertará en el empresario la esperanza de recibir ayuda del Estado para la ejecución de sus proyectos dentro de las líneas directrices del programa y con arreglo a las prioridades en él definidas.

2. *La puesta en marcha de la infraestructura.*—El impulso más directo que el Estado puede aportar a la empresa privada, especialmente en las zonas turísticas nuevas, es el de ejecutar la infraestructura, que ha de preceder necesariamente a las inversiones en equipo. Las inversiones en infraestructura son muy superiores a las que requiere la financiación del equipo turístico propiamente dicho —para la zona del Guadarrama el 70 por 100 de infraestructura y el 30 en superestructura—, y aunque suponga una pesada carga para las finanzas públicas, sus efectos pueden ser extraordinarios —en Francia, en la región de Saboya, la construcción de una carretera que ha costado dos millones de francos ha permitido, en el espacio de dos años, inversiones diez veces superiores a dicha suma—.

3. *La reglamentación de la industria turística* juiciosa y flexible, que facilite al inversor su propia decisión con las debidas garantías de continuidad y seguridad.

Las medidas específicas en favor de las inversiones privadas tienen por objeto atraer capitales hacia las zonas prioritarias definidas en el Programa Nacional de Turismo y deberán ser lo suficientemente eficaces para rivalizar con las actividades inmobiliarias o comerciales, cuya rentabilidad a corto plazo es grande en relación con la inversión inicial, y pueden consistir en:

1. *Subvenciones*, que constituyen la medida más eficaz de promoción para el inversor privado; especialmente cuando la industria turística está en fase de desarrollo una participación no reembolsable del Estado es particularmente decisiva, y actúa de catalizador de las inversiones privadas que no deben cubrir más que una parte del coste; sin embargo, la participación del Estado debe limitarse a un porcentaje fijo de la inversión porque la parte del inversor privado debe ser tan grande como sea posible.

2. *Créditos*. Desde el punto de vista del Estado, el otorgamiento de facilidades de crédito a largo plazo, constituye la forma más satisfactoria de promoción y abre la posibilidad de impulsar las inversiones turísticas creando medios suplementarios que se unen a los capitales privados. Una selección en su otorgamiento puede orientar las inversiones en función de las prioridades definidas en el Programa Nacional de Turismo. Los créditos se otorgan en la mayor parte de los países por una duración de alrededor de veinticinco años para la construcción de hoteles, y de diez a quince años para la reconstrucción y el equipamiento, y se limita el importe del crédito a la mitad del coste total, a fin de asociar tanto como sea posible el capital privado a los riesgos que se corran. Cuando el crédito se otorga con un amplio plazo de gracia antes del principio del reembolso, esta ventaja constituye un impulso suplementario para invertir.

El Estado puede también dar su garantía a los créditos obtenidos por la vía bancaria y aceptar una bonificación del tipo de interés para las inversiones turísticas, tomando a su cargo la diferencia entre el tipo de interés comercial y el establecido en favor de la industria turística, a fin de tratar de resolver las dificultades creadas por la penuria de capitales.

De ordinario la industria hotelera está constituida por pequeñas y medianas empresas que difícilmente pueden procurarse capitales en el mercado, y se caracterizan por la importancia de sus inversiones de equipo y por una rentabilidad, a corto plazo, modesta.

Se estima que los créditos afectos a las inversiones turísticas, y particularmente los concedidos a la industria hotelera, no tienen la misma naturaleza de los otorgados a empresas de otras actividades, y que su administración debe ser confiada a establecimientos especiales, e incluso que la distinta naturaleza de la financiación de la industria turística, muy distinta de una operación normal de financiación hipotecaria justifica la creación de un Organismo del Estado especialmente encargado del otorgamiento de estos créditos.

3. *Consejos técnicos*. Para los países con una industria turística en desarrollo tiene mucho valor la asistencia técnica y se estima que las instituciones de crédito deben tener personal con la competencia necesaria para prestarla mediante ayuda a la elaboración de proyectos rentables, evaluación de estos proyectos y consejos en cuanto a su ejecución, en especial por lo que se refiere a la administración.

4. *Tipos preferenciales de interés.* El papel del capital en el proceso de la producción y su coste, varía en función del tiempo. Hay quienes estiman que cuando el Estado ofrece al inversor privado capitales a tipos de interés inferiores a los que se aplican en el mercado, la diferencia queda a cargo de la comunidad y esta práctica corre el riesgo de estimular artificialmente las inversiones y favorecer un reparto inadecuado de los recursos, por lo que parece conveniente que la industria turística se base en su rentabilidad intrínseca y corra su riesgo en la competición que provoca la escasez de capitales.

Otros, por el contrario, consideran que conviene distinguir la rentabilidad en plazos de renta inmediata de capitales invertidos, y la rentabilidad considerada según las repercusiones que el desarrollo del sector turístico, supondrá para la economía nacional. El problema consiste en cómo realizar a corto plazo operaciones de capital que sólo serán rentables a largo plazo, y cuyo rendimiento inmediato será débil, y se llega a la conclusión de que el solo caso en que la inversión debe considerarse injustificada, es aquél en que el beneficio permanecerá probablemente débil a lo largo de la utilización del capital.

En la mayor parte de los países se reconoce que la comunidad disfrutará de los beneficios del desarrollo del turismo, por lo que es conveniente se faciliten las inversiones en este sector, y esta aplicación selectiva de tipos preferenciales de interés por los gobiernos constituye un medio suplementario de orientar las inversiones hacia zonas prioritarias en el marco del programa nacional de turismo.

En consecuencia, el criterio a aplicar no debe ser la rentabilidad inmediata, sino la incidencia probable en el marco de los objetivos definidos en el Programa Nacional de Turismo, y en este sentido, la fijación de tipos bajos de interés para los capitales destinados a la industria turística estará justificada cuando el tipo de interés imperante en el mercado sea alto y sea razonable recurrir a los fondos públicos para crear medios de financiación.

5. *Facilidades para la compra de terrenos.* El otorgamiento de estas facilidades puede jugar un papel muy importante en favor del desarrollo, sobre todo en las nuevas zonas turísticas, aunque estas medidas corren el riesgo de favorecer la especulación, con sus consecuencias: inflación e injusticia social, peligro particularmente grave en el sector turístico, en el que el terreno tiene un valor excepcionalmente alto con respecto a las construcciones que sobre él se levanten. El Estado dispone, sin embargo, de medios para evitar este riesgo, manteniendo el precio de los terrenos al nivel que tenían antes de la clasificación de la zona como turística, aplicando un impuesto progresivo sobre terrenos no edificados situados en dichas zonas, fijando un plazo dentro del cuál los adquirentes de terrenos deban realizar la superestructura u obligándoles a que participen en el coste del desarrollo en una proporción convenida de antemano, o

lo que constituye la medida más eficaz, la expropiación directa de los terrenos por el Estado.

6. *Ventajas fiscales y desgravaciones en la fase de explotación.* El Estado puede promover las inversiones turísticas concediendo ventajas destinadas a incrementar la rentabilidad en la fase de explotación mediante desgravaciones fiscales, que deben justificarse por los beneficios diferidos que revierten sobre la economía del país; pero deben aplicarlas con moderación. Estas ventajas consisten, generalmente, en reducción de los derechos de importación de materiales y equipos necesarios para los servicios turísticos y facilidades de adquisición de divisas para su pago.

En cuanto al *papel de las inversiones directas del Estado* está admitido generalmente que el fin esencial de la intervención del Estado debe consistir en impulsar y completar las actividades del sector privado a fin de asegurar la realización de los objetivos prioritarios definidos en el Programa Nacional de Turismo. El principio general es que el Estado no debe cargar con tareas que el sector privado acepta desarrollar en la medida en que pueda cubrirlo. La industria turística es inestable por naturaleza, y particularmente vulnerable a las variaciones de la moda, y es conveniente que el Estado distribuya el gasto del desarrollo turístico entre intereses tan numerosos y diferentes como sea posible, al objeto de evitar los monopolios, que carecen de flexibilidad ante situaciones de emergencia. Por ello, lo más conveniente es que las responsabilidades de financiación de la industria turística se reparta entre el Estado, los Organismos locales, la banca y las empresas privadas.

El Estado debe intervenir mediante inversiones directas como catalizador del capital privado para la puesta en marcha de la infraestructura turística, cediendo la gestión al sector privado, remediar ciertas carencias en los servicios o en el necesario equipo turístico, cuando resultan poco atractivos para el sector privado o, finalmente, cuando es necesario asegurar un desarrollo armónico; pero, en todo caso, debe evitar hacer un papel de pionero en detrimento de la empresa privada y en ningún caso debe actuar con ventajas a su favor, pues corre el riesgo de frenar más que de estimular las inversiones privadas.

Si el desarrollo de una zona turística exige de capitales considerables, la aportación del Estado debe ser muy importante, sobre todo al principio, en especial para la puesta en marcha de la infraestructura; pero el Estado debe hacer participar al sector privado en el financiamiento de la inversión de dicha infraestructura, creando sociedades de economía mixta en las que cooperen los poderes públicos, las instituciones de crédito y las empresas privadas, conservando el Estado el papel directivo. Es el método adoptado por Francia para la promoción turística de la zona Languedoc-Rosellón, la operación regional más ambiciosa de Europa; la infraestructura de esta zona

ha sido confiada a cuatro sociedades de economía mixta que han recibido préstamos del Estado, y cuando la infraestructura esté terminada —saneamientos de terrenos, cuatro autopistas, instalaciones particulares, etc.—, los terrenos serán vendidos a promotores a un precio en cuya fijación se tendrá en cuenta los gastos de la infraestructura. Los promotores tendrán prohibido vender los terrenos sobre los que no se haya construido, y el Estado, sin ejercer monopolio, conserva el control de la operación.

El papel de las participaciones extranjeras en el desarrollo del turismo.

La necesidad de atraer capitales extranjeros, en forma de *préstamos* o de *inversiones directas*, constituye uno de los problemas a que debe hacer frente el Estado en los países faltos de capital suficiente para construir en el plazo deseado el equipamiento necesario para la expansión de su mercado turístico.

Los *préstamos*, que pueden ir acompañados de ayuda técnica, se asocian a capitales nacionales, con participación mayoritaria de los últimos, y pueden aplicarse a financiar la infraestructura o la superestructura turística. Para la infraestructura el financiamiento puede proceder de Organismos internacionales, que exigen serias garantías por parte del Estado, que también debe asegurar a los préstamos extranjeros destinados a la superestructura garantías contra la expropiación, libertad de transferencia de bienes, reembolsos de los beneficios en divisas y pago de un tipo de interés superior a la que se aplica a los créditos turísticos nacionales. El problema consiste en procurarse las divisas extranjeras necesarias para reembolsar estos préstamos, de ordinario a corto plazo, mientras que la inversión no es productiva sino a largo plazo.

Las *inversiones directas* se asocian con los intereses nacionales según varias fórmulas: acción de grupos hoteleros y de sociedades inmobiliarias de países exportadores de turismo, con el apoyo de los Estados interesados; compra por extranjeros de villas de vacaciones y de terrenos en países turísticos, con el favor de los Estados por cuanto da un fuerte impulso al desarrollo y establece una relación entre la zona y el turista que garantiza una aportación turística regular, si bien el capital privado extranjero no se arriesga si la zona no dispone de cierto grado de desarrollo de la industria turística. La construcción de un hotel de lujo por extranjeros puede actuar como capitalizador, pues estimula y revaloriza el desarrollo turístico de una zona y contribuye a mejorar los servicios de los hoteles ya existentes.

No son habituales las inversiones por parte de organizaciones extranjeras de viajes, si bien pueden otorgar préstamos para la construcción de hoteles que respondan específicamente a sus necesidades.

alquilan el equipo turístico a largo plazo, garantizan cierto volumen de clientela e intervienen tanto en la construcción como en la gestión.

Las organizaciones de "turismo social" al extranjero construyen de ordinario sus propias instalaciones, exigen que el equipo y los servicios se adapten a sus normas y gustos, que el Estado les conceda tipos a interés particularmente favorables para sus préstamos, condiciones ventajosas para la importación de bienes de equipo y la previa construcción de los servicios esenciales de infraestructura, si bien este sistema puede aportar una útil contribución al desarrollo turístico de zonas atrasadas.

Relación entre las agencias de turismo y las sociedades de transporte extranjero.

Se advierte una tendencia a la asociación entre las organizaciones de viajes turísticos y las empresas de transporte extranjeras, lo que otorga al país exportador de turistas una gran fuerza comercial. Esto ocurre principalmente en los países escandinavos, cuyos turistas son transportados a los países de destino, asegurándoles el alojamiento, mediante un contrato privado. Esta fórmula combinada es beneficiosa para el país receptor, pues garantiza una aportación regular e importante de turistas, prolonga la temporada y el período de utilización del equipo, aunque mediante tarifas especiales.

Sin embargo, tal sistema presenta dos inconvenientes; la tendencia creciente al monopolio, en especial, con respecto a los medios de transportes aéreos, que representan ordinariamente el 65 por 100 del coste total del viaje, y al control de la demanda, obligando al hotelero del país receptor a bajar los precios a riesgo de comprometer la rentabilidad de su empresa.

En general, las industrias turísticas de los países interesados formalizan acuerdos sin ingerencia de los gobiernos respectivos, si bien éstos deben intervenir para fijar los precios a un nivel equitativo, establecer el equilibrio y asegurar una justa remuneración de la inversión.

En las páginas anteriores hemos expuesto, en forma sistemática, y con suficiente detalle, los aspectos que han sido objeto de deliberaciones en las sesiones celebradas en este Seminario, de indudable transcendencia, por cuanto se han fijado las líneas directrices del contenido en un Plan Nacional de Turismo, y las funciones que es aconsejable cubran los sectores público y privado de cada país, y la participación extranjera en el desarrollo de la industria turística y sus formas de financiación, esquema muy aleccionador y útil para los países en vías de desarrollo, que pueden inspirarse en él a los fines de su futura política turística.