

ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA TURÍSTICA DE 1978 A 2005

María Velasco González*

Resumen: El presente artículo reflexiona sobre la política turística del Gobierno Central en el periodo comprendido entre 1978 y 2005. Se trata de un estudio de caso en donde se describe la evolución de la acción pública tratando de responder a tres cuestiones: quiénes han elaborado y elaboran la política turística del Gobierno Central, cuáles han sido las ideas sobre el turismo, la política turística y los problemas a resolver que han predominado en cada momento y para quién se han diseñado los programas públicos. Para ello se analizará el equilibrio entre actores que resulta de la Constitución, la evolución en la constelación de organizaciones públicas al servicio del turismo, la imagen dominante en los planes generales que han estructurado el intervalo temporal y los programas diseñados para empresas, turistas y destinos turísticos.

Palabras clave: Política turística, gobierno, administración, planificación

Abstract: The article describes the government activity in tourism. This covers policies, decisions, non-decisions and actions development by national government of Spain since 1978 until 2005. Analysis is focussed on three issues: the institutional arrangements that explain how policies are formed within the national government; the role of the idea of tourism pursued by actors and agencies in the public policy process; and the changes in the goals to what programmes were conceived. We use the case study approach to identify why decisions were made and understand how the Spanish tourism policy has been developed and implemented.

Keywords: Tourism policy, government activity, tourism organizations, tourism planning.

I. INTRODUCCIÓN

Se cumplen 100 años desde que en nuestro país se creó el primer órgano de carácter público dedicado al turismo. El turismo ha sido, pues, objeto de la atención de la Administración desde su nacimiento, mucho antes de que alcanzara una magnitud extraordinaria y de que se convirtiera en una actividad con características sustantivas que poco tenía que ver con los viajes de principios del siglo XX.

En un periodo tan dilatado también se ha modificado profundamente la acción pública relacionada con el turismo. Desde el punto de vista politológico, el cambio más profun-

do es el cambio de régimen político que supone el final de la dictadura franquista y la implantación de un sistema democrático, momento a partir del cual es posible hablar de políticas públicas turísticas en sentido estricto. Desde los comienzos de la etapa democrática la política turística no ha experimentado giros estratégicos, sino más bien ajustes que, mejorando la eficacia y eficiencia de la acción pública, no han supuesto ningún cambio radical, aunque pueden detectarse algunas modificaciones notables.

Dos factores básicos en un análisis politológico de la acción pública democrática en materia de turismo son los cambios de parti-

* Doctora en Ciencia Política y de la Administración. Diplomatura de Turismo del CES Felipe II. Universidad Complutense.

do gobernante y de tipo de gobierno que acontecen en el periodo.

Parece una hipótesis plausible que la política turística acuse los cambios en el partido gobernante y que las decisiones reflejen la orientación ideológica de los partidos que gobiernan. En el periodo analizado son, sucesivamente:

- Gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD), partido de centro-derecha, entre 1979 y 1982.
- Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), socialdemócrata, entre 1982 y 1996.
- Gobiernos del Partido Popular (PP), conservador, entre 1996 y 2004
- Gobierno del PSOE que da comienzo en marzo de 2004.

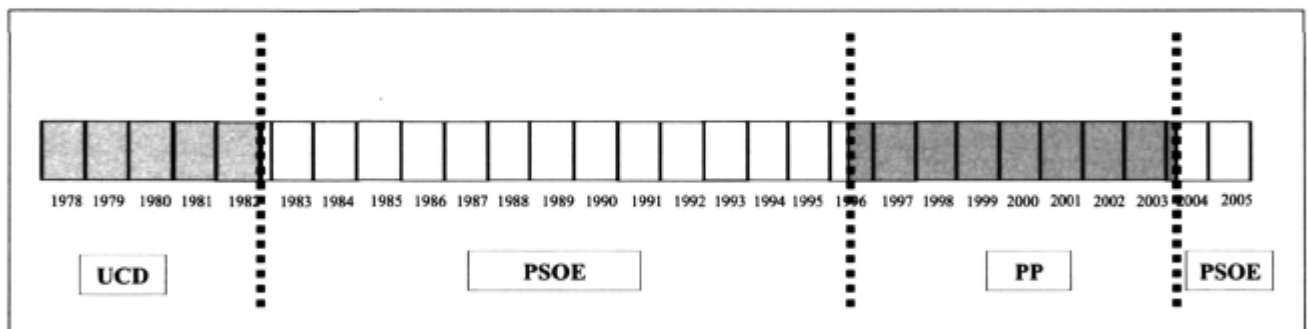
También parece probable que la política turista se vea afectada por el tipo de Gobier-

no, suponiendo que el carácter del mismo determina el estilo imperante en la política que se implanta. En el intervalo temporal analizado hay:

- Gobiernos de mayoría absoluta: los correspondientes a la segunda, tercera y cuarta legislatura en las que gobierna el PSOE y la séptima legislatura, en que gobierna el PP.
- Gobiernos en minoría: la primera legislatura, con gobierno de UCD: la quinta legislatura, durante la que gobierna el PSOE; sexta legislatura, primer gobierno del PP y, de nuevo en la octava Legislatura, la actual, con gobierno del PSOE.

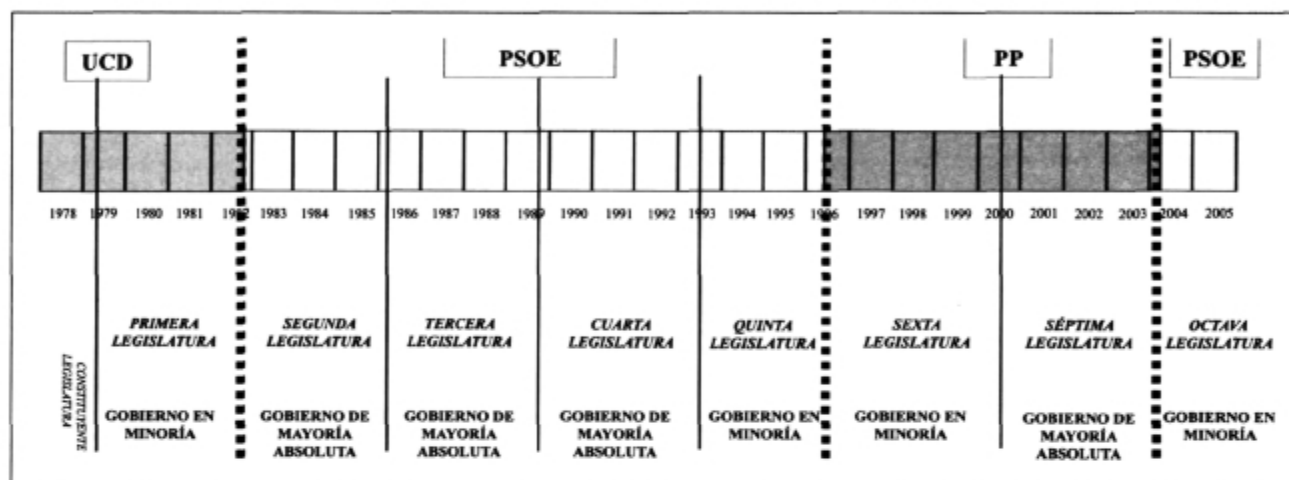
Teniendo este doble referente presente, pero sin ser el objeto central del presente trabajo por haber sido analizado con anterioridad (Velasco 2004b, 2005), nos centraremos en analizar la política turística y la acción de la Administración en el periodo descrito ordenando la información respecto de tres ejes

Cuadro 1
Gobiernos en España (1979-2005)



Fuente: Elaboración propia, basado en Velasco, 2004b.

Cuadro 2
Tipo de gobierno: de mayoría o minoritario



Fuente: Elaboración propia, basado en Velasco, 2004b.

fundamentales: los agentes que impulsaron las políticas, la idea dominante que les guía y los destinatarios de los principales programas que se han implantado.

Los tres ejes responderían a las preguntas: quiénes han elaborado y elaboran la política turística del Gobierno Central, cuál es la imagen del turismo y de sus problemas que ha sido predominante en cada momento y para quién se han diseñado los programas públicos.

La primera cuestión parte del hecho de que la Administración Central pasó en 1978 de ser el único agente público con competencia en materia de turismo a un espacio aparentemente residual pero de importancia cada vez más esencial. Más allá de las acciones de promoción, que se defiende como la competencia más indubitada del Gobierno Central, su posición le permite impulsar las acciones

que tienen como objeto la cooperación entre actores (públicos, públicos y privados e incluso entre actores privados) y el impulso de acciones integrales que impliquen a varios subsectores y, sobre todo, a varios niveles de Gobierno. Desde estos ámbitos se han impulsado las acciones más valiosas e innovadoras de la política turística en los últimos quince años.

En segundo lugar, observaremos cómo ha cambiado el modo de concebir el propio turismo por la Administración y, en relación con esto, cómo se han modificado los problemas que habría que solucionar. De contemplarlo como un fenómeno singular con grandes ventajas económicas, ha pasado a ser percibido como un sector con algunas peculiaridades y con serias contradicciones internas. Hoy se pretende solucionar problemas globales de naturaleza compleja, como la calidad o la seguridad.

Por último, centraremos nuestra atención en cómo han variado los programas públicos según se han modificado los destinatarios concretos a los que se dirigían. En el periodo investigado las acciones y programas han pasado de tener como destinatarios principales a los subsectores turísticos, a considerar los destinos, como espacio de relación entre el sector turístico y un entorno concreto, como destinatarios preferentes.

II. NUEVOS ACTORES, NUEVAS ORGANIZACIONES

En 1977 la Unión del Centro Democrático gana las primeras elecciones democráticas. En 1978 se aprueba la Constitución Española. El cambio de sistema político conlleva una modificación profunda del factor principal de la política turística: los agentes encargados de su diseño e implantación. El presente epígrafe reflexiona sobre la modificación que se ha producido en los actores o decisores públicos y, en relación con esto, el cambio en la constelación de instituciones que trabajan para el turismo.

Desde 1951, año de creación del Ministerio de Información y Turismo, se consolidó un modelo de política turística basado en la existencia de una Administración Turística centralizada y fuerte que lideraba un modelo de desarrollo turístico intensivo.

El reparto competencial aprobado en la Constitución de 1978 supone un enorme impacto en el subsistema de política turística. Del sistema diseñado no resulta extraño que se reserve la competencia en materia de ordenación y fomento del turismo en su territorio para las Comunidades Autónomas, pero

sí resulta sorprendente que no se hiciera ninguna reserva competencial a favor del Gobierno Central en una materia que, por su impacto económico, social y cultural, tiene en nuestro país una importancia central para el conjunto del territorio.

La principal característica del sistema de actores durante estos 25 años ha sido la pugna mantenida por encontrar un equilibrio que permitiera la acción coordinada de todos los niveles territoriales.

El presente epígrafe tendrá dos partes. En la primera se analiza la reorganización que supone la consolidación de diecisiete puntos de decisión política en el país y en la segunda observamos cómo se han modificado los instrumentos organizativos de que dispone el Gobierno Central durante este periodo.

II.1. El mapa de actores tras la Constitución

La Constitución dispuso que las Comunidades Autónomas pudieran asumir competencias en la ordenación y promoción del turismo en su ámbito territorial. Una vez aprobada, todos los entes preautonómicos expresaron con prontitud su deseo de asumir dicha competencia, de hecho, fue la tercera competencia en ser reclamada y traspasada a las Comunidades Autónomas. De 1978 a 1980 se aprobaron los Reales Decretos de Transferencia de Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Andalucía, Asturias, Castilla - La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares y Murcia.

Esta rapidez contrasta, sin embargo, con el largo periodo de conflicto que mantuvieron

el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas y que se prolongó hasta década de los noventa. Desde los primeros momentos que siguen a la aprobación de la Constitución, los responsables públicos de la materia temen que la dispersión de los centros de decisión sobre el turismo resulte caótica para el desarrollo turístico del conjunto del Estado, lo que les lleva a plantear un traspaso de competencias en tres fases: primero se traspasarían las competencias sobre ordenación, en segundo lugar, las competencias de control de las empresas turísticas y tercer lugar las competencias de promoción. La gradación parece intentar retrasar el traspaso de aquellas competencias que se entienden esenciales para el desarrollo del destino España como un todo.

El editorial de la revista *Estudios Turísticos* nº 59-60 del año 1978, refleja esta situación: *{... El artículo 148 traslada a favor de las Comunidades Autónomas no sólo parte de las competencias relativas al núcleo central de la materia..., sino también muchos aspectos conexos que condiciona o determinan la motivación, posibilidad o realización del turismo y sus condiciones de ejercicio. Es evidente que la actuación coordinadora y de relación de la Secretaría de Estado de Turismo respecto a todos y cada uno de estos aspectos (...) quedan notablemente complicados al tenerse que difuminar su gestión en actuaciones de conexión con más de una docena de órganos de gobierno de, hoy Entidades Preautonómicas, y, mañana, Comunidades Autónomas (...). En este sentido, la negociación que la Secretaría de Estado de Turismo ha mantenido con los entes preautonómicos ha estado regida por el intento de (...) dar las bases para que bajo criterios participativos y principios de rigor técnico*

—que la materia exige—, pueda, en forma evolucionada llegar a cristalizarse unas soluciones armónicas, coherentes y convincentes en todos los ámbitos espaciales y sectoriales que el turismo abarca, y en cualquiera de sus aspectos... (Editorial de la Revista de Estudios Turísticos, Ministerio de Comercio y Turismo, 1978)

Y, aunque los enfrentamientos entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno son crecientes, la segunda generación de decretos todavía se concentra en un periodo más corto: entre septiembre de 1983 y abril de 1984 se aprueban los Reales Decretos de Transferencia de Aragón, Extremadura, Galicia, La Rioja, Castilla-La Mancha, Canarias, Cantabria, Murcia, Islas Baleares, Andalucía, Principado de Asturias, Madrid, Cataluña, Castilla León y Comunidad Valenciana.

Los conflictos, que llegaron a su punto álgido en la segunda mitad de la década de los ochenta, se superan con la creación de diversos órganos de cooperación entre actores que permiten un trabajo conjunto y coordinado.

II.2. Modificación de los instrumentos organizativos de la Administración Turística

La Administración Turística llega a la Transición con un Ministerio fuerte que ha ejercido su labor durante un período extenso; con un importante centro de investigación turística -el Instituto de Estudios Turísticos-; con un organismo con competencias para impartir la formación en materia de turismo -la Escuela Oficial Turismo-; con una Red de Oficinas de Turismo en el Extranjero; con una administración periférica sin demasiadas

funciones, pero efectiva; y con un conjunto de empresas públicas que abarcan la totalidad de las actividades empresariales turísticas: alojamiento, intermediación, transporte e incluso ciertas actividades complementarias.

Para el impulso de una política concreta el Gobierno puede disponer de diversos instrumentos organizativos que, en el caso de la política turística, podemos ordenar en:

- a) Estructuras administrativas tradicionales: organizaciones de gobierno o administrativas con competencias sobre el turismo (la OMT las denomina *Administraciones Nacionales del Turismo o NTAs*).
- b) Estructuras ejecutivas, que dependen orgánica, funcional o financieramente de las anteriores y se especializan en un único objetivo relacionado con el sector. El ejemplo más común son las organizaciones que tienen como fin la promoción aunque, como veremos, no son las únicas (para la OMT, las Organizaciones Nacionales del Turismo o NTOs).
- c) Estructuras de cooperación, que, con distinta naturaleza, persiguen la creación de foros que permitan el trabajo conjunto de los diversos agentes que componen el sistema turístico. Existen dos figuras básicas: *los órganos de cooperación de naturaleza estrictamente pública (para los que reservaremos el término específico de órganos de cooperación) de aquellos otros que reúnen a agentes privados, públicos e institucionales (a los que llamaremos instituciones de cooperación)* (Velasco, 2004:87).

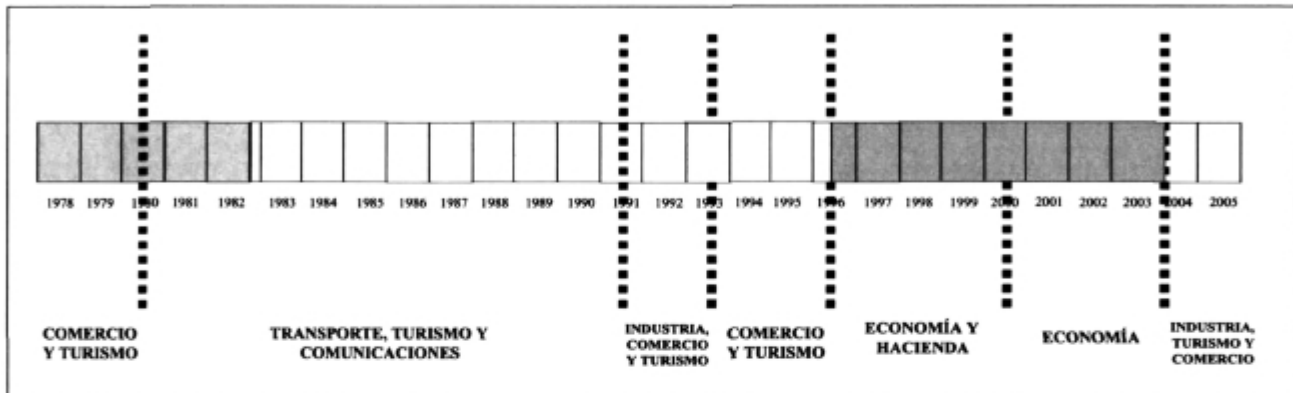
II.2.1. Instituciones administrativas tradicionales

Durante la etapa franquista el turismo permaneció en el Ministerio de Información y Turismo desde 1951 hasta 1977. Durante los siguientes veintisiete años, de 1977 a 2005, la materia ha pertenecido a siete **departamentos ministeriales** diferentes.

El máximo órgano administrativo dentro de los ministerios también ha sufrido variaciones. Los Gobiernos de UCD mantuvieron una Secretaría de Estado de Turismo, la posición más alta que la materia ha tenido en el periodo democrático. El PSOE, en un plan de reducción general de la Administración, suprime la Secretaría de Estado y crea la Secretaría General de Turismo. El PP, también en su primera legislatura y con intención de reducir el tamaño y coste de la Administración, crea una Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes, pero suprime la Secretaría General, quedando entonces la Dirección General de Turismo como máximo órgano dedicado específicamente al sector, con lo que se reduce la importancia de éste. Durante el segundo gobierno del PP se reduce la Secretaría de Estado a los temas de Comercio y Turismo y se recupera la Secretaría General de Turismo.

Por otra parte, los dos ámbitos competenciales en que tradicionalmente se había organizado la Administración Turística –ordenación y control y promoción–, se mantienen en los Gobiernos de UCD (la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas y la Dirección General de Promoción de Turismo) y desde 1985 se convierten en la Dirección General de Política Turística y un organismo autónomo encargado de la

Cuadro 3
Ministerios encargados del turismo



Fuente: Elaboración propia, basado en Velasco, 2004b.

promoción (primero, el Instituto Nacional de Promoción Turística y, un año después, el Instituto de Turismo de España, *Turespaña*).

Por su parte, el **Instituto de Estudios Turísticos**, estuvo a punto de convertirse en una estructura ejecutiva autónoma durante el primer gobierno UCD que quiso convertirlo en un instituto de investigación similar a los existentes en otros ámbitos de trabajo. Con la llegada del Gobierno del PSOE, se reduce de nuevo su autonomía y se convierte en una Subdirección General, que pasa a depender de la Dirección General de Política Turística. En 1994 se vincula a *Turespaña* con la intención de que apoye a la promoción con investigación. En los gobiernos del PP se adscribe, sucesivamente, a la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes, y, desde el año 2000, a la Secretaría General de Turismo.

De sus actividades, en este rápido recorrido, podemos destacar la puesta en marcha en

1996 de dos estadísticas de carácter continuo: *Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR)*, que recoge las características de los desplazamientos de los residentes en nuestro país utilizando el hogar como unidad de información; y *Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR)*, que ofrece información sobre turismo receptor. *FAMILITUR* se modificará en 1999 para generar información no sólo de nivel nacional sino regional, siendo posible cuantificar el flujo de españoles entre Comunidades Autónomas o los viajes a segundas residencias (Instituto de Estudios Turísticos, 2003:7 y 8). Y en el año 2000 se pone en marcha una tercera estadística: la *Encuesta de Gasto Turístico (EGATUR)*.

II.2.2. Estructuras ejecutivas

La estructura ejecutiva de apoyo a la política turística más importante del Gobierno Central es **Turespaña**. En 1985 se crea el organismo autónomo Instituto Nacional de Pro-

Cuadro 4
Máximo órgano en el Ministerio y evolución direcciones generales

	Gobiernos UCD	Gobiernos PSOE	Gobiernos PP		Gobierno PSOE
Secretario de Estado	Secretaría de Estado de Turismo		Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes	Secretaría de Estado de Comercio y Turismo	Secretaría de Estado de Turismo y Comercio
Secretario General (Coordina Direcciones Generales).		Secretaría General de Turismo		Secretaría General de Turismo	Secretaría General de Turismo
Direcciones Generales (Gerente político de sector competencial).	Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas	Dirección General de Política Turística	Dirección General de Turismo	Dirección General de Turismo	
	Dirección General de Promoción de Turismo	<i>Turespaña</i>	<i>Turespaña</i>	<i>Turespaña</i>	<i>Turespaña</i>

Fuente: Elaboración propia, basado en Velasco, 2004b.

moción Turística (INPROTUR). Un año después se le cambiará el nombre por el de Instituto de Turismo de España (Turespaña) y se volverán a redactan sus funciones para evitar, en lo posible, los conflictos con las Comunidades Autónomas. Para ello en el Real Decreto se hace referencia explícita a la competencia estatal que permite dicha acción, aunque precisando el respeto a las peculiaridades autonómicas. Esta idea se expresa en el Real Decreto como sigue: *Turespaña será el instrumento organizativo del Gobierno Central encargado de «la realización de acciones exteriores de promoción y comercialización del turismo, en cuanto factor económico de importancia nacional dentro del marco general de la actividad económica, presentando la oferta turística española como conjunto integrador de las características, peculiaridades e intereses de las Comunidades Autónomas»* (Art.6.2.1). Turespaña tiene entre sus funciones la promoción, la comercialización y la organización de la participa-

ción española en ferias, exposiciones y demás convocatorias en el exterior en colaboración con las Comunidades Autónomas, los entes locales y los agentes del sector. Ha asumido, desde hace treinta años, los programas de promoción del turismo español –sobre los que hablaremos más adelante– y es una organización con un alto grado de competencia técnica y conocimiento turístico.

Otra de las estructuras ejecutivas dependientes del Gobierno Central es la **Escuela Oficial de Turismo**, organismo autónomo que, en 1990 se convirtió en entidad de derecho público y que desaparecerá en 1996 con la integración de los estudios de turismo en la Universidad.

Debemos hacer también una breve referencia a las empresas públicas que fueron creadas para impulsar los diferentes subsectores del turismo. En la etapa democrática el Estado se retira, paulatinamente, de aquellos

espacios que no precisan de una acción pública dinamizadora, por tener un nivel suficiente de desarrollo; además, en el caso de las empresas públicas dedicadas al turismo, la gestión no estaba resultando muy eficiente. Durante los Gobiernos de UCD se mantienen el organismo autónomo ATE (Administración Turística Española) y ENTURSA (Empresa Nacional de Turismo). Esta segunda se privatizará en 1986. En 1983 se privatizará ATESA (Autotransporte Turístico Español, S.A.) y en 1984 la Agencia de Viajes Marsans. En 1990, ATE se convertirá en la Sociedad Estatal Paradores de Turismo de España que, en la actualidad, es un magnífico instrumento de política turística relacionado con los objetivos de desarrollo territorial y recuperación de patrimonio cultural.

Por último, mencionar una estructura creada bajo el gobierno del PP: la Sociedad Estatal para la Gestión de la Información Turística (SEGITUR) cuyos objetivos han sido la creación de un portal de Internet para promocionar España como destino turístico, la gestión de la información relevante para la difusión del turismo y el establecimiento de canales de comunicación con los ciudadanos, agentes económicos e instituciones para cumplir esos objetivos (Velasco, 2004a).

II.2.3. *Instituciones y organizaciones de cooperación*

Los órganos de cooperación más relevantes en materia de turismo son la Comisión Interministerial y la Conferencia Sectorial.

La **Comisión Interministerial de Turismo** es un órgano para el trabajo conjunto de los distintos departamentos del Gobierno

Central cuyas competencias pueden afectar al buen desarrollo turístico. Se creó en 1954 pero no tuvo ningún papel durante muchos años, por lo que fue suprimida en 1984. Vuelve a rehabilitarse en 1994, durante el último Gobierno del PSOE, con la participación de los Secretarios de Estado o Subsecretarios de Turismo, Economía y Hacienda, Interior, Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura, Pesca y Alimentación, Educación y Ciencia, Cultura, Asuntos Sociales y un representante de Presidencia de Gobierno. En 1997, ya con el Gobierno del PP, también se incorporan a la Comisión el Director General de Turismo y el Director General del Instituto de Turismo de España. El Consejo de Ministros celebrado el día 17 de junio de 2005 ha vuelto a dotarla de un importante papel, encomendando a esta comisión interministerial la elaboración, en el plazo de seis meses, de una serie de mandatos dirigidos a todos los departamentos ministeriales.

La **Conferencia Sectorial de Turismo y la Mesa de Directores Generales**, órgano técnico dependiente de aquel, ponen en relación a los responsables de la política turística de distintos niveles territoriales. También se institucionaliza en 1994, mediante acuerdo de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Ha tenido un papel importante en el aumento de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Como institución de cooperación entre los representantes de las administraciones públicas y los actores del sector privado hay que señalar al **Consejo Promotor de Turismo**. Se crea en 1995 con la intención de formalizar un espacio de colaboración sobre la promoción del

turismo español. Sus funciones son emitir informes sobre los planes y programas de fomento del turismo y de promoción y comercialización exterior de ámbito estatal; proponer iniciativas de promoción exterior; asesorar sobre ámbitos y materias hacia los que deberían dirigirse los planes y programas de promoción e impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada. En 1997 se reestructura, adoptándose dos medidas básicas *«establecer como preceptivos los informes del Consejo sobre los criterios básicos y las líneas generales de los planes y programas dirigidos al fomento del sector turístico y a la promoción y comercialización exterior del turismo español. En segundo lugar, amplía, de siete a diez, el número de representantes de los empresarios del sector turístico, con el fin de conseguir una mayor representatividad y participación del sector»* (Recoder, 1998:193).

El nuevo Gobierno Socialista aprueba en 2005 la creación del **Consejo Español de Turismo**, instrumento de cooperación para impulsar las políticas turísticas, con un carácter eminentemente técnico y de estudio. Su labor fundamental será la redacción de un plan de objetivos de promoción exterior que será estudiado de forma bilateral con todas las Comunidades Autónomas. En el proyecto se prevé que la Comisión Ejecutiva esté presidida por el Secretario General de Turismo y que formen parte de ella dieciséis miembros: ocho procederán de administraciones públicas y ocho de sector turístico empresarial y de las asociaciones sindicales.

III. NUEVAS IDEAS, NUEVOS PLANES

La idea dominante sobre qué debe ser la política turística y cuáles son los problemas

que deben de ser enfrentados evoluciona en el tiempo y es, por tanto, un buen indicador para observar cómo cambia la política.

En el período franquista la acción pública en materia de turismo se diseñaba para intervenir en un fenómeno que crecía sin límites y cuya expansión garantizaba el bienestar económico del conjunto del país, por lo que nunca se sometió a ningún cuestionamiento serio. En los años que siguen a la Constitución de 1978 varios factores conllevan el derrumbamiento de dicha imagen y un gran desconcierto por la pérdida del referente sobre el papel que el Gobierno Central debía asumir. A partir de entonces, se observan que desde la idea del desarrollo ilimitado, se empieza a trabajar en la idea de sostenibilidad de la actividad.

III.1. El peso de la herencia

Los años de la transición política coinciden con años de crisis en el sector turístico. Crisis provocada por cuestiones externas –la crisis del petróleo de 1973– y por cuestiones internas –la sensación de inestabilidad que generaba en el exterior el cambio de régimen político–. Si observamos hoy lo ocurrido entonces, pareciera que esos años convulsos hubieran sacudido a un sector y una Administración Turística que disfrutaban, aletargados, del éxito del modelo turístico que se había implantado en las dos décadas anteriores. Es cierto que, antes de los años de crisis, ya había analistas concienciados de los problemas que sufría el modelo de desarrollo turístico español y la propia Administración Turística era muy consciente de ello (en los Planes de Desarrollo, especialmente en el cuarto y último *non nato*, la enumeración de la proble-

mática que enfrenta sector turístico es realista y muy atinada), pero el éxito aparente del modelo generaba resistencias a sacar a la luz las dificultades y tratar de modificar estas tendencias.

De repente se extienden las reflexiones escritas sobre la multitud de problemas que aquejan al sector, entre los que sobresalen tres: los serios problemas que aquejan a las infraestructuras de alojamiento –provocados por la baja calidad de la construcción que, de manera masiva e incontrolada, se llevó a cabo en la etapa franquista–; los problemas de infraestructuras públicas, cuyo origen es la falta de planificación y el inexistente control urbanístico que domina el crecimiento de las zonas turísticas y la hegemónica posición de los touroperadores extranjeros en la comercialización del producto turístico español. Esto no puede ser explicado por un solo factor, parece favorecerlo el hecho de que España es un país básicamente receptor –por tanto con pocos incentivos iniciales para que los empresarios se dedican al negocio de la intermediación, ocupando tal espacio los empresarios de mercados emisores–, aunque también parece apoyarlo el que, en los más de treinta años de política turística franquista, nunca hubo un impulso decidido para el subsector de la intermediación y sí lo hubo, de manera casi exclusiva, para el fomento de las actividades de alojamiento y restauración.

1974, 1975 y 1976 acusan la crisis del petróleo de 1973, los problemas políticos internos y todos los problemas del modelo turístico que se arrastran de la etapa anterior. A las dificultades de enfrentar una situación tan compleja, hay que sumarle la nueva reordenación que impone la Constitución. Estos elementos provocan una paralización de la

política turística que se ve reforzada porque los agentes están dedicando los mayores esfuerzos políticos y administrativos a la transición política y consolidación democrática del conjunto del sistema.

Durante los tres primeros gobiernos socialistas tampoco se produce una renovación clara. Algunos autores opinan que este hecho puede explicarse por la extensión en esa etapa de la corriente ideológica neoliberal que abogaba por la retirada del Estado a una posición más residual («este periodo se caracteriza por un discurso de la Administración Turística Central en que se defiende que la mejor política es la que no existe», Bote, V.; Marchena, M., y Santos, E. 1999: 159). A este factor hay que sumar que no se ha generado una nueva idea sobre qué puede hacer la Administración Central en materia de turismo, lo que conlleva un conflicto constante con las Comunidades Autónomas. Pero, además, el conflicto es irresoluble porque también en los núcleos de decisión sobre política turística de las Comunidades Autónomas se están reproduciendo las funciones que dominaron la política turística en la etapa anterior, así que ambos niveles de Gobierno coinciden en impulsar el mismo tipo de propuestas.

III.2. El turismo y su entorno

El cambio necesario en la acción del Gobierno Central en materia de turismo fue posible gracias a la concurrencia de varios impulsos externos.

Por un lado, la materia pasa, en 1991, a formar parte del Ministerio de Industria y Comercio. Después de once años junto a

Transportes y Comunicaciones, suponemos que por la relación del turismo con los viajes, el turismo se integra en una estructura pública al servicio de diversos sectores económicos e industriales, lo que le iguala con aquellos. Este cambio resulta decisivo para modificar el referente básico de la Administración Turística.

Además, el Congreso de los Diputados creó una ponencia para analizar los problemas del sector. Los resultados se presentan en octubre de 1991 con un informe que recomienda reorientar el sector turístico español hacia un modelo basado en una mayor calidad y más competitivo, para lo cual, entre otras cosas, se propone:

«(...) Plan de mejora de la competitividad turística que contemple, entre otras, las siguientes acciones: Incentivos para crear y desarrollar un sistema de calidad del producto turístico liderado por el sector empresarial; Plan de Formación y Reciclaje de los trabajadores, cuadros y directivos del sector turístico en colaboración con empresarios y sindicatos; introducción de procesos de innovación turística; desarrollo de sistemas de información de la oferta turística, de interés para el sector en su conjunto y estudios de impacto ambiental, social y cultural en todos aquellos proyectos turísticos de nueva implantación.»

- *Reorientación del sector turístico en España según criterios de competitividad y calidad, en colaboración con las Administraciones Públicas (...).*
- *Plan integral de Infraestructuras que afectan el sector turístico (...).*

- *Una participación más activa de la Administración Turística Española en los foros internacionales y muy especialmente en la Comisión Europea (...).*

(Informe aprobado por la Ponencia para el análisis de la situación actual del turismo en España. Boletín Oficial del Congreso, 16 de octubre de 1991).

Por último, en ese momento en Europa se está deliberando sobre cómo mejorar la competitividad en un entorno cada vez más globalizado. Las reflexiones se plasmarán en el Libro Blanco para el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo de la Comisión Europea. En este se propugna trabajar por el avance la sociedad de la información, basada en nuevas tecnologías; invertir en mejorar las infraestructuras y desarrollar ofertas que enfrenten las nuevas necesidades de una población cuyas características se están modificando profundamente (Comisión Europea, 1995).

Todas estas cuestiones cristalizan en una nueva idea sobre qué debe hacer la Administración Turística y tiene como consecuencia inmediata el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, el Plan *Futures*, cuyo objetivo principal es:

«establecer las estrategias necesarias para que el Turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a consumidores cada vez más exigentes y atendiendo a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental» (Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, 1992).

Los fines del Plan *Futures* son:

- a) Fines sociales: mejora de la calidad turística para incrementar el nivel de satisfacción de los consumidores y el bienestar de las sociedades receptoras; potenciación de la formación y cualificación; protección del consumidor-turista y mejora del entorno informativo
- b) Fines económicos: mejora del I+D; mejora del capital humano; modernización e innovación de la industria turística; diversificación y diferenciación de la oferta turística; mejora de la promoción y comercialización; fortalecimiento del tejido empresarial; mejorar las infraestructuras y adaptación del marco jurídico e institucional.
- c) Y, por último, fines medioambientales: conservación del entorno natural y urbano, recuperación y desarrollo de tradiciones y raíces culturales vinculadas a la actividad turística y revalorización del patrimonio susceptible de uso turístico de carácter histórico, monumental o tradicional a través de la rehabilitación para uso turístico de edificios singulares preservando la arquitectura autóctona.

El acierto del segundo Plan *Futures* fue profundizar en las ideas más interesantes del plan anterior y facilitar, mediante el consenso con el resto de agentes, la implantación de lo previsto.

La cooperación con otros niveles de gobierno y con otros agentes turísticos permitió la construcción del nuevo papel del Gobierno Central en la política turística.

III.3. Retorno al sector

Las dos ediciones del plan *Futures* habían facilitado que la Administración Turística del Gobierno Central modificara la idea sobre qué debía hacerse en la política turística y, aunque algunos temas se mantenían, el enfoque era ahora diferente. La victoria del PP se produce recién aprobada la segunda edición del *Futures*, que se prolongaría hasta el año 2000.

Durante los primeros tres años de gobierno del PP se va configurando una nueva idea que, esta vez con más claridad, tiene su origen en una orientación ideológica neoliberal que cuadra bien con la idea central del plan vigente en el periodo 2000-2006, el Plan Integral de Calidad Turística Española (*PIC-TE*). La calidad es una forma de hacer que ha de ser asumida por el sector, la Administración sólo puede fomentarla desde fuera. La imagen de qué debe hacerse desde la política turística es, de hecho, que la acción pública deje espacio a la acción privada.

IV. NUEVOS DESTINATARIOS, NUEVOS PROGRAMAS.

En este epígrafe nuestro foco de atención será la evolución de los destinatarios de programas específicos impulsados por la Administración Turística en el período democrático. Todas las políticas impulsadas por los Gobiernos tienen como destinatario genérico la sociedad a la que se dirigen. El sentido final de toda política pública sería tratar de solucionar los problemas que se consideran fundamentales en un periodo determinado y su fin, más allá de objetivos determinados, es avanzar en la solución de los conflictos que

más preocupan a las sociedades (Laswell, 1951).

Pero cada una de las políticas concretas tiene destinatarios específicos. En el caso de la política turística, podemos encontrar cuatro destinatarios diferenciados. En primer lugar, las acciones pueden dirigirse a la creación, reestructuración, modificación o supresión de los instrumentos organizativos, luego podemos considerar estas instituciones como destinatarias de algunos programas. En segundo lugar, los programas pueden diseñarse para los actores privados, es decir las empresas turísticas. En tercer lugar existen programas dirigidos a los consumidores-turistas. Y, por último, muchas de las acciones públicas que se implantan en los últimos años se orientan a un destinatario que ha entrado en escena en último lugar: el destino turístico.

Como las principales acciones que han afectado a la constelación de instituciones de la política turística ya han sido objeto de nuestro análisis el epígrafe anterior, desarrollaremos en éste los programas que tienen como destinatarios a las empresas turísticas, a los consumidores-turistas y a los destinos.

El presente epígrafe no es una evaluación de lo hecho, sino un análisis de los programas que fueron diseñados y propuestos por la Administración Turística. Quiere esto decir que no todas las previsiones que se describen en estas líneas tienen porqué haber sido implantadas, el análisis de qué ocurrió realmente será objeto de otros trabajos.

IV.1. Programas destinados a las empresas turísticas

Exponemos los principales programas des-

tinados a las empresas turísticas desde los primeros hasta los que se han incorporado más tarde a la política turística.

IV.1.1. Renovación y modernización de alojamientos

El primero de los programas dirigido a las empresas turísticas durante la Transición fue el Plan de Modernización Hotelera aprobado en 1974 y renovado en 1977 y en 1979. Estos programas perseguían la renovación de las instalaciones hoteleras de costa, muy deterioradas por la mala calidad de su construcción y por el uso intensivo a que están sometidas este tipo de instalaciones. El programa llevaba aparejados instrumentos financieros de apoyo a la rehabilitación y, mientras el establecimiento permaneciera cerrado por obras, un plan de formación para los trabajadores que prestaban servicios en el mismo.

En la primera edición se financiaban remodelaciones integrales y en las ediciones sucesivas dotaciones de elementos básicos, como sistemas de protección contra incendios, sistemas de saneamiento de aguas residuales o instalaciones destinadas al ahorro energético.

IV.1.2. Formación y capacitación de los recursos humanos

Otro de los programas que forman parte de la política turística desde sus comienzos son las acciones destinadas a mejorar la formación de los trabajadores turísticos y, a pesar de ello, todavía hoy los problemas de falta de cualificación de gran parte de los recur-

Los recursos humanos que trabajan en el sector turístico son una de las mayores dificultades para éste.

Los trabajadores, como parte esencial integrante de las empresas turísticas, fueron destinatarios de varios programas de formación en el primer Plan *Futures*. El plan se comprometía a apoyar la creación infraestructuras de cualificación y especialización de recursos humanos; a realizar acciones para la actualización y mejora de la calidad de los recursos humanos; y a apoyar a las empresas para que participaran en proyectos de formación (desgravación de los gastos de formación, incentivos económicos a los programas de formación, becas...).

En el segundo Plan *Futures* se emprenden un programa integrado de formación y un programa de servicio de formación empresas, en relación con las Comunidades Autónomas y un programa de becas. Este último, tendría dos objetivos: el apoyo para cursar programas de postgrado y el fomento de la investigación en turismo a través de tesis doctorales dirigidas por la Universidad. Ambas iniciativas se mantienen hasta hoy y han tenido un impacto considerable en el avance de la investigación sobre temas relacionados con el turismo.

El *PICTE* plantean también distintas acciones dentro del programa de formación: la coordinación con el ámbito universitario; el seguimiento y coordinación con organismos que realizan acciones de formación ocupacional y continua; acciones formativas en mejora de la calidad en destinos (responsables municipales) y en sectores (directivos y personal) y el apoyo a la formación de postgrado, la especialización y la investigación en turismo.

Las cuestiones de formación y capacitación forman parte de un problema complejo, que se ve afectado por cuestiones muy diversas, relacionadas con el más general asunto del empleo en el turismo- la estructura salarial del sector, la falta de vertebración interna, las opciones de formación, los tipos de contrato, etc. – y para enfrentarlo sería necesario liderar un conjunto de acciones integradas que nunca han enfrentado los decisores públicos.

El PSOE centró parte de su Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2005 en este asunto. Se comprometía a mejorar las condiciones laborales y el empleo de calidad; a asegurar la igualdad de derechos a las prestaciones laborales y sociales de los trabajadores a tiempo parcial o temporales con las de los fijos y fijos discontinuos; a promover la participación activa de los trabajadores en los procesos de mejora y certificación de la calidad, asegurando que unas correctas condiciones laborales sean elementos esenciales de la calidad total y el “impulso de una política de contratación de inmigrantes más justa y ágil, que dé respuesta a la cada vez mayor demanda empresarial, favoreciendo la participación del sector en la confirmación del contingente y en la elaboración de planes de selección, acogida y formación profesional” (Partido Socialista Obrero Español, 2005:142). Aún es pronto para analizar las acciones realizadas en este sentido por el actual Gobierno.

IV.1.3. Fortalecimiento del tejido empresarial e internacionalización de la empresa turística

En el primer Plan *Futures* aparecen las dos ideas básicas que han guiado los programas

dedicados a los sectores empresariales desde el año 1992. Por una parte se habla de «*la mejora del tejido empresarial*» con acciones destinadas al «*estímulo de las iniciativas de cooperación, asociación y fusión*»; por otra, se propone fomentar la apertura de nuevos mercados turísticos. El primer conjunto de acciones trata de fomentar el crecimiento de la empresa turística española para hacerla más competitiva. El segundo, se convertirá en el programa de internacionalización de la empresa turística.

En el segundo Plan *Futures* la Administración Turística se compromete a difundir información sobre las necesidades de cooperación existentes a las empresas e instituciones; a realizar actuaciones dirigidas a facilitar las inversiones turísticas en otros mercados, especialmente iberoamericanos y a establecer, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, una línea de apoyo financiero a proyectos de empresariales de internacionalización.

El *PICTE* da un mayor protagonismo a la línea de internacionalización, que llega a convertirse en un programa específico articulado en las siguientes acciones: información a las empresas (Guía del Inversor y Guía del Conocimiento Turístico), encuentros entre empresas (Foros de Internacionalización de la Empresa Turística), estudios de viabilidad de mercados; asesoramiento y asistencia de la OETs y becas de alta dirección.

IV.1.4. Calidad empresarial

En el primer Plan *Futures* también aparecía un primer Programa de mejora de la calidad de los productos turísticos cuyas ac-

ciones eran apoyar económicamente los proyectos de implantación de calidad; realizar labores de información, formación y divulgación de la exigencia de calidad; apoyar la aplicación rigurosa de las normas de control de calidad existentes; colaborar con las iniciativas del Plan Nacional de Calidad y la «*creación de Comités de calidad turística con instituciones, así como con agentes socio-económicos e interlocutores sociales, para el desarrollo y la promoción de la calidad en el sector*». Como podemos observar, a pesar de que tiene el mérito indudable de que se incorporó la preocupación por la calidad entre las acciones de política turística, las propuestas de acción que se exponen están aún en fase embrionaria.

Será en el segundo Plan *Futures* cuando aparezca un programa de calidad que contenga las dos líneas de acción que ha utilizado la Administración Turística para impulsar dicho concepto en el sector: el apoyo al desarrollo de sistemas de calidad sectoriales y la existencia de un programa de asesoramiento. A partir de entonces comienza una labor intensa, en la que el sector y las instituciones de calidad tienen un papel protagonista.

Desde 1996, año en que se desarrolla el primer sistema de calidad hotelera, hasta el tercer año de implantación del *PICTE*, el 2002, podemos localizar dos etapas diferenciadas en el despliegue de la idea de calidad turística española. En una primera etapa «*el avance se produjo mediante una estrategia de trabajo sectorial: los subsectores y algunos productos eran el centro de los esfuerzos. A partir de 2002 la estrategia cambia y la nueva misión es la convergencia hacia sistemas globales de calidad. En esta segunda etapa la convergencia se entiende en un do-*

ble sentido: por un lado, armonización de las normas sectoriales y de los instrumentos derivados de éstas (Secretaría General de Turismo, 2002) y, por otro lado, adaptación de cada uno de los subsistemas a las nuevas exigencias derivadas, precisamente, de la armonización intersectorial que está generando conceptos más integrales e integrados» (Velasco, 2004).

La calidad sigue, y seguirá, siendo un referente, pero el concepto y el sentido que el mismo tenga en una política turística ha de ser continuamente re-elaborado por la Administración Turística con el fin de avanzar en su implantación.

IV.1.5. Apoyo a la innovación tecnológica en las empresas turísticas

En el primer Plan *Futures* se recoge expresamente la opción europea de potenciar la presencia de las nuevas tecnologías en los procesos productivos y potenciar la economía a través del impulso a la sociedad de la información.

En el segundo Plan *Futures* se concreta dicha iniciativa impulsándose un programa de apoyo a proyectos de infraestructura tecnológica (centrales de reservas sistemas de intercambio electrónico de datos), un programa de apoyo a productos de alto contenido tecnológico (programas informáticos dispositivos tecnológicos, implantación de sistemas expertos) y un programa de apoyo a proyectos de tecnificación de empresas (programas informáticos comerciales, equipos informáticos, consultoría sobre inversión tecnológica, asistencia técnica para diseños de sistemas informáticos).

En el *PICTE* se prevé la incorporación del turismo, como área sectorial, en el Plan Nacional de I+D; el apoyo al desarrollo a tecnologías de la información (sistemas de información y reservas, gestión y correo electrónico); el apoyo a las tecnologías de la calidad (soportes a la implantación, establecimiento y medición de indicadores); a las tecnologías de calidad medio ambiental (ahorro de recursos y fomento de energías y procesos alternativos y limpios) y el desarrollo de productos de alto contenido tecnológico (parques temáticos, centros de interpretación...).

IV.2. Programas destinados a los turistas

Más allá de las acciones de promoción, sin ninguna duda el programa más importante de cuantos se dirigen a los consumidores-turistas, hay otros programas diseñados para apoyar que determinados colectivos tengan acceso a la actividad. Son los englobados bajo el nombre de «programas de turismo social»: turismo de la tercera edad, para jóvenes o para discapacitados.

IV.2.1. Promoción

El programa de promoción engloba distintos tipos de acciones: el estudio de la oferta turística y de los mercados emisores, la elaboración de los planes de comunicación para diferentes países, las campañas publicitarias y las acciones de apoyo a la comercialización de los productos turísticos. Todo ello al servicio de la política turística en general y, por lo tanto, más o menos centrado en potenciar productos alternativos al sol y playa, impulsando la imagen del país como destino de fin

de semana, concentrando esfuerzos en mercados emisores que sufren alguna caída...

Podemos analizar dos cuestiones relacionadas con los programas de promoción: la idea que los preside y la estructura técnica o de gestión de que se les dota.

Desde 1978 hasta hoy los programas de promoción han tratado de modificar la idea de España como destino barato de sol y playa, imagen que se extendió en las décadas de los sesenta y setenta, y de captar turistas con mayor capacidad de gasto. Además, se ha realizado un enorme esfuerzo por comunicar la diversidad de la oferta española y la calidad de los diversos productos que la componen. Estas líneas de trabajo se ven completadas con la intención del actual gobierno socialista de recuperar la promoción del producto básico –el sol y playa– ya que la tendencia muestra que no mantiene la cuota de mercado por sí sólo.

En relación con las estructuras de gestión, en la Transición se establece el sistema de concurso entre agencias y las campañas comienzan a estructurarse por orígenes del mercado. Durante el primer gobierno socialista, Turespaña se convierte en la organización especializada en la promoción del turismo español, comienza el sistema de campañas de publicidad centralizadas, que afecta a las Oficinas Españolas en el Extranjero, y los planes de marketing del turismo español, que marcarán las líneas de trabajo a desarrollar por Turespaña (Zabía, 1999).

En 1994, además de Turespaña, se da entrada al sector privado en el diseño de la política de promoción a través del Consejo Promotor de Turismo, encargándose éste de

elaborar los criterios y prioridades que determinan los Planes de Apoyo a la Comercialización Turística y dirigir las investigaciones de los mercados emisores.

A finales del año 2004 se aprobó el Plan de Objetivos para la Promoción Exterior del Turismo 2005. Se trata de un plan que fija unos objetivos de promoción genéricos de acuerdo con los objetivos de política turística (equilibrio territorial, desestacionalización, sostenibilidad...); a partir de estos se acuerdan los objetivos de apoyo a la comercialización y promoción que presidirán las propuestas concretas que se obtendrán de cruzar grupos de mercados, con productos específicos. Esto dará un conjunto de objetivos operativos determinados cuya consecución y seguimiento se hará a través de las OET y para cuya evaluación se utilizarán las últimas técnicas de gestión pública, como los cuadros de mando. La filosofía general del Plan queda resumida en la siguiente afirmación: «*es más importante conseguir afianzar nuestra posición de liderazgo, mantener la fidelidad que tienen nuestros turistas al destino España y conseguir una mayor rentabilidad que perseguir simplemente aumentar el número de turistas*» (Turespaña, 2005:16, tomo 2).

IV.2.2. Turismo accesible

El 2003 fue declarado Año Europeo de las Personas con Discapacidad. En octubre se celebra un Congreso sobre Turismo y Accesibilidad con la intención de concienciar al empresariado sobre la necesidad de adaptar las estructuras turísticas a estos turistas potenciales. En el Congreso se pidieron soluciones integrales para un problema que afecta de manera global a los destinos y más acciones

para que aumente la concienciación sobre estos asuntos, que forman parte de una imagen de turismo de calidad.

Desde entonces parece que el «turismo para todos» es un asunto que ha entrado en la agenda política. En los programas electorales de las Elecciones Generales de 2005 es objeto de propuestas por parte de la mayoría de los partidos políticos. El PP se comprometía a elaborar un Plan de Turismo Accesible para todos, que incluiría la supresión de toda clase de barreras, la accesibilidad como criterio de calidad y la marca «Turismo Accesible para Todos». El PSOE tenía como propuesta la aprobación de un Programa de Accesibilidad del Turismo Español que asegure la posibilidad de disfrute turístico de todas las personas con discapacidad y CiU, mejorar la accesibilidad de los hoteles y de los monumentos turísticos.

IV.3. Programas dirigidos a los destinos

El destino es el espacio catalizador del hecho turístico y, por tanto, el lugar en donde ocurre la experiencia turística. En los últimos diez años el Gobierno Central ha desarrollado diferentes programas que tienen como destinatario a esta estructura difusa, pero cada vez más consolidada, que es el destino turístico. Estos programas precisan de la cooperación entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales y de una nueva forma de trabajo: en lugar de que cada nivel de Gobierno se centre en desarrollar sus competencias, se comparten objetivos centrados en el destino.

Las propuestas han ido evolucionando y

hoy pueden observarse algunas características comunes a los programas para destinos:

- Participación en el diseño y la financiación de los programas de todos los niveles competenciales y, si es posible, de representantes empresariales de los subsectores turísticos.
- Búsqueda de instrumentos de gestión que permitan alcanzar los objetivos propuestos, pero con una creciente exigencia de que participe personal de las entidades locales, para que no desaparezca el conocimiento adquirido cuando desaparezca el órgano que gestiona el plan.
- Consideración del destino desde una perspectiva global integradora.
- Idea de «micro-planes», admitiendo la existencia de realidades muy diferenciadas.
- Tendencia a implicar en un proyecto común a la totalidad del tejido económico y social del destino, aunque no pertenezcan al sector turístico.

IV.3.1. Planes de Excelencia y Dinamización

Los Planes de Excelencia aparecen por primera vez en la segunda edición del Plan *Futures*. Tenían como destinatarios los destinos maduros del litoral que se desarrollaron en la etapa franquista y que enfrentan problemas derivados, principalmente, de la falta de planificación urbanística, deficiencias en servicios públicos y problemas de contaminación.

Los planes complementaban las inversiones de otros Departamentos ministeriales

centrándose en por lo que se centran en cuestiones que no habían sido tenidas en cuenta por los grandes planes: acondicionamiento de espacios turísticos, señalética, embellecimiento, dotación de zonas verdes, mejora de accesos, recuperación de patrimonio histórico, etc.

El *PICTE* incorpora ya los Planes de Dinamización Turística para el desarrollo de destinos turísticos emergentes con fuerte potencial de atracción turística. Están dirigidos a destinos en fase de expansión o crecimiento. Han de ser espacios que cuenten con atractivos culturales o naturales y que tengan ya algún tipo de oferta de alojamiento y restauración.

El Gobierno actual pretende impulsar una nueva versión de estos planes de excelencia y dinamización turística para apoyar la mejora de la calidad y para que resulten verdaderos instrumentos de configuración y comercialización de los destinos turísticos. El nuevo instrumento, que pasa a denominarse Planes de Dinamización de Producto, ampliará el destinatario: ya no será un municipio, sino un ámbito o área geográfica que constituyen o puedan constituir un producto turístico integrado.

IV.3.2. Planes de turismo sostenible

El **Proyecto Municipio Verde** se desarrolló en cooperación con la Federación Española de Municipios y Provincias. El V Programa Marco de la Unión Europea consideró al turismo como uno de los cinco sectores clave sobre los que había que actuar para la protección del medio ambiente, especificando diversos aspectos problemáticos (usos de

suelo, construcciones ilegales, automóviles, ruido, aguas, emisiones a la atmósfera, riesgo de zonas sensibles...). Con este objetivo la Administración Turística decide impulsar la implantación de un Sistema de Gestión Medioambiental en los municipios turísticos tomando como modelo el diseñado en un Reglamento comunitario y denominado Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) (Velasco, 2004b).

IV.3.3. Planes de Calidad en Destino

El programa denominado **Modelo de Gestión Integral de Calidad en Destinos Turísticos**, trabaja con la idea de que el destino es percibido como un todo, por lo que debe haber un objetivo común y una gestión coordinada del destino, mediante la utilización de parámetros de calidad que pueden ser aplicados tanto a los distintos subsectores turísticos, como a los agentes diversos que intervienen en la gestión del mismo.

El modelo trata de desarrollar sistemas que permitan diseñar un plan estratégico para el destino basado en fórmulas de medición y seguimiento de la calidad en cuatro entornos: sectores turísticos que actúan en el destino (y para los que ya existen sistemas de calidad específicos), otros sectores de servicios que interactúan con los turísticos, servicios municipales turísticos y servicios municipales no turísticos. Se trataría de captar las imágenes horizontales que configuran la opinión sobre el destino de los visitantes. El Modelo se ha desarrollado de modo experimental en destinos de distinta tipología con intención de generar guías que puedan aplicarse con posterioridad a cualquier destino (Matas y Martín, 2001).

IV.3.4. Planes para destinos turísticos maduros

Una iniciativa interesante del actual Gobierno es la creada por Real Decreto 721/2005, de 20 de junio, de modernización de destinos turísticos maduros.

Se trata de apoyar los planes de renovación y modernización integral de destinos turísticos maduros que se desarrollen y ejecuten mediante una iniciativa conjunta de las Administraciones locales y del sector turístico privado. La ayuda será financiera y se instrumentará a través de la concesión de préstamos a entidades locales, entidades de derecho público o empresas públicas dependientes de aquellas. Los fondos provendrán de un nuevo instrumento: el Fondo financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas (FOMIT), adscrito a la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, y cedido para su administración financiera al Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Según el Real Decreto, tendrán la consideración de destinos turísticos maduros los municipios, preferentemente del litoral, en los que se den, al menos, dos de las siguientes características: a) sobrecarga ambiental y urbanística; b) escasa inversión nueva; c) oferta turística estabilizada; d) demanda turística estabilizada o decreciente y e) obsolescencia de los equipamientos turísticos.

La financiación podrá destinarse a las siguientes actividades: identificación de productos turísticos susceptibles de ser comercializados; promoción y comercialización de productos turísticos del destino; campañas de promoción y marketing del destino turístico; estudio y establecimiento de vías de comer-

cialización del destino; estudios de demanda y satisfacción y otras actividades complementarias.

V. CONCLUSIONES¹

Durante la Transición y gobiernos de UCD (1974-1982) se pone de manifiesto el dilema no enfrentado de cómo modificar la tendencia de un turismo basado en un altísimo número de visitantes, muy productivo en términos de divisas y beneficios económicos a corto plazo, pero muy costoso en términos de degradación espacial, condiciones laborales y mantenimiento de infraestructuras. En esos momentos confluyen dos factores de tensión en la arena turística: un factor simbólico –el derrumbamiento de la imagen de éxito del modelo turístico– y un factor institucional –se hereda una arena política con una estructura institucional poderosa, que ha de ser profundamente modificada por mandato constitucional– lo que genera profundas incertidumbres en los decisores públicos del Gobierno Central que se traducen en una patente inactividad política.

Durante los primeros gobiernos del PSOE (1982-1991) los decisores turísticos recogen las ideas de desregulación y privatización de los años ochenta, modificándose profundamente los instrumentos organizativos del Estado. La creación de Turespaña, como organismo autónomo encargado de la promoción, única competencia que, según el discurso de los propios decisores, ha de ser asumida por el Gobierno Central, es un claro exponente de la tendencia del Estado a retirarse de la arena turística; pero la dinámica que genera el contar con nuevas organizaciones permite que se puedan producir cambios en la etapa siguiente.

En los dos siguientes gobiernos del PSOE (1991-1996) se genera un nuevo referente de política turística en donde el Gobierno Central asume un papel de coordinador y catalizador del potencial del país. En este nuevo modelo, que se construye sobre el legado político recibido, el Gobierno recupera su capacidad de liderazgo, convirtiéndose, de nuevo, en un estímulo para el crecimiento del turismo, pero, en esta ocasión, tiene la conciencia de los límites que se generó en una fase anterior y un mejor entorno institucional, también creado en otra fase. La construcción del modelo se facilita por el cambio de la imagen del turismo que tienen los actores públicos, lo que posibilita un cambio en la definición de los problemas, y por una nueva forma de interpretar las relaciones con los demás actores.

Durante los dos gobiernos del PP (1996-2004) los cambios que se defienden se explican mejor como enmarques simbólicos ya que, en la práctica, puede detectarse una suficiente continuidad con la política desarrollada en la fase anterior. La política turística en los últimos momentos de esta fase pretende definir un nuevo modelo cuya diferencia principal es que acentúa, por la propia idea básica de la propuesta –la calidad– el protagonismo de los actores privados. La imagen tiene dos lecturas, el fortalecimiento de los agentes que son la base de la industria turística o que el movimiento suponga una nueva retirada de la política turística.

Es aún muy pronto para analizar lo que está ocurriendo en la política turística con el actual gobierno socialista. El cambio de Gobierno podría conllevar un cambio en la política turística, pero habrá que esperar algunos meses para comprobar si estamos ante

una nueva etapa de la política turística de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ PÉREZ, E. (1996). «Factores de cambio en el turismo: políticas a desarrollar», en L. Valdés y A. V. Ruiz (eds.), *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Oviedo, Universidad de Oviedo.
- ALOMAR, C. (1994). «Reestructuración administrativa y cooperación con Comunidades Autónomas y administración local», en VV. AA., *La actividad turística española en 1994*. Madrid, AECIT.
- BOTE, V.; MARCHENA, M., y SANTOS, E. (1999). «La descentralización autonómica y la diversificación de la estrategia de desarrollo turístico (1974-1998)», en Pellegrero Martínez, C. (ed.), *Historia de la economía del turismo en España*. Biblioteca Cívitas de Economía y Empresa. Madrid, Cívitas.
- BAYÓN MARINÉ, F. (1999). «Política Turística», en F. Bayón (ed.), *50 Años de Turismo Español*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2000). *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*. Valladolid, Universidad de Valladolid.
- CALS, J. (1987). «Turismo y política turística en España 1974-1986», en J. Velarde, J. L. García-Delgado y A. Pedreño (eds.), *El sector terciario de la economía española*. Madrid, Economistas Libros.
- COMISIÓN EUROPEA (1995). *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Madrid. INAP.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1991). «Informe de la Ponencia para el análisis del sector turístico», *BOC*, IV Legislatura, serie E, n.º 172 de 16 de octubre de 1991.
- EDGELL, D. L. (1999). *Tourism policy: the next millennium*. Champaign, Il., Sagamore.
- ELLIOTT, J. (1997). *Tourism Politics and Public Sector Management*. Nueva York, Routledge.
- ESTÉVEZ EGUIAGARAY, V. (1999). «Política de promoción del turismo», en *La actividad turística española en 1998*. Madrid, AECIT.

- FAYOS-SOLÁ, E. (1996). «Tourism Policy: a midsummer nights dream», *Tourism Management*, 17 (6): 405-412.
- FEITO CASTELLANO, R., y PERNAS RIAÑO, S. (1999). «La administración turística española en el contexto internacional», en *La actividad turística española en 1998*. Madrid, AECIT.
- GADEA, F. O. (1989). *Política de fomento del turismo del Gobierno Central en la década de los 90*. Madrid, Secretaría General de Turismo.
- GAMERO, E. (1998). «Valoración de la política turística de la Administración», en *La actividad turística española en 1997*. Madrid, AECIT.
- GAMIR, L. (1985). «Algunas ideas sobre el Turismo». *Información Comercial Española*, 620.
- GÜEMES BARRIO, J. J. (2001). «La política turística española», en *La actividad turística española en 2000*. Castellón, AECIT: 195-203.
- HALL, C. M. (1994). *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. Londres, Belhaven Press.
- HALL, C. M., y JENKINS, J. M. (1995). *Tourism and Public Policy*. Londres, Routledge.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (1996). *Plan de apoyo a la comercialización turística*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (1998). *Plan de apoyo a la comercialización turística*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (1999). *Plan de apoyo a la comercialización turística*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (2000). *Plan de apoyo a la comercialización turística*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (2001). *Plan de Marketing 2001*. Madrid, Secretaría General de Turismo. Ministerio de Economía.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (2002). *Plan de Marketing del turismo español 2002*. Madrid, Secretaría General de Turismo. Ministerio de Economía.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (2003). *Plan de Marketing del turismo español 2003*. Madrid, Secretaría General de Turismo. Ministerio de Economía.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (2004). *Plan de Marketing del turismo español 2004*. Madrid, Secretaría General de Turismo. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Ministerio de Economía.
- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (2005). *Plan de Objetivos para la Promoción Exterior del Turismo 2005*. Madrid, Secretaría General de Turismo. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1989). «El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio». *Boletín Económico de ICE*, n.º 2197: 3399-3405.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1992). *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Madrid, Secretaría de Estado para las Administraciones territoriales.
- MUÑOZ AGUILAR, D. (2001). *La política de turismo social*. Sevilla. Consejería de Turismo y Deporte. Dirección General de Planificación turística.
- PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (2000). *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico. ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)*. Málaga, Servicio de Publicaciones. Universidad de Málaga.
- PORRAS OLALLA, G. (2000). «La política turística española: retos y respuestas», en *La actividad turística española en 1999*. Madrid, AECIT: 191-200.
- RODRÍGUEZ SALMONES, N. (1997). «Política de investigación, estudios e información de la Administración Central: El Instituto de Estudios Turísticos», en *La actividad turística española en 1996*. Madrid, AECIT.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO TURISMO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (1997). *Plan de Estrategias y actuaciones de la Administración General del Estado en materia turística*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO TURISMO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (1998). *Planes de Excelencia y Dinamización turística*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (1990). *Libro Blanco del Turismo Español*. Madrid, Ministerio de Comercio y Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (1992). *Plan Marco de competitividad del turismo español: 1992-1996*. Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (1995). *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1996-1999*. Madrid, Ministerio de Comercio y Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2000). *Plan Integral de Calidad del Turismo (PICTE)*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2002). *Consultoría y asistencia técnica para la consolidación del Sistema de Calidad Turística Española: nuevo enfoque del Modelo SCTE - ICTE [Desarrollo e Investigaciones Turísticas, S.A.]*. Madrid. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Ministerio de Economía.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2003). *Modelo de aproximación a la calidad turística (MACT)*. Madrid. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Ministerio de Economía.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004a). «La política turística de la Administración Española», en *La actividad turística española en el 2003*. Madrid, AECIT/Ed. Universitaria Ramón Areces.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004b). *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2005). «¿Existe la política turística?. La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)», *Política y Sociedad*, 42.
- YBÁÑEZ BUENO, E. (1980). «Una política turística para la década de los ochenta», *Actualidad Turística*, 12-17.
- YBÁÑEZ BUENO, E. (1997). «Respuestas españolas en las diversas fases del fenómeno turístico», *Estudios Turísticos*, 133: 41-76.

NOTA

(1) Las conclusiones coinciden con las extraídas de la investigación y reflejadas en Velasco (2004b), por lo que, en su mayor parte, son una reproducción literal de las contenidas en la misma.