



Manuel Figuerola Palomo

“La organización técnica y administrativa de la política económica del turismo. Especial referencia al caso español”

Quaderns de Política Econòmica.
Revista electrònica. 2^a època.
Vol. 7, May.- Ag. 2004

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL TURISMO. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

Manuel Figuerola Palomo

Manuel Figuerola Palomo. Director del Doctorado en Turismo. Universidad Antonio de Nebrija. pritur@arrakis.es

RESUMEN

La gestión técnica de las políticas económicas de turismo, o aquellas que utilizan fondos presupuestarios para el logro de sus objetivos, necesariamente ha de exigir dos principios determinantes:

- considerar imprescindible adoptar criterios de eficiencia en el momento de gestionar dichas políticas (eficacia, minimización de costes, búsqueda de la oportunidad, definición de la prioridad de las acciones, etc.)
- valorar las políticas económicas como ineludibles para el logro del desarrollo turístico (crecimiento en equilibrio, maximización de rendimientos, repercusión social en las poblaciones receptoras, etc.)

Como consecuencia del diagnóstico anterior y de los principios recogidos en el desarrollo del artículo, las políticas de turismo, y especialmente las de carácter económico, habrán de jugar un papel fundamental en los planes generales de promoción y fomento del turismo.

Palabras clave

Organización técnica del turismo
Sistema Turístico
Utilización de los recursos limitados
Destino o espacio turístico
Limitación de recursos económicos
Matriz de decisiones políticas
Gestión de los recursos económicos
Control presupuestario
Eficiencia de los resultados
Identificación de políticas instrumentales

ABSTRACT

The technical management of economic policies of tourism, or those, which use budget funds for the achievement of their targets, necessary must to demand two determinants principles:

- Consider essential to adopt judgements of efficiency in the moment of managing those policies (efficiency, costs decrease, seek of opportunity, definition of the priority of the actions, etc.)
- Assess the economical policies as unavoidable for the achievement of the tourist development (balanced growth, output increase, social repercussion in the receiver populations, etc.)

As a consequence of the previous diagnose and the exposed principles in the article, the tourism policies and especially the economical ones, must to play a fundamental role in the general plans of promotion and development of tourism

I. INTRODUCCIÓN

En estas consideraciones preliminares, previas al desarrollo concreto de este trabajo, es aconsejable tener en cuenta un conjunto de hechos que justifican desde un enfoque específico, el estudio de la organización técnica del turismo. Son circunstancias que influyen en la naturaleza de la actividad turística, planteando situaciones diferentes, con referencia a otros sectores económicos o manifestaciones sociales.

También, desde otra consideración, la complejidad del turismo se debe a su amplia proyección, repercutiendo, prácticamente, en todas las manifestaciones culturales y económicas de la Sociedad moderna. Convirtiéndose en eje singular de las actitudes y comportamientos de parte importante de la población, y sobre todo, transformándose en un elemento determinante, en muchos lugares, del desarrollo social y económico de sus habitantes, y sueño y felicidad de los visitantes.

Hay que afirmar, con seguridad y sin titubeos, que el turismo se estructura como un Sistema, constituido por un conjunto de relaciones cruzadas en forma de matriz. Por ello, la interpretación del turismo, absolutamente dissociada de cualquier forma del pensamiento (análisis político, valoración social, condicionamientos económicos, influencias filosóficas, planteamientos religiosos, limitaciones jurídicas, o tendencias psicológicas, por ejemplo), tendrá como resultado una imagen sesgada e incompleta de lo que realmente significa el turismo.

El turismo, como expresión de poder, riqueza y alto bienestar, que se desarrollaba en los años ya lejanos de finales del siglo diecinueve, y principios del siglo veinte, ha sucumbido. Aquel turismo, que permitía congregarse a la burguesía del momento en el entorno de afamados balnearios, o servía de coartada a los políticos con influencia, para reunirse en las zonas costeras más tradicionales, para la preparación de complots e incluso de alguna traición, se ha reconvertido en algo mucho más trascendente.

Hay que valorar como sorprendente el cambio que la actividad turística ha experimentado en los últimos cincuenta años. Las cifras que lo representan y explicaban se han multiplicado por factores muy elevados. Tanto el número de turistas, como las estancias que registran aquellos, así como el gasto que realizan, o por último el número de personas dependientes de manera activa o pasiva de su evolución, han alcanzado valores muy significativos, con relación a otros tipos de manifestaciones de la sociedad, como el esfuerzo cultural, o la garantía para el logro de una mejora de la salud.

Por otra parte, el éxito del turismo, causando beneficiosos efectos sobre numerosas poblaciones receptoras, ha alentado a diversos territorios a convertirse en núcleo de atracción turística. Y de la misma manera, el marco global turístico igual que el conjunto de los mercados, se ha hecho mucho más competitivo y de difícil gestión técnica. Además, todavía más influido por la globalización, su desarrollo se ha complicado y perjudicado, contemplando como los posibles destinos concurren de manera agresiva, pretendiendo alcanzar una cuota superior de mercado.

En ese escenario, a veces hostil y poco ortodoxo, las diferentes corrientes, ya sean de oferta como de demanda, tienden a configurarse en oligopolios interesados. Cambiando las prácticas normales de la comercialización, por guerras entre los que participan. Y en donde los precios y los costes asumen el papel de sujetos determinantes, a veces por encima de la misma naturaleza del producto o servicio.

Es importante que se mencione en esta introducción, el problema de la compleja naturaleza que ofrece el turismo y que se manifestaba en el primer párrafo. Es evidente, que el producto o servicio turístico no tiene fácil delimitación, ya que se habla y se condiciona de manera similar de la satisfacción de numerosas necesidades diversas, las cuales sin ser contradictorias, se identifican con estados del comportamiento humano muy dispares. En turismo, se puede estar programando un viaje por motivos absolutamente lúdicos, y al mismo tiempo, organizando viajes más cercanos a la obligación, al trabajo y al estudio; y en el caso más extremo, al motivado por razones dolorosas. Como consecuencia, el mantenimiento de un concepto genérico de turismo, *como aquel viaje efectuado, que se distancia por un período de tiempo del lugar habitual de residencia, sin el objeto definitivo de obtener una renta*, complica severamente la identificación económica y social de la actividad.

Pero esa naturaleza, que en cuanto a la motivación desencadenante del viaje se aprecia que encierra una grave complejidad y variedad de aspectos, no cabe duda, que en el momento de su tratamiento, administración y reglamentación, presenta todavía mayores dificultades. En ese proceso de coincidencia de justificaciones al viaje, cuando se plantean el análisis y determinación de los elementos que configuran el bien que es ofrecido, para la cobertura de necesidades que manifiesta el viajero, aquellos aparecen o se proyectan con múltiples formas y en el marco de situaciones muy diferenciadas.

Desde una consideración real y objetiva, se constata que el turismo consume bienes o productos tangibles, pero también consume servicios de índole variada. Asimismo, cuando se trata de registrar o administrar un sector turístico, hay que conceder especial atención a segmentar esa rama productiva, ya que puede ser que ese sector no tenga el carácter turístico al cien por cien.

En esta búsqueda de solidez y garantía formal en el estudio de las posibles líneas de organización técnica y administrativa de las políticas económicas del turismo, no se debe olvidar otra circunstancia que altera la catalogación de estrategias para fijar actuaciones en materia de ordenación turística. En ese sentido se debe señalar, al menos como una manera más de alertar de los problemas que conlleva la administración turística, el hecho de reconocer que el turista en su viaje, puede llegar a desdoblarse de tal manera, que se detectarán prácticas de absoluta identificación con el viaje turístico, y comportamientos en ese desplazamiento, de la persona o del viajero, que no tendrán toda caracterización turística.

Hay que aceptar pues, que la organización técnica y administrativa de la política económica del turismo ha de plantearse desde un conjunto de premisas muy determinantes para la adecuada consecución de los objetivos marcados:

- a. Los principios de los que ha de emanar la organización ha de ser flexible y condicionarse a los matices de intensidad y dinamismo de la actividad.

- b. Dicha organización deberá estar programada especialmente en función de los objetivos y nivel de desarrollo del turismo recibido.
- c. Asimismo, nunca deberá asumirse, que la organización de las políticas económicas del turismo sea una función circunstancial y de reducido valor político.

II. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE ALA POLÍTICA ECONÓMICA DEL TURISMO EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL.

Cuando se produce el relevo las responsabilidades políticas en un país, por el cambio del partido dominante, como resultado de elecciones legislativas, o simplemente, por un cambio en los miembros del consejo de ministros, suele suscitarse un debate intenso, que trata la ubicación administrativa del turismo en el sistema de gobierno de la nación.

En España, en donde la significación económica y social del turismo alcanza valores e influencias decisivas, dicho debate es casi permanente, y a veces obsesivo; apareciendo criterios y consideraciones muy diversas, que nacen desde planteamientos y actitudes diferentes, relacionadas con el empresariado, la dirección política o desde plataformas de opinión influyentes, tales como los medios especializados de la comunicación.

En ese análisis aparecen varios condicionantes que deben ser estudiados con antelación a la determinación de juicios e hipótesis sobre la identidad del ámbito de gobierno:

1. Es determinante, que la Constitución Española, en su artículo 148, en el punto 1.18, atribuya competencia exclusiva sobre la ordenación del turismo a cada una de las comunidades autónomas dentro de sus respectivos territorios.
2. Desde un enfoque integral, el Sistema Turístico, participa en la formación del PIB, por causa de los efectos directos e indirectos de la producción y de la contribución de la Formación Bruta de Capital con un valor próximo al 12 %; porcentaje que sin duda ha de valorarse como trascendente.
3. Y, por último, el carácter transversal de la proyección turística, tanto en la economía como en la sociedad española, le otorga naturaleza compleja de dirigir y administrar.

Todo ello impone un tratamiento singular, identificando la gestión del turismo, necesariamente, como un objetivo de estado, si se pretende mantener las importantes influencias, coordinar las acciones específicas desarrolladas desde las Comunidades y resolver la complejidad de un Sistema, lejano a la especificidad de los sectores definidos por la Clasificación Nacional de Actividades Económicas. Lo cual conduce a señalar, que deben buscarse esquemas de ordenación, que permitan y aseguren la intervención eficaz de aquellos que tienen competencias políticas, no sólo en los recursos motivadores del viaje, sino también en los elementos colaterales que configuran y definen la actividad turística.

Nos encontramos con un objetivo de difícil control y consecución, para lo cual muchos son los sujetos que participan en su dirección, casi todas las ramas del sistema

económico se ven involucradas en su desarrollo, y en donde numerosas reglas y condicionantes le dan forma y permiten su evolución. Interpretar y recomendar un modelo de gestión vertical sería un grave error, lo que hace aconsejable por el contrario una estructura de gobierno del turismo, con suficiente poder de influencia en todos los órganos de la dirección política. Modelo, que debería caracterizarse más, por sus competencias coordinadoras, que por el ejercicio de acciones ejecutoras directas.

Considerando pues dichas premisas y la experiencia de muchos años de colaboración pública en los órganos de la administración turística española, y en servicios técnico-políticos de numerosos países, estableceremos previamente, algunas reflexiones con el fin de que puedan servir de ayuda en las conclusiones del debate abierto.

En los primeros años del crecimiento turístico español, olvidando la Comisaría Regia y la Dirección General de Turismo, pioneras como figuras administrativas anteriores a los años sesenta, el Ministerio de Información y Turismo asumía todo protagonismo, y ejercía con fuerza y poder las acciones administrativas del turismo en un estado absolutamente centralizado y todo omnipotente. Posteriormente, durante el período de la transición y gobiernos posteriores a la Constitución, numerosos ministerios en el marco de sus competencias, como especie de añadido o apéndice, incluyeron al turismo en su organigrama, siempre con una presencia debilitada y escasamente poderosa. Eran los casos de los ministerios de economía, economía y comercio, industria, transportes, etc.

Los resultados de esas experiencias son insatisfactorios, como parece demostrarlo, los numerosos ensayos producidos en la figura departamental responsable. Y ello se debió, a que la interrelación estrecha con todo el sistema económico, y al condicionamiento del turismo al conjunto de los ejes de las acciones políticas (infraestructuras, seguridad, ambiente, movilidad, alimentación, tecnología, formación, fiscalidad, comercio, etc.), hacían que las directrices en las estrategias turísticas, desde el ámbito ministerial en el que se integraban, se debilitaban por la falta de un poder directo y permanente. Siendo escasamente eficaces instituciones como la Comisión Interministerial de Turismo, que tenían entre otras funciones forzar la cooperación y transmisión de iniciativas entre todos los departamentos con competencias reales y decisorias en la política turística.

Como consecuencia, no resultaban tener poder más efectivo las acciones comprometidas por efecto de la categoría y nivel de la figura administrativa responsable de cada momento, sino por la capacidad de decisión y convencimiento e influencia de que se dispusiera. Por tanto, creemos interesante, plantear al menos alguna propuesta, suficientemente flexible e interesante para todos, capaz de optimizar de manera concreta las políticas y estrategias aplicables en el turismo.

La opción que se nos ocurre valorar, es la oportunidad o no, de la existencia de un Ministerio exclusivamente dirigido y responsabilizado al área del turismo. La respuesta a dicha cuestión no puede ser otra, que la falta de procedencia de la creación de un Ministerio de Turismo. En ese sentido se considera poco prudente la exigencia de una cartera ministerial, dedicada sólo al desarrollo y organización del turismo, en una estructura administrativa que ha transferido a las comunidades autónomas, todas las competencias de la actividad turística que conllevan actuaciones sobre el territorio.

Sí reconocemos y defendemos la eficacia de un ministerio compartido, en donde al turismo se le reconozca su significación política y trascendente, incorporando el término

turismo en la denominación del ministerio integrador. Y por supuesto entendemos, que rebajar a nivel de Secretaría General el rango superior de la unidad administradora competente, equivale a degradar el carácter que ha de tener el sistema turístico, al que corresponde ineludiblemente la categoría de Secretaría de Estado, si pretende asumir el papel que ha de jugar, ante los difíciles retos que se proyectan ante el turismo español.

Ahora bien, la incógnita a resolver, partiendo de esa decisión, será determinar el destino ministerial en donde integrar la Secretaría de Estado de Turismo. Desde nuestra perspectiva personal, después de haber colaborado con más de veinte administraciones nacionales de turismo en numerosos procesos técnicos, profesionales y administrativos, nuestra tesis la consideramos bastante firme. Por ello, sin ningún tipo de dudas, hemos comprobado, que cuando el Turismo se localiza en el ámbito de influencia de la Presidencia del Gobierno, por el marcado carácter institucional transversal y de interrelación competencial que poseen los sectores de los viajes y la vacación, la eficiencia y optimización de resultados se amplían. Por lo cual nos atrevemos a sugerir que el Turismo, como Sistema integrador de actividades, se proyecte desde una Secretaría de Estado, inmersa en el Ministerio de la Presidencia.

III. RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

En las diferentes actuaciones económicas que en los sectores productivos se llevan a efecto, se deben fijar con antelación, aquellas políticas que conduzcan a la consecución de los fines programados; y que de manera individualizada o conjunta, serán atribuidas a los diferentes ámbitos competentes del sistema económico político. Es decir, el sector público, el sector privado y las instituciones y asociaciones empresariales y sindicales. Ahora bien, las actuaciones que tienen sólo carácter político, ineludiblemente han de ser responsabilidad exclusiva de las administraciones, que mediante sus decisiones de índole distinta, configurararán la organización administrativa y técnica que haga posible el logro de los resultados marcados.

El desarrollo del turismo tiene en su proyección real una diversidad de condicionantes y limitaciones que han de ser fijadas y controladas por los órganos de la gestión pública. En ese sentido, es necesario que configuremos cuatro dimensiones políticas a las cuáles les corresponderán en concreto las responsabilidades que la Ley les otorga.

Esos ámbitos de responsabilidad política para los fines de este trabajo, de manera abstracta o teórica, los clasificaremos en cuatro dimensiones o niveles de poder:

- La responsabilidad supranacional.
- Las competencias de ámbito nacional.
- El poder político de las regiones o de los departamentos de gestión autónomos.
- Y los ámbitos de decisión de las administraciones locales.

De manera esquemática se intentará delimitar la dimensión de cada responsabilidad, poniendo de manifiesto, en función de las experiencias analizadas, cuáles son las razones que justifican el cuadro señalado. Esa distribución y asignación de competencias, tienen sus condicionantes en varias circunstancias o premisas que las condicionan:

- el carácter de aplicación territorial o local,

- la posibilidad del ejercicio del control administrativo y político,
- la amplitud de competencias que marque la legislación competente,
- la situación coyuntural que recomiende acciones de ámbito superior,
- los procesos de interrelación que establezcan las diferentes actuaciones.

A modo de introducción en nuestro trabajo, y como demostración de lo que pudiera ser un marco equilibrado de distribución de las responsabilidades políticas, se presenta a continuación un cuadro de decisiones políticas, estructurado por un diseño general de estructura territorial administrativa.

Las diferentes responsabilidades políticas en el marco de la distribución territorial

AMBITO	DECISIONES POLÍTICAS
SUPRANACIONAL	COORDINACIÓN AMBIENTAL VIGILANCIA FRONTERIZA DIRECTIVAS DEFENSA DEL CONSUMIDOR HOMOGENEIZACIÓN ESTADÍSTICA COORDINACIÓN Y COHESIÓN
NACIONAL	DIFUSIÓN IMAGEN DEL PAÍS SISTEMAS FORMATIVOS CREACIÓN SISTEMAS DE INFORMACIÓN REAJUSTES DE MERCADOS MEJORA DE INFRAESTRUCTURAS
REGIONAL	DESARROLLO PLANES DE FORMACIÓN Y EMPLEO APROBACIÓN REGLAMENTACIONES OFERTA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ESTRATEGIAS DE INCENTIVOS E IMPULSO PLANIFICACIÓN TURÍSTICA
LOCAL	CONTROL E INSPECCIÓN APERTURA Y CIERRE PLANES LOCALES DE DESARROLLO ATENCIÓN E INFORMACIÓN CALIDAD Y SEGURIDAD

Fuente: Elaboración propia

Hay que resaltar, que nunca, cualquiera de los ámbitos territoriales, debiera hacer dejación de su responsabilidad política. Pudiera ser, que en ciertas situaciones por razones de eficiencia se podría llegar a convenios, por lo cuales circunstancialmente, y por un período definido de tiempo, se cedieran a otro ámbito ciertas decisiones.

El cuadro permite constatar, que son varias las causas de que se asignen y se apliquen las competencias en orden a una responsabilidad política territorial y administrativa:

- a. En primer lugar, el logro de la más alta eficiencia y eficacia en las decisiones adoptadas. De manera que se consiga alcanzar de la mejor manera y con los costes sociales, políticos y económicos menores todos los objetivos programados. Por lo que este principio ha de subordinarse a todo tipo de actitud partidista e interesada.
- b. Seguidamente, una defensa ambiental y patrimonial más cercana a los propósitos y deseos de las poblaciones autóctonas, basada en un mejor conocimiento de la realidad, y sobre todo más cercana a la sensibilidad de aquellos que sienten y sufren las consecuencias de inadecuadas políticas de desarrollo.
- c. Después, una mejor utilización de los recursos limitados (humanos, presupuestarios y técnicos); haciendo posible, que las acciones apoyadas en la sinergia y en la coordinación eviten derroches innecesarios de esfuerzos y de capitales económicos, mucho más beneficiosos cuando son aplicados en dimensiones que hacen posible la reducción de costes con resultados superiores.
- d. Asimismo, la consecución de un reparto de competencias optimizada de tal manera que se eviten en primer lugar las duplicaciones de actuación, los solapamientos e interferencias, el nacimiento de celos y falta de confianza, y lo que es más grave, el abandono de responsabilidades políticas por el hecho de actuar sin coordinación.
- e. Por último, crear un sistema de actuaciones en política de turismo, absolutamente interrelacionado y estructurado, que permita el ejercicio del control y la supervisión en los ámbitos que correspondan. Impidiendo por el contrario, la aplicación de medidas no ajustadas a la realidad dimensional y económica. Lo que provocaría un desarrollo turístico, especialmente en lo que respecta a la ordenación de la oferta de equipamientos y servicios complementarios, falta de coherencia y de proyección de futuro, ajustado a las necesidades del mercado y a la solución de los problemas existentes.

Se ha dejado señalado en el epígrafe anterior, que el turismo ha de ser considerado como cuestión de Estado. Ya que existen decisiones en las políticas turísticas de orden nacional, puesto que comportamientos y efectos de la Actividad, tienen trascendencia que supera los espacios de la región o del núcleo turístico receptor. Por ello, aún reconociendo el importante papel de los entes territoriales menores, de ninguna manera los estados en materia de turismo, pueden menospreciar, o ignorar en su caso, las responsabilidades políticas que les corresponde.

IV. LA GESTIÓN TÉCNICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICO TURÍSTICA

La larga enumeración de políticas económicas aplicables en el desarrollo del turismo exigiría bastante dedicación para explicar con cierto detalle los contenidos y expresión de esas actuaciones. No es objeto de este trabajo, y menos de este epígrafe, la descripción detallada y consideración crítica de las políticas económicas del turismo.

Ahora bien, para considerar los procesos de gestión técnica de las políticas económicas en turismo, con fines de abreviar, será conveniente estructurar las diversas políticas económicas en tres grandes grupos en los cuales las podemos distribuir:

- a. Políticas dedicadas al fortalecimiento y apoyo a las empresas del sector
- b. Actuaciones de carácter económico aprobadas para la mejora del medio ambiente del turismo
- c. Acciones destinadas a potenciar los objetivos de la política de comunicación

En esa configuración de las políticas económicas, la gestión técnica de dichos bloques de estrategias exigirá, primero conocimiento, y después tratamiento, de los elementos determinantes del éxito y cumplimiento de los horizontes planteados, y con prioridad, la búsqueda de la optimización de los recursos utilizados:

- ejecutores directos, o competencia compartida entre administraciones y sujetos responsables de la actuación
- momentos en los que se determina cuándo la acción debiera ser programada y aplicada
- destino o espacio turístico, beneficiario de las medidas aprobadas
- intensidad o cuantía de la política económica emprendida
- objetivos programados por medio de la definición del cuadro de medidas
- coste económico de la actuación y proceso de financiación y ejecución

La construcción de un cuadro sinóptico permite esquematizar y establecer de manera abreviada y más visual, el campo de distribución de las opciones que para cada bloque determina los elementos básicos de la gestión técnica. Asimismo, el método aplicado, proyectado en dos dimensiones en cuanto a su descripción, se enriquecería con un tercer plano, si se considera el ámbito espacial de competencia (estado, región o municipio).

La proyección territorial, o los ámbitos de competencia, condicionarán la dimensión del análisis y los modos administrativos de actuación. A modo de esquema orientador se reproducen cuadros explicativos de un plan general de gestión:

A nivel del Estado

ELEMENTOS GESTIONAR	A	De fortalecimiento y apoyo a las empresas del sector	De mejora del medio ambiente del turismo	Para potenciar los objetivos de la comunicación
SUJETOS		ENTES NACIONALES	AGENCIAS ESPECIALIZADAS	ASOCIACIONES EMPRESARIALES.
MOMENTO		APROBACIÓN PRESUPUEST.	PLANES NACIONALES	APROBACIÓN CAMPAÑAS
DESTINO		CONJUNTO NACIONAL	GRAND. ÁREAS NATURAL.	EXTERIOR
INTENSIDAD		SEGÚN LA SITUACIÓN	EN FUNCIÓN DE LAS CRISIS	DE ACUERDO A LOS OBJETIVOS
OBJETIVOS		TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	SOSTENIBILIDAD	INCREMENTO DEMANDA
COSTE		ENTRE 2 Y 4 % S/ PRODUCC.	SOLUCIÓN DESAJUSTES	1 % S/ PRODUCCIÓN

A nivel de la región

ELEMENTOS GESTIONAR	A	De fortalecimiento y apoyo a las empresas del sector	De mejora del medio ambiente del turismo	Para potenciar los objetivos de la comunicación
SUJETOS		GESTORES REGIONALES	DIRECCIONES M. A	ENTIDADES PROMOCIÓN REG.
MOMENTO		APROBACIÓN PRESUPUEST.	PLANES CC. AA O REGIONES	PROGRAMACIÓN POLÍTICAS
DESTINO		TERRITORIO REGIONAL	ESPACIOS PROTEGIDOS	MERCADOS CONCRETOS
INTENSIDAD		NIVEL DE RECUPERACIÓN	DESARROLLO SOSTENIBLE	CONSOLIDACIÓN MERCADOS

OBJETIVOS	EQUILIBRIOS ECONÓMICOS	DEFENSA MEDIO AMBIENT.	CRECIMIENTOS CUOTAS
COSTE	10/ 20 % PRESUPUESTO TUR.	CAPACIDAD RECUPERAC.	30/40 PRESUPUESTO TURISMO

A nivel del municipio

ELEMENTOS GESTIONAR	A	De fortalecimiento y apoyo a las empresas del sector	De mejora del medio ambiente del turismo	Para potenciar los objetivos de la comunicación
SUJETOS		AYUNTAMIENTOS	CONCEJALÍAS RESPONSAB.	PATRONATOS LOCALES
MOMENTO		PLANES GENERALES	PERMANENTE	INICIO CAPAÑAS
DESTINO		MUNICIPIO	ÁREAS AFECTADAS	MERCADOS DEPRIMIDOS
INTENSIDAD		NIVELES MUY JUSTIFICADOS	CAPAZ DE RECUPERACIÓN	CREACIÓN DE IMAGEN
OBJETIVOS		QUIEBRAS Y RECONVERS.	MANTENIM. EQUILIBRIO	INCREMENTO LLEGADAS
COSTE		SEGÚN SITUACIÓN CRISIS	LIMITAC. DEGRADACIÓN	NIVEL RECAUD. ENTES LOCAL.

Los cuadros ponen de manifiesto que en función de la dimensión administrativa y de las competencias administrativas que se gestionan, las políticas, estrategias y medidas habrán de dimensionarse, buscando siempre la eficacia y evitando las duplicidades.

La gestión técnica habrá de considerar un conjunto de aspectos o factores que habrán de ser los que permitirán, que los objetivos perseguidos por la aplicación de las diferentes políticas económicas sean conseguidos. Entre ellos se deberán destacar:

- económicos, impidiendo el desfase entre las cantidades presupuestadas y las cifras realmente necesarias y dispuestas
- profesionales, facilitando la aplicación de todas las herramientas técnicas y de innovación que eleven los rendimientos de las políticas aplicadas
- formativos, propiciando la mejora experimental de los recursos humanos encargados de la gestión
- administrativos, responsabilizando de los procesos de gestión a los entes y personas con mayor competencia y conocimiento de los procesos
- políticos, definiendo de manera eficaz las entidades, asociaciones y dependencias que han de asumir la dirección de la gestión
- sociales, buscando en la gestión técnica la consecución de los resultados más justos para el conjunto de los ciudadanos y de las comunidades afectadas

Son numerosas las políticas económicas eficientes, susceptibles de ser seleccionadas para obtener los objetivos deseables. Ahora bien, sólo una gestión técnica perfectamente diseñada podrá hacer posible la elección de las más adecuadas, especialmente al buscar los menores costes y la aplicación de aquellas en los momentos más idóneos, evitando los graves perjuicios del derroche y de la implementación a destiempo.

Asimismo, en el marco de los factores que se han señalado anteriormente, hay varias actitudes que han de garantizarse por encima de todo. En primer lugar, el fortalecimiento de la preocupación por la no duplicidad de las acciones y medidas adoptadas por los diferentes organismos o dimensiones administrativas que intervienen en el proceso de la gestión técnica, en el ámbito territorial que corresponda. Después, la sensibilización por estructurar una vigilancia ordinaria, que impida que se produzcan situaciones de incompatibilidades, o lo que es más grave, el enfrentamiento entre las decisiones aprobadas en los diversos estamentos de la gestión. Es evidente, que las políticas económicas bien concebidas en materia de turismo, pueden transformarse en comportamientos, que según cómo se apliquen, quién los aplique y en qué momento se apliquen pueden provocar problemas complejos de resolver.

V. EFICIENCIA Y DESARROLLO EN LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS

Se considera, que la consecución de la eficiencia y la aplicación en equilibrio de las políticas turísticas, sólo será posible, si se tienen en cuenta siempre un conjunto de principios básicos, que condicionan el modelo de ordenación. En ese sentido, se ha de entender como eficiencia de las políticas turísticas, así como el desarrollo de aquellas, lograr los objetivos programados; pero en todo momento, reduciendo los costes de la implementación; y aminorando los efectos teóricos negativos del crecimiento turístico. Lo cual significa, alcanzar por ejemplo, cuotas de mercado adecuadas a los caracteres de la estructura turística; invirtiendo el menor coste posible por unidad de demanda, y reduciendo en paralelo, los impactos de los desequilibrios estructurales que puede provocar la expansión turística.

En este epígrafe se analizarán ocho de aquellos principios, que sin duda, su coincidencia en un plan general de política turística, permitirá llegar a los objetivos más altos que pueden ser alcanzados en un proceso de desarrollo turístico.

El máximo conocimiento de la realidad turística

El acopio de información y de un inventario poderoso de estadísticas de turismo es la única alternativa para hacer política turística con la garantía del éxito de los resultados. El desconocimiento, la falta de investigación, la ausencia de bases de datos, la aplicación de comportamientos intuitivos y la acción basada en la improvisación, sin el soporte del conocimiento experimentado conducirá a la mediocridad en los logros del sistema político.

Urge pues, profundizar en la creación de documentación que avale las decisiones y la dirección genérica de la política de turismo. Hoy afortunadamente, se ha llegado a un estado en cuanto al conocimiento de la realidad turística, que se apoya en la instrumentación de un cuadro ya consolidado de teorías y en la definición de una completa filosofía del turismo, fortalecido por la experiencia y el desarrollo turístico de un período relativamente largo.

Necesariamente, plantear un marco estratégico de futuro sería una acción cercana al suicidio político, en caso de que no quedará avalado por la investigación y por la formulación de hechos experimentados y comprobados.

La formación única alternativa para el desarrollo de un turismo en equilibrio

No considerando la formación como una clásica política operacional de turismo, sino como fundamento del desarrollo de la Actividad, es ineludible que se debe citar el proceso de capacitación de los recursos humanos, como una actuación determinante, impulsora de los resultados de las políticas de turismo.

Por ello equivale a menospreciar el esfuerzo de la política turística, cuando se instrumentan acciones de crecimiento, sin disponer en la justa medida, de cuadros de profesionales, intensa y continuamente formados. Imaginar las acciones de la política turística, manteniendo mediocridad técnica y deficiencia en la formación, equivale a malgastar esfuerzos, impidiendo el logro de mejores resultados.

La distribución de competencias, adecuada actitud en una política turística consecuyente

No se discute la insuficiencia de recursos económicos y materiales para la aplicación de una política turística ambiciosa y eficaz. Desde todas las instancias con capacidad de actuación (administración general, regional o local), siempre se manifiesta la precariedad de medios disponibles para una intervención completa y permanente.

Ello significa, que en la búsqueda de la eficiencia se hace necesario, el reparto de competencias, con objeto de intensificar la presencia de las acciones de política turística en un mayor número de lugares y decisiones. Aquellas políticas que significan duplicación de esfuerzos, presencia de la misma manera y con los mismos objetivos en actuaciones comunes, equivalen al derroche y a la pérdida de capacidad de actuación en otros ámbitos de la política turística, quizás con mayor potencialidad de éxito.

La especialización de las estrategias de desarrollo turístico único método para el éxito

Es necesario considerar, que alcanzar metas superiores en cuanto a objetivos y repercusiones del turismo, es política de estado. Por tanto, se ha coincidir en aceptar, que la preparación de las diferentes administraciones en función de especialidades concretas es una adecuada decisión, si se desea maximizar los resultados. Lo cual obliga a interpretar el criterio de la especificidad de acciones, no como una voluntad que impide acciones de política turística a los diferentes agentes del Sistema, por causa de una cuestión de exclusividad, sino como una estrategia de eficiencia y de mejora de resultados.

La oportunidad de actuación exige el conocimiento de los tiempos y de las decisiones

Hay que señalar, que a menudo, en la política turística, como en cualquier otra política económica, la aplicación de estrategias a destiempo, resulta más inquietante y menos rentable, que la inhibición o la despreocupación de intervenir. Ello conduce a plantear el principio de la oportunidad, como una condición necesaria en la definición y puesta en funcionamiento de medidas de desarrollo turístico. De nuevo, los principios del conocimiento y de la especialización permiten adoptar en los momentos más decisivos las mejores acciones para el desarrollo y orientación de los mercados turísticos.

Sólo la comunicación y el intercambio de ideas y experiencias optimizan los mercados

La política turística desde todas y cada una de las instituciones y/ o administraciones competentes en turismo requiere la permanente comunicación de los que deciden las medidas y actuaciones. Como consecuencia, elevar la eficiencia en las inversiones y de las estrategias de carácter no económico para lograr el desarrollo y el estímulo de las corrientes turísticas, plantea la conveniencia de que exista un intercambio de información y documentación que facilite la gestión técnica de la política turística. No aplicar dicha exigencia equivale a derrochar un caudal de experiencia y conocimiento.

La cooperación y la colaboración instrumentos de la eficiencia

En el marco de las unidades de gestión turística es exigible que se motiven políticas de cooperación y colaboración entre todos los agentes y sujetos del sistema turístico. Siempre, cualquier medida de política turística podrá producir mejores resultados, si parte de posiciones de colaboración entre todos los sectores públicos y privados, o transversalmente, desde los propios agentes de dichos sectores. Por otra parte, está demostrado, que las actuaciones que se diseñan y se aplican en escenarios de cooperación se producen con costes más reducidos que las acciones individualizadas.

La continuidad de las políticas exige a cumplir para el logro de mejores resultados
Se debe destacar que la política turística en un proceso de desarrollo turístico no ha de ser interpretada, ni considerada como una estrategia de momentos o de circunstancias que marca la coyuntura. No se puede negar, que la consecución de resultados es un proceso derivado de mantener actuaciones, y no por el contrario, aplicar las acciones cuando por razones de oportunidad de partido o de instituciones se diseñan acciones para demostrar la presencia o el acierto de personas o de estrategias.

VI. PRIORIDAD DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Una adecuada dirección administrativa de la actividad del turismo ha de interpretar como eje fundamental de su actuación, el establecimiento de criterios de prioridad y de selección de las políticas económicas del desarrollo turístico. Varias son las razones que justifican la decisión de ordenamiento de la aplicación de aquellas, y que se motivan por causas muy diversas, y cuyo incumplimiento hará perder eficacia a las medidas adoptadas, aprobadas sin consideración de dicho principio.

La limitación de recursos económicos

Es habitual en todos los sistemas administrativos, ya sean aquellos que afectan al turismo, como cualquier otro de naturaleza diferente, que el primer problema que se ha de soportar, es sin duda la precariedad de los presupuestos existentes. Las políticas de desarrollo o de mantenimiento se han de realizar siempre o casi siempre, bajo el condicionante de la insuficiencia presupuestaria.

Como consecuencia gestionar la política turística habrá de estar fundamentada en maximizar los beneficios de las inversiones realizadas en las acciones de turismo, para lo cual, previo a toda decisión, se habrá de clasificar en orden al mayor rendimiento por unidad económica invertida, las políticas de desarrollo turístico. En ese sentido se habrá de establecer la siguiente estructura o cadena de diagnósticos:

$$X = F (PE1) > Z = Q (PE2) > W = G (PE3) \\ X > Z > W$$

Luego, serán preferibles las acciones enmarcadas en las políticas económicas simbolizadas con la expresión PE1, ya que el rendimiento por unidad monetaria aplicada ofrece el más alto resultado.

Ahora bien, la limitación de los recursos presupuestados y la consiguiente acción de fijar prioridades, a veces no ha de considerar solo el margen del beneficio comparado, sino además, alguna repercusión, que sin ser económica inicialmente, pueda producir en lo sucesivo influencias más decisivas. Es el caso de una actuación de promoción, que con relación a una medida de certificación de calidad de un establecimiento hotelero, puede retrasarse, ante la conveniencia de impulsar efectos externos, que acrediten a medio plazo la posibilidad de elevar la imagen de calidad del destino.

El escalonamiento sucesivo de las medidas de política turística

No se puede ignorar por otra parte, que la planificación de la actividad turística establece en su método y en los procesos de desarrollo, cierto orden de actuación, que lógicamente, también definen los momentos de aplicación de las políticas turísticas. Y

aunque, es evidente, que cada destino, y cada estado de la situación, fijan un modelo de implementación de las políticas turísticas, si se puede escalar en forma de cadena condicionada, el escenario primario de la puesta en vigor de las diferentes estrategias de la política del turismo.

En la articulación de una estructura temporal de la aplicación de las políticas turísticas, será conveniente determinar cuatro niveles de prioridad, en función también de cuatro clases de medidas en la política de desarrollo turístico. Sin olvidar, que cada destino, caso, núcleo de crecimiento, modalidad o recurso turístico podrá aconsejar algunos cambios en el esquema de prelación propuesto.

- **Nivel 1 o políticas de puesta en valor y conservación de los recursos**
 - planificación y ordenación del territorio y creación de inventarios de recursos
 - control de los coeficientes de capacidad de carga o de vigilancia del uso del recurso
 - recuperación de espacios, actividades y recursos degradados
 - incorporación de sistemas o mecanismos de conservación de los inventarios

- **Nivel 2 o políticas de optimización de los factores impulsores**
 - fortalecimiento de la seguridad
 - formación de los recursos humanos
 - ampliación de las infraestructuras que manifiestan deficiencias o insuficiencias
 - apoyo a las inversiones de capital que impulsan segmentos de demanda reguladores

- **Nivel 3 o políticas de promoción del crecimiento de los flujos de turismo**
 - motivación de demandas que reduzcan los desajustes estructurales del mercado
 - desarrollo de acciones publicitarias que incrementen el turismo de mayor rendimiento
 - aprobación de medidas que resuelvan crisis de carácter coyuntural
 - procesos de sensibilización hacia nuevos destinos turísticos

- **Nivel 4 o políticas de enriquecimiento cualitativo del mercado turístico**
 - creación de actividades complementarias que diversifican la demanda
 - aplicación de estrategias de comunicación del patrimonio histórico y patrimonial
 - incentivo a la certificación de calidad de las empresas y los productos turísticos
 - aumento de la oferta de ocio y cultura como complemento a la oferta básica

Incompatibilidad de políticas turísticas por la inoportunidad del tiempo de su aplicación

Se ha puesto de manifiesto que el objeto de las políticas económicas del turismo es el logro de un desarrollo más intenso, más equilibrado y sobre todo más permanente o sostenible. Por tanto, como se ha señalado anteriormente, la aceptación del principio de que la evolución y salud del turismo es objetivo de estado, obliga, sin menoscabo del reconocimiento de los derechos de competencia que corresponden a las administraciones intermedias, a establecer un marco de prioridad de actuaciones, que impida que las decisiones cruzadas entre los entes administradores, produzcan solapamientos e injerencias que perjudiquen el fin general.

Como consecuencia, será necesario orientar desde instancias superiores coordinadoras del desarrollo del turismo, tales como las comisiones interministeriales o las agrupaciones administrativas entre comunidades autónomas, líneas de fijación de prioridades, que sin reducir los efectos particulares o parciales, sean capaces de aumentar los efectos globales del turismo a nivel de País, marcando el orden de

aplicación de las políticas turísticas. Ello significa, que el objetivo de lograr una mayor intensificación de las corrientes turísticas de determinada modalidad, no puede hacerse en contra del equilibrio del turismo de otra región o espacio territorial, en donde predomine otra tipología de turismo.

El proceso de descentralización o de asignación de competencias a los territorios regionales de un estado, no debe de ir contra la eficiencia y la mejora técnica de la gestión de las políticas económicas. Por tanto, se impone es establecimiento de un cuadro de actuaciones a nivel de las diferentes administraciones (general, autonómica y municipal), en el cual se determine sin actitudes personalistas y egoístas, directrices sobre diferentes elementos de las decisiones estratégicas, capaces de satisfacer los intereses de todos, con lo cual con la participación colectiva y consensuada las acciones y los presupuestos pueden enriquecerse y aumentar en su eficiencia, sin necesidad de incrementarlo, lo cual es siempre difícil.

Se requiere por tanto investigación conjunta entre todos, que evite la incompatibilidad de las acciones, que marque los tiempos de cada competencia y controle las actuaciones cruzadas, para no permitir el quebranto de intereses, promoviendo campañas de mentalización y preparación de las poblaciones y administraciones autóctonas.

VII. EL TURISMO Y LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS ESTRATÉGICAS

La consideración del turismo como actividad económica y social compleja, además de cubrir inicialmente la necesidad de adoptar decisiones, sometidas a escenarios lejanos e inciertos, y de asumir dichas decisiones en el marco de intensas relaciones transversales, obliga a plantear la gestión técnica de las políticas económicas del turismo, desde una plataforma de dirección de las actuaciones estratégicas, que observe el largo plazo como lo habitual, y siempre contemplando procesos de programación multilaterales.

Desde un enfoque riguroso la gestión técnica de las políticas turísticas deberá fundamentarse en la resolución de una matriz de decisiones, que de manera completa, estructure un conjunto de elementos o factores básicos relacionados por filas y columnas.

MATRIZ DE DECISIONES PARA LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL TURISMO

	EVOLUCIÓN	ESTADO	IMPACTOS	ESCENARIOS
AMBITO ECONÓMICO				
AMBITO SOCIAL				
AMBITO POLÍTICO				
AMBITO RECURSOS				
AMBITO MERCADO				
AMBITO NATURAL				

La gestión técnica, necesariamente habrá de aplicar siempre, un proceso de selección de ámbitos sobre los que actuar preferentemente, ya que sin duda, la prioridad de objetivos determinará una mayor o menor prelación en las actuaciones aplicables.

En la selección de políticas concretas diversos aspectos condicionarán las medidas adoptadas:

- la naturaleza o clase de objetivos que se desea alcanzar con antelación (económicos, sociales, políticos, etc.),
- la limitación de los recursos humanos y materiales utilizables (obligación de optimizar el uso de los recursos escasos,
- las políticas generales que se consideran prioritarias de las organizaciones o administraciones competentes (desarrollo sostenible, mejora económica, mantenimiento equilibrios sociales, etc.),
- la rapidez en la consecución de la excelencia y la eficiencia (imagen de calidad y perfección propuesta, y logro de la mayor eficacia con menor coste).

Para entender mejor la oportunidad de aplicar el referido modelo de decisión, se analizará el caso concreto de la gestión estratégica de las políticas económicas medioambientales, que aparecen recogidas en la última columna, o ámbito natural. Hay que destacar que previamente, ante la urgencia de establecer un cuadro de políticas prioritarias en un destino o espacio turístico se habrá definido:

- Los objetivos de conservación medioambiental considerados como los fines preferentes, por confirmación del principio de que sólo su conservación permitirá la continuidad de la llegada de turistas.
- La escala o nivel presupuestario disponible proyectada con fuertes restricciones en su manejo.
- La defensa y conservación de los recursos, definidas como políticas económicas determinantes por las autoridades del estado o de la región.
- La preferencia de resultados inmediatos alcanzables, incluso limitados y reducidos, delante de ambiciosos y potenciales escenarios de desarrollo.

Al mismo tiempo, optimizar la gestión o rentabilizar las acciones emprendidas, tanto por los objetivos alcanzables, como por la excelencia en la utilización de los recursos, necesariamente habrá de exigir valorar con rigor y prudencia los aspectos que definen las filas o dimensiones de la matriz de decisión:

- la evolución y transformación que el medio ambiente y el inventario de los recursos naturales que lo constituyen, han experimentado tras la aplicación en el tiempo de las distintas políticas económicas de turismo,
- el estado actual de las variables medioambientales, tras el proceso evolutivo del turismo sobre determinado espacio o territorio,
- los impactos favorables y desfavorables que el medio ambiente ha experimentado para el período temporal proyectado,
- el diseño de los escenarios presumibles considerando como variables de dicha situación las económicas básicas, las derivadas de políticas turísticas internas, el

crecimiento exógeno de la oferta de equipamiento y la presunción o aparición de determinados procesos políticos no controlados en el momento de referencia.

Como consecuencia, el establecimiento de una gestión técnica de las políticas económicas del turismo podrá modelarse mediante una expresión matemática, explicativa de los logros alcanzables, en función de los aspectos que determinan y condicionan la intensidad y calificación de aquellos:

$$\text{OBJT}(it) = F\{\text{DECPOLTUR}(it)\}$$
$$\text{DECPOLTUR}(it) = Q\{\text{HIS}(jt); S(nt); I(mt); E(vt)\}$$

Es decir:

Los objetivos a conseguir (OBJT) necesariamente estarán condicionados a las decisiones de política turística aprobadas y aplicables.

Las decisiones de política turística (DECPOLTUR) han de ser interpretadas como una matriz de alternativas posibles, que dependerán:

- de la evolución de las variables que han configurado la estructura del turismo (HIS),
- del estado de los indicadores determinantes de los valores del turismo en el año de la toma de decisiones (S),
- de los riesgos de impactos negativos que puede sufrir el marco influido por las decisiones o por el contrario de la intensidad de los efectos positivos que pueden ser alcanzados (I),
- de los escenarios distintos que han de influir en el comportamiento de las variables de la estructura turística y en los efectos de la Actividad (E).

Hay que manifestar, en primer lugar, que las decisiones en materia de turismo, para que sean técnicamente correctas han de ser consideradas, proyectados sus efectos, como mínimo a medio plazo. Además, para que las estrategias y actuaciones puedan ser interpretadas por todo el sector y todos los colectivos integrantes como significativas, con perspectiva de futuro y expresión del pasado.

Las evidencias manifiestan que el turismo se ha convertido en un elemento de desarrollo determinante, y que su trascendencia día a día va creciendo en los sistemas económicos, y en las actitudes y comportamientos de las sociedades afectadas, tanto las emisoras de flujos, como las receptoras de aquellos. Por tanto, plantear cualquier estrategia de desarrollo sin el rigor científico que supone el estudio previo, será un problema añadido.

VIII. LA GESTIÓN Y EL CONTROL PRESUPUESTARIO, ELEMENTOS DETERMINANTES DE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS.

Las políticas económicas en primer lugar se caracterizan, por la utilización de recursos presupuestarios procedentes de dotaciones públicas. Es evidente, que también existen políticas económicas que se derivan de las decisiones de entidades privadas que gestionan fondos no estatales, y que a menudo, son bastante más importantes que aquellos cuya fuente es la hacienda estatal; no obstante en este trabajo, la referencia será exclusivamente los bienes públicos.

Varias son las razones que exigen una adecuada gestión de los recursos económicos aplicados a las políticas de turismo:

- precariedad o escasez que presentan dichos fondos, con relación a los objetivos perseguidos (insuficiencia),
- responsabilidad de rentabilizar los bienes de naturaleza pública (eficiencia),
- urgencia de fijar el destino práctico al que se dirigen dichos fondos (prioridad).

Es evidente, que en la mayoría de los casos o en los momentos en que se determinan los valores de los presupuestos que se afectan a la actividad del turismo, existe una actitud poco favorable a la elevación de las dotaciones asignadas. Es decir, aquellas personas con capacidad de aprobar y aplicar las dotaciones económicas que servirán para impulsar el turismo suelen inhibirse. Pronto, aparecen numerosas razones, que sucesivamente van atrasando los niveles presupuestarios que servirán para la política económica del turismo:

- Aparición de prioridades que retrasan y reducen las dotaciones para el turismo, por causa de la insuficiencia de recursos a los que se enfrentan los países.
- Falta de confianza en el principio que expresa, que las dotaciones para el turismo son consideradas como inversiones con capacidad de retorno en poco tiempo.
- Dificultad para conseguir financiación dirigida a actividades para el desarrollo turístico, y de aquellas otras dedicadas a la mejora y ampliación de su imagen.

Ahora bien, no es correcto justificar el éxito de las actuaciones y de las medidas aplicadas en función de los valores económicos asignados. Sin duda, la eficiencia en la gestión suele por principio mejorar los resultados de actuaciones derivadas de estrechos presupuestos.

Asimismo, sólo la demostración concreta y documentada de la utilidad práctica de las inversiones en acciones para el turismo, será capaz de estimular ampliaciones presupuestarias a favor de aquellas. Por ello, se hace imprescindible, mediante una eficaz gestión técnica, poner de manifiesto que las dotaciones para el turismo, por su consideración de inversión, se retornan en un plazo de tiempo reducido.

Por otra parte, se considera en general que el turismo encierra una capacidad de comunicación y promoción, que no precisa de más medios económicos para su crecimiento y corrección de desequilibrios. Lo cual fomenta criterios adversos que se transforman en actitudes reductoras del esfuerzo promocional y de apoyo al turismo.

Todo ello conduce a plantear con firmeza el principio teórico:

La eficiencia de los resultados no es función del valor de las dotaciones presupuestarias, y sí de la calidad en la gestión técnica del gasto de aquellas.

La preocupación de la gestión técnica de las dotaciones económicas afectadas al desarrollo turístico se concretan en un conjunto de medidas ineludibles:

- Cualquier gasto o inversión ha de ser justificado en función de los objetivos.

- La prioridad del coste ha de ser justificada a favor de las medidas de conservación
- Todo desembolso se acompañará de un indicador de control que verifique la utilidad.
- Siempre se ha de dar prioridad a los flujos de inversión que a los del gasto corriente.
- Se valorará la jerarquía de las inversiones con más rápido retorno.
- Han de erogarse y aplicarse los fondos considerando principios de seguimiento contable.
- La gestión del presupuesto no ha someterse a criterios e interpretaciones políticas.

Desde un enfoque puramente técnico de valoración de la gestión que se ha realizado en cuanto a los recursos dirigidos al desarrollo turístico, cuatro grupos de indicadores se deberán destacar entre otros posibles:

- porcentajes de asignaciones sobre la producción turística generada,
- inversión y gasto por unidad habitacional ofertada,
- inversión y gasto medio aplicados en función del número de turistas conseguido,
- correlaciones entre tasas de crecimiento del turismo y tasas de aumento de los presupuestos para el turismo.

La aplicación de una adecuada gestión técnica de las políticas turísticas, especialmente las de carácter económico, debería conducir a la resolución de una matriz de decisión como la que se describe seguidamente, según la participación de los gestores y de las líneas de intervención y de la actitud de dichos sujetos.

MATRIZ PARA LA GESTIÓN TÉCNICA DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

Políticas	A. General	A. Autonómica	A. Local	S. Privado
Investigación	3/a/ s	3/a /s	1/a	2/a
Señalización	3/b	2/b	2/b	X
Control	3/b	2/b/ c	2/b /c	X/i
Fomento	2/a/ d	2/a /d	3/a	X / i
Formación	2/a	3/a	1/a	2/a
Promoción	3/b /s	3/b /s	2/b	3/b
Infraestructura	3 b/s	2/b/ s	1/b	X
Planificación	3/b	3/ b / c	2/b /c	3/b
Ordenación	3/b /c	3/b /c	X	X / i
Desarrollo	1/a	X	X	3/a

Nivel de intensidad { 0 –3}

X = Sin actuación

Competencia compartida (a)

Competencia absoluta en el marco de su territorio y de sus funciones (b)

Incidencias a destacar en cada caso o según las administraciones si las hubiere

Solapamiento (s)

Duplicidad (d)

Complementariedad (c)

Incompatibilidad (i)

La necesidad de aplicar políticas económicas eficientes obliga a gestionar el Presupuesto con criterios de ahorro y eficacia. Como consecuencia, las administraciones han de plantear un conjunto de preguntas muy precisas, para conseguir desarrollar acciones más determinantes y rentables:

- ¿Qué competencias administrativas mantengo y debo utilizar?
- ¿Qué hacen los demás sujetos del sistema para mejorar su rendimiento?
- ¿Acaso las acciones de los demás cubren las actuaciones necesarias?
- ¿Cómo hacen los demás para desarrollar sus competencias con éxito?
- ¿Qué políticas son necesarias y que no son atendidas hasta el momento por los demás?

Es evidente, que en función de las respuestas recibidas, se podrá programar con eficacia las múltiples medidas de política turística. Pero siempre bajo la plataforma y cobertura de las normas de carácter jurídico que avalan las estrategias.

IX. LA FORMACIÓN DE GESTORES ELEMENTO PARA LA MEJORA DE RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS.

No existe posibilidad de alcanzar resultados excelentes en los procesos de gestión técnica de las políticas económicas, cuando no se prepara y se forma a los técnicos responsables de la dirección del desarrollo turístico. La formación para la gestión técnica es una necesidad inaplazable, cuando se intenta conseguir mediante acciones de política económica llegar a modelos de optimización de los recursos.

En ese sentido, debe establecerse la función:

$$\begin{aligned} \text{Desarrollo turístico} &= F (\text{Políticas y estrategias}) \\ \text{Políticas y estrategias} &= Q (\text{Formación}) \end{aligned}$$

Ahora bien, los procesos de formación han de ser enfocado desde tres dimensiones distintas:

Desde las instituciones que tienen la responsabilidad

Administración general Administraciones autonómicas Administraciones locales

Desde la intensidad que ha de darse a la formación de la gestión técnica

Permanente Temporal Ocasional

Desde los procesos y métodos que han de aplicarse

Presencial A distancia En la función desarrollada

La complejidad de la aplicación de las políticas de turismo no permite actitudes de improvisación e intuición, sino por el contrario, procesos de formación continua que introduzcan de manera actualizada los avances que se produzcan, tanto en el ámbito jurídico o legislativo, como en el ámbito técnico, sin ignorar la innovación.

Se hace pues necesario estimular a los responsables de la gestión técnica de las políticas de turismo, a proceder a la adecuación de los conocimientos y de los métodos de trabajo, por causa de todas aquellas modificaciones que se producen en la estructura normativa y en los procedimientos técnicos de gestión.

A modo de modelo de mejora formativa en el conocimiento y en los métodos administrativos, técnicos y jurídicos se propone el siguiente cuadro de acciones:

Área de formación	Método	Dedicación Anual
Políticas económicas	Curso a distancia	Veinte horas
Políticas administrativas	Curso presencial	Veinte horas
Políticas de innovación	Curso continuos	Diez horas
Políticas tecnológicas	Curso presencial	Diez horas
Políticas planificación	Curso a distancia	Veinte horas
Políticas profesionales	Curso continuos	Veinte horas

El modelo presentado, significaría alcanzar anualmente, por persona o técnico, un total de 100 horas de duración del proceso formativo. Lo que equivale a dedicar entre 10 y 13 días de reciclaje y actualización, de los métodos y conocimientos necesarios para el ejercicio óptimo del desempeño del puesto de trabajo. En términos económicos, una adecuada formación para la optimización de la gestión técnica de las políticas turísticas equivaldría según el modelo anterior, un coste por gestor, igual a 1200 euros al año; que representa un incremento del coste laboral del personal cualificado igual al 3,5 %.

El sistema de educación o de formación para el desempeño de la gestión técnica de las políticas turísticas exige, para llegar a actuaciones optimizadas, incorporar un conjunto de disciplinas afines con el Proyecto de desarrollo turístico eficiente y equilibrado. Menospreciar los rendimientos ambientales, sociales y económicos que proporciona un proceso de formación integral de los gestores, es rechazar la coherencia y la lógica. Por el contrario, asumir el riesgo de considerar que las acciones de política turística, - por el carácter entre lúdico y viajero que corresponde a la Actividad del turismo-, no necesitan de programas estructurados y permanentes de formación, es una actitud absurda e inconsecuente.

No se puede interpretar la política turística, solo en el contexto de la resolución de problemas, de creación de canales de comunicación, de incentivo a la promoción, de apoyo a las inversiones en infraestructura, de aumento de la seguridad, etc.. En ese sentido, sin la fortaleza del sistema formativo para el ejercicio de un proyecto de ordenación, que identifique en cada momento la realidad de cada entorno, se podrá afirmar, que en el ámbito de la gestión del turismo, se entrará en un proceso de debilidad técnica, y de falta de incentivos para la mejora auténtica del sistema.

La gestión técnica de las medidas y actuaciones adoptadas para favorecer el desarrollo del turismo, planteará la necesidad de establecer un cuadro de correlaciones entre las líneas estratégicas de las políticas a acometer y el conocimiento y experiencias que para cada caso se deben adquirir.

IDENTIFICACIÓN ENTRE POLÍTICAS INSTRUMENTALES Y PROCESOS FORMATIVOS

CONTROL	Administración
PROMOCIÓN	Investigación de mercados
PLANIFICACIÓN	Ordenación
INCENTIVO	Fiscalidad
CALIDAD	Certificación y normalización
CONSERVACIÓN	Medio ambiente y patrimonio
FISCALIDAD	Presupuestos y haciendas locales
IMAGEN	Publicidad
INFRAESTRUCTURA	Ingeniería y arquitectura
SOCIAL	Derecho laboral y psicología
DESARROLLO	Urbanismo

Puede demostrarse, que los procesos formativo, medidos por las dotaciones económicas presupuestadas, son muy elásticos en cuanto a la consecución de objetivos, tanto con referencia a la mejora de los fines generales en función de los capítulos asignados, como a los logros específicos de cada función.

$$\text{OBJTTUR (ij)} = F (\text{PRES.FORM})$$

$$\text{OBJTTUR (ij)} = K. \text{PRFORM}^{\square}$$

$$\square > 1$$

La anterior expresión simplificada de la realidad, en cuanto a las estrategias o políticas turísticas, pone de manifiesto varios principios fundamentales:

- el carácter elástico del exponente de la función explica, que los objetivos alcanzables son muy sensibles con referencia al esfuerzo en formación.
- el conocimiento primario de las circunstancias que influyen en el turismo determina, que si se mantiene un esfuerzo formativo de manera permanente, las políticas de desarrollo serán más acertadas.

X. GESTIÓN FUTURA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE TURISMO

El turismo como instrumento de desarrollo se proyecta de manera muy favorable para los próximos años. La Organización Mundial del Turismo (OMT), ha venido a señalar en diferentes trabajos de previsión, que es fácil conseguir en los próximos veinte años una tasa de variación del 3,5 por ciento de incremento medio anual. Lo cual significa, que en el año 2020 podrá alcanzarse la cifra de 1600 millones de viajes internacionales.

El crecimiento aparente diagnosticado, próximo a 900 millones de nuevos turistas, en principio, podría considerarse como un aumento que cubriría las expectativas de demanda de los destinos tradicionales receptores. No obstante, hay que señalar, que el convencimiento que existe de que el turismo puede convertirse en un factor decisivo para el desarrollo económico y social de países con niveles de depresión, ha hecho que

numerosos países hayan calificado a la actividad turística como la gran oportunidad para lograr despegar en el proceso de recuperación.

La gestión técnica de las políticas económicas de turismo, identificándolas como aquellas que utilizan fondos presupuestarios para el logro de los objetivos, necesariamente ha de partir en el futuro de dos principios determinantes:

- a. Considerar imprescindible adoptar criterios de eficiencia en el momento gestionar dichas políticas (eficacia, minimización de costes, búsqueda de la oportunidad, definición de la prioridad de las acciones, etc.).
- b. Valorar las políticas económicas como ineludibles para el logro del desarrollo turístico (crecimiento en equilibrio, maximización de rendimientos, repercusión social en las poblaciones receptoras, etc.).

Como consecuencia del diagnóstico anterior y de los principios señalados, junto al mayor interés de los nuevos destinos por captar flujos importantes de los mercados emergentes emisores, las políticas de turismo y especialmente las de carácter económico habrán de jugar un papel fundamental en los planes generales de promoción y fomento del turismo. En los mercados más antiguos o más tradicionales del turismo, como en los nuevos que parecen manifestarse, junto a la proyección de ofertas turísticas innovadoras que se incorporan, adaptándose a las demandas que surgen ante los cambios de actitudes y comportamientos del turismo, se ha de plantear una fuerte hostilidad, persiguiendo mayor cuota de llegadas.

Las políticas económicas necesariamente habrán de articularse, dependiendo de un conjunto de elementos que las condicionarán, y que hasta el momento no se han considerado con la importancia que les corresponde:

- sólo serán adecuadas si se plantean definidas en función de una importante base de datos, cuya información demuestre estadísticamente su bondad,
- se hace preciso seleccionar la política y su intensidad, partiendo de la optimización de la relación entre beneficio obtenido y coste unitario de las acciones o medidas,
- el concepto de oportunidad relativa se impondrá, valorando prioritariamente la consecución de objetivos inmediatos, aplicables con antelación en núcleos turísticos más necesitados de desarrollo,
- los gestores de las políticas económicas habrán de mejorar de manera formal y política su capacidad de interpretación y valoración de los resultados.

Por tanto, se podrá indicar que cuatro son los principios determinantes que se habrán de tener en cuenta en el momento de decidir las políticas económicas a implementar:

- fundamentadas en la información,
- programadas por su rendimiento,
- elegidas por su aplicabilidad,

- avaladas por la formación de los responsables.

En el marco de las políticas económicas, se señalará, sin especificar los caracteres específicos de los destinos susceptibles de aplicación de políticas económicas concretas:

- a. Posición del desarrollo del turismo del lugar (medida por el aprovechamiento de los recursos turísticos y por la influencia del turismo en el PIB local).
- b. Situación de la estructura económica por sectores productivos y por resultados del PIB (escala de dependencia de los sectores económicos y valores de distribución de la renta).
- c. Nivel del desarrollo económico y social (renta disponible y capacidad laboral y cultural de la población autóctona).

Que, necesariamente, se deberán tipificar algunos de los comportamientos que han de corresponder a las políticas económicas, especialmente en destinos turísticos emergentes.

Políticas de incentivos a las inversiones

Las actuaciones de incentivos, tales como la aprobación de subvenciones y concesión de ayudas económicas no reembolsables, se deberán realizar en un marco de control, en el que se demuestre, la autofinanciación del aporte público, vía los resultados de los proyectos.

Políticas de apoyo a las infraestructuras

Las administraciones han de ser conscientes, que el desarrollo social y económico que genera el turismo ha de partir del esfuerzo de dotar los espacios con capacidad de desarrollo turístico de las infraestructuras que se requieren para una evolución turística en equilibrio y con adecuados servicios de acceso, comunicación y depuración.

Políticas de fomento a la calidad

El futuro del turismo, sin duda se basará en el principio de la calidad o del cumplimiento de las expectativas del consumidor turístico, lo cual significará, la realización de programas de normalización y certificación de excelencia de los bienes y servicios turísticos, correspondiendo al sector público un papel determinante.

Políticas de impulso al crédito turístico

Las previsiones existente sobre el crecimiento de la demanda turística para los próximos quince años, exigirán un fuerte aumento de la capacidad receptiva, lo que obligará a desarrollar una política de crecimiento de la oferta, sólo posible con condiciones crediticias lo suficientemente ágiles y generosas.

Políticas de desarrollo de la comunicación y la promoción

El endurecimiento de los mercados turísticos, aún a pesar del intenso aumento de la demanda, exigirá grandes esfuerzos de comunicación, que sirvan para trasladar de manera permanente, la calidad y especificidad de los destinos, por lo que será necesario incrementar los actuales presupuestos de marketing.

Políticas de mejora fiscal

Aquellas tentaciones que se estimulen considerar al turismo un sector o actividad fuente de recaudación fiscal, causarán un daño grave al desarrollo del turismo en destinos, especialmente emergentes, por lo que se hace aconsejable, dar un tratamiento fiscal al turismo privilegiado, ya que de esa manera se protege y se apoya el desarrollo social.

Políticas de sensibilización por la conservación natural y patrimonial

Se considera prioritaria cualquier política relacionada con el turismo, que motive procesos de conservación ambiental, y que impulse actuaciones de mantenimiento y recuperación del patrimonio histórico y patrimonial.

Políticas de creación de empleo turístico

Entre las políticas económicas aplicables al turismo, deberán darse prioridad a todas aquellas cuyos objetivos principales, sean los de la creación de empleo, ya que fundamentalmente, en las áreas de depresión económica y social, los efectos más trascendentes del turismo son aquellos que generan trabajo para la población local.

Políticas de formación y capacitación laboral y profesional

Los cambios tecnológicos, así como la modificación de los comportamientos y actitudes de los turistas, además de la exigencia de la calidad, como determinante de los productos y servicios turísticos, determinarán que la formación de los gestores y de los empleados de la actividad del turismo represente la política activa del turismo más decisiva.

Políticas de actualización estadística y ampliación de la información y la investigación

Finalmente, el éxito del desarrollo turístico sostenible, sólo será posible en el futuro, cuando se priorice toda decisión y actuación turística, basada en la más completa base de datos sobre la evolución del turismo; y asimismo, las estrategias de crecimiento y desarrollo se apoyen en investigaciones científicas, soportadas en métodos y fuentes rigurosas.

BIBLIOGRAFÍA

- AECIT (1996). *La administración turística en el municipio en España. Complejidad y diversidad*. AECIT. Madrid
- ESCUELA OFICIAL DE TURISMO (1999). *50 años del turismo español*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid
- FIGUEROLA, M. (2002). *2010, hacia un nuevo turismo español*. Federación de española de hoteles y restaurantes. Madrid
- FIGUEROLA, M. Y OTROS, (2000). *Modelo de formación turística*. Secretaría General de Turismo. Madrid
- GAMIR L. Coordinador (2000) *Política económica de España*; capítulo 21 Política de Turismo. Alianza editorial. Madrid
- ORTEGA E. (2003). *Investigación y estrategias turísticas*. Editorial Thomson. Madrid
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (1996). *FUTURES, Plan marco de Competitividad del turismo español 1996-1999*. Turespaña. Madrid
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (1999). *Plan Marco de Competitividad del turismo español (PICTE)*. Secretaría General de Turismo. Madrid