



Juan Ignacio pulido Fernández

“Introducción. Referencias básicas para el análisis de la política turística en España”

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

INTRODUCCION. REFERENCIAS BÁSICAS PARA EL ANALISIS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ESPAÑA

JUAN IGNACIO PULIDO FERNÁNDEZ

No abunda la literatura científica sobre política turística en nuestro país, y eso a pesar del sempiterno argumento de la importancia económica y social de esta actividad en España y del cada vez mayor número de universidades que incluyen en su oferta docente de la titulación de Turismo asignaturas que tienen por objeto dotar al alumno de los instrumentos básicos de análisis de esta política sectorial como herramienta de la organización administrativa pública del turismo y de un conocimiento suficiente acerca de la evolución reciente de la política turística española.

No puede ser objeto de esta necesariamente breve presentación del monográfico de *Quaderns de Política Económica* sobre “La política turística en España” la delimitación del concepto de política turística, ni el análisis de cómo ha evolucionado ésta como consecuencia de los diferentes paradigmas y debates teóricos que en las últimas décadas han condicionado la intervención del Estado en la actividad turística española. No obstante, como marco de referencia, conviene recordar que la política turística es una política sectorial cuyo origen y fundamento está en la política económica general, como en el resto de políticas específicas (sectoriales o instrumentales), pero que presenta como rasgo diferencial dos aspectos que la hacen más compleja. El primero de esos aspectos es la multisectorialidad, que dificulta la identificación de la actividad turística como una rama de producción, al comportarse como una agrupación de sectores interrelacionados. El otro de los aspectos es el protagonismo determinante que tiene la Administración Pública en la configuración de la oferta turística final de los destinos, en la medida en que una parte importante de los servicios que conforman esta oferta son de su competencia. Un análisis más detallado de estas cuestiones, así como de la metodología para la instrumentación de la política turística y los conceptos básicos utilizados en este proceso pueden encontrarse en Bote y Marchena (1996) y, más recientemente, en Monfort (2000).

Las primeras aportaciones al análisis científico de la política turística en España aparecen a mitad de los años setenta del siglo pasado, convirtiéndose desde entonces en obras de referencia obligada para cualquier investigación en el ámbito de la política turística. Se trata de los trabajos de Cals (1974) y Torres (1976), que, además de revisar los objetivos e instrumentos que habían caracterizado hasta entonces la acción pública en esta materia, plantean un conjunto de estrategias para mejorar la intervención del Estado en la actividad turística. Desde entonces, el profesor Torres viene desarrollando una fructífera labor en el campo de la actividad turística, en la doble vertiente de investigación y docencia, especialmente dedicada al estudio e instrumentación de la política turística en diferentes niveles territoriales de nuestro país y fuera de él. Con este bagaje, el artículo del profesor Torres, que abre este monográfico, ha sido concebido como un marco lógico de referencia para el resto de aportaciones, en el que se analiza la política turística en su doble perspectiva de política sectorial de la política económica general y de instrumento para la ordenación, integración y racionalización del sistema de actividades turísticas.

En este grupo de “pioneros” en la investigación sobre la política turística en España hay que considerar también al profesor Figuerola, que trabajaba en aquella época en las primeras tablas input-output de la economía turística española (referidas a 1970), que fueron presentadas en 1975. La contribución de Figuerola al análisis científico del turismo en España ha sido –y continúa siéndolo–, además de prolija, de gran importancia para el conocimiento de esta actividad durante las tres últimas décadas. En el ámbito de la política turística, cabe destacar, entre otros, sus trabajos publicados en las sucesivas revisiones (la primera edición es de 1980) del manual de *Política Económica de España*, coordinado por Luis Gámir, o el último capítulo de su *Introducción al estudio económico del turismo*, tremendamente ilustrativo respecto al proceso de construcción de una “política económica del turismo”, como él prefiere denominarla. El artículo que presenta en este monográfico profundiza en algunos de sus planteamientos de los últimos años, prestando especial interés en la eficiencia de los procesos de instrumentación y, sobre todo, de gestión de las políticas económicas de turismo.

Durante la década de los ochenta se produce la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de turismo, reservándose aquel únicamente la promoción genérica exterior, además de algunas tareas de información y coordinación. Ello supone una nueva configuración de la Administración Turística en España, muy bien analizada, por ejemplo, por Cals (1987), Fayos (1995) y Bote, Marchena y Santos en Pellejero (1999) y, desde el punto de vista de nuestro interés en esta introducción, supone la asunción de las competencias por parte de las Comunidades Autónomas en la fijación de las estrategias territoriales de política turística. Desde entonces, se ha desarrollado una interesante tarea de investigación que tiene por objeto desde la instrumentación de la política turística en estas regiones hasta los conflictos de competencias surgidos a raíz de esta instrumentación, pasando por la ordenación y planificación del territorio, la necesidad de regular la oferta turística, la aparición de nuevos instrumentos de promoción, etc. Es en este ámbito, y al amparo de las competencias de las Comunidades Autónomas, donde se producen los primeros debates sobre el impacto territorial del desarrollo turístico, que hoy mantienen una enorme actualidad.

Aunque no es objeto de este trabajo el análisis de la política turística autonómica, sí nos parece relevante la referencia a algunos trabajos que pueden contribuir a comprender la configuración y el desarrollo de la política turística regional en España. Así, cabría destacar las aportaciones de Aguiló (1998), Bote y Marchena (1996), Marín (1999) y Pearce (1996 y 1997).

Ya en la década de los noventa, destacan, entre otros, los trabajos de Aguiló (1994, 1996 y 1998), Aguiló y Torres (1990), Bote y Marchena (1996), Bote (1998a y 1998b), Camisón, Bigné y Monfort (1994), Camisón y Monfort (1998), Esteve (1991), Fayos (1993), Marchena (1989 y 1996), Marchena, Fourneau y Granados (1993), Marchena y Vera (1994), Vera (1990, 1992 y 1994) y Vera y Marchena (1990 y 1996). En ellos se muestra una doble preocupación por la capacidad de adaptación del modelo de desarrollo turístico español a las transformaciones que se estaban produciendo desde finales de los ochenta, especialmente en el comportamiento de la demanda, por un lado, y por la necesidad de desarrollar estrategias que garantizaran la competitividad de la oferta turística española, que, entendían, debía basarse en la diversificación y especialización, por otro. Todo ello en un nuevo contexto de creciente interés de la

literatura científica por la gestión estratégica empresarial y por la integración de la política territorial en la política turística. Es, precisamente, este interés al que responde el artículo del profesor Fernández Tabales, que analiza las relaciones entre la actividad turística y la ordenación del territorio, con especial énfasis en uno de los elementos que mayor importancia tienen en la diferenciación de un destino turístico, a pesar del escaso interés que ha suscitado hasta ahora en la mayoría de ellos: el paisaje.

En un sentido más amplio, a mí me ha correspondido analizar las relaciones entre turismo y medio ambiente. El modelo español de desarrollo turístico se ha mantenido ajeno durante décadas a sus impactos medioambientales y sociales. En este trabajo se plantea la necesidad de superar ese modelo y se analiza un conjunto de propuestas para la reorientación medioambiental de la política turística española.

El otro gran foco de interés de las Comunidades Autónomas durante esta última década ha sido el fomento y la regulación de la oferta turística. La profesora Martín Rojo analiza en su artículo la evolución de la política de fomento de alojamientos en España y el proceso de regulación que, tanto en el ámbito nacional como en el autonómico, han experimentado los establecimientos hoteleros, en general, y los alojamientos de turismo rural, que en los últimos años han mostrado un crecimiento considerable.

A las referencias realizadas hasta ahora hay que añadir los trabajos que, sobre diversos aspectos de la política turística en España viene incorporando desde 1994 el conocido como *Balance de la actividad turística española*¹, que, bajo la dirección de Bote (1994 a 1999), Valdés (2000 y 2001), Antón y Monfort (2002) y actualmente (desde 2003) de Antón, se ha convertido en una referencia básica para el estudio del turismo en nuestro país. Y también en esta época aparecen las primeras aportaciones al estudio de una tipología como el turismo rural que, en un país especializado en el turismo de litoral, se empezaba a considerar como una posibilidad de diversificación de nuestra oferta turística y que hoy se ha consolidado ya como un turismo genérico. Entre estos trabajos se encuentran los de Bote (1987, 1988 y 1994), Cals et al (1995), CSIC (1995), Fuentes (1995) y Valdés (1996). Precisamente, este último tenía ya abierta en aquella época una línea de investigación sobre el turismo en la Unión Europea, que actualmente continúa (ver Valdés, 1995 y 2002), fruto de la cual es el artículo incluido en este monográfico. El creciente interés de la Unión Europea por el turismo plantea la necesidad de incorporar a nuestros análisis los procesos de toma de decisiones comunitarios en estos aspectos, que, a buen seguro, van a condicionar, y cada vez en mayor medida, nuestra propia política turística.

Por otro lado, junto a los trabajos de Cals (1974 y 1987), Figuerola (1980, 1986, 1993 y 1997) y Torres (1976), en los últimos años ha aparecido un conjunto de aportaciones de enorme interés que permiten analizar de manera racional y sistemática la evolución histórica del turismo en nuestro país y, por ende, de la política turística a lo largo del siglo XX. Entre ellos, cabe destacar las contribuciones de Bayón (1999),

¹ AA. VV. (varios años): *La actividad turística española en ...*, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), Madrid (Valencia o Jaén, según el año).

Esteve y Fuentes (2000) y Pellejero (1999), y también hay que hacer una referencia especial a la tesis doctoral de la profesora Velasco (2001), que realiza una magnífica revisión de los objetivos, contenidos e instrumentos de la política turística española que resulta especialmente útil para el conocimiento de la última década.

Igualmente, la llegada de la titulación de Turismo a las universidades españolas, en 1996, ha supuesto la aparición de un conjunto de manuales de referencia para los alumnos universitarios en diferentes materias. En algunos de ellos, especialmente los utilizados en la asignatura de *Estructura de Mercados*, se pueden encontrar capítulos referidos a la política turística, centrados, sobre todo, en su evolución reciente en España. En este caso, a los manuales de Montaner (1991) y Vogeler y Hernández (1995, 1997 y 2000), que ya se utilizó en sus dos primeras ediciones por las Escuelas Oficiales de Turismo, se han sumado otros, como los de Jiménez (1997), Rivas (2003 y 2004) e Iranzo et al (2003).

Como se habrá podido comprobar, esta introducción se acompaña de una revisión bibliográfica, con la que, sin ánimo de exhaustividad, se ha pretendido realizar una selección de las principales contribuciones al análisis de la política turística en España durante las últimas décadas. En este sentido, hay que recordar el trabajo de Aguiló y Vich (1996) publicado en el monográfico sobre *La investigación turística española en Economía y Geografía* de la Revista de Estudios Turísticos, que coordinaron los profesores Venancio Bote y Águeda Esteban. El monográfico que tiene Vd. en sus manos viene a sumarse a este aún escaso inventario de aportaciones bibliográficas específicas sobre la política turística en España. Confío en haber alcanzado el objetivo perseguido con su redacción, que era doble. Por un lado, proporcionar al lector un trabajo riguroso y, a la vez, ameno que arroje luz sobre la situación actual de la intervención del Estado en la actividad turística española y los principales retos a los que ésta se enfrenta, y, por otro, llamar la atención acerca de la importancia del conocimiento científico en el ámbito de la política turística, como decíamos, todavía poco difundido.

Finalmente, reconocer y, por supuesto, agradecer el esfuerzo, ilusión y profesionalidad de los profesores que han participado en este trabajo, que, una vez más, han puesto desinteresadamente su más que probada capacidad profesional y humana al servicio de una causa académica como es ésta. Y también al Departamento de Economía Aplicada (UD de Política Económica) de la Universidad de Valencia, que nos ha facilitado la difusión del mismo a través de una revista como *Quaderns de Política Económica* que poco a poco va convirtiéndose en una herramienta indispensable para el análisis de la política económica en España.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ, E. (1994): “Estratègia competitiva en el sector turístic: Propostes de política turística”, en AA. VV.: *El desenvolupament turístic a la Mediterrània durant el segle XX*, XIII Jornades d’Estudis Històrics Locals, Institut d’Estudis Balearics Balear.
- AGUILÓ, E. (1996): “Factores de cambio en el turismo. Políticas a desarrollar”, en VALDÉS, L. y RUÍZ, A. (1996) (coord.): *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, pp. 21-40.

- AGUILÓ, E. (1998): “Política turística”, en MELLA, J. M. (coord.): Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI, AKAL ediciones, Madrid, pp. 445-460.
- AGUILÓ, E. y TORRES, E. (1990): “Realidad y perspectivas del sector turístico”, en Papeles de Economía Española, núm. 42, pp. 292-305.
- AGUILÓ, E. y VICH, G. A. (1996): “La investigación en el ámbito de la política turística”, en Estudios Turísticos, núm. 129, pp. 23-35.
- ARCARONS SIMÓN, R. (2001): El procés de convergència de les polítiques turístiques de la Unió Europea. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona.
- AA. VV. (varios años): La actividad turística española en ..., Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), Madrid (Valencia o Jaén, según el año).
- BAYÓN, F. (1999): “Política turística”, en BAYÓN, F. (dir.): 50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, pp. 331-380.
- BIGNÉ, J. E. y LÓPEZ, D. (1999) (eds.): Planificación territorial y comercialización turística, Universitat Jaime I, Castellón.
- BOTE, V. (1987): “Importancia de la demanda turística en el espacio rural en España”, en *Estudios Turísticos*, núm. 93, pp. 79-91.
- BOTE, V. (1988): *Turismo y espacio rural: rehabilitación del patrimonio socio-cultural y de la economía local*, Ed. Popular, Madrid.
- BOTE, V. (1990): *Planificación Económica del turismo: de una estrategia masiva a una estrategia artesanal*, Ed. Trillas, México.
- BOTE, V. (1994): “Conservación y desarrollo de los recursos turísticos del espacio rural”, en *El Boletín (MAPA)*, núm. 14, pp. 6-13.
- BOTE, V. (1998a): “La política turística española de la Administración Central: ¿repliegue o necesidad de definir nuevos objetivos estratégicos?”, en *Tribuna AECIT*, NEXOTUR, núm. 1, mayo.
- BOTE, V. (1998b): “El desarrollo del turismo en España: cambio de rumbo y oportunidades científicas”, en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 4º trimestre, pp. 29-43.
- BOTE, V. y MARCHENA, M. (1996): “Política turística”, en PEDREÑO, A. (dir.): *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, pp. 295-326.
- CALS, J. (1974): *Turismo y política turística en España. Una aproximación*, ARIEL, Barcelona.
- CALS, J. (1987): “Turismo y política turística en España. 1974-1986”, en VELARDE, J., GARCÍA DELGADO, J. L. y PEDREÑO, A. (eds.): *El sector terciario de la economía española*, Economistas Libros, Madrid, pp. 205-217.
- CALS, J. ET AL (1995): *El turismo en el desarrollo rural de España*, MAPA, Madrid.
- CAMISÓN, C.; BIGNÉ, J. E. y MONFORT, V. (1994): “The Spanish tourism industry: analysis of its strategies and the efficacy and achievements gained from them”, en SEATON, A. V. (ed.): *Tourism. The state of the art*, John Wiley & Sons, New York, pp. 442-452.
- CAMISÓN, C. y MONFORT, V. (1998): “Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros”, en *Estudios Turísticos*, núm. 135, pp. 5-28.
- CENTRO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (1995): *Características cuantitativas y cualitativas de la demanda turística española en espacio rural o de interior en 1994*, mimeo.
- ESTEVE, R. (1991): *Un nuevo modelo turístico para España*, Universidad de Málaga, Málaga.

- ESTEVE, R. y FUENTES, R. (2000): *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- FAYOS-SOLÁ, E. (1993): “El turismo como sector industrial: la nueva política de competitividad”, en *Economía Industrial*, núm. 292, pp. 163-172.
- FAYOS-SOLÁ, E. (1995): “Política turística, ¿una visió estiuença?”, en *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 28.
- FIGUEROLA, M. (1980): “Política de turismo”, en GÁMIR, L. (coord.): *Política económica de España*, tomo 2, Alianza Universidad, Madrid, pp. 895-926.
- FIGUEROLA, M. (1986): “Política de turismo”, en GÁMIR, L. (coord.): *Política económica de España*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 449-465.
- FIGUEROLA, M. (1993): “Política de turismo”, en GÁMIR, L. (coord.): *Política económica de España*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 405-422.
- FIGUEROLA, M. (1997): “Política turística”, en GÁMIR, L.: *La política económica en España*, ARIEL, Barcelona.
- FIGUEROLA, M. (2000): *Introducción al estudio económico del turismo*, Civitas, Madrid.
- FUENTES, R. (1995) *El turismo rural en España. Especial referencia al análisis de la demanda*, Ministerio de Comercio y Turismo (IET), Madrid.
- IRANZO, J. ET AL (2003): *La estructura económica de los mercados turísticos*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- JIMÉNEZ, F. J. (1997): *Apuntes de introducción al turismo*, Fundación Cultural Santa Teresa (Escuela Oficial de Turismo de Castilla y León), Ávila.
- MARCHENA, M. (1989): “El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio”, en *Boletín Económico de ICE*, núm. 2.197, pp. 3.399-3.405.
- MARCHENA, M. (1996): “Los procesos de reestructuración de la industria turística a escala global”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 43, pp. 239-261.
- MARCHENA, M., FOURNEAU, F. y GRANADOS, V. (1993) (coord.): *¿Crisis del turismo?. Las perspectivas en el nuevo escenario internacional*, Instituto de Desarrollo Regional y Universidad de Málaga, Sevilla.
- MARCHENA, M. y VERA, F. (1994) (coord.): *Turismo y desarrollo: nuevos desafíos estructurales*, ITVA Y Fundación Cavanilles, Valencia.
- MARÍN, M. (1999): “La administración institucional del turismo”, en BLANQUER, D. (dir.): *TURISMO. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, I Congreso Universitario de Turismo, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 87-111.
- MONTANER, J. (1991): *Estructura del mercado turístico*, Síntesis, Madrid.
- MONTANER, J. (2002): *Política y relaciones turísticas internacionales*, ARIEL, Barcelona.
- MONFORT, V. M. (2000) “La política turística: una aproximación”, en *Cuadernos de Turismo*, núm. 6, julio-diciembre, pp. 7-27.
- PEARCE, D. (1996): “Regional tourist organizations in Spain: emergence, policies and consequences”, en *Tourism Economics*, 2 (2), pp. 119-136.
- PEARCE, D. (1997): “Tourism and the autonomous communities in Spain”, en *Annals of Tourism Research*, 21 (1), pp. 156-177.
- PELLEJERO, C. (dir.) (1999): *Historia de la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid.
- PULIDO, J. I. (2003): “Turismo de naturaleza y sostenibilidad”, en *A DISTANCIA. Monográfico “Turismo y sostenibilidad”*, volumen 21, núm. 1, febrero, pp. 32-46.
- RIVAS, J. I. (2003 y 2004): *Estructura y Economía del Mercado Turístico*, 1ª, 2ª y 3ª ediciones, SEPTTEM Ediciones, Oviedo

- TORRES, E. (1976): *La política económica del turismo en España*. Tesis Doctoral. Universidad de Málaga.
- VALDÉS, L. (1995): “El turismo en la Unión Europea”, en *Papers de Turisme*, núm. 17, pp. 13-23.
- VALDÉS, L. (1996): “El turismo rural en España”, en PEDREÑO, A (dir.): *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, pp. 365-401.
- VALDÉS, L. (2002): “La política turística de la Unión Europea”, en AA. VV.: *Memoria IV Congreso Andaluz de Turismo*, Concierto de Cámaras de Comercio de Andalucía, Jaén, pp. 201-221.
- VERA, F. (1990): “Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español”, en *Estudios Territoriales*, núm. 32, pp. 81-110.
- VERA, F. (1992): “El modelo turístico: características y cambios”, en VELARDE, J.; GARCÍA DELGADO, J. L. y PEDREÑO, A. (dir.): *Ejes territoriales de desarrollo: España en la Europa de los noventa*, Economistas Libros, Madrid.
- VERA, F. (1994): “El modelo turístico del Mediterráneo español: agotamiento y estrategias de reestructuración”, en *Papers de Turisme*, núm. 14-15, pp. 131-147.
- VERA, F. y MARCHENA, M. (1990): “Turismo y desarrollo: un planteamiento actual”, en *Papers de Turisme*, núm. 3, pp. 59-84.
- VERA, F. y MARCHENA, M. (1996): “El modelo turístico español: perspectiva económica y territorial”, en PEDREÑO, A. (dir.): *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, pp. 327-364.
- VERA, F. ET AL (1997): *Análisis territorial del turismo*, ARIEL, Barcelona.
- VOGELER, C. y HERNÁNDEZ, E. (1995 y 1997): *Estructura y organización del mercado turístico*, 1ª y 2ª ediciones, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid.
- VOGELER, C. y HERNÁNDEZ, E. (2000): *El mercado turístico: estructura, operaciones y procesos de producción*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid.
- VELASCO, M. (2001): *La política turística: objeto, contenidos e instrumentos. Evolución de la política turística en la organización central del Estado (1951-2000)*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense. Madrid.