



Enrique Torres Bernier

“Del turismo en la política económica a la política económica del turismo”

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

DEL TURISMO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA A LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL TURISMO

Enrique Torres Bernier

Enrique Torres Bernier. Profesor Titular de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias. Económicas de la Universidad de Málaga. Presidente de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT). Vicepresidente de la Academia Europea del Turismo (AET). ejtorres@uma.es

RESUMEN:

En este artículo pretendemos hacer una aproximación teleológica general a la política económica de la actividad turística desde una doble perspectiva. En primer lugar, en relación con los planteamientos de la política económica tradicional, tratando de analizar las relaciones entre la actividad turística y las distintas categorías y tipos de fines que tradicionalmente se suelen contemplar en los programas de las economías de mercado, dedicando especial atención a los que suelen llamarse los objetivos “generalmente aceptados por la política económica”.

La segunda perspectiva a que hemos hecho referencia es la de la propia política turística, considerando ésta en su más amplio sentido, es decir como un sistema integrado de actividades turísticas, con las implicaciones que ésto supone en el propio diseño y construcción de la política turística. Para ello se comenzará por analizar las bases de partida necesarias a tener en cuenta en un enfoque normativo del turismo, distinguiendo luego las políticas según tengan como marco de referencia el sistema de actividades de naturaleza turística, de aplicación turística o de apoyo al turismo. Es evidente que lo que se pretende es simplemente establecer un marco lógico para el tratamiento de los aspectos normativos del turismo, algunos de los cuales se desarrollan en otros artículos de esta misma revista.

ABSTRACT:

This article includes an overall teleological approach to Tourism in Economy from a double perspective.

Firstly, from a classical economic viewpoint, it will be analysed the relationships established among Tourism and Market Economy's programs, in particular their categories and goals. The analysis will focus on the so-called “Economy's generally accepted” objectives.

The second perspective is tourism policy in itself. In a broader sense, this policy will be considered as an integrated system of tourism activities with implications for tourism policymaking.

Obtaining the primary guidelines of a normative vision of Tourism is due to be the first step in this analysis. The following stage concentrates on the definition of policies taking into consideration the reference frameworks: system of tourism activities, system of tourism-application activities or supporting-tourism activities.

Our aim is merely establishing an adequate framework to deal normative aspects of Tourism. We would like to point out that some of these aspects will be examined on other papers in this review.

I.- INTRODUCCIÓN

Hay que reconocer que este tema ha sido muy poco tocado por la literatura económica, excepto honrosas excepciones (Monfort, V., 2000) quedando al margen de los manuales de la política económica al uso.

En este artículo pretendemos hacer una aproximación teleológica general a la política económica de la actividad turística desde una doble perspectiva. En primer lugar en relación con los planteamientos de la política económica tradicional, tratando de analizar las relaciones entre la actividad turística y las distintas categorías y tipos de fines que se suelen contemplar en los programas de las economías de mercado, dedicando especial atención a los que se les denomina los objetivos “generalmente aceptados por la política económica”.

La segunda perspectiva a que hemos hecho referencia es la de la propia política turística, considerando esta en su más amplio sentido, es decir como un sistema integrado de actividades turísticas, con las implicaciones que esto supone para su propio diseño y construcción. En este caso, la finalidad principal será el desarrollo turístico de la zona o destino de que se trate, independientemente de que este pueda estar condicionado a fines de orden superior.

Para ello se comenzará por analizar las bases de partida necesarias a tener en cuenta en un enfoque normativo del turismo, distinguiendo luego las diferentes políticas según tengan como marco de referencia el conjunto de actividades de naturaleza turística, de aplicación turística o de apoyo al turismo. Es evidente que lo que se pretende es simplemente establecer un esquema lógico para el tratamiento de los aspectos normativos del turismo, algunos de los cuales se desarrollan en otros artículos en este mismo número de esta revista.

II.- EL TURISMO EN LOS ESQUEMAS FINES-MEDIOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En este epígrafe vamos a analizar someramente el papel que el turismo desempeña dentro de los esquemas clásicos de la política económica, prestando especial atención de a los objetivos generalmente aceptados como prioritarios por los países occidentales y las economías mixtas de mercado en general.

II.1.- El marco teórico

La diferenciación de los ámbitos en la Economía fue una consecuencia de la evolución de esta especialidad científica dentro de la pluralidad de las Ciencias Sociales. Aunque la separación de lo normativo de lo positivo propició grandes avances en el campo de la Teoría Económica, en particular en lo que respecta a formalización de las proposiciones y a la cuantificación de los hechos económicos, también condujo a un estéril

enfrentamiento, similar al producido anteriormente con las ciencias naturales y sociales, entre ambas posturas (exclusión de los enfoques normativos de la categoría de científicos), que ha llevado a la admisión de falsos paradigmas como verdades inamovibles en el ámbito de la Ciencia Económica.

El enfoque normativo de la economía, es decir la Política Económica, precisa de planteamientos teóricos propios en los que han de estar incorporados aspectos tan importantes como la incorporación de valores en los análisis de la realidad, la consideración de los aspectos no económicos (especialmente medioambientales y culturales), las relaciones de poder y la participación de los colectivos en los procesos de planificación y gestión pública.

La mayoría de estos aspectos que hemos mencionado como hechos diferenciales de los enfoques normativos, entre los que ocupa una especial importancia la planificación, tienen una particular importancia a la hora de establecer políticas económicas en el campo del turismo.

II.2.- Los diferentes enfoques de la política turística desde la perspectiva de las distintas categorías de fines

El principal objetivo de este artículo es analizar a modo de inventario, como la actividad turística influye en los objetivos de la política económica y como las medidas de esta para tratar de alcanzarlos pueden a su vez influir en la actividad turística.

En esta tarea vamos a partir de un planteamiento clásico de la teoría de los fines y los medios y que podemos resumir mediante la conocida pirámide de Thediek basada en el relativismo axiológico de Weber y en el principio que parte de un tratamiento polacotómico de los aspectos normativos de la economía (Jané Solá, 1972).

Dentro de este tratamiento se distinguen siempre unos fines generales, llamados “puros” o “meta económicos”, de otros mucho más concretos y cambiantes que suelen ser conocidos como los fines u objetivos “generalmente aceptados en política económica”. Dentro de estos a su vez podríamos distinguir diversas categorías que darían lugar a los “cuasi” objetivos (objetivos de segundo, tercer, etc... orden para otros autores) que, una vez estructurados formarían la jerarquía fines-medios en los planteamientos político-económicos.

Los fines “puros” de la política económica son, fundamentalmente la justicia, la paz, el bienestar y la libertad. Al ser conceptos tan abstractos y estar fuera del ámbito estrictamente económico, en muchas ocasiones han sido situados por los expertos fuera del objeto de estudio de esta disciplina, incluso del ámbito de las ciencias sociales, ya que frecuentemente otorgan justificación a ideologías, sistemas, objetivos y actuaciones, completamente distintas, incluso contrarias. No obstante, es preciso reconocer que el turismo, como fenómeno socioeconómico de nuestro tiempo, está relacionado muy directamente, con independencia del posicionamiento ideológico que tomemos, con algunos de estos fines. Es ya tradicional relacionar el turismo con la paz. De hecho no cabe la menor duda que ha sido un elemento importante en la cohesión de una Europa sin guerras y que ayuda a la comprensión entre los pueblos y a entender sus diferentes modos de vida. Otros fines generales como el bienestar y la justicia, también han sido

relacionados con el turismo, aunque en este caso mediante los objetivos finalistas que veremos a continuación.

Los fines “generalmente aceptados por la política económica” son una consecuencia de la evolución de los países occidentales desde la revolución industrial en busca, primero de la riqueza y luego del bienestar.

Dentro de estos fines, o si se prefiere, objetivos, se puede hablar, desde un punto de vista doctrinal, de un bloque central constituido por lo que se conoce como la estabilidad, interna y externa, y otro, históricamente mucho más reciente, que opera como restricción y complemento de los anteriores, dentro del cual podemos citar, la distribución de la renta, la calidad de vida, el medio ambiente y la sostenibilidad económica y social, todos ellos relacionados entre sí.

Pasemos ahora a hacer una semblanza de las relaciones del turismo con cada uno de estos objetivos y con las políticas a que dan lugar.

A.- El turismo y los fines “puros” de la Política Económica

Como hemos comentado, la propia indefinición de estos fines hace difícil establecer relaciones causa - efecto con cualquier tipo de actividad, ya que bajo su admonición se han tratado de justificar políticas y actuaciones absolutamente contrarias entre sí.

No obstante, existen razones bien fundamentadas para admitir que los flujos turísticos ayudan a lograr un mayor y mejor entendimiento entre las personas y los pueblos, habiéndosele calificado en muchas ocasiones por la OMT y otras instituciones como un pasaporte para la paz. Asimismo se le ha relacionado en muchas ocasiones con el bienestar, incluso a la equidad internacional, aunque también ha habido manifestaciones en contra, al menos ante ciertos tipos y actuaciones del turismo, considerando que destruye la cohesión social y que se trata tan solo de una nueva forma de explotación neocapitalista.

Desde la perspectiva contraria, influencia de estos fines sobre la actividad turística, si que podemos encontrar claras relaciones. Sin paz y orden social, así como sin libertad de movimientos, difícilmente puede darse la actividad turística. Es más, todos estos factores constituyen poderosas limitaciones para cualquier planteamiento de desarrollo de esta actividad en un espacio concreto. De otro lado, el bienestar como objetivo de las sociedades contribuye también al desarrollo del turismo en todos sus vertientes y aspectos, como tendremos ocasión de ver al examinar el objetivo del desarrollo económico.

B.- Los fines generalmente admitidos por la política económica (objetivos finalistas)

Como dijimos, hay dos bloques bien diferenciados. El primero, está formado por los objetivos clásicos que dan contenido a las llamadas políticas de estabilización. Dentro del mismo estaría, por una parte, el crecimiento, la estabilidad de precios y el pleno empleo (estabilidad interna), y, por otro, el equilibrio de la balanza de pagos (estabilidad externa).

a) Turismo y crecimiento económico

A pesar de que el estudio del proceso productivo del turismo nos llevaría a la conclusión de que es una actividad capaz de crear y alentar procesos de crecimiento, y que algunos economistas como Funes Robert , ya lo adelantó en el comienzo de la aparición del turismo de masas, (Funes Robert, J. 1969) lo cierto es que desde las perspectivas de las políticas económicas oficiales, incluso desde la de buena parte de los agentes económicos privados, esto no fue reconocido hasta hace relativamente poco tiempo.

Hoy día es comúnmente admitido que el turismo puede en muchas ocasiones constituirse en un factor estratégico para impulsar los procesos de crecimiento, incluso, con cautelas y condicionantes, de desarrollo económico.

Ahora bien, el poder insertar el turismo en una estrategia de desarrollo depende de una serie de factores que empiezan por la propia cantidad y calidad de los recursos y continúan por temas como las infraestructuras, los servicios públicos, la propia actitud de la población y de los agentes sociales, incluso la localización y la escala territorial en que se actúe, ya que serán distintos los planteamientos a hacer en el ámbito local que en el internacional. En este último caso suele priorizarse la obtención de divisas (equilibrio externo), mientras que en el primero el aprovechamiento de recursos propios (desarrollo endógeno). El turismo ha pasado del ostracismo al estrellato, lo que ha provocado en muchas ocasiones, expectativas injustificadas (Valls, J. F. 2000).

A pesar de todo, hoy pueden considerarse probados los elevados efectos multiplicadores inducidos y de arrastre, sobre el producto, el gasto y el empleo, vía demanda intermedia a los proveedores, vía gasto directo de los turistas, o vía retribución a los factores productivos.

La globalización y los cambios producidos en el turismo en los últimos años, hace cada día más necesario la revisión de las teorías que sustentan las ideas anteriores, con una visión más amplia que la tradicional, incluyendo también aspectos no económicos, todo ello bajo una perspectiva normativa en la que ha de tenerse también en cuenta las políticas de fijación de efectos en los territorios generadores de turismo, hasta ahora prácticamente ignoradas, sobre todo en la escala internacional.

b) Pleno empleo

Al basarse el turismo fundamentalmente en la prestación de servicios, está claro que es una actividad intensiva en mano de obra. Lo que la diferencia de las demás es la capacidad de extender esta característica al conjunto de la economía y la relativa necesidad de calificación de la fuerza laboral que utiliza. Es este, sin embargo, uno de los puntos en revisión de la teoría tradicional que afirmaba la aptitud de esta actividad para promocionarla en los países menos desarrollados en base a que no necesitaba mano de obra cualificada y que le favorecía el bajo nivel de precios y salarios.

Hoy día los empleos que el turismo genera demandan cada vez mayor calificación laboral. Esto puede deberse a dos causas fundamentales. La primera, a la propia evolución general de la economía con incorporación de tecnologías que requieren algún tipo de aprendizaje. La segunda, la de la actividad turística, que la convierte cada vez

más en compleja y sofisticada, así como con mayor participación de aspectos no turísticos que requieren de conocimientos de otras disciplinas (turismos específicos).

A pesar de todo, el turismo sigue siendo una actividad con gran capacidad de generación de mano de obra, tanto directa como inducida, hecho este que es tenido en cuenta cada vez más por las políticas de pleno empleo a los diferentes niveles territoriales, incorporándolo dentro de sus planes estratégicos.

Las nuevas tendencias a que hemos hecho referencia se están viendo reflejada en la vertiente formativa que acompaña forzosamente a las políticas de empleo, aunque no con la celeridad y adecuación necesaria, a causa de la lenta y muchas equivocada inserción del turismo en los esquemas de la formación reglada, ocupacional y continua.

Desde una perspectiva contraria, las políticas de pleno empleo son generadoras de renta en el conjunto de la economía, por lo que hoy día la reducción de uno o varios puntos en la tasa de paro de cualquier país occidental supone siempre un incremento de la demanda turística, sea cual sea el estrato económico donde este se haya generado.

c) Estabilidad de precios

El turismo siempre se ha considerado como un fenómeno inflacionista, y aunque en buena parte los que así lo califican no dejan de tener parte de razón, hemos de calificar esta afirmación como una visión simplista.

El hecho de que los flujos turísticos no son uniformes a causa principalmente de la estacionalidad de las vacaciones, provoca, aparte de un desaprovechamiento del potencial de las instalaciones propias y de apoyo, desajustes entre la oferta y la demanda que pueden dar lugar a subidas de precios que afecten al conjunto de la economía. No obstante, habría que hacer algunas consideraciones de interés al respecto.

En primer lugar, que, por idénticas razones a las expuestas, cuando los flujos turísticos son mínimos (baja temporada) han de bajar los precios de los servicios que el turismo demanda, produciendo un efecto deflacionista en el conjunto de la economía. Hay que reconocer, no obstante, que los propios sistemas de contratación de los servicios y de la fuerza laboral ocultan muchas veces este hecho.

En segundo lugar, hay que señalar que al producirse los “picos” de demanda de una manera periódica y por lo tanto predecible, la oferta puede reaccionar mediante “movimientos de ajuste”. De hecho eso es lo que ocurre con los establecimientos turísticos que solo abren en alta temporada. Sin embargo, esto no suele reflejarse en el nivel de precios general. La causa de que así ocurra hay que buscarla, más que en el deseo de la obtención de unos beneficios extraordinarios por parte de los empresarios, en la necesidad de ajustar sus resultados globales teniendo en cuenta que en ellos han de incluir los costes fijos del periodo que permanece cerrado. Se trataría bajo esta perspectiva de un tipo de inflación estructural que desaparecería si se aplicara con éxito una política de desestacionalización, que por otra parte incidiría en la competitividad general del turismo de ese destino al influir directamente sobre su productividad.

Hay un efecto indirecto del turismo sobre el nivel de precios de los destinos que no suele ser tenido en cuenta. Se trata de los efectos que la demanda turística tiene sobre

los bienes, servicios y factores productivos en general, provocados no solo por la intensidad de los flujos seleccionada vía precios, sino por el mayor poder adquisitivo de los turistas. Esto se manifiesta de un modo especial en los precios del suelo, y por ende de la vivienda y cualquier actividad en la que este factor productivo forme parte de su estructura de costes (Prats, F. Y Fuentes, R. 2004). Este notorio perjuicio hacia los residentes deberá ser compensado con políticas de apoyo en los destinos donde esto llegue a suponer una reducción significativa de su capacidad adquisitiva.

En las relaciones de la política de estabilidad de precios sobre la actividad turística hay que diferenciar aquellas de corte clásico que actúan de manera directa sobre la capacidad adquisitiva de los consumidores, que evidentemente influyen negativamente sobre esta actividad, de otras relacionadas con el mejor y más transparente funcionamiento de los mercados que, por el contrario, incluso pueden favorecerlo.

d) Equilibrio de la balanza de pagos

Es evidente que esta política viene siempre referida al ámbito nacional y que el turismo, por su carácter inmanente de traslado de personas fuera de su domicilio habitual, tiene una gran capacidad de influencia sobre el mismo.

Esta circunstancia tiene un carácter estratégico para los países en vías de desarrollo en los que se hace aun más significativa la dificultad de obtener medios para su financiación, siendo el turismo su mejor oportunidad para obtenerlos, ya que por obligación ha de ser consumido “in situ”, y, además, no presentar barreras tecnológicas insalvables para su desarrollo.

Hay que hacer notar, sin embargo, que en los últimos años esa facilidad del turismo para la obtención de divisas ha de puesta en cuestión a causa de las políticas desarrolladas por las empresas de los países demandantes, fundamentalmente mayoristas y cadenas hoteleras, de internalización de beneficios, acaparando cada vez una mayor proporción del gasto del turista. Por otra parte las políticas de fijación de efectos por parte de los destinos no se han desarrollado apenas, con excepción de los planteamientos hechos desde el ámbito local, siendo fundamentales para aprovechar el potencial de desarrollo que tienen esta actividad.

Hay que comentar que, desde la perspectiva de la influencia del equilibrio externo sobre el turismo, muchas veces esta actividad se ha visto instrumentalizada por el citado objetivo, sacrificando la entrada de divisas a otros posibles objetivos relacionados con la competitividad y buen funcionamiento del turismo en el país en cuestión. Un ejemplo claro de ello fue lo ocurrido en España en los años sesenta, en que los propios planes de desarrollo asignaban de un modo más o menos explícito ese papel a la actividad turística. La transferencia a las comunidades autónomas de la mayoría de las competencias en turismo quita sentido a esta posibilidad ya que las políticas turísticas se plantean en el plano regional.

e) Otros objetivos comunes de política económica

Una vez que se han logrado alcanzar, o situar en niveles satisfactorios, los que podríamos denominar como objetivos clásicos de la política económica en los países occidentales, o, al menos conocidos los mecanismos principales (políticas económicas)

que los propician, la sociedad y sus representantes se han planteado la posibilidad de lograr nuevos objetivos que eleven el nivel de bienestar de los ciudadanos.

Entre estos objetivos tenemos como más significativos la distribución de la renta en sus aspectos personal y territorial, la calidad de vida y la preservación y mejora medioambiental. Estos objetivos no solo son fines en si mismos, sino que han influido sobre los anteriores. Como ejemplo paradigmático podemos citar el desarrollo sostenible y el equilibrio ecológico.

De principio, se puede admitir que el turismo favorece la distribución de la renta por dos razones. La primera porque está mayoritariamente compuesto por pyme's y empresas familiares. La segunda por sus efectos directos e indirectos sobre el empleo y la propia renta. No obstante, que esto sea así también depende de otros factores más estructurales como el régimen de propiedad y el carácter del sistema impositivo.

En el sentido opuesto, una mejor distribución de la renta a partir de ciertos niveles de riqueza, favorecerá el consumo turístico al existir una fuerte relación entre nivel de renta y demanda turística.

La calidad de vida como objetivo de política económica mantiene una estrecha relación con el turismo ya que un componente fundamental de la misma son las infraestructuras y servicios públicos, base también de la calidad pública en los destinos turísticos. Cuando el turista tiene en su lugar de origen un mayor nivel de renta que el residente en el destino que visita, demandará mayores niveles de servicios públicos y de infraestructuras en general, lo que favorecerá al residente que las ha de compartir. En esta relación juega un papel importante la estacionalidad pues en los casos en que la oferta pública de servicios sea insuficiente para asimilar las "puntas" de los flujos, la calidad de vida del residente (y la del turista) se verá afectada negativamente. No obstante, la calidad de vida de los destinos turísticos en general y de los espacios turísticos en particular, suele ser elevada al constituir este un componente importante y diferenciador de la oferta y por ende un factor de competitividad.

Las relaciones entre medio ambiente y turismo son complejas y de diverso signo, de modo que las políticas que se llevan a cabo en uno y otro sentido, pueden llegar a ser incluso contradictorias. La calidad medioambiental es uno de los últimos objetivos que se han incorporado a los fines generalmente aceptados por la política económica, por lo que las primeras medidas a aplicar han sido fundamentalmente proteccionistas. De otro lado, la fuerte incidencia territorial del turismo ha tenido como consecuencia el deterioro, mayor o menor, de los recursos naturales y del hábitat en general, a veces de modo irreversible.

Todo lo anterior ha llevado a la falsa conclusión de que el turismo es una actividad incompatible con la preservación medioambiental y por lo tanto, que sus políticas han de entrar en conflicto. Ha sido preciso un mayor conocimiento y experiencia sobre el funcionamiento de los sistemas medioambientales, y la asimilación de las teorías sobre el desarrollo sostenible, para admitir que esa incompatibilidad es solo aparente. El turismo entendido desde la óptica de la sostenibilidad, no solo es compatible, sino que ha de favorecer la calidad medioambiental, de manera que ambas políticas coincidan en sus fines, incluso sean capaces de crear sinergias entre ellas.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el turismo tiene una relación plural con el medio ambiente. De una parte puede convertirse en fuente de productos turísticos para determinados segmentos de la demanda que estén motivados por el mismo (ecoturismo), por otra puede ser el medio donde poder desarrollar determinadas tipologías turísticas (turismo activo y de aventura), puede también formar una parte del “entorno” donde transcurre determinada especialidad turística (turismo rural), incluso un modo específico de producir y consumir turismo (certificaciones medioambientales a establecimientos, instalaciones o procesos de producción turística, y reglas sobre buenos usos para el consumidor turístico).

El medio ambiente se instala así dentro de la actividad turística a diversos niveles, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda, necesitando ambas políticas tener desarrollos coherentes. A pesar de todo, los responsables de la política medioambiental (como ocurre también en otros campos como la cultura) ven aun en la mayoría de las ocasiones al turismo como una amenaza, no como una oportunidad, lo que lleva al desarrollo de políticas conservacionistas de claro matiz antiturístico. Esto implica la necesidad de implementar programas de investigación sobre los posibles beneficios e incompatibilidades entre estas dos actividades y su traslado a los agentes implicados para que tomen conciencia de ello.

III.- LAS BASES DE PARTIDA PARA UN ENFOQUE NORMATIVO DEL TURISMO

Hay una serie de principios fundamentales que es necesario tener en cuenta si queremos que las políticas turísticas que se planeen y pongan en marcha tengan posibilidad de alcanzar los objetivos que persigan. Estos principios pueden considerarse como una condición de eficacia para los resultados de la planificación y de la política económica del turismo.

III.1.- El sistema de actividades turísticas como base y marco de referencia de la política turística

En primer lugar la política turística ha de abarcar al conjunto del fenómeno turístico, o, en unos términos más precisos, a la totalidad del sistema de actividades turísticas.

La manera más operativa de aproximarnos al turismo como un fenómeno global y complejo es mediante la delimitación de sus contenidos. Esto implica la necesidad de elegir uno o varios criterios de demarcación y también un método de abordar su estructura interna que no solamente seamos capaces de explicar el funcionamiento del el fenómeno en su conjunto y en cada una de sus partes, sino también nos faculte para intervenir con éxito sobre él.

Es punto de coincidencia de muchos autores que el mejor modo de configurar la actividad turística, tanto para entenderla como para poder luego actuar sobre ella, es abordándola desde la perspectiva de la teoría de sistemas, basada en los principios de interdependencia de las partes y de regulación interna.

A nuestro juicio, el principio de demarcación del sistema de actividades turísticas no hay que buscarlo desde la perspectiva de la oferta (visión sectorial), como desde la

demanda. La aplicación del criterio de la oferta como demarcación del fenómeno turístico, postura que aun cuenta con defensores, cercena la posibilidad de contemplarlo en su conjunto y le excluye buena parte de su carácter trasversal, aspecto fundamental para el desarrollo y la eficacia de la política turística.

La adopción de la perspectiva de la demanda no solamente es más amplia, sino que nos sitúa en mejor disposición de diseñar medidas y políticas coherentes para alcanzar objetivos de control, regulación y fomento de esta actividad.

Dentro del conjunto de actividades turísticas podemos distinguir tres grandes grupos caracterizados por sus relaciones con los tipos de necesidades que el plantea el demandante.

A.- Las actividades de naturaleza turística o características del turismo

El sistema de actividades de naturaleza turística está vinculado directamente a la característica esencial del turista de desplazarse de un modo eventual fuera de su lugar de residencia, y lo que todo esto conlleva. Dentro de este grupo, que la Organización Mundial del Turismo denomina de actividades características del turismo, se encuentran los alojamientos en todas sus modalidades, la restauración, las agencias de viajes e intermediarios turísticos en general, el transporte turístico y la actividad de promoción e información turística.

B.- Las actividades de aplicación turística

En segundo lugar está el subsistema de actividades de aplicación turística, que son aquellas vinculadas directamente con las motivaciones de los turistas para sus desplazamientos.

Se trata siempre de actividades “no turísticas” en si mismas, vinculadas en la mayoría de los casos al descanso, la naturaleza, la cultura, la salud y el deporte, pero que se aplican al turismo mediante un proceso, más o menos largo y complicado, de adaptación a la función a la que van dirigidas, el consumo turístico. Aunque las de naturaleza turística son las más emblemáticas, estas son las más importantes, al poseer la capacidad de crear vínculos permanentes, con intensidad variable, entre los turistas y los destinos, siendo también las que más rápidamente están creciendo, al estar ampliándose enormemente el cuadro motivacional del turista, y por ello las que mayores oportunidades van a ofrecer en el futuro.

Dentro de este campo están los que se vienen llamando turismos específicos o temáticos, de indudable importancia para el futuro del turismo en España.

C.- Las actividades de apoyo al turismo

El tercer subsistema de actividades turísticas son aquellas que podemos denominar de apoyo al turismo y está compuesto por el conjunto de servicios públicos y privados que el turista demanda en tanto que residente eventual del destino escogido para sus vacaciones. La importancia de estas actividades es diferente según la materia de que se trate (orden público y espacios verdes urbanos) y el tipo y la procedencia del turista (tercera edad, ecologistas, rentas bajas, etc...). Es evidente que estos servicios serán

compartidos con la población residente, siempre que esta exista y no se trate de un destino exclusivo para turistas, por lo que su abundancia y calidad estará muy en relación con el grado de desarrollo del país de destino.

Hay que hacer notar que el desarrollo del turismo en cualquier destino dependerá de todos los aspectos que hemos visto dentro del sistema de actividades turísticas. Es evidente que un destino sin alojamiento ni transportes será imposible de desarrollar, pero lo mismo ocurriría si carece de atractivos para los posibles visitantes, o carece del mínimo de servicios que estos exigen para su estancia, al igual que si la población y sus representantes, no desean que vengan forasteros, o incluso si son indiferentes a sus necesidades y demandas. Esto nos confirma a la necesidad de emplear planteamientos integrales, que cubran el mayor número de aspectos relevantes, en el desarrollo de políticas turísticas.

III.2.- La concienciación e identificación turística

No es posible poner en marcha una política turística con una mínima garantía de éxito si no existe una identificación de los ciudadanos y de los agentes sociales con el propio hecho turístico, y una concienciación de su importancia para su economía y bienestar. Está claro que para que esta identificación exista, es preciso que, en primer lugar, en la propia cultura de la comunidad exista una actitud hospitalaria hacia el forastero en sus más variados aspectos. Esto es lo que podríamos denominar dentro del grupo local “anfitrión” la “función de acogida”. Hay que tener en cuenta que esta actitud puede variar con el tiempo, y de hecho lo hace, sobre todo cuando se sobrepasa la “capacidad de acogida”, trasunto de la capacidad de carga en el territorio, del grupo social en su conjunto, provocando entonces reacciones en contra de los visitantes.

La existencia de una actitud favorable hacia el visitante desconocido, arraigada en muchas de las culturas del mundo, es una condición necesaria pero no suficiente, hace falta también que el residente y, especialmente los agentes sociales del destino (políticos empresarios, sindicatos, universidades, grupos de la sociedad civil, etc...), valoren positivamente el uso del turismo como factor estratégico de desarrollo.

Estas actitudes, generales y particulares, cuando ya existen en un espacio determinado constituyen auténticas “externalidades” positivas para el turismo, aunque también hay que admitir que pueden “perdersé” con el tiempo (la capacidad de acogida referida), por lo que en cualquier proceso a largo plazo ha de contarse con medidas y programas de “afirmación” de las mismas.

III.3.- Las vertientes socioeconómica, medioambiental, cultural y territorial como visión integradora de la sostenibilidad

La complejidad del fenómeno turístico y la intervención en su conocimiento y manejo de enfoques disciplinarios diversos es algo reconocido, aunque a la hora del análisis del hecho turístico es frecuente que muchos estudios, por razones operativas o meramente académicas, se ajuste al campo de una disciplina concreta, ya sea la economía, la geografía, la sociología, ...

A pesar de que para determinados planteamientos pueda ser útil partir de un concepto estrictamente económico del desarrollo turístico sostenible, lo cierto es que para labores

planificadoras o de política turística en general es preciso una visión más integrada, contemplando, aun dentro de la perspectiva económica, un sistema global de sostenibilidad.

No creo que sea necesario ya insistir en la importancia que los enfoques económicos tienen para la sociedad en su conjunto, y como en ellos encontramos las mejores claves para entenderla y transformarla. Pero, tan claro como eso, está la insuficiencia de estos planteamientos para explicar ciertos aspectos cualitativos y evitar efectos “no deseados” como, por ejemplo, los que afectan al medio natural y cultural.

La sostenibilidad en el desarrollo turístico ha de ser entendida, como el propio turismo, como un sistema cuyo equilibrio y evolución depende directamente de cómo se configuren las distintas relaciones entre sus partes. Dentro del mismo podemos diferenciar cuatro subsistemas diferentes:

A.- El territorial

El papel del territorio para el turismo es fundamental ya que le afecta de tres formas diferentes, como base motivacional, como base residencial y como base de infraestructuras y equipamientos, tanto propios como genéricos. En esta triple relación pueden aparecer múltiples agresiones al medio que pueden incluso comprometer a la propia actividad turística.

Es evidente que el territorio forma parte fundamental del medio ambiente, pero dada la importancia manifiesta que tiene para el turismo, requiere un tratamiento diferenciado. De hecho, la planificación de la actividad turística es impensable sin una planificación del territorio conjunta, y una planificación territorial de un espacio con recursos turísticos, requiere una previa definición de sus posibles usos.

Una visión sostenible del desarrollo turístico requerirá que el espacio que se utilice para el mismo, ya sea rural, urbano o litoral, no se vea afectado negativamente en sus recursos ambientales y culturales, y, a ser posible, se vea beneficiado según los criterios y valoraciones de la propia sociedad donde se produce.

B.- El medio ambiente

Lo entendemos aquí excluyendo su base territorial, ya comentada, aunque íntimamente unida al mismo, hasta el punto que siempre habremos de tenerla presente.

El papel del medio ambiente en el desarrollo turístico sostenible es cada vez más importante, no solo como motivación principal del viajero, sino también como componente del producto y del destino final. Su deterioro, nuevo o heredado, puede hacer inviable al desarrollo turístico de una zona.

C.- Cultura, identidad, tradición y patrimonio

Es el aspecto de la sostenibilidad turística peor conocido y tratado, sobre todo en su aspecto inmaterial. La intensidad de los cambios sociales en la sociedad moderna, la desaparición de tradiciones, la globalización de las relaciones personales y sociales, y la

aceptación de los valores de la modernidad como algo indiscutible y universalmente aceptado, son hechos que tienen un mayor alcance que el propiamente turístico. La aldea global amenaza directamente a las culturas diferenciadas y nos hace caminar hacia una uniformidad de referentes y de comportamientos. El hombre, por el contrario, busca en su pasado y en el de los demás sus propias señas de identidad y los hechos diferenciadores que le enriquecen como ser humano, concediendo cada vez más valor a eso que se suele llamar “lo auténtico”, algo relativamente fácil de identificar pero muy difícil de definir.

La identidad cultural basada en la tradición y en el patrimonio, es otra fuente de recursos para el desarrollo del turismo, y su conservación y mejora deberá estar, por lo tanto, en la base de cualquier política de desarrollo turístico sostenible.

D.- La renta, la riqueza, el empleo y el bienestar

Nos referimos en este caso al subsistema económico del turismo. Aunque durante mucho tiempo los otros tres subsistemas, cultura, naturaleza y territorio, se han comportado como fuentes de externalidades para este, al introducir la sostenibilidad como criterio y principio de actuación, se han convertido, primero en limitaciones (su disponibilidad no es gratuita ni ilimitada) y luego en su razón de ser (la calidad medioambiental, cultural y una adecuada ordenación del territorio, otorgan calidad diferenciada al producto y destino turístico).

Hemos de ser conscientes de que, si los otros tres subsistemas, desde la perspectiva de la sostenibilidad, son capaces de mantener y fomentar el capital medioambiental, cultural y territorial a los habitantes y descendientes de una sociedad concreta, es este cuarto el que puede permitirles, a corto y medio plazo, aumentar de forma considerable su nivel de renta, riqueza y bienestar. Por eso su importancia, y por ello la constante tentación de intercambiar mejoras económicas presentes por capital medioambiental, cultural o territorial del futuro.

Hay que aclarar que estos cuatro subsistemas mantienen entre sí un amplio abanico de relaciones mutuas de cuyo conjunto surge, como producto dinámico e inestable el turismo sostenible. Así, por ejemplo, el sistema territorial se encuentra íntimamente ligado a los recursos que forman el sistema medioambiental que, en cierta medida, también le han dado forma. Además, el sistema económico que protagoniza la actividad turística, no puede entenderse sin ciertas características geomorfológicas o de uso del suelo, de los asentamientos humanos y de las comunicaciones, pero, en muchas ocasiones, tampoco puede entenderse sin los aspectos culturales o medioambientales que constituyen los recursos y las motivaciones turísticas. Igualmente, la cultura y las tradiciones se entroncan en la adaptación del medio ambiente sobre al que históricamente están vinculados en un proceso de simbiosis armónica.

Esta compleja realidad que en forma de trama estructurada termina componiendo la base de la sostenibilidad, precisa de un conocimiento y de una información mucho más extensa y profunda de la que en la actualidad tenemos, por lo que es necesario realizar esfuerzos como los que ha realizado el proyecto METASIG (2001) para establecer sistemas de indicadores de sostenibilidad turística medioambiental y tratar de descubrir y cuantificar las relaciones entre ellos existentes, para podernos empezar a mover en

este nuevo campo del conocimiento, o, para ser más exactos, de cruces de conocimientos diversos, pero íntimamente relacionados.

III.4.- La transversalidad y la gestión pública del turismo

La transversalidad como elemento que implica a diversas administraciones, sectores y políticas, no es algo que se produzca de una manera exclusiva en el campo del turismo, aunque si es cierto que en él adquiere una mayor y particular importancia, más aun si consideramos al turismo bajo la perspectiva de la demanda como un sistema de actividades, en el que se integran los más diversos aspectos sectoriales y funcionales.

Bajo esta perspectiva, podemos considerar la transversalidad en turismo como el principio, según el cual, para desarrollar una política turística eficaz es preciso considerar el fenómeno turístico en su conjunto, es decir la totalidad del sistema de actividades turísticas. Esto supone la necesidad de llevar a cabo políticas transversales, dicho de otra manera, que su contenido afecten a diversos centros de poder. Estas diferencias pueden ser en cuanto al ámbito territorial (diferentes administraciones territoriales), social (agentes sociales que intervienen), funcional (instrumental) y sectorial (sectores económicos con aplicación turística y abastecedores del turismo).

Es evidente que el problema para garantizar la eficacia de las políticas turísticas no solo surge de la transversalidad, sino que se ve directamente afectado, por un lado, por la estructura y tipo de relaciones de poder que existan entre los diversos centros que afecta a la actividad turística (relaciones de dependencia, competencia, indiferencia,...) y, de otra, por la propia organización interna de la administración turística. Por ello. La necesidad de incluir la transversalidad como principio de actuación en la política turística, supone también la necesidad de estrategias de coordinación entre los diferentes centros de poder que afectan a la actividad turística (públicos, privados y entre ambos), así como diseñar nuevas estructuras de gestión que permitan alcanzar más fácilmente los objetivos que se planteen.

Aunque existen ya algunas experiencias al respecto, se puede afirmar que es este un campo por desarrollar todavía dentro de la política turística.

IV.- LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LAS ACTIVIDADES DE NATURALEZA TURÍSTICA

Estaríamos ante la forma más tradicional de política turística, la que podríamos llamar “sectorial” y a la que se ha reducido durante mucho tiempo la vertiente normativa del turismo con un quebranto evidente de su eficacia, en la mayoría de los casos.

Con una intención meramente analítica, hemos distinguido dos grupos dentro de este epígrafe. El primero se refiere a la normativa que se dirige a la ordenación del turismo, más precisamente de las actividades y empresas que se han identificado siempre con el turismo. El segundo es el que pretende fomentar las diversas manifestaciones de la actividad turística. La realidad es que en muchas ocasiones ambas tipologías van unidas, teniendo como finalidad el separarlas poder comprenderlas y analizarlas mejor.

IV.1.- Las políticas de ordenación y regulación de la actividad turística

Dentro de este grupo hemos distinguido a su vez cinco tipologías según el contenido, aunque también aquí puede haber desarrollos normativos que afecten a varios a la vez.

a) La ordenación y planificación general de la actividad

Nos referimos a las leyes-marco del turismo que vienen a encuadrar a la actividad en su conjunto. En España todas las Comunidades Autónomas cuentan con una norma de este tipo, aunque su amplitud de contenido es bastante variable (Pérez Guerra, R. y Ceballos, M. 2003).

Este tipo de norma define las líneas estratégicas que ordenan esta actividad, al mismo tiempo que crea un marco de actuación y, en muchas ocasiones, también unos instrumentos de política estructural para su aplicación. Es fundamental para el posterior desarrollo y aplicación de una política turística eficaz, que esta norma reconozca los ámbitos de competencias y de actuación necesarios que permitan posteriormente regular e intervenir en aspectos no turísticos de interés para el turismo.

b) El alojamiento turístico

La política de ordenación del alojamiento turístico está unida tradicionalmente al de los hoteles, y en especial a la clasificación en categorías de estos. Sin embargo, la evolución propia de esta actividad y su diversificación en los diferentes países y comunidades autónomas, ha provocado la necesidad de regular otras figuras que han ido apareciendo, como nuevas formas de alojamiento, los campamentos turísticos, apartamentos, las explotaciones a tiempo compartido, incluso figuras específicas de cada región, como casas-cueva, hoteles cortijo, villas turísticas, casonas asturianas, pazos gallegos, masías catalanas, caseríos vascos, etc.... La disparidad de criterios y figuras ha provocado en los últimos años la queja de diversas organizaciones que están demandando mayor coherencia y transparencia en el mercado, de manera que no se llegue a confundir al turista.

Últimamente, se ha planteado la regulación del turismo residencial como forma de alojamiento turístico, aunque esto crea dificultades de difícil superación al entrar en un ámbito de competencia legislativa general como es el del arrendamiento urbano y la propiedad inmobiliaria, o, incluso el del derecho de hospedaje gratuito. La regulación turística de esta nueva realidad debería hacerse mediante políticas impositivas y de ordenación urbana, capaces de dimensionar el fenómeno a cada destino y especialmente a las características de cada territorio.

Esta política de regulación y clasificación de la oferta de alojamiento puede servir también para mejorar los estándares de calidad de los mismos mediante una política de aumento en la regulación de mínimos.

c) Intermediación

También en este caso existe una gran tradición en la regulación de los intermediarios, tanto en la figuras de agencias de viaje, emisoras y receptoras, como en los turoperadores, o emisores mayoristas. De nuevo aquí la realidad cambiante del turismo ha dejado fuera de lugar al que podríamos llamar “operador de oferta”, cada vez más frecuente a causa de los avances tecnológicos como Internet. Se trata del oferente, o la

entidad que lo representa, que comercializa, por su cuenta, servicios y “paquetes” directamente a los consumidores. Es decir, sin contar con ningún intermediario, incluso en competencia con estos, que son, además, los que tienen la responsabilidad de la venta ante el cliente. En muchas ocasiones esto ha llevado a denuncias por parte de los “intermediarios de demanda” (agencias de viajes) de estos “intrusos” en la intermediación. Sería preciso adaptar la legislación lo antes posible de forma que ambas situaciones sean compatibles, so pena de encontrarnos con sensibles pérdidas de eficacia y competitividad en ciertos segmentos de la actividad turística, como, por ejemplo, el turismo rural.

d) Restauración

A pesar de que la restauración constituye a una de las actividades de naturaleza turística más claramente vinculadas al fenómeno objeto de estudio, sus principales competencias caen siempre fuera de este ámbito. La razón es que se trata de un servicio demandado también por los residentes con una intensidad que depende directamente de su nivel de renta y de sus usos y costumbres. Además, su regulación suele estar vinculada a las áreas de salud, consumo y comercio, nunca a turismo. No obstante, cuando las diferencias de los factores antes citados entre los turistas y residentes son muy acusadas, se producen ciertas intervenciones públicas sobre aquellos que tienen un frecuente o exclusivo uso turístico. Esto se hace en razón de garantizar determinados niveles de calidad o de atender ciertas demandas inexistentes, cuando no prohibidas, en la población local. No obstante, las medidas más frecuentes que se toman para este tipo de explotaciones van destinadas principalmente a garantizar mínimos de calidad y garantías de seguridad alimentaria.

Esto no quiere decir que no existan iniciativas privadas dentro de este segmento que soliciten el apoyo público para desarrollar objetivos plenamente turísticos, así como iniciativas públicas, principalmente en el campo de la promoción, que soliciten la cooperación de las empresas del ramo con finalidades turísticas.

Por otro lado, también existen políticas y medidas que afectan a estos establecimientos, como veremos más adelante, respecto a su papel como demanda principal, o complementaria de otros grupos de turismo.

e) Información

Esta actividad, que también figura entre las primeras que se relacionan con el turismo en su forma de oficinas de información turística. No obstante, en un mundo caracterizado por la globalización y el avance espectacular en los sistemas de comunicaciones, el tema informativo ha superado con mucho esta dimensión tradicional.

A pesar de que el acceso a la información de cualquier ciudadano es incomparablemente mayor al que tenía hace tan solo una década, las necesidades en esta materia son mucho mayores que antes, como puede comprobarse con el repaso a cualquier estadística de consultas a las oficinas y centros de visitantes turísticos. La razón de esto es, aparte de la insaciable voluntad de conocimientos de los individuos, es que el hecho informativo en si mismo se ha transformado en algo más complejo y diverso. La información en destino y en origen están sumamente diferenciadas, la de tipo virtual está adquiriendo dimensiones impensables, y todas tratan de ser más

operativas en su conjunto mediante la aplicación de nuevos modelos y estrategias. Aunque esto es una realidad fácilmente contrastable, la política informativa de los destinos raramente se concibe de un modo global, ni abarca las dimensiones y perspectivas que hemos mencionado, limitándose en la mayoría de las ocasiones a su aspecto más tradicional y a la promoción más o menos discriminada.

f) Regulación de turismos genéricos y específicos

Esta perspectiva se puede decir que es bastante novedosa en la política turística, ya que se trata de diferenciar las estrategias a seguir desde la administración por tipos de turismo, ya sea genérico, habitualmente de litoral, rural o urbano, o específico, definido por una motivación concreta, de golf, náutico, termal, etc.... A pesar de ello algunas Comunidades Autónomas han comenzado a desarrollar normativas y políticas concretas al respecto, movidas por las características concretas de cada tipología concreta (por ejemplo, turismo de aventura), o por la importancia de este en sus destinos (por ejemplo, turismo rural). El problema radica en que muchas veces han de ser políticas y normativas consensuadas con otras administraciones, al tratarse de actividades no turísticas aplicadas al turismo y que en su regulación pueden llegar a obstaculizar el propio desarrollo de la tipología. En estos casos hay que operar con suma flexibilidad y tratar de evitar los efectos no deseados.

IV.2.- Las políticas de fomento turístico

Dentro de esta categoría podemos distinguir dos grupos. El primero es el que podemos llamar de políticas instrumentales internas, que son utilizadas para alcanzar diversos objetivos desde dentro de la propia administración turística. Se trata fundamentalmente de la política de incentivos y la de incremento de la calidad. El segundo grupo lo componen las que podríamos llamar políticas unitarias de fomento, como son la política de creación de nuevos productos y la de comercialización y marketing turístico.

a) Política de incentivos

La política de incentivos es similar a la que se aplica en cualquier otro sector o actividad, pudiendo adquirir diversas modalidades según se aplique sobre capital, tipos de interés, creación de empleo, exenciones fiscales, etc..., pero aquí solamente lo vamos a contemplar desde la perspectiva de la propia administración turística. Hay que señalar que en turismo estas medidas no suelen aplicarse de un modo indiscriminado, sino que se someten a una serie de criterios en función de los objetivos concretos que se persigan, los cuales pueden ser territoriales, relativos al tipo de empresa que los reciba, a como se materialice, etc..., incluso muchas veces no llegan a explicitarse estos para poder adaptar mejor el incentivo a cada caso en concreto.

Entre los principales tipos de incentivos en turismo está los referidos a la creación de oferta, a la modernización de instalaciones, a la adopción de nuevos procesos, al aumento de la competitividad, etc...

b) Calidad

El aumento de la calidad es también una política instrumental general, pero que la vamos a considerar aquí desde la perspectiva interna, y que, además, puede cruzarse

también con la medida examinada en el anterior epígrafe. Se aplica, sobre todo, a los productos y destinos con problemas de competitividad, especialmente a aquellos que suelen calificarse de “maduros”.

Entre estas políticas destacan las que suelen denominarse de mínimos, dirigidas a mejorar el nivel de la oferta. Estas medidas se aplican no solamente en los momentos de implantación de una actividad, sino también en su consolidación y mejora.

Por otro lado están las políticas de certificaciones, en boga en la actualidad, que sirven para garantizar niveles de excelencia, pero también para orientar a los consumidores en una actividad en que proliferan hasta el desconcierto las marcas, categorías y tipos de establecimientos y productos.

c) Creación de nuevos productos

Es una política encaminada fundamentalmente a dotar a los destinos de mayor competitividad, tanto cuando son emergentes como cuando, una vez consolidados, necesitan mantener o aumentar su cuota de mercado.

En determinadas situaciones, fundamentalmente en los destinos predominantemente genéricos, se trata de crear actividades complementarias que aumenten las opciones de ocio de los turistas. En otras, se intenta impulsar en determinados destinos ciertos turismos específicos que los diferencien y hagan más atractivos.

En la política de nuevos productos intervienen aspectos de difícil regulación y fomento, como la imaginación, la creatividad y el liderazgo en los promotores. Hay que considerar que en muchos casos el turista tiene la “demanda dormida”, especialmente en destino, y hay que averiguar, incluso intuir, que productos resultarán de su agrado y estará dispuesto a consumir en función de factores como el precio, su contenido, su modo de presentación y comercialización, etc...

d) Comercialización y marketing

Es la política turística de demanda por antonomasia, y muchas veces se ha llegado a confundir con la política turística misma. Está claro que en un mercado cada vez más competitivo, la capacidad de un producto o de un destino para atraer clientes es fundamental. Además, los sistemas de comercialización se hacen cada vez más diversos y complejos adaptándose a las nuevas tecnologías y canales de comunicación. Algo similar sucede con el marketing en su concepto más genuino, ya que la cada vez mayor información de los mercados, los modos de consumo y estilos de vida, así como del perfeccionamiento de los instrumentos a utilizar con este fin, hacen que los responsables públicos y privados de la captación de ventas confíen más en la utilización de estas políticas, hasta el punto que en situaciones de crisis y desconcierto sean muchas veces las únicas que se consideran como una buena solución a aplicar.

En este terreno es importante también saber sobre quien recaen los costos derivados de la aplicación de la promoción y el marketing. Es evidente que el que hace la propia empresa ha de cargarlo totalmente a sus costes (a no ser que le sea subvencionado), pero en el caso de los destinos suelen darse posicionamientos muy diferentes. Los defensores del libre mercado a ultranza (como los EEUU) mantienen que sean las propias empresas

las que se hagan cargo de financiar la promoción, mientras que en economías más intervenidas, se reparte, en mayor o menor medida, con las administraciones de los destinos, de forma que son las autoridades públicas las que los asuman en gran proporción esta tarea, considerando que es también la sociedad toda la que se beneficia del la llegada de estos flujos.

La propia importancia del hecho promocional, hace que en muchas ocasiones, como ya hemos comentado, se considere que la política turística se reduce a esta, incluso solo a la elaboración y desarrollo de un buen plan de marketing. Este percepción puede terminar siendo fatal para un destino o para una empresa y volverse contra sus propios objetivos. El plan de promoción y el consecuente plan de marketing a que dé lugar ha de basarse siempre en una planificación integral de la empresa o del destino correspondiente, estableciéndose entre ambos planos (planificación-promoción) un continuo sistema de alimentación y ajuste.

Otro elemento a tener en cuenta es que desde una perspectiva estratégica y territorial, la política de promoción deberá siempre hacerse “en paraguas”, es decir de lo genérico a lo particular, o si se prefiere de los destinos globales a los particulares, a fin siempre de aprovechar sinergias entre ellos y hacer más eficaz el esfuerzo. Esto, que es algo fácil de demostrar y generalmente admitido, choca con las pretensiones localistas de algunos destinos, a veces por razones de protagonismo o antagonismo político, que prefieren elaborar sus propios planes de promoción y marketing que terminan perdiéndose en la inmensidad de un mercado turístico tremendamente segmentado y competitivo.

V.- LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LAS ACTIVIDADES DE APLICACIÓN TURÍSTICA. LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN Y GESTIÓN COMPARTIDA

Como se recordará definíamos las actividades de aplicación turística como las no turísticas demandas por el turista en razón de sus motivaciones para desplazarse a un determinado lugar durante sus vacaciones. En este caso, por definición, las políticas a aplicar no parten, al menos en su mayor proporción, de los administradores turísticos, sino de otras áreas relacionadas principalmente con la cultura, el deporte, el medio ambiente y la salud.

Para el desarrollo de estas políticas existen una serie de obstáculos que resultan en muchos casos insalvables, por lo que habría que plantearse en cada caso como superarlos. Entre los más importantes podemos señalar los siguientes:

a) La estructura de competencias administrativas existentes. Esto hace que parcelas fundamentales para el éxito de la política turística caigan fuera de la competencia de los responsables de esta, por lo que no es posible garantizar su eficacia. Es evidente que esto depende de que las políticas desarrolladas desde los otros campos (cultural, deportivo, medioambiental, etc...) coincidan con los intereses y objetivos de las que se desarrollan desde turismo, tanto en su perspectiva pública como privada.

En la actualidad se están desarrollando nuevos modelos de gestión aplicados a casos diversos (municipios, ciudades, áreas litorales, espacios protegidos,...) que tratan de superar este problema, bien mediante la creación de canales u organismos de coordinación, bien a través de nuevos diseños competenciales.

b) El recelo hacia el turismo por parte de los responsables de las principales actividades de aplicación turística. La irrupción del turismo de masas como un fenómeno depredador de recursos y agresor del medio ambiente y de la cultura, ha provocado por parte de los responsables de estas áreas, incluso de la comunidad académica y administrativa que las representa, una actitud hostil hacia cualquier tipo de injerencia de este tipo de actividad en su campo. Sin negar los errores y desmanes cometidos en nombre del desarrollo turístico durante las últimas décadas del siglo pasado, hoy día no puede negarse que esta actividad puede aportar grandes beneficios y generar sinergias con muchas otras áreas.

El mejor modo de superar este problema es el desarrollo de proyectos conjuntos que muestren los beneficios comunes de todo tipo que pueden obtenerse.

c) La falta de conocimiento y conciencia de la importancia y del papel del turismo en la sociedad actual por parte de los agentes sociales. El turismo como hecho económico y social fue ignorado, cuando no preterido, por parte de los poderes sociales, políticos y económicos, hasta hace muy poco tiempo.

Ahora, si bien es considerado como una actividad clave en los objetivos de desarrollo y empleo, aun se le contempla desde una perspectiva sectorial, sin tener en cuenta su dependencia de otros procesos y actividades, y menos aun su capacidad de influencia en los mismos. Esta interdependencia del turismo es ignorada algunas veces incluso desde la propia actividad turística, a pesar de que en los últimos años las técnicas de análisis como las tablas input-output y las cuentas satélite han mostrado la importancia de esta actividad en el resto de la economía.

V.1.- Grandes áreas de actuación

Como ya hemos hecho referencia, las políticas turísticas que tratan de actividades no turísticas, se centran en las áreas de la cultura, el deporte, el medio ambiente y la salud, siempre en lo que a motivaciones para hacer turismo se refiere. Sin embargo, no existen desarrollos legislativos turísticos con esta perspectiva, aunque si desde la de su campo de origen.

Si adoptamos la perspectiva contraria, si que podemos hablar de una relación directa entre la política cultural, deportiva, medioambiental, incluso de salud, y el turismo. De hecho, las normas ordenadoras de estos campos obstaculizan o favorecen, muchas veces de modo no consciente e indirecto la actividad turística en su esfera de influencia.

V.2.- Las políticas de turismo específicos

En los últimos años los llamados turismo específicos están cobrando una especial importancia dentro de la actividad turística, a causa tanto de su progresión (ya superan el 20% del turismo mundial según la OMT), como de su rentabilidad y posibilidades de captación y fidelización (Torres Bernier, E. 2001).

No obstante, las políticas diseñadas bajo esta perspectiva han sido escasas hasta ahora, introduciéndose en el campo de los incentivos (turismo termal), o limitándose al desarrollo de determinadas líneas de promoción (turismo de golf). Tal vez por sus

especiales características, sea el turismo activo el que ha sido más frecuentemente objeto de atención de una determinada política turística de carácter específico.

VI.- LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ACTIVIDADES DE APOYO AL TURISMO

Dentro de este apartado entrarían todas las políticas que afecten directamente a los servicios que el turista demanda como residente eventual de una zona determinada. A su vez podemos distinguir dos enfoques diferentes. En primer lugar el que se refiere a los servicios públicos y privados que, el turista demanda como consumidor y que son principalmente las comunicaciones, el transporte, la seguridad, la limpieza, el entorno y otros servicios generales a su persona. El segundo el de las políticas instrumentales que afectan a la oferta de los servicios turísticos y que fundamentalmente son la formación, la innovación y la ordenación del territorio.

VI.1.- Desde la perspectiva de la demanda (Servicios públicos y privados)

Estas políticas van destinadas fundamentalmente a los residentes habituales y permanentes en el territorio. Sin embargo, cuando la intensidad relativa del fenómeno turístico es significativa y/o la escala territorial de aplicación reducida (ámbitos municipales fundamentalmente), la necesidad de contar con el factor turístico se vuelve perentoria si se pretende su desarrollo. A pesar de todo no es frecuente encontrarse en este campo con medidas de política específicamente orientadas al turismo, especialmente en los ámbitos territoriales más amplios, aunque en muchas ocasiones sí es tenido en cuenta (aforos de tráfico, pasajeros llegados, refuerzos policiales,...).

En el ámbito municipal, es donde estas políticas tienen mayor materialización y reflejo ya que es en él donde el turista percibe la oferta turística directamente y en su conjunto. Sin embargo, los ayuntamientos con una demanda turística elevada, suelen tener problemas económicos para mantener la calidad de los servicios públicos, al no considerarse entre sus parámetros de financiación la población de hecho. La solución hasta ahora más utilizada ha sido acudir a los impuestos derivados de la construcción de nuevas viviendas, lo que sirve mientras la demanda turístico-residencial ha sido expansiva, pero conduciendo a la ruina municipal en caso de que se establezca o retroceda. No se puede vincularse la financiación estable del municipio turístico a impuestos que están vinculados a la tendencia de la coyuntura económica. Esto lleva añadido, además, la hipoteca perpetua de la ordenación del territorio a las necesidades financieras del municipio, sobre todo si consideramos que los efectos negativos sobre los distintos aspectos de la sostenibilidad del modelo de desarrollo se perciben solo a partir del medio plazo.

Se puede afirmar que para llevar a cabo políticas económicas municipales que garanticen la calidad de los servicios públicos municipales, es preciso primero establecer un modelo de financiación estable, lo cual depende no solamente de macro de macro decisiones políticas (mayores y mejores transferencias a los municipios desde otras administraciones, sino del propio modelo municipal y de su gestión.

VI.2.- Desde la perspectiva de la oferta

Nos referimos en este caso a políticas carácter instrumental plenamente ajenas a la administración turística, y que dependerán en gran medida de la concienciación turística del resto de las administraciones y, naturalmente, de los posibles conflictos de intereses que su aplicación y desarrollo pueda provocar.

Entre los principales campos de aplicación tenemos la formación de recursos humanos, la aplicación de innovaciones tecnológicas, y la ordenación del territorio.

La importancia de estas políticas para el adecuado desarrollo de la actividad turística es mayor de lo que normalmente se considera. Piénsese por ejemplo, lo que en un país turístico puede suponer desarrollar los estudios superiores en turismo en todas sus posibilidades y crear un área de conocimiento de sobre el mismo, o la posibilidad de ordenar los espacios de interés turístico, desde una perspectiva supramunicipal, con criterios de sostenibilidad.

Es preciso insistir que estas reflexiones no son más que un marco sobre el cual debemos trabajar los que nos dedicamos al estudio del fenómeno turístico para hacer más eficaces las intervenciones públicas encaminadas a su ordenación y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Funes Robert, J. (1969): *El valor político de la Balanza de Pagos en España*. Editorial Guadiana. Madrid.

Jané Solá, J. (1972): “Hacia una visión polacotómica de la Política Económica”. *Revista Española de Economía*, núm 23. Madrid

Montfort, V. (2000): “La política turística: una aproximación”. *Cuadernos de Turismo*, nº 6, pp. 7-27.

Pérez Guerra, R. y Ceballos, M. (2003): *Código de Legislación turística*. Editorial Civitas. Madrid.

Prats, F. y Fuentes, R. (2004): *Documento de reflexión en torno a desarrollo territorial y turístico-residencial malagueño. ¿Mantenimiento, racionalización o cambio de paradigma?*. Diputación de Málaga. Málaga.

Torres Bernier, E. (2001): *Estructura de los mercados turísticos. Módulos 1 y 2*. Universidad Oberta de Catalunya (UOC). Barcelona.

Valls, J. F. (2000): *El municipio turístico en España*. ESADE. Barcelona.