

# LA POLÍTICA TURÍSTICA: UNA APROXIMACIÓN

*Vicente M. Monfort Mir\**

Universitat Jaume I

## RESUMEN

En estas páginas se efectúa una aproximación al concepto de política turística, como herramienta básica de la organización administrativa pública del turismo.

El artículo está dirigido a los estudiantes de la Diplomatura de Turismo, quienes experimentan en primera persona las dificultades que subsisten todavía para localizar bibliografía específica de lo que constituye su opción universitaria.

Con esa premisa de partida se ha planteado este trabajo, cuyo objetivo es acercar a los alumnos de Turismo el concepto de política turística. Temática de probado interés que se introduce de forma escalonada, arrancando desde sus orígenes en la política económica, para llegar ulteriormente a los matices que confluyen en lo que se entiende hoy por política del turismo.

Se ha pretendido proporcionar, pues, unos conocimientos básicos, a partir de las referencias bibliográficas empleadas en este trabajo, dejando su posible ampliación en manos del lector interesado por este ámbito de investigación.

**Palabras clave:** Política económica, política instrumental, política sectorial, política turística, dirección estratégica, turismo.

## ABSTRACT

This paper sketches an approach to the concept of Tourism Policy, which is the main tool of the Tourism Administration.

We address to B. A. in Tourism students, which have to endure the still existing difficulties to find the specific bibliography they will need during their studies.

Our aim is, therefore, to make more accessible to these students the concept of Tourism Policy. The topic is developed gradually: Starting from its Economic Policy origins, we move forward step by step, to finally analyze the various facts, attitudes and points of view confluent in what is presently termed Tourism Policy.

We intend to provide a basic understanding of the matter. For a deeper knowledge, readers should refer to the bibliography listed in the paper.

**Key words:** Economic policy, instrumental policy, sectorial policy, tourist policy, strategic management, tourism.

---

Fecha de recepción: 23 de octubre 2000.

\* Dpto. Admón. de Empresas y Marketing. Facultad de CC. Jurídicas y Económicas. Universitat Jaume I. Campus Riu Sec. 12071 CASTELLÓN DE LA PLANA (España) e-mail: vmonfort@emp.uji.es

## 1. INTRODUCCIÓN

La política turística se constituye en un cuerpo teórico que tiene su origen y fundamento en la política económica, de la cual se desgrana. Por lo tanto, resulta imprescindible efectuar, con carácter previo, un breve repaso de los conceptos generales de la política económica, por constituir el marco de referencia de las políticas sectoriales, como es el caso de la turística.

En suma, lo que se pretende es sentar las bases y el área que cubre la política económica de un Gobierno, con el objetivo de que sean más fácilmente identificables con posterioridad, los lugares donde le corresponde actuar a la política turística, como segmento específico de aquélla y como acción diferenciada sobre todo un segmento de empresas y actividades de prestación de servicios dentro de una economía.

### Conceptos clave:

*Objetivo:* variable que la política económica selecciona como meta.

*Instrumento:* variable que puede ser dirigida por un Gobierno.

*Medida:* cualquier cambio específico que se lleva a cabo dentro de un instrumento.

*Política turística:* política sectorial aplicada a la actividad turística.

### 1.1. El concepto de la política económica

Por política económica se entiende «*la intervención deliberada del Gobierno en la actividad económica con el objeto de conseguir ciertos fines u objetivos mediante la utilización de determinados medios o instrumentos*» (Jordán y García Reche *et al.*, 1995; p. 15). La política económica lo que pretende, en palabras de Kirschen *et al.* (1974)<sup>1</sup>, es describir «*el proceso mediante el cual el Gobierno, a la luz de sus fines políticos más generales, decide sobre la importancia relativa de ciertos objetivos, y en cuanto lo considera necesario utiliza instrumentos o cambios institucionales con la intención de lograr tales objetivos*».

A partir de estas dos definiciones se concluye que la política económica contiene la aplicación de medidas, que juzgan oportunas los gobernantes, para alcanzar determinados objetivos.

Por otra parte, no debe olvidarse que la política económica tiene su cimentación en la teoría económica de la cual se nutre, de ahí que sus postulados tengan en cuenta en todo momento la visión del sistema económico en el que se aplique la misma. Al tiempo que la política económica recibe influencias e incide en el entorno donde toma carta de naturaleza, obteniendo resultados diferentes en función de las distintas condiciones económicas y sociales de los espacios susceptibles de vivir bajo las directrices de una política económica concreta. También le son aplicables gran parte de los principios que constituyen la política general de un Gobierno. En tal sentido, entroncan los postulados urbanísticos,

---

<sup>1</sup> Tomado de Cuadrado *et al.* (1995, p. 133).

medioambientales, sanitarios, educacionales, etcétera, que junto a los de perfil más económico (monetarios, tributarios, etc.) inciden vitalmente en el discurrir económico de un Estado cualquiera.

Por ejemplo, si la opción de un Gobierno es la protección ecológica de los valores naturales de su territorio o, por el contrario, se inclina por la captación, a cualquier precio, de divisas en cuantía suficiente para emprender el desarrollo económico anhelado, no cabe duda que las medidas dictadas y aplicadas para promover un u otro fin serán claramente divergentes. Y de ello se resentirá indefectiblemente la política turística, pues el resto de políticas destiladas oscilarán alrededor de esos dos objetivos señalados de forma maximalista —protección medioambiental vs. lapidación de parajes a cambio de divisas—, que condicionan el enfoque final de la propia política turística.

No obstante, la toma de decisiones que configura los argumentos en los que descansa una u otra política económica, se encuentra sazonada por numerosas intervenciones, tanto de instituciones implicadas como de diferentes directrices, lo que impide habitualmente la actuación inmediata al ritmo que puede señalar la idoneidad de algunas medidas para atender carencias específicas. Este devenir explica la aparición de retrasos en la actuación conveniente y, por supuesto, en la obtención de los resultados esperados producto de la aplicación de una determinada medida de política económica. Tal situación es especialmente relevante cuando se trata de atender ciertas problemáticas, cuyas especiales circunstancias exigen medidas de corte coyuntural, las cuales requieren una política que no admite aplazamientos que invalidarían su utilidad.

A lo anterior se une la imperiosa necesidad de coordinar organismos distintos y de articular adecuadamente actuaciones diversas que den contenido a la política económica que trata de aplicarse. Ello provoca retardos que son inevitables, incluso derivados del lapso temporal necesario para que surtan efecto las decisiones implantadas, que pueden minar, en ocasiones, la efectividad de las actuaciones gubernamentales que dan precisamente sentido a la política económica o a cualquier política sectorial como lo es la política turística. Otro tanto ocurre cuando el atraso tiene su origen en la diferencia de tiempo que se establece entre el diagnóstico de una situación que reclama medidas de política económica y la efectiva decisión de actuar sobre esa problemática; tal hecho reduce la efectividad de las posibles políticas arbitradas.

Corresponde señalar que la política económica pretende resolver problemas económicos previamente identificados o modificar vicios o desviaciones no deseados que se producen en el acontecer de cualquier economía. Con esa meta, la política económica define unos objetivos, que simplícidamente son aquellos aspectos sobre los que se desea actuar, para lo cual selecciona unos instrumentos que constituyen un grupo de magnitudes susceptibles de ser modificadas por los responsables de las decisiones políticas, a fin de propiciar la obtención de los efectos pretendidos sobre los objetivos pre-seleccionados. Los instrumentos se activan a través de una amplia red de medidas de política económica.

De manera que se produce una simbiosis entre objetivos, instrumentos y medidas, donde se deben superar diferencias y buscar la complementariedad, pues ineludiblemente se crean conflictos entre objetivos, lo que exige establecer prioridades, a fin de poder lograr los efectos deseados. La prelación establecida entre objetivos diferencia las políticas eco-

nómicas, adjetivando a las mismas, lo que nos hace familiarizarnos con expresiones tales como política socialista, política de centro o política conservadora.

Cabe subrayar que subyacen a las divergentes visiones de la política económica las propias controversias que se producen en la óptica científica o política del estudioso o responsable de la toma de decisiones, lo que supone conceder prioridad a un tipo u otro de objetivos. Dicho planteamiento comporta una distinta gradación en el peso concedido a esos objetivos o fines, e incluso surgirá un amplio espectro de soluciones y alternativas, tan extenso como los propios enfoques de política económica existentes, que se encuentran indefectiblemente sesgados por los juicios de valor de quien decide o investiga en esta área de actuación pública.

## 1.2. Tipologías de política económica

A partir de la orientación de la política económica surgen las *políticas de ordenación y de proceso o finalistas*, estando las primeras enfocadas a intervenir en el conjunto de la economía, mientras que las segundas se formalizan con la intención de atender circunstancias puntuales que alteran el funcionamiento económico.

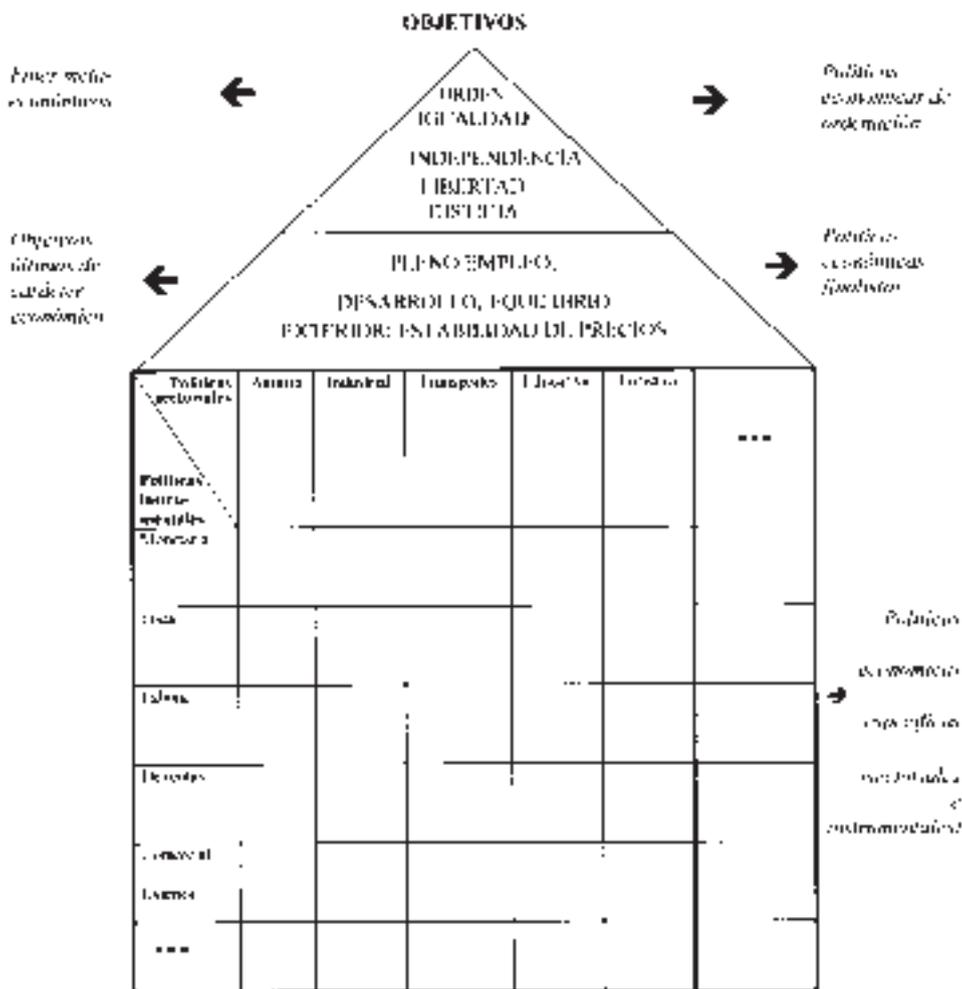
Desde la perspectiva de los instrumentos empleados por la política económica en favor de unos objetivos, aparecen en primer lugar las *políticas cuantitativas*, que persiguen la adaptación de la economía a los cambios que se registran dentro de la misma, cuando éstos pudieran afectar a cualquier equilibrio básico, tal como el empleo, precios o producción; un ejemplo de política cuantitativa en el ámbito del turismo lo constituye la liberalización de los precios hoteleros. En segundo lugar se constatan las *políticas cualitativas*, que pretenden la introducción de cambios estructurales en la economía, sin modificar elementos fundamentales de la organización económico-social, de lo que es una posibilidad afín al turismo, la legislación dictada para diferenciar los hoteles de los cámpings, dado que se dirigen a atender demandas, en principio, diferentes. Y en tercer lugar se consignan las *políticas de reformas*, que tratan de cambiar o modificar los fundamentos mismos del sistema económico, bien de forma parcial o total; otro ejemplo relativo al turismo de esta tipología de políticas es la privatización de una red pública de alojamiento turístico, verbigracia sería el caso de tomar esa iniciativa con los Paradores Nacionales de Turismo.

En función de cuál sea el ámbito de actuación se puede establecer la dicotomía clásica entre *políticas macro y microeconómicas*. Por último, sobre la base de la temporalidad surgen las *políticas económicas a corto, medio o largo plazo* (Cuadrado *et al.*, 1995; pp. 135-141).

Volviendo a los objetivos de la política económica, debe subrayarse que su finalidad es velar por el bienestar económico general, de manera que se logre una constante mejora de la calidad de vida de los ciudadanos afectados por las medidas de una política económica determinada. Si bien, hay que destacar que existen unos grandes objetivos o fines «metaeconómicos», tales como la justicia, la libertad o la igualdad, que justifican la existencia de las políticas económicas de ordenación ya mencionadas, que tienen como complemento las políticas económicas finalistas, cuya aspiración es satisfacer objetivos últimos de carácter económico. Entre estos objetivos destacan: el crecimiento económico, el pleno empleo,

reducir disparidades en la distribución de la renta y entre regiones, estabilidad de precios, preservación del medio ambiente, reducir la jornada laboral, equilibrio en la balanza de pagos, entre otros muchos. En la actualidad, algunos de esos objetivos resultan de muy difícil cumplimiento, mas no cabe duda sobre su contribución al bienestar de cualquier sociedad que se acerque al logro de las máximas cuotas de cumplimiento en dichos objetivos.

**Figura 1**  
**OBJETIVOS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS**



Fuente: Jané (1979); tomado de Cuadrado *et al.* (1995, p. 153) de Jordán y García Reche *et al.* (1995, p. 29); y de Bote y Marchena (1996, p. 301).

Los objetivos se alcanzan por medio de los instrumentos habilitados por la política económica. De los instrumentos conviene entender la heterogeneidad de su clasificación y composición, a pesar de lo cual es posible señalar que habitualmente son de carácter monetario, fiscal, presupuestario, de rentas, controles directos, tipo de cambio, de comercio exterior e institucionales.

Los objetivos, los instrumentos y las medidas de política económica no configuran compartimentos estanco, sino que, antes al contrario, su complementariedad y permanente interconexión dan lugar a un encadenamiento continuo entre los fines perseguidos y los medios empleados para obtenerlos.

Además, la forma en que se organiza cualquier proceso de decisión en materia de política económica remite a combinar las distintas políticas específicas que se hayan podido emprender. Se denominan políticas específicas porque se trata de políticas que serán diferentes según el momento y el ámbito de aplicación, y que de acuerdo con Jané<sup>2</sup> se clasifican en *políticas instrumentales* y *sectoriales*. La combinación de ambas políticas y del conjunto de factores que componen a cada una de ellas, en el grado que recomiende la intervención, faculta la consecución de los objetivos programados por la política económica general.

Las *políticas instrumentales* son las que inciden en el conjunto de la economía (política monetaria, fiscal, laboral, exterior, de rentas, etc.), mientras que las *sectoriales* se enfocan a atender una parcela concreta de la actividad económica, siendo aquí donde al igual que nace la política agraria, industrial, de transportes o de vivienda, surge la política turística, con un grado de libertad e independencia suficiente.

El edificio de la política económica, en el que conviven las diferentes políticas, junto con los objetivos y fines ya mencionados se reproduce en la Figura 1, en la que se clarifican los distintos niveles de actuación y ordenación de la política económica general vigente en un Estado.

## 2. POLÍTICAS INSTRUMENTALES Y TURISMO

La política turística se deriva de la política económica general, con la que mantiene elementos comunes, al igual que ocurre con otras políticas sectoriales que, de igual modo, persiguen actuar o incidir en un ámbito concreto de la esfera productiva de una economía.

De la Figura 1 se extrae que la política turística, como política sectorial, se debe contemplar desde una perspectiva de verticalidad, lo que exige comprobar que es influida por las diferentes políticas instrumentales, que moldean finalmente la singularidad de la política turística. Esa política turística será específica, en la medida en que los instrumentos empleados por la política económica general le afecten en mayor o menor grado respecto a otras políticas sectoriales.

En ese sentido, las políticas instrumentales: monetaria, fiscal o laboral, por citar tres ejemplos, influirán en la configuración final de la política turística y en función de los objetivos de aquellas políticas, se obtendrán unos u otros resultados en la política turística. A

---

2 Tomado de Jordán y García Reche *et al.* (1995, pp. 28-29); de Cuadrado *et al.* (1995, pp. 152-155); y de Bote y Marchena (1996, p. 301).

pesar de que ésta tenga unos objetivos específicos, pues la interrelación entre políticas, la cual ya se ha mencionado, impide obtener unos resultados a la medida de las actuaciones programadas, al estar mediatizados por el carácter horizontal de las políticas instrumentales.

La incidencia de las políticas instrumentales en la política turística es fácilmente constatable. Por ejemplo, si la política fiscal decide un incremento impositivo del tipo aplicado a las empresas por medio del impuesto de sociedades, junto con una disminución general de los tipos aplicados en cada tramo del IRPF, al tiempo que la política laboral incentiva las contrataciones indefinidas, es fácil imaginar que las anteriores decisiones no dejarán indiferente al sector turístico, ni a la política que le es de aplicación, pues modificará, a buen seguro, las condiciones del mercado.

El incremento impositivo reduce los eventuales beneficios empresariales y puede provocar un desincentivo a la inversión, factor sustancial para mantener y mejorar la competitividad del sector turístico. La disminución del IRPF liberará rentas y por ende capacidad de gasto a los consumidores, lo que puede desembocar en un crecimiento de la demanda y de los consumos a ella asociados, que tendrán la capacidad de mejorar la cuenta de resultados y la situación de las empresas del sector turístico. Finalmente, los incentivos a la creación de empleo beneficiarán de igual modo a cualquier empresa, por lo que son de aplicación las ventajas de ese empleo para, verbigracia, los hoteles que apuesten por dichas contrataciones laborales.

En suma, resulta evidente la influencia que ejercen las políticas instrumentales en la configuración de las políticas sectoriales, encontrándose estas últimas notablemente condicionadas por aquéllas. No obstante, el grado de incidencia de cada política instrumental en cuestión dependerá de las características de la política sectorial de que se trate y de la estructura de las empresas afectadas por la misma.

Las circunstancias que trazan los perfiles que han jalonado la expansión del turismo español (su marcado carácter abierto al exterior, de donde toma la gran vitalidad de la demanda; su considerable atomización; el acento familiar de la gran mayoría de los negocios; la baja comercialización propia; el reducido grado de penetración de nuevas tecnologías; la insuficiente cooperación empresarial; la casi nula I+D que registra conjuntamente esta actividad; entre otras características), hacen que su política turística tenga unas limitaciones elevadas para avanzar en el progreso de una actividad empresarial que tiene que afrontar, ante todo, las dificultades de gestión inherentes a un negocio poco evolucionado<sup>3</sup>.

Las particularidades del sector turístico, en definitiva, lo hacen especialmente receptivo a numerosas políticas instrumentales. Resulta oportuno señalar que el turismo, como

---

3 El sector turístico desde su nacimiento se ha distinguido por la extremada coincidencia que se establece entre propiedad y gerencia (los dueños son los gestores). A lo que se une el reducido tamaño de los negocios y una rentabilidad obtenida merced a una política empresarial paradójicamente pasiva, ya que la comercialización del turismo la han realizado *touroperadores* extranjeros, los cuales han venido proporcionando tradicionalmente una demanda creciente con un nivel de gasto elevado para una economía española, que en sus inicios turísticos se encontraba fuertemente controlada y con un bajo desarrollo, por lo que los diferenciales en el tipo de cambio y en los salarios, respecto a los países emisores de turismo, convertían a los destinos turísticos de la costa española en altamente competitivos. En la actualidad se están agotando estos referentes y el modelo turístico español se sitúa en una fase de transición, en la que los precios bajos y costes laborales reducidos no podrán sustentar por mucho más tiempo su competitividad.

actividad económica receptora de divisas, de creación de riqueza y de empleo, está igualmente condicionado por otras políticas instrumentales, que junto a las enunciadas, permiten el logro de objetivos propios de políticas económicas finalistas, tal como sería el caso del equilibrio económico exterior.

Por otra parte, la especial dificultad en delimitar las actividades estrictamente turísticas, al existir multitud de efectos directos e indirectos sobre otros sectores (construcción, alimentación, alquileres, bienes de consumo en general, transportes, etcétera), eleva la complejidad en el momento de afrontar el diseño de una política turística. Excepto cuando se enfoca a aspectos generalistas y claramente diferenciados, como es la promoción o las ayudas encaminadas a mejorar las condiciones competitivas de los establecimientos turísticos (hoteles, cámpings, apartamentos, agencias de viajes, etcétera).

Esas restricciones que limitan el análisis y la cuantificación de lo que se entiende por actividades turísticas, son extrapolables a las dificultades que se registran cuando se pretende aislar las actuaciones de las administraciones públicas y sus respectivas políticas dirigidas al sector turístico. Así, el trazado de una carretera, la ubicación de un vertedero o la instalación de una depuradora de aguas, pueden tener efectos impactantes sobre el turismo, sin que sean manipulables directamente desde la política turística, cuyo ámbito de actuación es usualmente más reducido y mucho más especializado.

Ello no resta valor al efecto ampliamente positivo o negativo de esas otras políticas sobre el turismo y de lo que éste puede verse beneficiado o perjudicado, según la decisión finalmente adoptada. Un vertedero próximo a una playa puede tener efectos y consecuencias nefastas, y una carretera que comunique un destino turístico con una masa poblacional elevada puede garantizar el éxito del mismo.

Finalmente, conviene destacar que la política de control de la inflación favorece al conjunto de la economía y a todas sus empresas, donde resultan igualmente agraciados los negocios turísticos, mostrándose una vez más, a través de esta experiencia, los beneficios dispersos de diversos instrumentos y medidas de corte horizontal de la política económica.

### **3. POLÍTICAS SECTORIALES: LA POLÍTICA TURÍSTICA**

#### **3.1. Políticas sectoriales**

Como ya se ha comentado, las políticas sectoriales son interferidas y condicionadas por las políticas instrumentales, aunque las características de la actividad económica que regula una política sectorial, hará que esas influencias sean de mayor o menor grado.

A su vez, las propias políticas sectoriales también corren el riesgo de interferirse mutuamente, máxime en un sector, como el turístico, cuyas implicaciones con otras actividades económicas ya han sido señaladas. No cabe la menor duda sobre la incidencia que tiene en el desarrollo del turismo las políticas sectoriales. Es el caso que representa la política educativa, que afecta a la formación de los recursos humanos que trabajan en cualquier empresa adscrita al sector turístico, o la política de transportes, que incide en el traslado de la demanda turística en unas condiciones de calidad y seguridad determinadas. Ambas políticas constituyen dos claras muestras de esa innegable influencia mutua que se establece entre políticas sectoriales.

Incluso existen políticas sectoriales, léase agraria o medioambiental, que gozan de competencias que *a priori* cabría pensar que están más próximas a la política turística, por cuanto tienen capacidad de regular aspectos sobre los que el turismo es el que parece beneficiarse principalmente, ya que configuran atributos que llegan a percibirse, en ocasiones, como un producto turístico. Tal acontece con la calidad de las aguas en una playa o la declaración de zona protegida a un espacio, dos hechos susceptibles de configurar a su alrededor una demanda turística estable.

### 3.2. Objetivos de la política turística

Los objetivos de la política turística son numerosos y divergentes para cada zona, región o país, además de que van a depender de los productos turísticos existentes y de las motivaciones y directrices de las autoridades responsables de institucionalizar la política turística. Aun así, existe un amplio acuerdo respecto a los objetivos esenciales que se encuentran detrás de toda política turística de estado, que pueden resumirse en: propiciar el crecimiento de la renta nacional, generar empleo, aumentar los ingresos en divisas o progresar en el desarrollo y equilibrios regionales. Todos estos objetivos desencadenan un macroobjetivo o fin «metaeconómico», siguiendo el esquema de la Figura 1, que es la mejora de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos residentes en los espacios distinguidos por la consideración prestada al turismo, los cuales se encuentran bajo la directriz de una política turística con los objetivos señalados.

Las circunstancias de cada territorio en cada momento priorizarán preferentemente una serie de objetivos, siendo habitual encontrar un énfasis especial en la creación de empleo como fin esencial de la política turística. Tal es el caso de España en la actualidad, sabido que el paro es el principal problema estructural de su economía, e identificado que el turismo es una actividad intensiva en el uso de mano de obra para confeccionar su función prestataria de servicios, lo que puede contribuir a paliar esta lacra de nuestra economía desde la década de los 70.

De igual modo, los ingresos en divisas tienen la facultad de poder financiar las importaciones de bienes de capital necesarios para el desarrollo económico de un país. De ahí que sea un objetivo básico lograr incrementos en el saldo neto<sup>4</sup> por turismo, con objeto de poder atender inversiones encaminadas a conseguir mejoras en la competitividad y en la inherente consolidación económica de cualquier territorio beneficiado por los ingresos recibidos en pago a sus servicios turísticos. Todo ello adquiere sentido, si se considera que en los albores del desarrollo turístico, las importaciones suelen representar un apartado relevante para cimentar la consolidación turística de cualquier país que inicia su andadura en esta especialización productiva del sector servicios. Y es un objetivo de la política turística el obtener el máximo volumen alcanzable de ingresos netos en divisas, a fin de reducir en todo lo posible el coste en el que se incurre por mor de las importaciones que canalizan el despegue y posterior asentamiento de la actividad turística en la estructura económica de una región y/o Estado.

---

4 El saldo neto es la diferencia entre ingresos y pagos.

En ese sentido, España disfruta de una saneada balanza de servicios<sup>5</sup>, gracias a los elevados ingresos en concepto de turismo, que aminoran el déficit de su balanza comercial<sup>6</sup> y por tanto de la balanza por cuenta corriente<sup>7</sup>. Merced a este hecho, se ha logrado que la balanza de pagos<sup>8</sup> tenga un resultado menos negativo del que le correspondería, si no se hubiese producido el desarrollo turístico que caracteriza hoy a la economía española.

En conclusión, los ingresos turísticos contribuyen a la modernización del aparato productivo, lo que tiene un efecto inmediato en la mejora de la competitividad, en la creación de empleo y en el bienestar de la ciudadanía; objetivos todos ellos relacionados con los fines preestablecidos en toda política turística y, también, económica.

Otro objetivo de la política turística es dar respuesta a los «fallos» que se producen en el mercado turístico y que exigen la intervención de los gobiernos para responder a carencias detectadas o priorizar intervenciones, que en la actualidad, dentro del modelo turístico español, se encuentran dirigidos a alcanzar la sostenibilidad del desarrollo turístico.

Los mencionados «fallos» que pueden encontrarse en cualquier mercado, de lo que el turístico no es una excepción, provienen de intervenciones no adecuadas de la iniciativa privada, que exigen la actuación de la Administración turística para aminorar sus efectos, a través de una política capaz de regular en favor del desarrollo de ciertos aspectos o de cercenar los no deseables. Con ello se consigue resolver o aminorar esos «fallos» y se favorece el crecimiento turístico en el sentido más acorde a las expectativas del sector o territorio atendido por medio de una intervención pública reguladora.

### 3.3. Formulación de la política turística

La filosofía política de un Gobierno marcará los extremos de su intervención en el mercado turístico que, a su vez, dependerá del grado de madurez del destino y/o del producto que se pretenda orientar.

Cuando se toma la decisión de establecer una política turística, se debe contemplar a un mismo tiempo el organismo responsable de su ejecución, el cual asumirá el diseño de las acciones que considere adecuadas para satisfacer, dentro de un orden de prioridades, las metas generales que acotan la política turística seleccionada.

Sucintamente, el proceso de formulación de la política turística atraviesa tres fases fundamentales (Mill y Morrison, 1992; p. 308):

- a) Identificar las necesidades que se precisa atender.
- b) Establecer las metas que reflejan esas necesidades generales en concordancia con los objetivos principales en el área social, económica, cultural y medioambiental.

---

5 La balanza de servicios incluye transportes, seguros, viajes, rentas de inversión y otros servicios.

6 La balanza comercial cuantifica los cobros y pagos en concepto de exportaciones e importaciones.

7 La balanza por cuenta corriente recoge las operaciones de la balanza comercial, de servicios y de transferencias —privadas y oficiales—, y supone el conjunto de cobros y pagos que un país efectúa con el resto del mundo.

8 La balanza de pagos registra el total de las operaciones de un país con el exterior, en términos de derechos adquiridos y obligaciones contraídas.

- c) Implantar las estrategias y los correspondientes programas para dar contenido a las metas que están detrás de los objetivos de la política turística.

Estas fases que condicionan el proceso de formulación de la política turística se encuentran en todo momento afectadas por el mercado y los recursos turísticos.

Los intereses de la política turística se traducen en unos objetivos que son susceptibles de ser ordenados en categorías, si bien resulta ineludible una cierta armonización a fin de emprender correctamente las diferentes actividades que afectan al turismo. La ordenación de esos objetivos se puede efectuar atendiendo a distintas vertientes de conocimiento del sector turístico y del conjunto de la economía donde éste desempeña su función: la propiamente económica, sociocultural, desarrollo del mercado, protección y conservación de recursos, potenciación de los recursos humanos, intervención gubernamental, etcétera.

El establecimiento de una política turística conlleva, en definitiva, la articulación de unas estrategias, canalizadas por medio de planes, programas y medidas legislativas, que facilitan el alcance de los objetivos o metas predeterminados.

No obstante, existen limitaciones o impedimentos que reducen la viabilidad y éxito en ese proceso de formulación de la política turística. Limitaciones que tienen origen externo o interno. Entre las de origen externo, cabe señalar las condiciones económicas de los países emisores de turistas, los costes de *inputs* vitales para la industria turística, los factores climáticos o el potencial de los segmentos de mercado. Las restricciones de origen interno son las más fácilmente reconducibles, vía la articulación de una política turística, pudiendo mencionarse, entre otras, la calidad de los establecimientos de oferta, el uso de los recursos turísticos por los residentes, la capacitación de los recursos humanos, la disponibilidad de suelo, el volumen de inversiones, etcétera.

De las limitaciones de carácter interno a un modelo turístico, sobresale la eventual existencia de conflictos entre diversos objetivos o incluso dentro de un mismo objetivo, resultado del establecimiento de metas que exigen siempre un proceso de consenso entre los miembros afectados de la comunidad de que se trate, a fin de compatibilizar los intereses turísticos con los económicos y sociales.

### **3.4. Apuntes a la política turística española reciente**

El objetivo fundamental que persigue la política turística del Estado español es elevar el grado de competitividad global del sector turístico nacional, de manera que continúe contribuyendo a la creación de riqueza y empleo y, por ende, al bienestar de la sociedad. La búsqueda de la competitividad es una meta que garantiza la viabilidad y presencia creciente de la actividad turística en los mercados nacional e internacional.

Esa competitividad es alcanzable, ante todo, por medio de una general mejora de la calidad del modelo turístico español y de todos los destinos y productos que lo configuran. España como Estado turístico maduro y experimentado, se enfrenta a la imperiosa urgencia de actualizar sus activos turísticos si pretende competir con mercados emergentes que igualan o tienen capacidad de emular aspectos originarios del modelo español (clima, precio, exotismo —inherente a todo nuevo destino—...). O rivalizar con destinos también maduros pero especializados en segmentos desatendidos originariamente (cultural, depor-

tivo, salud, etc.), debido a la creciente demanda registrada por el turismo de masas en el que basó España su despegue y su embajada turística posterior.

La mejora de la calidad y consecuente competitividad del modelo turístico español se trata de lograr mediante medidas de política turística diferentes, que van desde normativas que consigan identificar establecimientos competitivos; pasando por apoyos financieros a la modernización de la oferta y de las infraestructuras necesarias para atender la demanda turística (aeropuertos, carreteras, otras comunicaciones —correos, fax, telefonía, tecnologías de la información y de la comunicación, etc.—, sanidad, depuración de aguas, tratamiento de vertidos, contaminación —ambiental, acústica, etc.—, congestión del tráfico...), algunos de ellos, tal como se puede comprobar, dependientes de otras políticas sectoriales y/o instrumentales; hasta promociones en eventos feriales, campañas de publicidad y otras figuras del actual marketing turístico (viajes de familiarización, *workshops*, etc.), que dinamizan destinos y/o productos susceptibles de captar nuevos segmentos de demanda, al tiempo que se «fidelizan» clientes tradicionales del modelo turístico español.

Entre los instrumentos que con mayor frecuencia se encuentran dentro de la política turística española, y que son ampliamente comunes a las políticas turísticas de las autonomías, como variables capaces de alcanzar el objetivo de la competitividad turística, destacan:

1. La formación de los recursos humanos.
2. La diversificación del producto turístico: turismo rural, de salud, deportivo, de congresos y convenciones, de negocios, cultural (en todas sus variantes: monumental, paisajístico, gastronómico, fiestas y costumbres populares...), de estudios, etc.
3. Cualificación del modelo de «sol y playa»: ordenación del modelo, modernización establecimientos, dotación ofertas complementarias, etc.
4. Promoción de nuevos segmentos de oferta (parques lúdicos, trayectos culturales, construcción de instalaciones deportivas...) en mercados turísticos tradicionales y potenciales.
5. I+D+I.
6. Integración y/o cooperación empresarial.
7. Nuevas tecnologías.
8. ...

Esta lista no cerrada trasluce que los instrumentos de la política turística española están encaminados en su totalidad hacia un decidido avance del sector turístico, existiendo una fuerte imbricación entre numerosos instrumentos, al igual que se ocasiona entre las medidas arbitradas para conseguirlos.

No cabe duda que, por ejemplo, sólo unos trabajadores bien formados serán capaces de asimilar nuevas tecnologías, novedosos modelos o fórmulas de gestión innovadoras que les permita integrarse en equipos dinámicos de trabajo, pudiendo de ese modo competir en entornos turbulentos y mutantes como los que circunscriben al sector turístico en la actualidad. En ese ámbito la competitividad es creciente y se fundamenta cada vez más en factores intangibles, distintos a los que sustentaron el crecimiento turístico originario de España, y en el que posiblemente un trabajador que no haya seguido un proceso de reciclaje adecuado perderá su empleo, bien por despido, o bien por cierre empresarial, al no

poder sobrevivir ese negocio bajo la atmósfera de presión que imprime el mercado turístico del nuevo milenio.

Se concluye este epígrafe con una breve mención a las directrices básicas que han marcado la política turística del Gobierno español más recientemente, sin ocultar con ello las enormes competencias que atesoran las comunidades autónomas (CC. AA.), tras el proceso de transferencias inherente al estado de las autonomías, lo que hace que en numerosas regiones sean las decisiones propias las que principalmente decantan la evolución de la política turística. Aun así, de acuerdo con Uriel y Monfort (dirs.) *et al.* (2000), cabe recordar que en 1992 se presentó el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, conocido como Plan FUTURES, que era un documento en el que se pretendía consensuar con las CC. AA. la formulación de políticas turísticas que fueran capaces de impulsar el desarrollo global del turismo español. El Plan FUTURES tuvo una prórroga tras cumplir su primera fase y es todavía una referencia de la política turística estatal, fundamentalmente por su enfoque estratégico, lo cual sí fue verdaderamente novedoso en el área turística<sup>9</sup>. Dicho Plan ha sido finalmente sustituido por el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE 2000), cuyas líneas directrices se recogen en la Figura 2, el cual ha comenzado a aplicarse desde ese mismo año 2000 que lleva en su denominación y que tiene una duración prevista hasta el ejercicio 2006.

**Figura 2**  
**PROGRAMAS DEL PICTE 2000-2006**

- a) Calidad de los destinos turísticos.**
- b) Calidad en los productos turísticos.**
- c) Calidad en sectores empresariales.**
- d) Formación de calidad.**
- e) Desarrollo e innovación tecnológica.**
- f) Internacionalización de la empresa turística.**
- g) Cooperación internacional.**
- h) Información estadística y análisis económico.**
- i) Promoción.**
- j) Apoyo a la comercialización.**

Fuente: Uriel y Monfort (dirs.) *et al.* (2000) a partir de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pyme.

## **4. LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN LA POLÍTICA TURÍSTICA**

### **4.1. Estado y economía: visión de conjunto**

El entorno económico y social, junto a la evolución del pensamiento en el ámbito de la economía, sitúa el grado de conocimientos respecto a las circunstancias y funcionamiento

---

<sup>9</sup> Tan sólo existía un precedente de análisis estratégico aplicado al turismo, concretamente el estudio (no publicado) de la Generalitat de Catalunya (1992): *Reforçament de l'avantatge competitiu del sector turístic a Catalunya*.

del sistema económico en un nivel que, si bien no permite elaborar pócimas milagrosas en materia de política económica, sí puede orientar sobre el sentido en el que deben de actuar los poderes públicos, a fin de proporcionar mejoras sobre los principales problemas que surgen en el camino y que limitan los logros en la meta del bienestar económico.

Con esa perspectiva se acepta, implícita y explícitamente, el papel que corresponde desempeñar a autoridades o gobiernos en la confección de una política encaminada a dirigir o reorientar las actividades económicas dentro de la sociedad que se considere, con la finalidad de mejorar los resultados del sector económico en concreto. Ello afecta tanto al ámbito de sus componentes (empresas y trabajadores) como al nivel de ejecución y realización de la actividad económica que corresponda, de modo que crezca su contribución a la riqueza y al empleo.

En ese sentido, se acepta un protagonismo del Estado en la economía, que será extensible a cualquier segmento de actividad regulado por una política dictada por el Gobierno de ese Estado, comunidad autónoma o municipio, y que de acuerdo con Tinbergen (Serrano, 1994; pp. 21-22) se puede sintetizar en cinco supuestos ante los cuales debe actuar un Gobierno, por medio de la política económica, de manera que se asegure el mejor funcionamiento del sistema económico:

- a) El agente productor de la política económica, el Estado, tiene como único propósito conseguir el bien común.
- b) Los políticos establecen los objetivos a través del indicador de preferencias colectivas, como una materialización de ese bien común, que atiende simultáneamente los deseos de la sociedad y las posibilidades de la economía.
- c) El proceso de elaboración de la política económica se limita a la selección de los instrumentos más adecuados. Tal actuación se constituye en una labor de asesores técnicos neutrales.
- d) La eficacia de la política económica dependerá del progreso de la economía como ciencia y del conocimiento de cada situación concreta.
- e) Al margen de la regulación de la coyuntura, los gobiernos se pueden proponer como objetivos posibles la corrección de un conjunto de «fallos» de mercado, para lo cual se dispone de una teoría solvente y de un instrumental eficaz.

Concluyentemente, el Estado, por medio de sus distintas instituciones, tiene a su alcance el ordenamiento de las actividades económicas y le corresponde ejercer tal función<sup>10</sup>, superando las olas de liberalización que en ocasiones se entienden como una ausencia de intervencionismo, concediéndole al mercado toda la primacía y una sabiduría que la historia y la experiencia han demostrado machaconamente que no es tan inmediata.

---

10 Es conocida la observación de Hirschman (Serrano, 1994; p. 35) sobre Adam Smith, cuando mencionaba la pretensión de este último, conocido como el padre de la economía, con relación a la insatisfacción profunda con la estructura institucional de su tiempo, de lograr un estado «cuya capacidad para la estupidez tuviese algún límite». Este es un extremo deseablemente superable, pero no debe ello enmascarar la necesidad de unas directrices de carácter público, cuyo objetivo sea el progreso económico general y donde se enmarca el área de competencia de una política sectorial como la turística, emanada y auspiciada por la Administración pública.

## 4.2. Estado y política turística

Por política se entiende una razonada consideración de opciones alternativas, que finalmente se dirigen a satisfacer los postulados que sintetizan una forma de gobernar determinada. Esas opciones se presentan especialmente dificultosas en el ámbito del turismo, por las particulares condiciones de esta actividad económica, donde existen amplias limitaciones para acotar los propios parámetros de actuación del sector, de las empresas y de las organizaciones afectadas por las directrices de una política específica del turismo.

Precisamente la amalgama de servicios y productos, representados por factores de producción-prestación de servicios de susceptible consumo por los turistas, confirma la oportunidad de contar con una política turística que ejerza de catalizador de la demanda de otros productos. Empero, la necesidad de efectuar un uso y establecer una ubicación, lo más eficientemente posible, alimentan la razón de avanzar en el camino por establecer una política turística que resulte flexible, a la vez que se muestre de aplicabilidad sobre un amplio espectro en su ámbito competencial y en los efectos surtidos a partir de su puesta en práctica.

Hay que aceptar que un mínimo grado de intervención del Gobierno es necesario y éste será mayor en países en fase de desarrollo, donde la actividad turística sea incipiente y requiera de ese apoyo logístico para lograr su instalación en la estructura económica, junto a otros sectores más o menos convencionales, pero idiosincrásicos.

La actitud de un Gobierno en la instrumentación de la política turística puede ser pasiva o activa (Lickorish, 1991; pp. 64-65). Pasiva responde a la postura de gobiernos cuya actuación se reduce a acciones que pueden afectar al turismo, aunque no obedece a decisiones enfocadas específicamente a favorecer o influir en su desarrollo, de lo que ciertas medidas legislativas (depuración de aguas, desgravaciones fiscales, apoyo a la contratación laboral, control de la contaminación de industrias —vertidos, tratamientos residuos, etc.—) son un claro ejemplo. Por contra, el «posicionamiento» activo del Gobierno en el área del turismo conlleva acciones deliberadas para favorecer la actividad, lo cual implica el reconocimiento de necesidades específicas y la imperiosidad por influir en favor de ciertos objetivos preestablecidos (dotación de alojamiento en zonas de potencial atractivo, habilitación turística de espacios protegidos, etc.).

Existen dos enfoques desde la perspectiva de actuación activa del Gobierno. Por un lado, lo que se califica de planteamiento gestor, en el cual el Gobierno establece los objetivos del turismo, a la vez que aporta el apoyo necesario de orden organizacional y legislativo, lo que permite alcanzar esos objetivos programados. Por otro lado, se encuentra el planteamiento evolutivo, donde el Gobierno desempeña un papel operativo y especialmente activo, derivado de la carencia o falta de voluntad del sector privado por involucrarse en la actividad turística<sup>11</sup> (construcción de hoteles o cámpings en zonas azotadas por

---

11 La retracción de la iniciativa privada en el sector turístico y las continuas reclamaciones empresariales hacia las autoridades turísticas para que actúen en defensa de los intereses del sector, a través de ayudas, inversiones en infraestructuras o elaboración de normativas, jalonan la experiencia turística española. Todo ello explica la falta de investigación y de desarrollo acusado por el sector turístico, que adolece de una carencia de análisis riguroso necesario para el avance de la actividad, tal como ocurre con la economía industrial o con la agraria. Dos claros ejemplos de sectores que desde el estudio científico atesoran ventajas competitivas frente a otras activida-

declive industrial y/o agrario, aprovechamiento de instalaciones —léase verbigracia minas— con criterio turístico, etc.).

La conveniencia de una política turística gubernamental e incluso disponer de la pertinente planificación, permite minimizar los potenciales conflictos entre lo público y lo privado, al tiempo que favorece un clima de estabilidad y un marco de desarrollo en el que el sector privado puede operar. Si no existe la intervención del Gobierno en la planificación del turismo, su evolución pecará de falta de cohesión y dirección, y las iniciativas a corto plazo pueden hipotecar el potencial de la actividad turística a largo plazo. De igual modo, resulta conveniente, además de ejercer la planificación turística, conseguir comunicarla a todos los agentes eventualmente implicados, lo cual resulta ocasionalmente complejo en un sector tan disperso, fragmentado, abierto y con fuertes efectos inducidos en actividades que pueden resultar sólo coyunturalmente turísticas.

El turismo, por sus propias circunstancias, es difícil de gestionar y controlar, por lo que precisa de una organización con responsabilidad y autoridad, a ciertos niveles, que canalice la satisfacción de las exigencias de índole social existentes. En tal cometido, el Gobierno responsable de una política turística deberá desempeñar la función de árbitro, sobre todo cuando su actuación se refiera a cuestiones económicas, sociales o medioambientales.

Sin embargo, no se deben eludir posturas que han acompañado al despegue de la actividad turística en otros momentos, cuando algunos gobiernos calificaban al turismo como un problema o cuestión de exclusiva responsabilidad del sector privado. Posición que experimenta un giro radical, al comprobar otras experiencias que sugieren un respaldo a la actuación de las administraciones públicas, una vez se contempla y constata al turismo como un vehículo eficaz para consolidar el desarrollo de la política económica y social de un Gobierno.

Así, según Mings (1978; pp. 2-3) los gobiernos tienen tres opciones en relación con el turismo. La primera es mantener su actual compromiso. La segunda es no tener en absoluto involucración directa con la industria turística y, en consecuencia, no apoyarla económicamente. Y la tercera es racionalizar la industria turística, asumiendo sus problemas y apoyando los proyectos cuando sean económica, social y medioambientalmente viables, a través de la planificación, para así remediar la debilidad y dirigir al sector turístico hacia los objetivos a largo plazo de la política turística. Los gobiernos emplean cualesquiera de las alternativas señaladas o una combinación de las mismas, en función de las circunstancias y grado de desarrollo de la actividad turística en su esfera de actuación.

Una función que siempre es competencia de los gobiernos en materia turística y en la que deben jugar un importante papel al comunicar, transmitir o recordar a los conciudadanos el valor económico del turismo. Al tiempo que se anima a los residentes locales a ser hospitalarios con los turistas, pues es éste un factor de competitividad nada despreciable, que contribuye al enfoque holístico que debe prevalecer en toda política turística que per-

---

des escasamente estudiadas y conocidas, lo que enerva cualquier esfuerzo aislado que se realice, como viene aconteciendo en el turismo español, en el que sólo a finales de la década de los noventa se comienza tímidamente a reconocer la oportunidad de contar con estudios e investigadores que coadyuven a revitalizar el sector turístico español en su conjunto.

siga la defensa de los intereses económicos de la actividad, en condiciones de eficacia y rentabilidad para los agentes implicados en la misma.

### 4.3. Dirección estratégica de la política turística

En la sociedad actual, la planificación y correspondiente ejecución de la política turística no puede realizarse aisladamente de las exigencias del ambiente económico internacional, mediatizado por la turbulencia del entorno y por la fuerte globalización e internacionalización de la actividad, lo que incide sobremanera en la competitividad registrada en este sector. Esto es un hecho en el caso del turismo, donde las empresas y muy especialmente los grandes consorcios de la comercialización turística, tales como los *tour-operators* o las grandes cadenas hoteleras, ejercen una poderosa presión sobre la actividad turística en su conjunto.

Ante ese escenario, el planteamiento de los gobiernos a la hora de redactar una política turística en defensa de sus intereses, necesariamente debe compartir las formas ya asimiladas por las empresas y la sociedad donde ejerce su papel rector un Gobierno, encontrándose una realidad que probablemente se diferenciará por estar fuertemente impregnada por la concepción estratégica de los negocios y por una forma especial de entender la competitividad.

Desde una perspectiva estratégica, la implicación del Gobierno con el turismo de la mano de la política turística aparece como una intervención imprescindible, que pretende incidir con mayor intensidad en aquellos factores que puedan mejorar el conjunto de la actividad económica de un Estado. Ello no resta para que, en función de la especificidad de cada modelo turístico, sea factible instrumentar medidas más concretas que resalten aspectos o corrijan carencias que podrían limitar la capacidad competitiva de dicho modelo.

Las habilidades y destrezas de los artífices de la puesta en marcha de una política turística, entendidas como el *know-how* y la experiencia acumulada en la gestión de políticas turísticas anteriores, se erigen en elementos de competitividad ante destinos o modelos emergentes, por lo que debe cuidarse esa parcela a la hora de afrontar cambios en la regulación del turismo.

No obstante, existen unas grandes áreas que llegan a ser comunes en la configuración de cualquier política turística y que parece conveniente mencionar, por encontrarse frecuentemente en la base y motivación de cualquier autoridad pública que se plantea la regulación de la actividad turística. Concretamente, conviene subrayar que, con mentalidad estratégica, la política turística emanada de un Gobierno perseguirá en la mayoría de las ocasiones (Wahab, 1992; pp. 746-747):

- a) La promoción de la imagen nacional, lo que representa una especial forma de entender la embajada de un Estado, en los ámbitos económicos y sociales donde le interesa integrarse por razones puramente económicas (mejorar su balanza de pagos, vender sus productos, conseguir *inputs* necesarios para su desarrollo económico...), políticas (reconocimiento a un Gobierno carente de peso en el exterior, dificultades de transmitir una visión de confianza sobre su estilo de gobernar...),

- sociales (favorecer el intercambio con otros pueblos, mejorar el nivel cultural del país, aproximarse a otras formas y estilos de vida...), etcétera.
- b) Alcanzar finés de interés general por medio de la integración y conversión de la política turística en un eslabón más de la política general de un Gobierno.
  - c) Garantizar la seguridad y protección al turista, lo que es recurrente tanto en países no desarrollados, por razones obvias (vinculación entre robos y pobreza o carencias primarias), como en aquéllos que, a pesar de su nivel de progreso, acusan problemas de terrorismo que pueden incidir negativamente en la demanda turística.
  - d) La cooperación internacional también es posible fomentarla o mejorarla por medio de una política turística ambiciosa y coherente, por lo que es un objetivo de la actuación estratégica de la misma.
  - e) El desarrollo sostenible de las regiones, atendiendo al uso del territorio y a la conservación del medio ambiente, sin olvidar las recomendaciones oportunas a la actividad privada para que se integren en esta filosofía de actuación de la política turística, pretendida por gobiernos con afán de «posicionar» competitivamente sus destinos turísticos, a partir de la óptica indicada por la demanda actual más cualificada a efectos de gasto turístico.
  - f) Una última parcela de actuación de esa política turística estratégica es proporcionar el ineludible cambio en los modelos turísticos desde la cantidad hacia la calidad, pues los primeros se han demostrado congestivos del territorio e hipotecarios del futuro de esos espacios turísticos, mientras que los segundos reducen dichos problemas, aparte de aportar mayores ingresos que mejoran la rentabilidad de las empresas, de las inversiones públicas e incluso tendrán capacidad de sustentar futuras necesidades creadas por el propio discurrir económico.

Por otro lado, corresponde señalar que la actuación estratégica de un Gobierno en política turística exige una planificación, de igual modo, estratégica, que garantice la viabilidad posterior de la política. Los factores que amparan la planificación estratégica (Wahab, 1992; p. 747) se fundamentan en la competencia internacional, el interés nacional y la especial naturaleza compleja del turismo, que influyen hoy en cualquier entorno donde existe un cierto desarrollo turístico y en el que se articula una política para su ordenación y activación como sector de competencia económica.

Los objetivos de la planificación estratégica serán específicos para cada Gobierno de acuerdo con sus condiciones económicas y expectativas de crecimiento y desarrollo, aunque en principio cabe establecer como escenario de mínimos un acuerdo respecto a cuánto turismo y de qué tipo se desea (masas *vs.* especializados). Tal decisión condiciona el tipo de modelo turístico promovido, el cual influirá inexorablemente en la sociedad afectada por esa opción turística, que va a sentir en su hábitat las consecuencias de dicha elección económica del turismo.

Otro objetivo de la planificación será contar con estadísticas fiables que permitan establecer escenarios y proyecciones, de tal forma que se logre un crecimiento ordenado de la actividad turística, ya que a partir de esa información se podrán promover inversiones en infraestructuras que canalicen la prosperidad económica fundamentada en la actividad turística.

Un tercer objetivo de la planificación va a ser la coordinación con el resto de políticas y, por tanto, de actividades económicas, de manera que se pueda garantizar un crecimiento estable, sin déficits ni restricciones que pudieran abortar el crecimiento económico pretendido con la planificación estratégica.

El campo de actuación que se reserva el Gobierno por medio de la planificación estratégica, con la finalidad de elaborar una política competitiva, va a estar condicionado por las características de la economía en la que se prevea la intervención. Mas, parece lógico pensar que se perseguirá el beneficio económico general; el desarrollo regional que canalice el equilibrio ante las disparidades en renta que existen entre regiones, incluso entre turísticas y no turísticas; o facilitar relaciones cordiales con distintos países para intensificar los viajes por motivación turística.

Finalmente, la planificación estratégica del turismo presta atención a otros muchos factores que alimentan la concluyente política estratégica de la que pretenden dotarse los gobiernos para mejorar su grado de competitividad turística. A tal fin, los estados intervienen mediante la legislación turística, la cual trata de: a) regular el crecimiento de la actividad; b) establecer los porcentajes de capital nacional y extranjero que pretenden aminorar la eventual pérdida de control gubernamental del turismo; c) contribuir a la creación de un clima favorable a la inversión, lo que resulta de especial interés para países en vías de desarrollo, cuando tratan de captar inversiones extranjeras; d) proporcionar incentivos a empresas turísticas, lo que encierra un amplio espectro de posibles actuaciones, que van desde la ayuda estrictamente financiera, pasando por la administrativa y que alcanzan, a veces, la técnica, de manera que se nutra la consolidación de empresas turísticas competitivas; e) fomentar la organización del turismo, clarificando organismos y competencias; f) intervenir en los usos del suelo, de manera que se dirija o reconduzca espacios y posibilidades de los mismos (Ley de costas, Planes de ordenación urbana, Declaración de espacios protegidos, etc.); g) potenciar la generación de demanda turística, a través por ejemplo del Turismo Social o legislando un calendario laboral compatible con vacaciones fragmentadas o el aprovechamiento intensivo de puentes, favoreciéndose así aumentos puntuales de la demanda turística; h) defender el control de calidad de instalaciones y servicios turísticos, con objeto de mejorar el «posicionamiento» del producto y la diversificación de la demanda hacia segmentos de mayor nivel de gasto, que se identifican con ofertas ubicadas en estratos de mayor calidad (turismo de golf o urbano, por ejemplo).

Al igual que ocurre con la legislación turística, los precios son un factor esencial a tener en cuenta en la planificación estratégica, por haber sido éstos, junto al clima y otras condiciones naturales y las buenas comunicaciones con mercados emisores, las ventajas comparativas<sup>12</sup> en las que fundamentó España, y especialmente sus destinos mediterráneos, el despegue turístico.

La planificación estratégica comprende que las ventajas comparativas son apropiables o reproducibles por modelos turísticos novedosos, lo que requiere dirigir los esfuerzos

---

12 Una ventaja comparativa nace de la especialización en determinados tipos de actividades, productos y/o servicios económicos, que resultan ser aquéllos en los que el país o zona económica se muestra comparativamente más eficiente.

hacia la apropiación de ventajas competitivas<sup>13</sup>, que no son tan fácilmente asimilables por nuevos competidores, y para las cuales existe una tradición por parte de destinos experimentados, como representa España en el concierto turístico mundial.

En esa decantación estratégica de la política turística, los precios no deben ser controlados, es más, en España están liberalizados y tan sólo se exige una comunicación, más por garantía de defensa ante los consumidores que por el intervencionismo que otrora caracterizara la actuación de las autoridades turísticas, lo que además puede reducir el riesgo de abusos, como en ocasiones ocurre con el precio de apartamentos, «tiempo compartido» (*time-sharing*) o *touroperedores*. Al mismo tiempo, los precios deben ser transparentes y en el caso de decidir gravar servicios turísticos para recuperar las inversiones efectuadas en favor del mismo, deberá cuidarse mucho el método seleccionado en tal cometido, a fin de no discriminar unos sectores en favor de otros.

Otro tanto ocurre con las inversiones públicas en formación y reciclaje, que sí son necesarias como factor de competitividad, pues unos trabajadores con un nivel educativo adecuado son susceptibles de aceptar cambios y de aprovechar tecnologías novedosas que contribuyan al progreso competitivo de las empresas. Mientras que de no disponer de una formación adecuada se corre el riesgo de hipotecar el crecimiento de la actividad turística, e incluso pueden incrementarse los ya de por sí acentuados problemas de empleo. Sin embargo, el coste de esa política formativa no debe ser discriminante ni alterar la relación de precios relativos del sector turístico.

Por último, debe matizarse que la otra cara de la dirección estratégica, que se postula como marco adecuado para la gestión de la política turística actual y de los negocios existentes bajo su batuta, exige una planificación, de igual forma estratégica, pero en continuo estado de revisión y/o actualización. Lo que en términos de la literatura turística anglosajona se sugiere como *monitoring*, de manera que se efectúe una permanente supervisión y adaptación de la planificación estratégica a los continuos cambios que experimenta el mercado, de tal modo que se logre una eficiente dirección estratégica de la política turística, con seguridad de responder exitosamente a cuantas problemáticas deba enfrentarse.

## 5. EPÍLOGO

En conclusión, la política económica del turismo, o más correctamente la política turística desde el lado de la economía, ofrece enormes posibilidades de análisis en torno a la actividad turística.

El objetivo de estas páginas ha sido efectuar una aproximación hacia algunas de las cuestiones más generalmente aceptadas, que perfilan el estudio y papel de la política turística y de sus gestores en el momento actual. Etapa en la que conviven viejos modelos, destinos y productos, con otros novedosos y emergentes, en los que la tecnología y la cultura de las personas acentúan la complejidad de perfilar un aspecto de la experiencia humana, como es la satisfacción del ocio, que cada día exige más alternativas y más sofisticadas para atenderlo.

---

13 Una ventaja competitiva es cualquier característica susceptible de ser apropiada por un negocio que lo diferencia de otros, colocándolo en una posición relativa superior para competir.

Bajo esa óptica y arraigado en la tradición de las ciencias sociales, el objetivo de esta contribución a *Cuadernos de Turismo* es ayudar a reflexionar a un lector no iniciado en la temática del turismo, y más específicamente en la conceptualización de la política turística. La idea que subyace, por tanto, es sencillamente animar a ese potencial lector en esta lid en la que ahora se inicia, con la finalidad de que se sume en un futuro que se desea próximo al todavía insuficiente cuerpo investigador en una disciplina científica y académicamente alumbrada muy recientemente: el Turismo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOTE, V. y MARCHENA, M. (1996): «Política turística», en Pedreño, A. (dir.) y Monfort, V.M. (coor.) *et al.*, *Introducción a la Economía del Turismo en España*. Civitas. Madrid.
- CUADRADO, J.R. (coor.) *et al.* (1995): *Introducción a la política económica*. McGraw-Hill. Madrid.
- FIGUEROLA, M. (1993): «Política de Turismo», en Gámir, L. (coor.), *Política económica de España*. Alianza. Madrid.
- JORDÁN, J.M. y GARCÍA RECHE, A. (coor.) *et al.* (1995): *Política Económica*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- LICKORISH, L.J. *et al.* (1991): *Developing Tourism Destinations*. Longman. Harlow.
- MILL, R. Ch. y MORRISON, A.M. (1992): *The Tourism System*. Prentice Hall. Nueva Jersey.
- MINGS, R.C. (1978): «Tourist Industry Development at the Crossroads». *Tourist Review*, 33 (3): 2-3.
- URIEL, E., MONFORT, V.M. (dirs.), FERRI, J. y FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J. (2000): *El Sector Turístico en España*. CAM e IVIE. Valencia (pendiente de publicación).
- SERRANO, J.M. (1994): «El papel del Estado en la economía: Líneas actuales de investigación», en Velarde, J., García Delgado, J.L. y Pedreño, A. (dirs.) *et al.*, *El Estado en la economía española*. Civitas. Madrid.
- WAHAB, S.E.A. (1992): «Government's role in Strategic Planning for Tourism», en Khan, M. *et al.* (ed.), *Encyclopedia of Hospitality and Tourism*. Van Nostrand Reinhold. Nueva York.