

SOBRE EL TURISMO Y LA POLÍTICA TURÍSTICA

Conclusiones de la tesis doctoral
*La política turística: objeto, contenido e instrumentos. Evolución de la política turística
en la Organización Central del Estado: 1951-2000.*
Universidad Complutense. 2002.

MARÍA VELASCO GONZALEZ
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

1. Sobre el fenómeno turístico

1. No es posible analizar el fenómeno turístico, desde ningún campo de conocimiento, sin que en el diseño del objeto de investigación se tenga en cuenta, entre sus cualidades definitorias, la magnitud del mismo. No se trata de limitar cuantitativamente la actividad para establecer a partir de qué número de visitantes, ingresos, etcétera, es posible hablar del turismo, sino de poner en primer término, que la dimensión de las cifras es una característica cualitativa del fenómeno. El turismo es un fenómeno de masas y cualquier distinción entre las formas de realizar la actividad supone observar el fenómeno de manera parcial. Por lo tanto, el turismo se ha configurado como objeto social diferenciado desde la II Guerra Mundial y supone una de las actividades características de las sociedades postindustriales. Los antecedentes de la actividad, pertenecen a la **historia del viaje** y, aunque compartan algunas similitudes, es un fenómeno de distinta naturaleza. La escala actual de la actividad debe ser una referencia sustantiva en las investigaciones.

2. La horizontalidad del fenómeno, junto a su relativa juventud, dificultan los procesos de conceptualización. Las definiciones del turismo que han generado mayor consenso, se diseñaron para fines estadísticos, por lo que, cualquier disciplina que se enfrente al análisis del fenómeno, deberá reflexionar sobre la **construcción de conceptos con mayor densidad connotativa**, enriqueciendo las propiedades del turismo que interesan al campo concreto de investigación, aunque, en este proceso, los conceptos finales tengan menos sentido en otros campos de investigación. Por lo tanto, las definiciones del turismo habrán de construirse, para fines analíticos, desde los marcos teóricos que pretendan investigar el fenómeno. Una vez extraídas conclusiones, podrán recorrerse el camino contrario, generando discursos más denotativos que puedan ser compartidos por diferentes disciplinas.

3. Proponemos entender el fenómeno turístico desde una metáfora reticular que contenga las dos perspectivas desde las que se puede abordar la caracterización del objeto: una aproximación más teórica - el turismo es una actividad social y una actividad económica, producidas ambas por el sector público y el sector privado, y que genera impactos socio-culturales y económicos - , y un discurso más descriptivo - el turismo implica la acción de actores públicos, privados y del tercer sector, con intereses en cualquiera de los subsectores empresariales que lo componen, y emplea bienes materiales e inmateriales que constituyen la esencia de los diferentes productos turísticos en los que hoy se diversifica -. De este modo, el **sistema turístico** sería el resultado de las múltiples interacciones que se generan entre el subsistema de actores (públicos, privados, consumidores y comunidad receptora), el subsistema de actividades (alojamiento, viajes, transporte y actividades complementarias) y el subsistema de productos (que estructuran las tipologías de turismo).

4. Es necesaria la búsqueda de una **perspectiva integradora** que defina al fenómeno desde la perspectiva del turista (fuera lugar residencia, periodo inferior a una año, libre, actividad no remunerada...), la perspectiva del destino (singularidad del entorno, problemáticas asociadas...); la perspectiva económica (actividad exportadora, impacto en las economías nacionales, subsectores...) y desde la perspectiva sociológica (motivaciones, necesidad básica, modas...).

5. La falta de investigación ha generado que se hayan extendido una serie de afirmaciones que funcionan como referentes incontrovertidos: se insiste en que la transversalidad del fenómeno lo convierte en un problema singular, al que es difícil aplicar

teorías o métodos de investigación, y, la misma carencia de datos contrastados, permite reiterar la importancia del fenómeno, sólo vinculada a los efectos económicos, sin que se tengan en cuenta otros factores. Por ello, es necesario profundizar en un análisis del turismo para **superar el carácter mítico de las afirmaciones de singularidad e importancia económica** de la actividad.

2. Sobre el análisis de políticas aplicado a la política turística

6. El análisis de políticas se configuró como un campo de conocimiento multidisciplinar. La confluencia en el ámbito de la formulación y decisión de políticas de diferentes disciplinas y enfoques, fundamentalmente el político, el económico y el organizativo, pero además, el sociológico, el jurídico, o, últimamente, los conocimientos expertos de las áreas específicas de trabajo, permitieron que se considerase necesaria la integración de todas las posibles perspectivas. Este carácter pluridisciplinar permite que la naturaleza, también multifacética, del fenómeno turístico no resulte extraña. **El análisis de políticas permite acometer una visión integral de las acciones públicas llevadas a cabo en materia de turismo**, independientemente del ámbito sustantivo de cada una de ellas. De esta manera, un conjunto de herramientas de análisis que basa su coherencia en la confluencia en el objeto teórico de investigación, encaja bien con un conjunto de acciones públicas que basan su coherencia en la confluencia en el objeto social concreto al que se destinan.

7. El campo teórico del análisis de políticas provee de un conjunto de herramientas teóricas que permite realizar una investigación estricta de la acción de los gobiernos en materia de turismo. Aún así, los desarrollos teóricos de la disciplina se han centrado más en políticas relacionadas con el núcleo del Estado del Bienestar, construyendo el instrumental analítico sobre el concepto de “problema social” al que los gobiernos tratan de dar solución mediante distintos mecanismos. El turismo, por el contrario, representa una **“oportunidad económica”** para los decisores, que han de convertirla en oportunidad política mediante argumentaciones convincentes.

8. La diferente perspectiva respecto del conjunto de problemas sociales, enriquece el análisis de las políticas clientelares. En la configuración tradicional, las políticas clientelares se caracterizan por suponer costes difusos, asumidos por el conjunto de la ciudadanía y concretados en planes y programas implantados con recursos públicos, y beneficios concentrados en un conjunto claramente identificado de destinatarios. En la política turística la visión de esta relación es bidireccional. Es posible argumentar que **los gobiernos sean, junto al empresariado turístico, beneficiarios netos de los resultados de la actividad**. La polarización de la propuesta teórica entre conjunto de la sociedad/destinatarios concretos de la política, no explica el alineamiento que, en este caso, podría producirse entre ambos extremos. Las propuestas teóricas que mejor se adaptan son las posiciones convergentes entre pluralismo y marxismo que destacan la existencia de zonas cautivas en la formulación de políticas económicas, por su impacto en las posibilidades de reelección del gobierno.

9. Sí existe una zona cautiva en la formulación de la política turística por el doble interés económico de los gobiernos y el empresariado. El propio crecimiento de la actividad ha convertido al turismo en un factor que **colisiona con otros valores en paulatina extensión**: la protección de poblaciones expuestas a fuertes procesos de aculturación, en donde el turismo es uno de los agentes más devastadores; la defensa de un uso racional de los recursos

naturales, base del desarrollo de los productos turísticos; o la necesaria reinversión de parte de los beneficios que genera la actividad en la conservación de los bienes de patrimonio cultural que son reclamos turísticos, colocan a la política turística en un espacio intermedio entre las políticas económicas o industriales y las nuevas políticas simbólicas relacionadas con estos valores.

3. Sobre la reflexión acerca de la política turística

10. Se ha pretendido que la política turística recogiera la idea del turismo como una actividad de consumo, ofertada y distribuida por un sector productivo y adquirido por un consumidor que selecciona productos. Esta imagen saca al turismo de la esfera política y lo sitúa en el ámbito del mercado privado. Este concepto tiene necesariamente que ser discutido. Siendo los productos turísticos bienes de consumo, cuentan, entre sus componentes esenciales, con bienes públicos que constituyen los elementos más valorados en la elección de los consumidores. El mercado turístico construye sus ofertas sobre bienes públicos, la actividad deja beneficios económicos directos e indirectos en el país, pero la instrumentalización de los entornos culturales, territoriales y medioambientales, no permiten circunscribir el turismo al ámbito del mercado privado. La política turística debe construirse sobre el núcleo de la coordinación entre los diferentes valores en conflicto y abandonar la posición de mero instrumento facilitador de la actividad económica. La conciencia de los decisores del papel de gestores de conflictos es aún muy baja.

11. No existen trabajos teóricos que aborden la particular posición política de millones de **ciudadanos ocasionales** que utilizan los servicios públicos, sin tener posibilidad de expresar su opinión mediante el voto, y, por otra parte, sin contribuir, más allá de los impuestos indirectos al mantenimiento de los servicios que utilizan. La escasa importancia de la protección del consumidor-turista, es un reflejo de la posibilidad que tienen los Gobiernos de mantener apartado de la agenda política a uno de los tres grupos de actores fundamentales que, por sus características, no puede dotarse de ningún sistema de articulación de intereses.

12. La falta de una reflexión previa sobre las características del turismo que resultaban coherentes para un análisis de la política turística, ha conllevado que los análisis existentes sobre política turística incorporen la casi totalidad de las actividades socioeconómicas a las que éste afecta, hasta convertirlo en un objeto de análisis amorfo. Pero la interdependencia de las cuestiones sociales no impide la distinción, a efectos analíticos, de ámbitos substantivos de políticas. Es necesario construir **una definición de política turística** que, desde una posición integral, pero con el ámbito sustantivo del turismo como marco, permita avanzar en su investigación. Proponemos entender la política turística como el conjunto, articulado y coherente, de decisiones y actuaciones que llevan a cabo los gobiernos con la intención de alcanzar unos objetivos determinados, en relación con los fenómenos, de distinta naturaleza, que genera el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos, en el ámbito territorial de su competencia.

13. Si la política turística ha generado poco interés, también puede afirmarse que **el turismo tiene una baja importancia política**. Consideramos que la baja importancia política viene determinada por las características del sector: al estar constituido en más de un ochenta por ciento por pequeñas y medianas empresas, no genera una estructura de presión muy vertebrada. La misma razón, hace que el conjunto de trabajadores al que da empleo el turismo, cerca de un diez por ciento del total en el país, tampoco hayan formalizado un grupo

vertebrado, con capacidades políticas. De igual manera, y en conexión con lo afirmado con anterioridad, el que se haya defendido su pertenencia a la esfera del mercado, permite que argumente que es un sector de la sociedad en donde no tiene espacio la ideología. Por ello consideramos que, la baja importancia política del turismo, construida por las debilidades estructurales del sector y analíticas del concepto, permite una huida de los decisores hacia ámbitos poco comprometidos, ignorando los conflictos importantes que la actividad genera.

14. La baja importancia política del turismo contrasta con la alta importancia económica que la actividad tiene para los Gobiernos. La posición estratégica que el sector ocupa dentro de la economía de nuestro país se ha visto reconocida siempre con la existencia de un espacio ministerial propio, aunque la posición en el **entorno institucional** pueda calificarse de **itinerante**. Esta itinerancia tiene su origen en la propia naturaleza multifacética de la actividad: el turismo puede enfocarse desde posiciones variadas y la intensidad con la que un Gobierno quiera destacar alguno de sus componentes, condiciona su vinculación al Departamento al que la materia se adscribe.

4. Sobre los objetivos de la política turística

15. Los objetivos tradicionales de la política turística están profundamente vinculados con la idea del turismo como sector económico del mercado. Por ello han sido los objetivos de fomento de la actividad los que se han mantenido a lo largo del periodo en que se desarrolla y consolida el fenómeno. De igual manera, los objetivos de planificación, vinculados a la idea de utilizar el turismo como instrumento de desarrollo territorial, al partir de un referente similar, han jugado un papel parecido. En el momento actual, confluyen dos circunstancias que modifican la argumentación tradicional de los objetivos de la política turística, por un lado la necesaria incorporación de los nuevos valores sociales antes comentados, y, por otro, la creciente necesidad de explicar por qué un fenómeno entendido como puramente económico, ha de ser objeto de recursos públicos. Podemos concluir que el propio error inicial, de pretender obviar las facetas políticas del turismo, se convierte, en momentos en los que se exige la retirada de los Estados de aquellos espacios en que su intervención interfiera con el mercado, en un argumento en contra de la acción de los gobiernos. Por ello, los objetivos de la política turística comienzan a **incorporar una faceta puramente política de gestión de recursos y conflictos**, a través de acciones básicamente coordinadoras.

16. Aún así, parece existir un espacio entre los objetivos declarados y los medios que se implantan para su cumplimiento. El porcentaje más alto del esfuerzo público se ha concentrado en el desarrollo de un modelo de turismo basado en un número alto de visitantes que disfrutaran de un producto concreto, el sol y playa. Siendo, las demás actuaciones, objetivos complementarios a los que se dedican pocos recursos, señalando que existe un acuerdo suficiente para que **los objetivos de la política turística no cuestionen el modo de funcionamiento de los intereses de la industria**.

5. Sobre la política turística en España

17. No existe ningún estudio comparativo que, desde una perspectiva politológica, haya abordado el análisis de la relación causa-efecto entre una política turística decidida y una mayor expansión de la actividad, por lo que no es posible afirmar que la política en España haya sido un factor determinante en el crecimiento del fenómeno turístico. Parece sin embargo obvio que, siendo el turismo un fenómeno complejo, la intervención del Gobierno mediante el desarrollo de distintos instrumentos sea, cuando menos, un **factor importante** en el conjunto de circunstancias que han intervenido para que el desarrollo turístico en el país pueda calificarse de manera positiva.

18. Durante el Siglo XX la política turística del Gobierno Central ha variado desde una acción por emulación - cuando los decisores públicos de los primeros años del siglo seguían el referente del tipo de turismo y de consumidor que existía en los países europeos vecinos - hasta un conjunto singular de acciones que componen una política ajustada a la realidad turística de un país líder en el sector que presenta características singulares. Cada una de las etapas de esta evolución ha aportado una perspectiva que, siendo sucesivamente superada, dejaba en la **experiencia acumulada del sector público** una referencia útil para los nuevos retos. Podemos concluir que los cincuenta años de política turística han conformado un campo de acción pública singular, profesionalizado y se ha acumulado conocimiento experto en los decisores públicos de gran interés.

19. En la política turística pueden localizarse etapas diferenciadas que responden, más que a cambios radicales de estrategias, a **modificaciones en el referente básico que estructura las decisiones públicas**. Los cambios en los referentes que estructuran la política turística de las diferentes fases no pueden explicarse acudiendo a una sola variable, reflejan tendencias multifactoriales en las que, en distintos momentos, algún factor concreto parece asumir un mayor protagonismo frente a otros. De este modo las innovaciones que modifican levemente las funciones que asume el Gobierno Central en la materia o los objetivos que persiguen mediante el diseño de políticas acusan, no con la misma intensidad, el cambio en el tipo de Gobierno, las crisis del sector, o las modificaciones en los entornos institucionales inmediatos o la renovación de los responsables públicos, siendo, en principio, ajenas a la alternancia política o la acción de los partidos de la oposición en el Parlamento.

20. En la que denominamos **Fase Inicial** (1951-1962) el núcleo del referente que determina la acción del Gobierno es la promoción de la actividad en el sentido más amplio de fomentar la expansión del turismo. Ni España era un destino turístico, ni el empresariado español se sentía atraído por el turismo.

El rasgo sustantivo de este periodo es el **descubrimiento** del turismo por parte de algunos decisores públicos y, aunque no existe una reflexión madura sobre la actividad turística, sí encontramos que han asumido una doble función: dentro del Gobierno defienden la necesidad de que se construya infraestructura básica y tratan de transmitir los beneficios que puede procurar el turismo, fundamentalmente el ingreso de divisas; y frente a la sociedad, con un estilo claramente anticipatorio, tratan de fomentar el crecimiento de un sector capaz de gestionar la nueva actividad.

Por todo ello, los primeros decisores públicos en materia de turismo favorecen que el hecho turístico sea considerado, desde sus comienzos, como un sector social en el que la intervención del Gobierno era necesaria y pertinente.

21. La **Fase de Desarrollo** (1962-1974) da comienzo con el impacto de un impulso exterior: el Informe del Banco Mundial introduce en la agenda de Gobierno al turismo desde una perspectiva mucho más ambiciosa que en los años anteriores. En esta etapa es cuando puede afirmarse que los decisores despliegan capacidades de gobierno en el turismo. La

actividad de la Administración en la materia es ingente y el crecimiento del turismo en esta fase extraordinario.

El modelo de política turística apoya un **crecimiento abrumador** que sólo tiene en cuenta los datos cuantitativos convirtiéndose las cifras en el referente absoluto del éxito y oscureciendo cualquier otra visión del fenómeno.

La valoración de la etapa es ambigua. Por un lado, el turismo fue el motor de desarrollo que permitió el ingreso en España de divisas en cantidad suficiente como para que regiones con un retraso económico inveterado pudieran enfrentar importantes procesos de cambio. El turismo, tal y como habían previsto en la fase anterior, supuso, además, un gran número de puestos de trabajo y la aceleración de otros sectores económicos que dan servicios a la industria turística.

Pero, por otro lado, el ritmo acelerado generó una brutal especulación que, junto a la construcción masiva en gran parte de la costa del país, hipotecaba el modelo turístico posterior. La industria precisaba, irremediablemente, una llegada masiva de visitantes que cubriera la expansión de la oferta que se había generado. Junto a esto, la dependencia del Régimen de las divisas que le aportaba el turismo, hizo que, al tiempo que se facilitaba al máximo el desarrollo de la oferta, se sofocara cualquier coste social o empresarial que pudiera estarse generando: se impuso una política de control de precios, que aseguraba la competitividad del país en el extranjero, y se obviaron las actuaciones tendentes a garantizar un desarrollo menos agresivo con el entorno social o cultural.

Todo ello permite concluir que el modelo del turismo español tiene su origen en el modelo de política turística que los decisores públicos diseñaron en los años sesenta del Régimen Franquista, modelo que si bien consiguió convertir al país en una potencia turística, introdujo factores políticos que siguen desvirtuando la política turística hasta hoy: la compensación al sector turístico por el uso instrumental que se hace del mismo - en cuanto a su capacidad de generar divisas - , mediante la ocultación de los costes sociales, culturales y medioambientales negativos de la actividad; la concentración del interés en el aumento cuantitativo de los indicadores, olvidando los aspectos cualitativos; la renuncia de los decisores públicos a intervenir, de forma decidida en los conflictos que causa el modelo turístico, concentrando su actuación en los asuntos que no provocan controversia con el sector privado.

22. En la **Fase de modernización** (1974-1982) se pone de manifiesto el dilema no enfrentado de cómo modificar la tendencia de un turismo basado en un altísimo número de visitantes, muy productivo en términos de divisas y beneficios económicos a corto plazo, pero muy costoso en términos de degradación espacial, condiciones laborales y mantenimiento de infraestructuras. En esos momentos confluyen dos factores de tensión en la arena turística: un factor simbólico – el derrumbamiento de la imagen de éxito del modelo turístico- y un factor institucional - se hereda una arena política con una estructura institucional poderosa, que ha de ser profundamente modificada por mandato constitucional – lo que genera profundas **incertidumbres** en los decisores públicos del Gobierno Central que se traducen en una patente inactividad política. La inacción permite que se mantengan las bases del modelo heredado, aunque en el referente queda incorporada la necesidad de incorporar la idea de sostenibilidad.

23. En la **Fase de adaptación institucional** (1982-1991) los decisores turísticos recogen las ideas de desregulación y privatización de los años ochenta, modificándose profundamente los instrumentos organizativos del Estado. La creación de Turespaña, como organismo autónomo encargado de la promoción, única competencia que, según el discurso de los propios decisores, ha de ser asumida por el Gobierno Central, es un claro exponente de la tendencia del Estado a **retirarse de la arena turística**. En ningún momento de la etapa considerada el cuestionamiento del papel del Gobierno Central es más profundo, los errores cometidos, la falta de alternativas y las funciones asumidas por las Comunidades Autónomas,

conllevar un repliegue implícito, pero la dinámica que genera el contar con nuevas organizaciones permite que se puedan producir cambios en la etapa siguiente.

24. La **Fase de Innovación** (1991-1996) supone la generación de un nuevo referente de política turística en donde el Gobierno Central asume un papel de coordinador y catalizador del potencial del país. En este nuevo modelo, que se construye sobre el legado político recibido, el Gobierno recupera su **capacidad de liderazgo**, convirtiéndose, de nuevo, en un estímulo para el crecimiento del turismo, pero, en esta ocasión, tiene la conciencia de los límites que se generó en una fase anterior y un mejor entorno institucional, también creado en otra fase. La construcción del modelo se facilitan por el cambio de la imagen del turismo que tienen los actores públicos, lo que facilita un cambio en la definición de los problemas, y por una nueva forma de interpretar las relaciones con los demás actores. En la nueva política la consideración del turismo como un sector industrial permite hablar de mejora de la competitividad desde un punto de vista más amplio en el que se incluye el entorno social, cultural y medioambiental y nuevos instrumentos de coordinación facilitan una reorganización de la arena política muy productiva.

25. En la **Fase de Cooperación** (1996-2000) los cambios que se defienden se explican mejor como enmarques simbólicos ya que, en la práctica, puede detectarse una suficiente continuidad con la política desarrollada en la fase anterior. La política turística en los últimos momentos de esta fase pretende definir un nuevo modelo cuya diferencia principal es que acentúa, por la propia idea básica de la propuesta – la calidad – el **protagonismo de los actores privados**. La imagen tiene dos lecturas, el fortalecimiento de los agentes que son la base de la industria turística o que el movimiento suponga una nueva retirada de la política turística esta vez no ligada conceptualmente al adelgazamiento del Estado, sino al fortalecimiento del sector privado.

6. Sobre los instrumentos de la política turística

26. La política turística en España ha utilizado como instrumentos básicos los instrumentos organizativos, los planes generales, los instrumentos normativos y los financieros. En mucha menor medida ha acudido al diseño de programas específicos y la puesta en marcha de acciones concretas para lograr objetivos complementarios.

27. Los **instrumentos organizativos** han estado sometidos a una **continua modificación** que refleja una búsqueda constante, durante todo el periodo, de aquellas formas organizativas más acordes con para gestionar la acción pública en la materia. Desde un fuerte aparato administrativo, reforzado por un conjunto de empresas que prestaban servicios turísticos de manera directa, durante el Régimen Franquista, hasta la desaparición, bajo el Gobierno Socialista, de la Dirección General de turismo y la gestión de la política turística por un organismo autónomo dedicado a la promoción, se han implantado diversos modelos organizativos. Los modelos organizativos reflejan, por un lado, los propios marcos conceptuales del Gobierno en el poder sobre el papel del Estado en las relaciones sociales, y por otro, la posición que los decisores defienden sobre las funciones que el Gobierno puede asumir en la política turística. De esta manera, la acción pública en materia de turismo en España puede situarse en un continuum en el que un extremo encontraríamos una intervención mediante la elaboración de políticas diseñadas e implantadas desde un ministerio y, en el otro, a través de una agencia con mayor autonomía que trabaja en una línea más cercana al sector privado.

28. En la evolución de los instrumentos organizativos, la Administración tradicional ha desarrollado dos espacios sustantivos, hasta la Constitución fueron la **promoción y la ordenación** del turismo y, a partir del nuevo reparto competencial, la ordenación del turismo se sustituye por un espacio de apoyo a la elaboración e implantación de la política turística. El doble referente se profundiza cuando el ámbito de la promoción se segrega a un organismo autónomo. Además de estos dos espacios la Administración turística incorporó la **investigación turística y la formación**, a sus competencias en la materia. Para el desarrollo de investigación turística, con un fuerte contenido estadístico, los Gobiernos han tanteado diversos modelos de organizaciones que variaron desde un Instituto con una fuerte autonomía, hasta una Subdirección General, que dependían, según el momento, o del núcleo ministerial o de un organismo autónomo. Según la naturaleza de la organización y el vínculo con el instrumento organizativo del que dependía, el tipo de los análisis se ha centrado más en la política de promoción o en otros intereses de investigación. La formación, por el contrario, ha mantenido una mayor estabilidad organizativa con la creación de una organización nuclear que estructuraba la formación turística en todo el territorio nacional, cuando los estudios de turismo se han incorporado en la Universidad, una demanda mantenida durante muchos años, se suprimió.

29. Los **instrumentos de coordinación**, absolutamente necesarios para el desarrollo de una política horizontal en la que además participan los tres niveles territoriales, sólo se han logrado construir a partir de 1994. En la etapa franquista, en la que la única coordinación posible era entre los actores del Gobierno Central, la cúpula decisoria funciona de manera fragmentada y no se interviene en campos sustantivos de acción pública que afecten a otros departamentos, por lo que el concepto de políticas horizontales resulta incompatible con los procesos de decisión. Los Gobiernos de UCD y del PSOE, hasta el último de ellos, minoritario, tampoco consensuaron formas de trabajo en común. La recuperación de la Comisión Interministerial de Turismo, la actualización de la Conferencia Sectorial y Mesa de Directores de turismo y la creación del Consejo Promotor de Turismo bajo el mandato de Gómez Navarro, suponen la apertura, por vez primera, de canales estables de comunicación que han permitido, no sólo el desarrollo de una política horizontal, sino que el Gobierno Central encontrara su papel en la política turística como catalizador del potencial del país.

30. El recurso de los decisores públicos turísticos a **planes Generales** que estructurarán la acción pública en la materia es temprano, el primero de ellos es de 1952. La existencia de un Plan determinaba la construcción de un referente político al que la Administración recurría en la gestión de las políticas concretas, por lo que los Planes han construido los diversos modelos de política turística del periodo. La fase que transcurre desde el último Plan de Desarrollo de 1972 y el primer Plan Futuro de 1992, carece de documento de planificación general y puede identificarse con la etapa en la que la ausencia de un modelo de política turística resultó más evidente. Los Planes se han utilizado como **soportes de la argumentación política sobre el papel del Estado en el turismo** y la función que asumían las organizaciones públicas para el estímulo del fenómeno del turismo. Los documentos de planificación generaron una importante adhesión del sector, especialmente el Plan Futuro que resolvió de manera excelente el recurso argumental de establecer una simetría entre el problema y la solución que se proponía: la pérdida progresiva de capacidad competitiva del sector que habría de combatirse con acciones de investigación, formación, fortalecimiento del tejido empresarial y mejora del producto turístico.

31. Lo más significativo, sin embargo, del análisis de los contenidos de los diferentes planes – nueve, si consideramos el conjunto de acciones que se presentan en el verano de 1974 – es la constatación de que se mantiene el discurso de los decisores turísticos sobre

varios asuntos que representan los mayores conflictos o problemas en el desarrollo del turismo. Los problemas detectados son de carácter interno - concentración de oferta, de demanda, temporal y espacial – y de carácter externo – todos aquellos que genera la actividad en los bienes públicos sobre los que se construye la oferta – y, mientras que en relación con los primeros sí se acometen acciones decididas, con recursos suficientes, respecto de los segundos se incumplen sistemáticamente las previsiones. Todos los instrumentos, modestos, para paliar los problemas urbanísticos de las zonas con un desarrollo turístico alto, los problemas medioambientales, las tensiones sobre los bienes de patrimonio cultural y natural, no acaban nunca de funcionar. La **constatación de áreas de conflicto que aparecen y cuya solución sistemáticamente se incumple**, es un indicador utilizado por los analistas de políticas para observar el funcionamiento del poder mediante el recurso a la no-decisión. Aquellos asuntos que cuestionan el reparto social de beneficios sociales y quiénes son beneficiarios netos de la actividad turística son, repetidamente, apartados de las decisiones públicas.

32. Los programas son un instrumento en el que la Administración turística ha profundizado poco, aunque existe una relación entre la ausencia de un Plan general y el recurso a programas concretos. De las diversas acciones que se acometieron a través de programas, dos han ganado protagonismo suficiente como para ser identificadas por sí mismas: el **turismo de la tercera edad** y la intervención conjunta de los tres niveles territoriales en municipios concretos, a través de los denominados **planes en destino**. El programa de apoyo al turismo cultural e idiomático podría convertirse en nuevo modelo de cómo trabajar en tipologías concretas, pero su juventud no permite generar una opinión fundada.

33. Los instrumentos normativos fueron el recurso central de la política turística franquista y, la ingente labor de ordenación que se realizó en ese periodo, sigue estructurando hoy el **marco normativo del turismo**. Desde la Constitución, cada Comunidad Autónoma ha recurrido a los instrumentos de ordenación de manera heterogénea y el Gobierno Central no ha sabido liderar la coordinación de la ordenación general del sector, única función que podría haber desarrollado en este ámbito.

34. Los instrumentos financieros, de apoyo al sector, han sido escasos, aunque igualmente bajo ha sido el recurso de la industria turística a los mismos, lo que demuestra que, las perspectivas del negocio turístico en el país, ha sido siempre lo bastante buenas como para que las empresas obtuvieran financiación a través de los mecanismos privados. Aún así, los **objetivos de financiación** que persiguen señalan los objetivos reales de las políticas y su cuantía indica el grado de compromiso efectivo que asumen los Gobiernos en su desarrollo.

* * *

35. En general puede afirmarse que la política turística despliega sus actuaciones en un área en que el proceso de crecimiento puede calificarse de éxito. El desarrollo de este espacio ha resultado vital para los Gobiernos, por lo que **el conflicto entre negocios y gobierno se ha mantenido dentro de límites** muy pequeños, desviando los procesos de decisión de las cuestiones controvertidas a los espacios de acuerdo. La relativa falta de conexión de la política turística con otras arenas políticas ha permitido el desarrollo de un área poco cuestionada desde otros ámbitos, a costa de renunciar a una acción política más integrada.

36. Si consideramos la totalidad del periodo, desde los años sesenta se han solucionado, con mayor o menor acierto, los problemas de escasa capacidad de alojamiento

hotelero y extrahotelero; los problemas que generaba al sector empresarial la política de control de precios; los problemas fiscales de las empresas turísticas; la falta de coordinación entre administraciones; la baja calidad de la oferta; la concentración en un solo producto turístico; la obsolescencia de las estructuras empresariales o la pérdida de competitividad. Pero existen otros **problemas que se mantienen** desde hace cincuenta años a pesar de que aparecen en todos los planes como objetivos de la política turística, son los problemas de formación de los trabajadores del sector, de planificación ordenada del crecimiento, con las cuestiones aparejadas de especulación y problemas de degradación medioambiental, y de poca diversificación de la oferta.

37. El futuro de la política turística debe pasar, sin demonizar el fenómeno turístico, por enfrentar las contradicciones que la actividad genera y que se desenvuelven en ámbitos que exigen un **papel activo de los decisores públicos**. El equilibrio entre los actores y la ponderación entre el uso intensivo de bienes públicos y el desarrollo de una actividad económica beneficiosa reclama de los Gobiernos que asuman sus responsabilidades acorde con la función que representan.