

Guía de gestión pública del turismo

Francesc González Reverté
Oriol Miralbell Izard

UP07/85029/02256

Francesc González Reverté

Licenciado en Geografía e Historia por la URV (1993) y doctor en Geografía por la UAB (2000). Ha sido profesor asociado de la Unidad de Geografía de la URV y de la Escuela de Turismo Dr. Manyà de Tortosa. Profesor de los Estudios de Economía y Empresa de la UOC.

Oriol Miralbell Izard

Profesor de los Estudios de Ciencias de la Información y la Comunicación y profesor responsable de las asignaturas Destinos turísticos y Ecoturismo en la UOC. Ha sido responsable de los sistemas de información turística de la Generalitat de Cataluña y profesor del EUTDH de la UAB. Máster en Information Resources Management por la Syracuse University (NY).

Primera edición: septiembre 2007
© Francesc González, Oriol Miralbell
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2007
Av. Tibidabo, 45-47, 08035 Barcelona
Realización editorial: Eureka Media, SL
Depósito legal: B-42.175-2007

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Introducción

El turismo es una de las actividades económicas que más ha crecido en el mundo en las últimas décadas. Su peso en el PIB es bastante importante para que los Gobiernos tengan este sector muy en cuenta. Pero no sólo su peso en la economía de los países mueve el interés de los Gobiernos, sino que su desarrollo depende en buena parte de las infraestructuras y servicios públicos, de los cuales son responsables principalmente las Administraciones públicas. Además, el turismo puede ser una excelente herramienta de vertebración social, sobre todo en aquellas comarcas rurales donde la actividad primaria está en retroceso.

Los cambios sufridos en los últimos años, en concreto motivados por la globalización, han sido un motor notable para el crecimiento del turismo, sobre todo por sus consecuencias en la potenciación de las comunicaciones y del transporte de personas y bienes, pero también de información. Como consecuencia tenemos que, tal como pasa con el comercio, la globalización ha limitado el peso de las Administraciones estatales en el turismo, aunque en menor proporción que como ha pasado en otros subsectores económicos. Parece, cada vez más, que el modelo de servicio turístico está muy condicionado por la competencia y los estándares de calidad reconocidos internacionalmente, y por lo tanto eso condiciona también los modelos de turismo que se quieren desarrollar en cada país.

Sin embargo, la ordenación turística sigue siendo una responsabilidad y una tarea esencial que siguen asumiendo los Gobiernos, pues la orientación y el éxito de un país como destino turístico depende en buena parte de su planificación estratégica, para la cual hace falta un liderazgo y una capacidad de iniciativa propia de la Administración pública.

En los planes estratégicos de turismo, hay que prever la participación de cada uno de los actores que intervienen en el funcionamiento del turismo en el destino, desde el sector privado, con inversores arriesgados, empresarios ambiciosos y profesionales bien cualificados hasta las diferentes Administraciones: estatal, regional o autonómica y local, que han de saber dirigir el desarrollo dentro de unos márgenes de sostenibilidad ambiental, social, económica y cultural, y fomentar aquellas inversiones y mejoras del sector que persigan el bien general y favorezcan la creación de riqueza en su zona. El plan tiene que dibujar cada actuación e identificar aquellos recursos y potenciales que hay que aprovechar, con el fin de diferenciar el destino buscando la calidad y la sostenibilidad.

Entre las actividades que pertenecen, en general, a la Administración pública, se encuentra la promoción turística de su destino, aunque últimamente eso está cambiando. Sobre todo en los llamados destino maduros, las entidades

responsables de la promoción turística están participadas también por el sector privado, que, evidentemente, es el principal beneficiario de la promoción turística de un destino. Esta cooperación entre los sectores público y privado es sólo una muestra de lo que, con probabilidad, sea una forma de actuar en los destinos turísticos que cada vez se extienda más.

Hemos deshilachado de manera introductoria los ovillos temáticos con los que se ha tejido esta asignatura que presenta la gestión pública del turismo, cuyas características, por medio de una serie de textos escogidos, entre documentos públicos y artículos de expertos, el alumno deberá conocer a fondo. Con un sentido eminentemente práctico, la asignatura irá desgranando los temas reunidos en tres grandes apartados:

- 1) La misión de la Administración pública
- 2) La política turística
- 3) La gestión pública

El alumno dispondrá de acceso directo al material de la asignatura con textos introductorios al aula y enlaces a páginas web donde podrá acceder a los textos escogidos para la comprensión y el aprendizaje de la materia.

Durante el semestre, habrá un debate de participación obligatoria para el alumno, moderado por un experto, y para el cual el alumno tendrá que prepararse con una lectura.

Objetivos

- 1.** Establecer la relación existente entre el turismo como sector económico-productivo y su gestión desde el ámbito del público para conseguir un desarrollo sostenible de éste.
- 2.** Conocer los elementos que configuran una de las dos grandes áreas de actuación de la gestión pública del turismo, como es la gestión de producto turístico y los elementos que lo integran.
- 3.** Estudiar la otra gran área de actuación de las administraciones públicas: conseguir la óptima comercialización de sus productos en los diferentes mercados turísticos a los que se dirige.
- 4.** La consecución de la competitividad de los destinos turísticos es el objetivo final de las instituciones implicadas en la política turística, por lo cual, se efectúa un estudio del marco conceptual de ello y de los elementos que la integran.
- 5.** Conocer los principales elementos y características de los destinos turísticos.
- 6.** Conocer las diferentes administraciones que intervienen en el proceso de creación, gestión y comercialización de los productos turísticos y sus diferentes estructuras organizativas y competenciales.

Contenidos

Módulo didáctico 1

Guía de gestión pública del turismo

Francesc González Reverté y Oriol Miralbell Izard

1. La misión de la Administración pública
2. Política turística
3. La gestión pública

Bibliografía

Álvarez Rico, M. (1997). *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas* (2.ª ed.). Madrid: Dykinson.

Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración* (4.ª ed.). Madrid: Editorial Tecnos

Bruno, A. M.; Pleskovic, B. (ed.). *Annual World Bank Conference on Development Economics* (pág. 11-23). Washington D.C.: Banco Mundial.

Cals, J.; Capellà, J; Vaqué, E. (1997). *Gestió pública del turisme: manual per a les administracions locals de les zones d'interior*. Barcelona: Estudis i documents Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

Downs, G. W; Larkey, P. D. (1983). *The search for government efficiency: from hubris to helplessness*. Nueva York: Random House.

Fernández Ortega, A. (2005) *Introducción al Derecho para el Sector Turístico*. Madrid. Thomson Editoras Spain Paraninfo.

García de Enterría, E. (1999). *La Administración española. Estudios de Ciencia administrativa* (6.ª ed.). Madrid: Civitas.

Gobierno de las Islas Baleares (2005) *Un partenariat para fomentar el turismo social en la Unión Europea*. Assembly of European Regions Conference on Social tourism, Palma de Mallorca, 11th November 2005. <http://www.a-e-r.org/main-issues/tourism.html>

Hayek, F. A. (1979). *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

Keating, M. (1990). "Managment of the public sector". En: J. Llewellyan; S. Potter (ed.). *Economic policies for the 1990's*. Oxford: Basil Blackwell.

Mayntz, R. (1982). *Sociología de la Organización* (4.ª ed.). Madrid: Alianza Editorial.

Ministerio para las Administraciones Públicas (1990). *Reflexiones para la modernización de la Administración del estado*. Madrid: MAP.

Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Gestión.

OCDE (1985). *Administration as a service. The public as a client*. París: OCDE.

Pujadas, R.; Fuente, J. (1998) *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.

Ramió, C.; Ballart, X. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Schendel, D.; Hofer, C. (1979). *Strategic management*. Boston: Little Brown.

Stiglitz, Joseph E. (1996). "Keynote Adresse: The Role of Government in Economic Development". Bruno, M. y Pleskovic, B., (eds.) *Annual World Bank Conference on Development Economics*, págs. 11-23, Washington C.D.: Banco Mundial.

Stock, M. (coord.) (2003). *Le tourisme. Acteurs, lieux te enjeux*. París: Balen.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.

Velasco, M. (2004). *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Guía de gestión pública del turismo

Francesc González Reverté
Oriol Miralbell Izard

UP07/85029/02256

Índice

1. La misión de la Administración pública.....	5
1.1. Modelos administrativos	5
1.1.1. Iniciar la Administración turística	6
1.1.2. Órganos de política turística	7
1.2. Ordenación. Tipos y ámbitos de actuación	8
1.2.1. Las Leyes Generales de Turismo	8
1.2.2. El Estatuto ordenador de las empresas turísticas de los 60	10
1.2.3. Regulación de la actividad turística	10
1.3. Fomento de la actividad turística	11
1.3.1. Inversión pública en servicios, equipamientos e infraestructuras	12
1.3.2. Promoción y comunicación	14
1.4. Ámbitos competenciales de la Administración	16
1.4.1. La Unión Europea	17
1.4.2. Los estados	19
1.4.3. Los Gobiernos regionales	20
1.4.4. La Administración local	21
2. Política turística.....	23
2.1. Los principios de la política turística	23
2.1.1. Organización de las políticas turísticas	24
2.1.2. Estructura de la Administración	27
2.2. Corrientes y tendencias en política turística	27
2.3. Instrumentos de política turística	31
2.3.1. Planificación territorial y planificación estratégica	31
2.4. Instrumentos para el fomento y el desarrollo	34
2.5. Impactos de la política turística	36
2.6. La financiación de los municipios turísticos	37
3. La gestión pública.....	40
3.1. Servicios públicos directos para el turismo	40
3.1.1. Los servicios de información turística	40
3.1.2. La promoción turística	42
3.2. Los servicios indirectos necesarios para el turismo	45
3.2.1. Los servicios de estudios: los observatorios	45
3.3. La coordinación pública y privada	46
3.3.1. Los organismos de gestión de los destinos	46
3.3.2. Los servicios públicos	47
3.3.3. La coordinación público-privada	50

1. La misión de la Administración pública

1.1. Modelos administrativos

Por el título de este apartado, se podría dar por supuesto que la Administración turística es un órgano de la Administración generalmente extendido a todos los países turísticos aunque se manifiesten según diferentes modelos; pero no siempre es así. Digamos, de entrada, que hay países donde el Gobierno no dispone de ningún organismo encargado específicamente de la gestión administrativa del turismo, pese a que ésta no es la práctica más frecuente.

Como se verá más adelante, en el segundo apartado dedicado a la política turística, existen diferentes corrientes inspiradoras de la Administración pública que han surgido a partir de modelos antiguos: el modelo francés, por un lado, y el modelo anglosajón por el otro, los cuales tienen filosofías bastante diferentes. Sin pretender detallar tales diferencias, cabe decir que lo que más distingue las corrientes surgidas a partir de estos dos modelos de Administración, es su visión en referencia al grado de intervención administrativa en todas las actividades del país. Genéricamente, se podría nombrar el modelo anglosajón y/o estadounidense, como más liberal, y el francés como más intervencionista.

Administraciones concurrentes

La puesta en marcha de organismos supranacionales, como por ejemplo la Unión Europea, que influyen en políticas y competencias de los estados, hace que los modelos iniciales de Administración evolucionen, cada vez más, hacia modelos orientados a la cesión de competencias a la Administración subsidiaria. No en vano, ésta es la más próxima al ciudadano, con respecto al control de determinadas actividades económicas con poco impacto general y la gestión de servicios públicos locales.

Además, en casos como la protección de los derechos de los consumidores, que dispone de directrices claras elaboradas por la Comisión Europea, las Administraciones sólo tienen que adecuar las normas estatales a estas directrices, con afectación a todas aquellas actividades económicas donde los derechos del consumidor necesitan un especial cuidado.

A resultas de lo que hemos dicho hasta ahora, cada vez son más las Administraciones estatales que transfieren parte de las competencias de turismo a los Gobiernos regionales (autonómicos, en el caso de España) o, incluso, a los Gobiernos locales (Gobiernos comarcales, mancomunidades, etcétera), quedándose las competencias de carácter más general.

En concreto, en el Estado español, la Constitución se encarga de enumerar, en su artículo 148, las competencias que el Estado puede transferir a las comunidades autónomas, entre las que encontramos la promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial (art. 148.1.18).

Dentro del modelo anglosajón, hay países que han renunciado a legislar específicamente un sector como el turismo, dejando su control en manos de las normas protectoras de los derechos del consumidor, de las sanitarias o de seguridad, a la hora de garantizar el funcionamiento normalizado de la actividad turística. Las especiales características del turismo en cada país hacen que sea difícil escoger un modelo ideal de Administración turística, y tampoco es el objetivo de este curso definirlo. Por este motivo, sólo se quiere que el alumno reflexione y tome conciencia de este hecho, dado que la Administración toma parte, mediante diferentes ámbitos, en el desarrollo y mantenimiento de la actividad turística en un destino.

1.1.1. Iniciar la Administración turística

La puesta en marcha de un destino turístico requiere, por parte de la Administración pública a menudo, la creación de un organismo específico encargado del estudio de las oportunidades y del potencial del país, a partir de sus recursos naturales, culturales, financieros y humanos. Después, hará falta que este organismo impulse las inversiones públicas y privadas, tanto en equipamientos turísticos necesarios para el funcionamiento de la actividad turística, como en los servicios sanitarios, de transporte, etcétera. De acuerdo con un plan estratégico previo, tendrá que incluir el diseño de un marco legal en el cual se ordene la actividad turística. Finalmente, para poder empezar la actividad, habrá de contactar con los posibles mercados y fomentar la venida de turistas que, por mediación de sus reservas, garanticen la viabilidad económica de las inversiones hechas en el destino. Todo ello dentro de un marco de desarrollo sostenible.

Es posible que se dé el caso de que la normativa que regula la actividad no se elabore de manera específica sólo para el turismo; por lo tanto, podría ser redactada por otros organismos de la Administración, como los encargados de la sanidad pública, de la seguridad y de los derechos del consumidor. En cambio, el resto de actividades sí necesitan un órgano específicamente encargado de la planificación, del fomento y de la promoción turística del país.

Así pues, tenemos una serie de funciones y tareas de la Administración turística a caballo entre la planificación, la ordenación (si se requiere), el fomento y la promoción, que estudiaremos dentro de este apartado de la asignatura mientras que, en el apartado "La gestión pública", veremos más en detalle las funciones de gestión del turismo.

1.1.2. Órganos de política turística

La figura de la Administración encargada de la gestión pública del turismo puede tener diferentes formas o figuras jurídicas:

- 1) Puede ser que tenga un rango superior con peso dentro del Gobierno y, por lo tanto, con capacidad de incidir en las decisiones gubernamentales en otros ámbitos que no sean exclusivos del turismo. En este sentido, la existencia de un **ministerio o una consejería** dedicados sólo al turismo es más frecuente en países o regiones donde el turismo tiene una función preeminente en la economía.
- 2) Otra forma de la Administración turística muy extendida es la de **los órganos propios de la Administración** que forman parte de un ministerio o una consejería, pero que no se sientan a la mesa del consejo de ministros del Gobierno, por lo que tienen que encajar su política dentro de la de un ministerio o un departamento del cual dependen.
Normalmente, estos órganos son unidades que tienen menos poder de iniciativa, por ejemplo secretarías generales o direcciones generales, ya que sus propuestas en ámbitos como el control y el fomento o la planificación las tiene que someter a los responsables de la consejería; además, su limitación de decisión no les permite actuaciones muy transversales directamente con otras consejerías. En los ministerios o consejerías de turismo, también hay estructuras de unidades inferiores como las del segundo grupo, pero precisamente como unidades administrativas para la propuesta y la ejecución de la política turística y no como órganos de decisión.
- 3) Por último, hay una figura organizativa que cada vez se impone más, bien como organismo único, bien integrado con alguna de las dos anteriores, que recibe el nombre de **instituto, agencia, consorcio o patronato de turismo**, según la manera en que esté constituido dicho organismo y según los miembros que lo formen. La finalidad de los Gobiernos a la hora de crear estos organismos es:
 - disponer de una capacidad de actuación más flexible y ágil,
 - dejar que participe capital privado en la financiación del organismo.

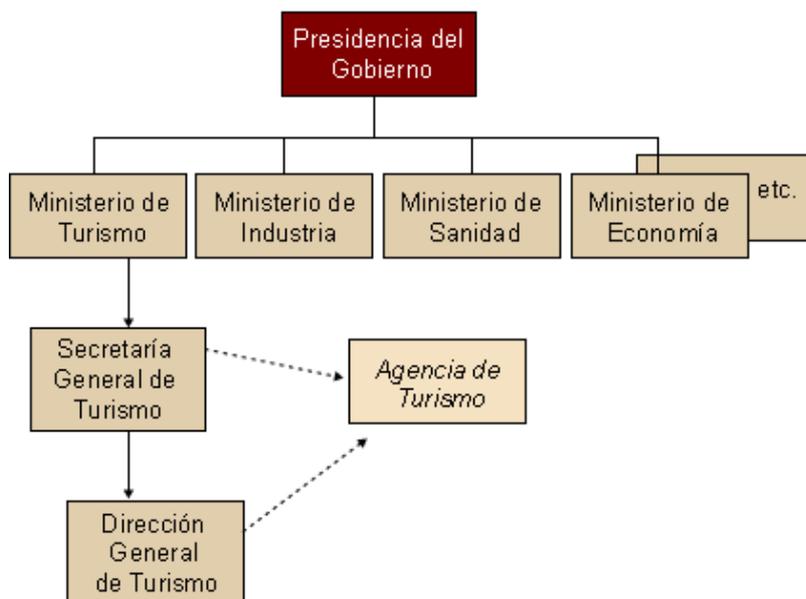


Figura 1. Estructura de los órganos de política turística

Por las características jurídicas de este tercer grupo, estos organismos no pueden asumir como propias las competencias administrativas más que por cesión o delegación de la Administración pública, y sólo en aquellos ámbitos en que no se trate de actuaciones sancionadoras, que pueden llevar a cabo únicamente los órganos de la Administración pública. Así, pueden inspeccionar y auditar por encargo o delegación de la Administración, pero no fijar multas ni sanciones, restringiéndose a comunicar a la Administración el incumplimiento de la norma cuando lo detecten. De todos modos, estos organismos se dedican principalmente al fomento, a la promoción y a dar servicios al sector, a los intermediarios y al turista final, siendo ésta última, una de las vías de obtención de ingresos de financiación que más se está imponiendo.

Las tendencias más recientes van en esta segunda dirección, es decir, que la Administración pura deja paso a organismos de cariz mixto para que se encarguen de tareas de fomento, planificación o promoción del turismo.

1.2. Ordenación. Tipos y ámbitos de actuación

Del mismo modo que se tiende hacia la creación de institutos encargados del desarrollo y la promoción turística, también en muchos destinos, el Gobierno ha decidido crear leyes marco que regulen y ordenen la actividad turística.

1.2.1. Las Leyes Generales de Turismo

Tal como explica Ángel Fernández Ortega (2005), dado que el turismo es un sector amplio y heterogéneo pero con una propia sustantividad, las comunidades autónomas han procurado dotarse de una gran ley que regule de forma global todo lo relativo a las empresas y las actividades turísticas. Se trata de las llamadas "Leyes de Turismo". En este sentido, la ordenación turística se esta-

blece por medio de dichas leyes, que son un marco dentro del cual se pueden reconocer cada uno de los actores que participan o intervienen en la actividad turística, así como sus actividades, funciones y competencias.

Estas leyes, que pueden recibir el nombre de Ley de Turismo, Ley de Ordenación del Turismo o Ley General de Turismo, incluyen en su ordenación los siguientes aspectos dentro de su ámbito territorial:

- Los derechos y los deberes, tanto de los turistas como de los proveedores de los servicios turísticos.
- El alojamiento y las diferentes modalidades de alojamiento.
- La restauración y todos aquellos establecimientos que se dedican a servir comidas y bebidas.
- La intermediación, que incluye las agencias de viaje, las centrales de reserva y cualquier empresa que se dedique a la intermediación de los servicios turísticos.
- Los servicios y actividades de la información turística.
- Las profesiones turísticas.

Las Leyes de Turismo establecen, además, el marco para el fomento, la planificación o la promoción turística, fijando los instrumentos necesarios para llevar a término estas acciones. Asimismo, últimamente las Leyes de Turismo han incorporado también instrucciones para la racionalización de los recursos, en pos del respeto del medio ambiente y de un desarrollo sostenible de la actividad turística.

Con respecto a las Administraciones turísticas del territorio, autonómicas y locales, las Leyes de Turismo enumeran y describen las competencias de cada una de sus obligaciones.

Aun así, resulta más corriente que la ley, que es una norma que tiene que ser aprobada por el Parlamento, establezca las características de cada uno de los actores que hemos citado, fijando sus rasgos principales, y deje la ordenación detallada de su actividad al Gobierno para que lo haga con normas de rango inferior, ya que la actividad de las empresas puede variar con el tiempo; y es que la adecuación normativa a estos cambios es más fácil si se hace con normas que no tienen que seguir un trámite parlamentario tan largo como una ley.

1.2.2. El Estatuto ordenador de las empresas turísticas de los 60

Dado que el turismo de masas en los destinos de sol y playa no empezó hasta pasada la Segunda Guerra Mundial, en España no fue hasta 1965 que se comenzó a ordenar la actividad turística en un sentido moderno de la normativa. Se hizo mediante el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas, aprobado con el Decreto 231/1965, de 14 de enero de aquel año.

Esta norma constituyó una herramienta esencial en el gran crecimiento del turismo en España en las décadas de los sesenta y de los setenta e intervenía en dos ámbitos muy concretos: las empresas turísticas privadas y las actividades turísticas privadas. Las competencias que la norma regulaba eran, entre otras, la creación y el funcionamiento de las empresas, la apertura y el cierre de los establecimientos de las empresas turísticas, la clasificación y tipología de las empresas, la inspección y la vigilancia de los establecimientos, el control de los precios, las medidas de fomento y de protección, las reclamaciones y los recursos.

Posteriormente, este estatuto se desarrolló con reglamentos que trataban de regular varios sectores de la actividad turística. Tanto el Estatuto como estos reglamentos ya no están vigentes hoy dado que, en España, como hemos dicho antes, son las comunidades autónomas las que tienen competencias de ordenación turística dentro de su territorio, y que éstas han desarrollado su propia normativa.

1.2.3. Regulación de la actividad turística

Por lo que se refiere a los textos normativos de rango inferior encargados de fijar el detalle de la ordenación de la actividad turística, se suelen hacer en los siguientes ámbitos:

- 1) Características y requisitos necesarios que han de tener los establecimientos turísticos (alojamiento, restaurantes), los equipamientos turísticos (parques temáticos, parques acuáticos, puertos deportivos, estaciones de esquí) y servicios turísticos (deportes de aventura, servicio de guía) y su clasificación.
- 2) Características y requisitos necesarios para ejercer como empresa turística (agencia de viajes, hotel, camping, alojamiento rural, empresa de explotación de apartamentos, empresa de deportes de aventura) o como profesional del turismo (guía turístico, director de hotel, cocinero).
- 3) Normas de funcionamiento de la actividad de intermediación, de acuerdo con las directivas europeas, leyes de protección del consumidor y de la Ley de Turismo.

- 4) Régimen de precios, de reservas y servicios complementarios de los establecimientos turísticos.
- 5) Régimen sancionador por infracciones administrativas con el objetivo de mejorar la identificación de las conductas infractoras y determinar las sanciones que corresponden.

En un sentido genérico, la normativa turística sería un conjunto de normas que pretenden, por un lado, regular las empresas y las actividades que inciden directamente en el sector turístico, y por el otro, fomentar y controlar estas empresas y las actividades (ángel Fernández Ortega, 2005). Esta normativa, pues, resulta esencial para la gestión pública del turismo a la hora de poner en marcha este sector en un país o comunidad autónoma.

Otros ámbitos de intervención

Sin embargo, esta normativa turística no sería suficiente para ordenar toda la actividad que se desarrolla en torno al turismo y que tiene una importancia primordial también por el buen funcionamiento del mismo. Por eso, hay **otros ámbitos de intervención** relacionados con el turismo que necesitan una normativa y una planificación específica en los siguientes ámbitos:

- Seguridad
- Sanidad y e higiene en los servicios
- Transporte público y privado de pasajeros
- Espectáculos y equipamientos
- Medio ambiente y paisaje
- Equipamientos y infraestructuras públicas
- Inmigración y control de fronteras
- Ordenación territorial
- Política monetaria
- Política económica y fiscal

De todo ello se deduce la relevante función que tienen los Gobiernos en el desarrollo de un sector tan transversal en el territorio como el turismo. El impacto de esta actividad en un país es muy grande, y parece injustificable que ningún Gobierno deje sus funciones en manos de organizaciones privadas.

1.3. Fomento de la actividad turística

Una de las competencias fundamentales de los Gobiernos es la del fomento de la actividad turística. Esta competencia consiste en la provisión de medidas que apoyen el desarrollo de este sector, bien por medio de una normativa que facilite la creación de las empresas y regule su actividad, bien mediante inversiones directas en servicios y equipamientos públicos que permitan el desarrollo y funcionamiento del sector turístico, bien por mediación de líneas de

subvención a la creación y/o modernización de los establecimientos turísticos, de la formación de los profesionales, o a través de acciones de promoción del turismo en el destino en los mercados de origen del turista.

1.3.1. Inversión pública en servicios, equipamientos e infraestructuras

En la mayoría de destinos nuevos, el primer problema que hay que afrontar es la necesidad de dotarlos de equipamientos básicos para el transporte (aeropuertos y otros terminales de transporte público, redes de ferrocarril y redes viarias en las zonas turísticas, etcétera) y también de equipamientos para el saneamiento de las aguas residuales y de las playas, y para el mantenimiento de los espacios naturales, etc.

A la vez que se crean estos equipamientos, hace falta dotar a los destinos turísticos de servicios básicos de transporte (líneas de ferrocarril, de transporte por carretera), servicios básicos de sanidad y de protección civil, servicios de bomberos, servicios de seguridad ciudadana, servicios de información turística, servicios de protección al consumidor, etcétera.

Esta función de la Administración turística, que a veces es asumida parcialmente por los organismos privados, resulta esencial para el desarrollo económico del destino y el crecimiento de su oferta y demanda turística.

Los principios que tienen que regir estas inversiones han de ser los de la sostenibilidad, la protección del medio ambiente y el cumplimiento de un plan estratégico de turismo de la zona.

Inversiones en recursos y patrimonio natural y cultural

Los recursos más apreciados por el turista acostumbran a ser los recursos naturales y culturales, que intervienen en la oferta de manera diferenciadora entre los destinos, a la vez que actúan de elementos identificadores.

Las inversiones en la preservación del patrimonio natural y la definición de medidas de protección de este patrimonio, no sólo suponen un beneficio para el turista, que podrá visitarlo y disfrutar de la experiencia con condiciones dignas de respeto al medio, sino que lo hará dentro de unos parámetros de calidad, los cuales garantizarán la sostenibilidad de esta actividad.

En este apartado, los destinos turísticos de costa han de considerar que la preservación del litoral es todavía una asignatura pendiente para la mayoría de destinos maduros del Mediterráneo. Y es que los turistas empiezan a valorar cada vez más aquellos destinos donde el deterioro del litoral aún no se ha dado.

Tenemos algún ejemplo de ello, en la creciente demanda de vacaciones en destinos emergentes y aún bien conservados, respecto de destinos maduros como las Baleares, la Costa Brava y la Costa de Liguria. Nos estamos refiriendo a los destinos de costa en Turquía y Croacia.

Con referencia al patrimonio cultural, tangible e intangible o inmaterial, la Administración tiene, ante todo, una obligación con su preservación, es decir, con la garantía de que su explotación turística no suponga ningún daño a su integridad o ninguna degradación de su realidad. Hay monumentos, edificios u obras de arte que hay que proteger de los agentes modernos nocivos para el medio ambiente (gases de los automóviles, *smoog*, etcétera), de los cambios térmicos o climáticos bruscos (por el mal acondicionamiento de los edificios o por estar en la intemperie y en lugares poco protegidos) o de la erosión que pueda provocar el exceso de carga de visitantes.

En relación con el patrimonio intangible, como las manifestaciones de la lengua y la cultura autóctona, las costumbres y las tradiciones, o las fiestas locales y representaciones litúrgicas, a menudo existe una voluntad de esquematizar su presentación, llenándolas de tópicos para hacerlas más accesibles a la comprensión del turista que quiera conocerlas de manera superficial. Estas tendencias pueden suponer a menudo la desnaturalización de este patrimonio y su banalización, y afectar a elementos identificadores que acaban convirtiéndose en simples iconos turísticos basados en tópicos y clichés mal entendidos.

Un ejemplo de ello podría ser la asociación que el turista hace del flamenco como folclore propio de todas las comunidades españolas. Dicha asociación representa un icono publicitario que la Administración turística española ha vendido de manera reiterada desde la llegada del turismo de masas, y si bien el flamenco es una gran fuente de ingresos que no hay que eliminar, debería ir acompañada de una explicación de otras expresiones tradicionales de los diferentes lugares de España.

Ayudas a la creación de producto

Hay quien piensa que, en un sector que funciona con normalidad y crece cada año, no son necesarias las ayudas de la Administración para la creación y mejora de los productos. Quizás eso valga para muchos sectores económicos donde el ritmo laboral es más estable que en el turismo y donde su actividad tiene un menor impacto en otros sectores económicos de su entorno.

La aparición de nuevas tendencias en el mercado obliga a menudo a replantear la oferta de un destino que ha costado muchos esfuerzos e inversiones en equipamientos e infraestructuras, y mucha formación de sus profesionales para consolidarla. El mantenimiento de esta actividad turística que es el turismo

supone una garantía del mantenimiento de otras industrias, como la alimentaria, el comercio, la industria del regalo, etcétera, que dependen en buena parte del turismo en los destinos.

La contratación de la oferta, además, ocurre a veces lejos del destino y bastante antes de su consumo (aunque este hábito está cambiando), lo cual provoca que el ciclo de consolidación de la oferta sea en ocasiones más largo y esté más sometido a riesgos. Cualquier cambio en la producción y comercialización de servicios y/o productos turísticos supone un riesgo que la estructura de empresas turísticas, mayoritariamente de dimensión pequeña y media, no siempre puede asumir.

La Administración, dentro de su función de planificación, tiene que velar para que el sector privado siga siendo competitivo, ya que eso determina también la competitividad del destino en general. Cuando la Administración turística detecta una nueva tendencia del mercado, gracias a su visión global del destino puede entender la oportunidad que representa la creación de nuevo producto que aproveche esta nueva tendencia.

Para minimizar el riesgo de las empresas turísticas, y estimular la creación del nuevo producto o la mejora de la oferta, que responda a las nuevas tendencias de la demanda, la Administración dispone de un instrumento eficaz, como son las ayudas, que tienen un efecto positivo al incentivar la economía, efectos que muchas veces vuelven a la Administración mediante nuevos ingresos en concepto de más impuestos.

En el Estado español, ya hace unos cuantos años que existen unas líneas de ayuda que, gestionadas desde la Administración del Estado con la participación y cooperación de los Gobiernos autonómicos, están incentivando la excelencia en las prácticas empresariales, en la producción de los servicios y en la gestión de los destinos, así como en la implantación de estándares de calidad en los procesos de las empresas y las organizaciones turísticas. Se trata de diferentes fórmulas que ofrece la Secretaría General de Turismo y su Instituto Turespaña.

1.3.2. Promoción y comunicación

La promoción de productos de gran consumo es una actividad que todos entendemos como exclusiva del sector privado. De esta manera, nos extrañaría saber que la Administración se dedicara a hacer campañas de venta de productos como el yogur o el desodorante a través de los medios de comunicación. Aun así, a veces, cuando determinados subsectores están amenazados por una bajada drástica del consumo, sobre todo debido a la desinformación y la confusión, o a cambios inadecuados para la salud o de hábitos del consumidor,

Bibliografía

La web del Instituto Turespaña se pueden consultar en <http://www.ictes.es/ictes/representacion.htm>

los Gobiernos acostumbran a hacer campañas de promoción de productos de gran consumo, como ha pasado con el pescado, con el plátano y otras frutas, o con la carne de buey y la de aves de corral.

El motivo de estas actividades ha sido la defensa del interés general, es decir, la preservación de unos subsectores económicos muy frágiles cuya existencia podría verse amenazada por la caída repentina y agresiva de las ventas, y que en cambio supondrían la pérdida de la ocupación y los ingresos de colectivos y comunidades importantes en el país.

Ayudas a la promoción

Este sería el motivo por el cual la Administración turística asume en todos los destinos la función principal de la promoción turística. Esta promoción, sin embargo, no se hace por un servicio en concreto, sino para todo el destino. La promoción de servicios estrella o de servicios destacados se realiza cuando hay una voluntad de aprovechar la buena imagen de una marca, como puede ser el caso de la compañía aérea Iberia cuando se asocia mediante la publicidad a la imagen del destino.

Las técnicas que se utilizan en la promoción turística son las mismas para el sector privado que para el público, aunque en determinados medios, como las ferias, los *workshops* y los viajes de familiarización, la Administración turística trabaja para los destinos, si bien en colaboración con el sector privado.

No obstante, los destinos más pequeños en un país o en una comunidad autónoma necesitan a menudo un impulso para empezar su actividad de promoción. En este caso, la Administración turística nacional puede abrir líneas de ayuda a los destinos locales para la promoción, subvencionando publicaciones turísticas o ayudando en los gastos de asistencia a ferias o de organización de *workshops* o viajes de familiarización.

En destinos maduros, es más extraño que la Administración turística subvencione la promoción a las empresas, aunque a menudo se les puede facilitar material de promoción del destino de forma gratuita para sus acciones privadas de promoción en los mercados.

Organismos gestores de la promoción

Vale la pena conocer las acciones que llevan a cabo los diferentes institutos de promoción turística de los grandes destinos turísticos en el extranjero, y más concretamente, la de Turespaña o de los entes de promoción de otros países europeos. Eso lo veremos, sin embargo, en el apartado III de esta asignatura.

Estos organismos responsables de la promoción turística nacieron primero como instrumentos de la Administración turística en esta tarea de promoción, recibiendo una figura jurídica que facilitara la gestión de la promoción turística de manera ágil y en concordancia con las prácticas del mercado de la promoción.

Con todo, tales organismos fueron incorporando nuevas competencias que iban más allá de la promoción, como el fomento, la planificación, la creación de nuevo producto y la dinamización de la oferta, el estudio y análisis del sector y de su mercado, entre otros. Por eso, pasaron a ser denominados de forma genérica como DMO (*destination management organizations*) o, en español, OGD (organizaciones gestoras del destino).

En el ámbito estricto de la promoción y del marketing, estos organismos han hecho a menudo funciones de coordinación con otros organismos de promoción de los destinos de ámbito local, ayudando al posicionamiento del destino principal (en el caso de España) y de los de ámbito autonómico, provincial o local en los mercados preferentes para cada uno de ellos. También han llevado a cabo campañas de imagen a través de los medios de comunicación o acciones de patrocinio de acontecimientos internacionales y de prestigio. Siempre, claro está, de manera coordinada con los OGD locales o provinciales o con los subsectores empresariales (turismo rural, clubes de golf, estaciones de esquí, etcétera) del país.

1.4. Ámbitos competenciales de la Administración

El ámbito competencial es el marco en que las Administraciones pueden intervenir, el cual determina también su capacidad política. Para ejercer sus competencias, los Gobiernos, sin embargo, necesitan recursos financieros y marcos legales que garanticen su eficacia y viabilidad.

Los recursos financieros se pueden obtener mediante impuestos, que es la forma más conocida de financiación de las Administraciones, pero también por medio de créditos financieros, de emisión de deuda pública, del cobro de sanciones económicas o del cobro por la prestación de determinados servicios. Resulta interesante reseñar que el cobro de impuestos específicamente turísticos no ha sido una práctica muy extendida (con excepción de casos contados, por ejemplo Francia y Alemania), aunque los destinos maduros de costa se están planteando, cada vez más, la creación de una tasa turística que permita a la Administración turística la obtención de recursos financieros directamente del turista, y no por mediación de los presupuestos de las Administraciones o del cobro de servicios.

Por otra parte, es necesario que haya un marco normativo que dé cobertura legal a las actuaciones de las Administraciones. Los cambios en la distribución de competencias que han experimentado la mayoría de países, a raíz de los efectos de una economía globalizada, han llevado a que haya organismos su-

praestatales (como la Unión Europea) encargados de dar a los estados miembros unas directrices para coordinar y homogeneizar aquellos ámbitos que tienen una afectación más allá de las fronteras de cada estado.

El turismo, por sí mismo, es una actividad económica en la que el cliente acostumbra a desplazarse más allá de las fronteras de su país; por lo tanto, necesita regulaciones internacionales que garanticen la protección de los derechos del consumidor y la libre competencia de las empresas, a la vez que velen por una sostenibilidad del entorno, de la actividad económica, del equilibrio social y cultural de la zona.

Es importante conocer, pues, cuáles son los organismos responsables de la política turística y de otros ámbitos que puedan afectar al turismo. En este capítulo de la presente asignatura, trataremos de aclarar y de reflexionar sobre quién y cómo ejercen sus competencias políticas y de gestión pública sobre el turismo.

1.4.1. La Unión Europea

Aunque no es algo siempre aceptado de buena gana por todo el mundo, el hecho es que la Unión Europea ha tomado bastantes competencias al Estado, pero también a las comunidades autónomas, que han pasado a depender de las decisiones del Consejo, de la política de la Comisión Europea, o incluso de las resoluciones del Parlamento Europeo.

Los ámbitos de actuación de la Comisión Europea, que es el órgano que hace funciones de Gobierno en la UE, se describen en la tabla que aparece a continuación:

Tabla 1. Ámbitos de actuación de la Comisión Europea

Interviene en la regulación	No interviene en la regulación	Aportación de fondos
1) Agricultura 2) Competencia 3) Consumidores 4) Aduanas 5) Asuntos económicos y monetarios 6) Medio ambiente 7) Comercio exterior 8) Pesca 9) Protección alimentaria 10) Transporte	1) Cultura 2) Desarrollo 3) Educación, formación y juventud 4) Trabajo y política social 5) Empresa 6) Sociedad de la información 7) Política de las regiones 8) Investigación e innovación	1) Audiovisual y medios de comunicación 2) Presupuesto 3) Energía 4) Ampliación 5) Relaciones exteriores 6) Política exterior y seguridad 7) Fraude 8) Derechos humanos 9) Ayuda humanitaria 10) Asuntos institucionales 11) Mercado interno 12) Justicia, libertad y seguridad 13) Salud pública 14) Fiscalidad

Como se puede ver, no aparece el turismo como un ámbito independiente. De hecho, a pesar de que existe una Dirección General de Turismo europea, la Comisión Europea no interviene en la regulación específica de este sector. Sólo lo ha hecho en aquello que afecta a la protección de los derechos del consumidor. De hecho, como se puede observar en tabla anterior, hay once

ámbitos en que la comisión marca las directrices claras a los Gobiernos de los estados miembros y a los de las regiones al respecto de cómo tienen que desarrollar la normativa por medio de normas internas de regulación de estos ámbitos. En la segunda columna, se pueden ver las competencias de la UE en las cuales la influencia de la Unión Europea es grande, ya que aportan gran cantidad de dinero de los fondos de ayuda, aun sin intervenir en su regulación.

De las diez competencias que podríamos considerar principales, todas menos una (pesca) tienen una relación con el turismo:

- **Agricultura:** la política agrícola ha condicionado mucho el desarrollo rural a la Unión Europea, el cual ha sido un impulsor firme en la creación y el crecimiento del turismo rural.
- **Competencia y consumidores:** son dos ámbitos que afectan muy directamente a cualquier actividad económica. La regulación del mercado por medio de políticas de control de la competencia, y la garantía de los derechos de los consumidores, sobre todo en el sector servicios, y, en el caso del turismo, en el de los viajes organizados, han establecido marcos de acción claros y definidos para las empresas turísticas.
- **Asuntos económicos y monetarios:** aunque la política monetaria del Banco Central Europeo es un órgano independiente, las decisiones de la Comisión han condicionado bastante el turismo, que es una actividad basada en el movimiento de las personas, dentro de la Unión, pero también por medio de las fronteras de la Unión. En el caso del Mediterráneo, el valor del euro ha sido una desventaja para los destinos europeos del Mediterráneo respecto de los de países que no pertenecían a la UE, o respecto a destinos de sol y playa lejanos.
- **Medio ambiente:** la política de medio ambiente europea, y especialmente la vigilancia del impacto medioambiental de las obras públicas y de los planes de ordenación del territorio, han sido un elemento que ha ayudado a no deteriorar todavía más el entorno en los destinos maduros, sobre todo los de la costa. La Unión Europea ha sido pionera en política medioambiental, sobre todo gracias a la influencia de culturas del centro y del norte de Europa, tradicionalmente más sensibles en este ámbito, las cuales han acabado imponiéndose también a los estados del sur.
- **Comercio exterior y aduanas:** la desregulación de políticas proteccionistas y los efectos de la globalización han sido importantes impulsores del crecimiento de la movilidad de personas, lo que ha afectado al crecimiento turístico de manera considerable.
- **Protección alimentaria:** la normalización de los estándares de calidad alimentaria ha influido también en la mejora de la calidad en los servicios

de restauración, así como también en una mejor garantía sanitaria para el turista.

- **Transporte:** las dimensiones reducidas de la Unión Europea y el creciente tráfico de ciudadanos por las fronteras internas entre los estados miembros, son una ventaja para el turismo en Europa, que es la primera región turística del mundo. La ordenación del transporte europeo ha sido fundamental para ayudar a la mejora de la movilidad dentro de Europa, lo que ha beneficiado, evidentemente, al turismo.

En los otros ocho ámbitos, a los que la UE aporta gran cantidad de fondos para el desarrollo (cultura, desarrollo, educación, trabajo y política social, empresa, sociedad de la información, política de las regiones e innovación), estas aportaciones y otras acciones de fomento han influido de manera importante en:

- la mejora de la calidad turística (empresa, educación, trabajo, sociedad de la información, innovación),
- la creación de nuevo producto (cultura, desarrollo, educación, política de las regiones, innovación),
- la mejora de la información y de la comercialización (educación, empresa, sociedad de la información, innovación),
- etcétera.

Bibliografía

En la página de información de la Unión Europea se puede encontrar un informe periódico de las medidas tomadas por la Comisión que afectan al turismo.

1.4.2. Los estados

Mientras en Europa se ha dado la cesión de competencias de turismo a las regiones, fuera del continente también las Administraciones regionales suelen ser las responsables del desarrollo turístico. En cualquier caso, en la mayoría de países las Administraciones estatales continúan asumiendo la promoción turística internacional del país.

En España, el organismo encargado de la promoción turística es Turespaña, que está integrado, ahora, dentro de la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

A pesar de ser un instituto que depende de la Administración del Estado, Turespaña tiene que seguir una estrategia de promoción que respete las directrices acordadas en la Mesa de Directores Generales de Turismo de cada una de las diecisiete comunidades autónomas, la cual se convoca periódicamente para coordinar las políticas autonómicas y estatales sobre turismo.

Ved también

En el apartado "La gestión pública" se estudian las características del instituto Turespaña, responsable de la promoción turística de España en el extranjero.

1.4.3. Los Gobiernos regionales

En la descentralización administrativa que han experimentado muchos países de la Unión Europea durante las tres últimas décadas, cabe decir que la aparición del Estado de las autonomías en España, en la segunda mitad de los años setenta, constituyó un factor decisivo. Fue un modelo inspirado, en parte, en el sistema de organización del estado de los **Lands** alemanes, surgido después de la Segunda Guerra Mundial. En el Estado español, la descentralización se concibió, primero, como una manera de reconocer la especificidad de los territorios con cultura propia, cediéndoles un grado de autonomía de Gobierno respecto del Estado. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha convertido en un sistema de descentralización homogéneo en todo el territorio, incluso en aquellas antiguas regiones que nunca antes habían reivindicado la autonomía, como sí lo habían hecho Cataluña, el País Vasco y Galicia en épocas de la Segunda República.

Después de España, Francia e Italia descentralizaron (aunque con diferente intensidad) su modelo de organización administrativa, cediendo parte de las competencias del Estado a las regiones. En el caso de Italia, había tres regiones autonómicas ya antes de que se crearan las del Estado español, aunque la verdadera descentralización para todas las regiones no se hizo hasta finales de los años noventa. Uno de los últimos grandes países de la Unión Europea en reorganizar sus competencias administrativas fue el Reino Unido.

En todos estos países, una de las competencias que primero se ha transferido a las Administraciones regionales ha sido la de la política turística, concretamente la regulación de las empresas, el fomento y la promoción de la oferta turística del destino.

En España, la Constitución en general y los Estatutos en concreto fijan las competencias cedidas por el Estado a cada comunidad autónoma, las cuales pueden ser de tres tipos: exclusivas, compartidas o delegadas.

Turismo es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, aunque en el ámbito de la promoción turística en el extranjero surgieron diferencias en los años ochenta respecto a la legalidad de que dicha promoción la pudiesen realizar las comunidades autónomas. Dicho conflicto se acabó resolviendo con la creación, a mediados de los ochenta, de los primeros organis-

mos de promoción turística de las comunidades autónomas, que funcionaban como institutos autónomos y que podían hacer promoción en el extranjero de sus destinos turísticos.

1.4.4. La Administración local

En el turismo, la Administración más próxima es, lógicamente, la Administración local. En este sentido, la subsidiariedad, que es un principio basado en dar la máxima capacidad de gestión a la Administración más próxima al ciudadano, se justifica especialmente en el caso del turismo, ya que tanto para la planificación como para el desarrollo sostenible quien mejor puede defender los intereses de los destinos es la Administración local. Otra cosa es que, dentro de las políticas de planificación y regulación del sector, convenga hacer una política de ámbito más amplio o de mayor alcance que el de la demarcación municipal, en concreto de ámbito comarcal o regional.

Las empresas turísticas dan su servicio en un territorio, en un espacio físico, en el que para ejercer su actividad necesitan, en primer lugar, la autorización de la Administración local. Por su parte, el turista ve la oficina de turismo local como el punto de contacto con la Administración del destino, donde puede obtener información, aclarar sus dudas, resolver problemas y poner reclamaciones.

Las políticas de la Administración local intervienen más en el detalle, de forma más próxima de cara a los empresarios y ciudadanos, de modo que, en buena parte, los ayuntamientos son los responsables de la gestión turística del destino local. Su intervención es menor en el ámbito regulador de los servicios, pero en cambio tiene una mayor participación en los diferentes ámbitos que se enumeran a continuación:

- ordenación del tejido urbano y del territorio,
- control de la construcción y de los equipamientos,
- saneamiento,
- seguridad,
- viabilidad y comunicaciones dentro del municipio,
- señalización e información turística,
- promoción del destino local, y
- dinamización y mejora de la calidad de la oferta turística del destino.

El principal problema al que se tiene que enfrentar la Administración local es la limitación presupuestaria dada por la limitada capacidad impositiva que tienen los ayuntamientos. En este sentido, allí donde se aplica el impuesto turístico en Europa, a nivel local acostumbra a ser una tasa municipal que se carga al precio del alojamiento (normalmente con una cantidad fija por noche y persona) en concepto de financiación de los servicios que el ayuntamiento y la oficina de turismo ofrecen al turista. En España, aún no se ha cerrado el debate entre la conveniencia o no de un impuesto turístico, aunque algunas

experiencias, como la de la tasa ecológica aplicada en Baleares a los turistas con fines de sostenibilidad ambiental, supuso un gran enfrentamiento entre la Administración autonómica y el sector turístico.

En este capítulo, valdría la pena hacer una valoración comparativa de los diferentes ámbitos competenciales que la normativa da a cada Administración.

2. Política turística

La política turística no es más que una especialización o micropolítica que la Administración pública usa para establecer una serie de directrices de ordenación, planificación, promoción y regulación de la actividad turística.

2.1. Los principios de la política turística

Velasco (2004) define algunas de las líneas directrices de toda política turística:

- 1) Resulta preciso que recoja un conjunto de decisiones articuladas a partir de la idea común y coherente de qué es el turismo, más allá de decisiones puntuales dirigidas a subsectores específicos.
- 2) Resulta preciso que las decisiones se conviertan en acciones que se materialicen. Es decir, ha de existir voluntad política y consenso social para ejecutar acciones sobre las líneas maestras de la política turística para que ésta sea efectiva.
- 3) Resulta preciso también que este conjunto de acciones sea impulsado por un Gobierno en el ámbito territorial de su competencia. Eso no impide que haya diferentes órganos legítimos que establezcan políticas turísticas en diferentes escalas territoriales; en cualquier caso, en estos casos los esfuerzos de coordinación son necesarios.
- 4) Hay que determinar unos objetivos concretos que permitan avanzar en dos líneas:
 - a) para atraer los segmentos de turistas que mejor convengan al destino,
 - b) para garantizar que su estancia les resulte satisfactoria.

No sólo los Gobiernos pueden llevar a cabo política turística, sino que también el propio sector privado o las organizaciones no gubernamentales pueden estar implicados en ello. De hecho, una de las ventajas mayores de su participación es que son organismos más flexibles y capaces de adaptarse a los cambios del mercado de una manera más rápida que las estructuras mucho más burocratizadas de la Administración pública. Por otra parte, los diferentes grupos de interés influyen sobre las directrices de la política turística, ya sea tomando partido a favor del turismo u oponiéndose a él, o bien poniendo condiciones. Por ejemplo, es habitual que las asociaciones empresariales o las cámaras de comercio tengan actitudes en favor del turismo, esperando que la política turística establezca medidas para dinamizar las empresas de este sector. En cambio, en ocasiones existe la oposición de los grupos ambientalistas, preocupados por la incidencia del turismo sobre el medio natural de las organizaciones

culturales o étnicas que acusan al turismo de corromper la autenticidad de las culturas o del patrimonio, o incluso de los propios residentes locales que rechazan la proximidad del turismo como si de un efecto NIMBY (*not in my backyard*) se tratara.

2.1.1. Organización de las políticas turísticas

El principal organizador de las políticas turísticas en la mayoría de países es el Estado, ya sea en solitario o junto con otras Administraciones públicas, si la estructura de estado es descentralizada.

La intervención de los poderes públicos, en materia de turismo, está sujeta a la determinación de la Administración pública a la hora de plantear políticas de turismo y de definir qué órganos se convierten en los agentes que se encargan de llevarla a cabo. La decisión de establecer o no políticas de turismo es independiente del grado de especialización y del alcance del desarrollo turístico existente en un país o región. De hecho, otros factores sociales, económicos e ideológicos inciden sobre la posición que toma la Administración en relación con la intensidad que da a su política turística. En este sentido, hay países como Estados Unidos que optan por no vincular la política turística a la Administración pública, y otros, como Turquía o España, que implican mucho más a los poderes públicos en esta tarea.

La función que el Estado asume con el turismo varía según el sistema político, el grado de desarrollo económico general y del turismo en concreto, pero la cuestión de la mayor o menor intervención del sector público tiene como asunto de fondo el reto de conseguir mantener un equilibrio entre el principio de libertad de mercado y de empresa, y la preservación de las ventajas estructurales que aseguren la continuidad de la actividad en condiciones adecuadas. Es decir, se trata de dejar que la libre competencia actúe de manera justa y de que el Estado garantice las condiciones de normalidad del libre mercado (impedir las prácticas monopolistas, asesorar o incluso arbitrar en casos de litigio, hacer propuestas estratégicas de valor general, garantizar la seguridad, etcétera).

De manera general, el Estado suele intervenir en la actividad turística para:

- 1) contribuir en la reducción de sus impactos negativos e integrarlo como actividad que apoye el desarrollo sostenible de los destinos,
- 2) ampliar el nivel de bienestar de la sociedad en general, y
- 3) salvaguardar el interés general de una actividad que engloba multitud de agentes diferentes y que, a veces, tiene intereses divergentes.

Posicionamiento histórico de los estados

Las funciones que adopta el Estado en materia de política turística no son iguales en el tiempo, sino que evolucionan siguiendo el compás de los cambios que ocurren también en la propia actividad turística.

Si tomamos como referente los países europeos, una de las regiones más importantes en frecuentación turística en el mundo, encontramos diferentes etapas donde el Estado va desarrollando varias funciones. Normalmente, con el paso del tiempo unas no sustituyen a las otras, sino que se van acumulando e incorporando en el catálogo de funciones. Para simplificar, podemos distinguir entre una primera etapa de formación y desarrollo y otra de consolidación y madurez. En ambos momentos encontraremos intereses, implicación y objetivos diferentes por parte de los estados a la hora de seguir su política turística.

En el momento de descubrimiento y expansión inicial del turismo de masas (años cincuenta y sesenta en Europa), la directriz era básicamente la promoción con la finalidad de dar a conocer el destino y estimular la llegada de nuevos turistas. Por lo tanto, las acciones predominantes serían las campañas de promoción internacionales y apertura de oficinas de información en el extranjero. Los objetivos económicos que se persiguen son meramente desarrollistas, en parte porque en una primera fase de toma de contacto con el turismo se desconocen aún los impactos negativos de esta actividad, con lo que se quiere incrementar el volumen de divisas y equilibrar o mejorar la balanza de pagos. Desde el punto de vista político, se considera el turismo como un elemento de propaganda y cambio de imagen en el exterior (caso de la dictadura española), o como un instrumento reconocedor del derecho a la movilidad y al viaje y de su capacidad de colaborar en la relación pacífica entre los distintos pueblos.

La puesta en marcha de lugares turísticos nuevos presenta diferentes grados de intervención estatal (Violier, citado en Stock (coord.), 2003):

- la hostilidad manifiesta contra el turismo (casos de la Albania socialista, Argelia o China hasta 1987),
- el liberalismo que limita la intervención a la reglamentación de los viajes y del alojamiento y la política social (casos de Gran Bretaña o Alemania y en cierta medida España),
- el modelo mixto donde la intervención se extiende también a la ordenación del territorio (por ejemplo, Italia en la costa de Rímini),
- el intervencionismo basado en grandes operaciones de planificación controladas por el Estado (las "misiones" interministeriales francesas del Languedoc-Rosellón, Aquitania o Córcega),

- el estatismo, o el control total por parte del Estado desde la planificación territorial a la gestión de los establecimientos (casos de Rumania, Bulgaria y Túnez hasta 1975).

Aún en las fases iniciales, pero ya en un momento donde el turismo despunta como actividad económica, los estados plantean políticas de estímulo al crecimiento, sobre todo poniendo en marcha infraestructuras receptoras (aeropuertos, autopistas, etcétera) y de movilidad y accesibilidad en el interior del país, preparando los recursos naturales y patrimoniales nacionales para ser productos turísticos, y dando impulso a las iniciativas empresariales.

La creación de infraestructuras tiene su apogeo cuando el turismo crece y se convierte en una realidad económica, ya que es la manera de extender por todo el país una actividad centrada, en un inicio, en algunos lugares pioneros. Ante el éxito turístico, la política turística de los estados se reconvierte, y apuesta, por un lado, por la generación de un tejido empresarial capaz de ofrecer el producto turístico necesario y crear puestos de trabajo, dinamizar los sectores complementarios y promover acciones de efecto demostrativo; y por el otro, por la creación de infraestructuras y equipamientos que permitan la extensión del turismo por el territorio como herramienta de desarrollo.

En una segunda etapa (a partir de los años setenta), la consolidación del turismo y su asentamiento en la sociedad del bienestar y del ocio hacen cambiar rápidamente la óptica de la política turística. Ahora se trata de proteger a los turistas ante los fraudes y abusos en su estancia, así como de regular diferentes aspectos de la actividad turística (precios y tarifas, sistemas de clasificación del alojamiento, condiciones higiénicas y sanitarias, seguros, regulación de sectores como, por ejemplo, el caso de las agencias de viaje) y los destinos, especialmente aquellos que empiezan a resentirse de una frecuentación elevada. En este sentido, el énfasis ya no se pone sobre la capacidad de crecimiento (la cantidad), sino sobre el aumento del control sobre la actividad y la adaptación a las nuevas condiciones y mejora de los servicios ofrecidos (la calidad).

Desde los años ochenta y noventa hasta la actualidad, con la madurez del sector y las primeras señales de su declive, la política turística ha girado hacia la coordinación de iniciativas encaminadas a mejorar la competitividad y evitar la obsolescencia del sector. La competencia en precios presentada por parte de los nuevos países emergentes (Caribe, sureste asiático, Oriente Medio y el norte de África) ha desencadenado un interés por las políticas de reconversión empresarial, la modificación de los procesos de producción, la modernización técnica, la creación de nuevos productos y la formación especializada. La mejora del producto y de la calidad de los destinos y la cooperación entre actores son, actualmente, las tres líneas clave de actuación de la Administración pública.

Por otra parte, existe una tendencia general a reducir la función de los estados en la intervención económica de acuerdo con la tendencia hacia el liberalismo económico y la desregulación, que también acaba afectando a la política turística. El proceso de globalización consolida la liberalización económica y reduce el peso del Estado, el cual sólo tiene que limitarse a establecer las condiciones de juego adecuadas para que el sector privado desarrolle su actividad. Con el argumento de reducir el gasto público y agilizar el libre juego de mercado, se tiende a liberalizar servicios y actividades y a vender y privatizar empresas públicas. La globalización también influye sobre la integración de diferentes estados en organizaciones internacionales (la UE, por ejemplo), los cuales delegan, de forma consensuada, competencias en bloques supranacionales de influencia capaces de competir y posicionarse globalmente. Por otra parte, y en contraste con una primera fase (hasta los años setenta) de intervención estatal masiva y multiforme, se tiende a llevar a cabo actuaciones de partenariado con las colectividades territoriales y el sector privado.

2.1.2. Estructura de la Administración

La complejidad de la estructura de la Administración varía también según los países partiendo de tres parámetros esenciales:

- 1) El **carácter más o menos centralizado o federal**, el cual está relacionado con el número de niveles de la Administración existente y el reparto de las competencias entre los mencionados niveles. Por ejemplo, el modelo descentralizado británico ha dividido la British Tourism Authority en tres bloques autónomos (el English Tourism Board, el Scottish Tourism Board y el Wales Tourism Board). En cambio, en países en vías de desarrollo pero con interés por el turismo (Marruecos, Túnez o China), son las organizaciones centralizadas las que ceden competencias regionales a los ministerios de turismo.
- 2) El **contexto turístico**. En general, cuántos más turistas internacionales recibe un país, más antigua y compleja es la organización de la Administración turística, y más solapamientos y/o interferencias hay entre el entramado administrativo y los territorios turísticos.
- 3) La **cultura liberal o intervencionista** dominante influye sobre la importancia de las organizaciones de turismo.

2.2. Corrientes y tendencias en política turística

Por su carácter transversal, el organigrama de la Administración pública en turismo es complejo. No obstante, el presupuesto con que puede contar nos condiciona la capacidad de afrontar esta complejidad con más o menos recursos humanos, técnicos y financieros.

A menudo, nos encontramos con organigramas grandes pero con reducidos equipos de responsables, donde muchos técnicos reúnen dos o más funciones en la misma persona. También puede llegar a ser frecuente la subcontratación de determinadas tareas y servicios por parte de la Administración a empresas externas (servicio jurídico, estudios de mercado, planificación estratégica, etcétera), especialmente aquellas muy especializadas o que requieren un equipo de trabajo numeroso.

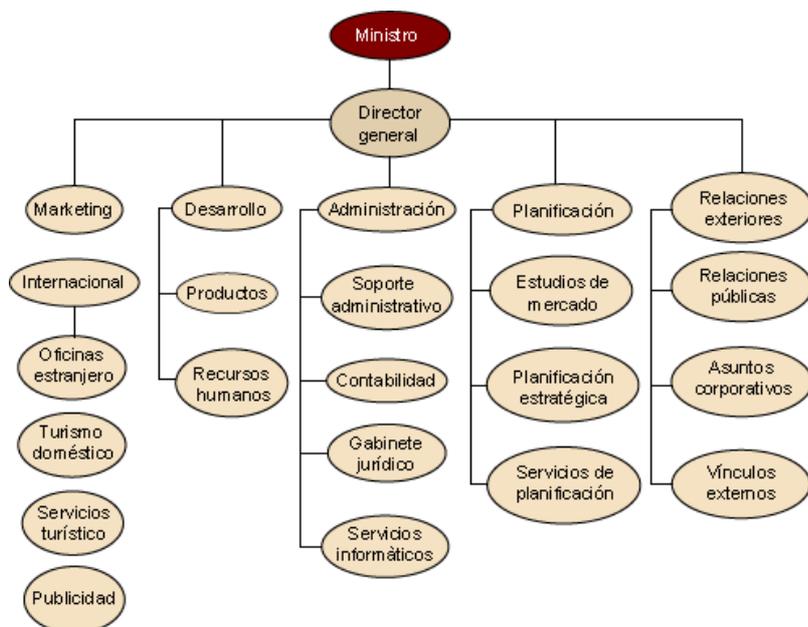


Figura 2. Organigrama de la estructura de una organización de turismo nacional

Las diferentes aproximaciones de la Administración pública en turismo explican la existencia de diferentes modelos de actuación. Básicamente, los estados actúan en materia de turismo en dos ámbitos:

- 1) La puesta en marcha de la actividad turística.
- 2) La gestión del turismo.

A pesar de las variantes que encontramos entre países, existen algunas **constantes** en la tarea de gestión del turismo:

- **Presencia del sector público**, incluso en los países que tienen más liberalizada esta función. Es el caso, por ejemplo, de la United States Travel and Tourism Association en Estados Unidos.
- **Reparto de competencias**. En ámbito nacional predomina la promoción internacional, con la ayuda de una red de oficinas de representación localizada en los principales países emisores, y el control de la reglamentación; a escala regional, las competencias básicas son el desarrollo y la promoción en el mercado nacional; en el área local, las competencias son fundamentalmente de acogimiento y de información al público.

Dos casos nos ayudarán a entender mejor el funcionamiento de la Administración pública en materia de turismo, Francia (modelo centralizado) y Australia (modelo anglosajón):

- **El modelo francés.** La estructura de la Administración turística francesa responde a un modelo centralizado con desconcentración de tareas, con una estructura compleja y diferentes niveles de Administración, muy diferente del modelo anglosajón.

El modelo francés combina las responsabilidades centralizadas con las desconcentradas, y algunas competencias descentralizadas en los niveles de las colectividades territoriales (regiones, departamentos, municipios y agrupaciones municipales).

En Francia, tradicionalmente no ha existido un ministerio de turismo propio, sino que este sector ha ido asociado a la ordenación del territorio (comprensible por su carácter transversal) o bien en el de economía (fácil de entender si consideramos que el turismo aporta el 7% del total del PIB francés).

El organigrama de la Administración turística en Francia lo encabeza el *Sécretariat d'état au Tourisme (SET)*, ente encargado de definir las líneas maestras y la política general en materia de turismo. También tiene algunas competencias exclusivas del Estado, como por ejemplo la cooperación internacional entre países en el campo turístico.

El SET se divide en dos subdirecciones, la subdirección general de estrategia y medios y la subdirección general de política turística:

- 1) **Subdirección general de estrategia.** Tiene como finalidad observar la evolución del producto turístico y elaborar las estrategias, así como gestionar los presupuestos de la Administración turística en relación con el personal, la formación y los temas financieros e inmobiliarios.
- 2) **Subdirección general de política turística.** Tiene la responsabilidad de aplicar las medidas adoptadas por el Gobierno en materia de turismo, especialmente en ocupación, ordenación del territorio, y de velar por su cumplimiento sobre el terreno.

En un tercer nivel jerárquico, aparecen las tres misiones vinculadas a la dirección: el Servicio de estudios y de ordenación turística de la montaña (*SEATM* en francés); la de asuntos internacionales y relaciones bilaterales; y la de comunicación.

Finalmente, existen diferentes organismos especializados encargados de organizar o gestionar algunas facetas específicas del turismo francés:

- **La Maison de la France**, una agrupación de interés económico y de representación del turismo francés internacionalmente.
- **El Conseil National du Tourisme**, encargado de transmitir las opiniones de especialistas y profesionales por encargo de la Secretaría de Estado.

- La **Agencia Francesa de Ingeniería Turística** (AFIT en francés), grupo de interés público que tiene como finalidad la búsqueda y mejora de la competitividad de la oferta turística francesa, mediante el estudio de las tendencias de evolución del turismo.
 - El **Observatorio Nacional de Turismo** (ONT), órgano encargado de explotar los datos disponibles en la dirección de turismo para realizar estudios generales o detallados a petición de la dirección.
 - La **Agènce Nationale pour les Cheques Vacances** (ANVC), encargada de gestionar los cheques de vacaciones entre los asalariados.
- **Modelo australiano.** Australia sigue un modelo de Administración turística más flexible y descentralizado que el francés, a pesar de lo cual el Gobierno australiano mantiene competencias muy grandes en materia de turismo.

El ente de mayor responsabilidad en turismo es el **Ministerio de Industria, Turismo y Recursos** (DITR en inglés). Este ministerio es el encargado de proponer las líneas de política turística al Gobierno australiano en diferentes temáticas (desarrollo regional y de nuevos mercados, transporte y visados, seguridad, relaciones bilaterales en turismo, formación, acceso a áreas protegidas, sostenibilidad y ecoturismo, etcétera).

El DITR está subdividido en tres grupos operativos:

- 1) El **Business Development Group** es el encargado de desarrollar e implementar políticas vinculadas a la calidad del turismo, acreditación, turismo sostenible y ecoturismo. Aporta consejo sobre política turística regional, coordina el Gobierno de Australia en materia de grandes acontecimientos y da apoyo al Consejo de Ministros de Turismo y al Australian Standing Committee on Tourism (ASCOT).
- 2) El **Market Access Group** trabaja en los asuntos relacionados con la política aérea y los transportes de pasajeros, y aconseja el Gobierno sobre la inversión turística, investigación y previsión.
- 3) El **Industry Sustainable Group** es responsable de las relaciones intersectoriales y transversales entre los agentes turísticos y las agencias gubernamentales, con el fin de incidir sobre la mejora de los estándares de calidad del sector turístico.

El año 2004 se creó el **Tourism Australia** (TA), la autoridad del Gobierno federal responsable del marketing turístico nacional e internacional, de la investigación y de las previsiones de futuro en turismo. El TA se crea a partir de la Ley de turismo australiana de 2004 (*Tourism Australia Act*), cuyos objetivos principales son:

- Incidir en los mercados para atraer turistas a Australia, incluso para asistir a acontecimientos

- Alcanzar un mayor nivel de desplazamientos internos dentro de Australia entre los turistas
- Motivar a los australianos a viajar dentro de Australia, incluso para asistir a acontecimientos
- Ayudar a obtener un turismo más sostenible en Australia.
- Aumentar los beneficios económicos que Australia obtiene del turismo.

Tourism Australia reúne las funciones que tenían diferentes organismos por separado (Australian Commission, See Australia, The Bureau of Tourism Research y The Tourism Forecasting Council) con la finalidad de mejorar la coordinación de las competencias en turismo y dar una respuesta más rápida y flexible a las necesidades del sector turístico australiano.

A pesar de la diversidad de funciones, el TA trabaja principalmente como un organismo de marketing turístico, con la prioridad de revitalizar la marca Australia en los mercados globales, reconociendo, por lo tanto, el carácter comercial de este ente y la necesidad de operar en un entorno comercial flexible.

2.3. Instrumentos de política turística

La idea implícita de un plan estratégico es intentar prever el futuro para comprender algunas de las cosas que sucederán. En este sentido, la planificación estratégica hace suya una de las máximas que el general Charles de Gaulle citaba como regla para el buen Gobierno: "Aprovecha siempre lo inevitable". Hay, sin embargo, además de la planificación estratégica otras planificaciones como la territorial o la urbana.

2.3.1. Planificación territorial y planificación estratégica

La Planificación Estratégica (PE) es un procedimiento táctico de planificación que tiene sus orígenes en la esfera de la empresa privada norteamericana y sus procedimientos de *management* para mejorar su viabilidad en el mercado. A partir de la difusión de este método, muchas instituciones públicas optan por aplicarlo, especialmente en el ámbito local. La justificación de su uso tiene que ver con la necesidad de configurar las condiciones de competitividad que faciliten la creación de ocupación y de bienestar por parte de residentes y visitantes.

El éxito que la planificación estratégica obtuvo en las ciudades y áreas metropolitanas se debe, sobre todo, a la complejidad de los problemas que éstas afrontan, a la mayor competencia territorial en un marco de internacionalización y liberalización de la economía, a la exigencia de participación de los

agentes locales, a las limitaciones que presentan los instrumentos de planificación tradicional, así como al creciente protagonismo de las ciudades como espacios que lideran el desarrollo regional.

Las líneas maestras de la planificación estratégica pasan por los siguientes puntos:

- Definición de un modelo territorial global.
- Concentración selectiva de los esfuerzos públicos.
- Realización de actuaciones impulsoras que sirvan como modelo y como referente.
- Consecución de un clima participativo e interinstitucional.

La planificación estratégica es un sistema de actuación que implica la realización de diagnóstico y análisis de situación, establece criterios de objetividad en cuanto a los puntos fuertes y débiles de los lugares analizados e incide especialmente en las oportunidades que éstos muestran. Permite enfocar los problemas locales desde la comparación con otros niveles como pueden ser los regionales o nacionales; fomenta la cooperación entre el sector público y privado, ayudando a deshacer malentendidos y proporcionando una visión común centrándose en un interés emocional y personal compartido. Además, destina los esfuerzos y los recursos disponibles a los aspectos prioritarios, con lo cual ayuda en la creación de productos estrella líderes en el futuro.

La planificación estratégica presenta conexiones, diferencias y complementariedades con respecto a otros sistemas de planificación (Pujadas-Font, 1998).

No tiene el carácter normativo de la **planificación urbana**, sino que sólo marca un compromiso a seguir; por otra parte, no califica el suelo ni regula sus usos. Sin embargo, confiere otros valores al proceso de planificación de los que carece la planificación urbana, con la que puede complementarse. Por ejemplo, permite generar acciones para aumentar el atractivo económico del suelo calificado y, a pesar de no localizar actividades sobre el espacio, sí que permite organizarlas y dinamizarlas por medio de acciones. La planificación urbana responde a un modelo de regulación de usos del suelo y la estratégica es un plan de acción que busca el consenso y la movilización ciudadana.

La complementariedad de la planificación estratégica respecto de la urbana radica, pues, en la capacidad de la primera en introducir otras dimensiones (económica, tecnológica, cultural) en el proceso, y que introduce elementos dinamizadores y acciones que no puede hacer la planificación urbana.

La planificación estratégica tiene pocas diferencias de base en relación con la **planificación territorial**, ya que en este caso tampoco se califica el suelo y se usan metodologías similares.

La diferencia más notable de una y otra planificación es que la planificación estratégica se encamina a la acción, mientras que la territorial marca un escenario de futuro y dispone de capacidad normativa.

He aquí algunas diferencias secundarias entre los dos tipos de planificación:

1) La planificación estratégica tiende a incorporar objetivos territoriales menos genéricos que la planificación territorial y que tienen un alcance territorial menor. Uno de los principios de la planificación estratégica parte de la necesidad de proponer pocas líneas pero bien relacionadas con los objetivos clave para la finalidad que se pretende satisfacer, mientras que la planificación territorial realiza propuestas más extensas.

2) Si la planificación territorial toma como objetivo finalista el desarrollo general en sus diferentes dimensiones, la estratégica busca el cumplimiento de objetivos más específicos mucho más vinculados a recolocar, en el contexto del mercado, el espacio que se quiere planificar. De aquí viene la preferencia por los procedimientos que identifican los puntos fuertes y débiles, y por la articulación de medidas concretas muy seleccionadas sobre los puntos fuertes para expandirse, consolidarse o mejorar los beneficios y la posición competitiva del lugar.

3) Aunque ambos sistemas tienen necesidad de un consenso social amplio, la relación de éste con la planificación estratégica es más directa. La función de la colectividad en la planificación territorial suele ser la de apoyar o rechazar el plan una vez redactado. En la estratégica, en cambio, en la medida en que es la misma colectividad o determinados segmentos y representantes de ésta que lo solicitan, se avanza en su participación en el plan. Así, el equipo técnico encargado de llevarlo a cabo intenta aportar soluciones y métodos para hacer posibles las propuestas de los colectivos y no a la inversa. De aquí viene la importancia que adquiere para un plan estratégico la capacidad de motivar, de hacer participar y de que sea capaz de generar ilusión ciudadana.

4) La frecuente aparición de circunstancias no previstas provoca que la planificación estratégica requiera una gran agilidad en su desarrollo, lo cual permita variar las estrategias según las nuevas circunstancias. En este sentido, se diferencia de la planificación territorial en el hecho de que otorga más importancia al desarrollo del plan que a su formulación. Por ejemplo, no sería ningún inconveniente que un destino singular participara de los criterios genéricos de desarrollo territorial apuntados en un plan nacional, regional o local y que, al mismo tiempo, utilizara un plan estratégico para aportar consideraciones en torno a la posibilidad de hacer que sus productos turísticos pudieran competir mejor en un determinado mercado.

A modo de aclaración, se presentan las fases que se dan en el proceso de desarrollo de un plan (Antón, 1996):

- 1) Toma de conciencia
- 2) Identificación de objetivos
- 3) Análisis de situación (interno: puntos fuertes, puntos débiles; externo: oportunidades, debilidades)
- 4) Diagnóstico y plan de continuidad
- 5) Reflexión estratégica
- 6) Elaboración y evaluación de estrategias (adaptabilidad, posibilidad, aceptabilidad)
- 7) Selección de estrategias (seguridad de éxito, facilidad de ejecución, rapidez de ejecución, economías, costes, flexibilidad)
- 8) Programación
- 9) Ejecución
- 10) Seguimiento y retroalimentación

2.4. Instrumentos para el fomento y el desarrollo

La importancia socioeconómica del turismo tanto en el plano nacional como regional y, sobre todo, local, ha justificado la aportación de ayudas para el fomento por parte de las Administraciones públicas hacia esta actividad.

Las ayudas existentes son variadas y responden a las diferentes necesidades que los destinos pueden tener en función del momento del ciclo de vida en que se encuentran, o de sus características estructurales y especialización. Por ejemplo, el turismo rural se ha visto beneficiado por las ayudas al desarrollo de regiones económicamente deprimidas que ofrece la Unión Europea (programas LEADER), mientras que diferentes destinos maduros del litoral español han obtenido ayudas para la renovación de su producto turístico.

Los instrumentos de fomento y desarrollo son una herramienta importante para los destinos, ya que contribuyen a permitir implementar sus políticas de planificación turística y se convierten en instrumentos para la competitividad. Las concesiones de ayudas, por lo tanto, pueden incidir de manera directa en la capacidad competitiva de los destinos, para la cual hace falta cuidar los criterios de selección y que las ayudas no sean discriminatorias, territorialmente hablando, en situaciones de igualdad de necesidades.

En España, desde los años ochenta, la Administración pública ofrece diferentes líneas de ayuda al turismo, siendo las más conocidas los **Planes de Excelencia y de Dinamización**.

La continuidad en el tiempo de estos instrumentos de ayuda permite hablar de **diferentes generaciones de estrategias** para la reconversión y cambio de los destinos turísticos:

- 1) Las primeras estrategias tenían que ver con la **renovación de los destinos**, es decir, corrección de déficit urbano, mejora de la imagen, reforma de establecimientos, etcétera.
- 2) A partir de los años noventa, la estrategia se centró en la **singularidad**; esto es, la creación y diferenciación de producto.
- 3) Desde mediados de los años noventa, se añade una tercera estrategia que se orienta hacia la **sostenibilidad**: recuperación de patrimonio, valorización de nuevos recursos, programas de sostenibilidad).

De hecho, la política turística española está apostando por la calidad integral. La creación del PICTE (Plan Integral de Calidad del Turismo Español) responde a una iniciativa destinada a dotar de calidad a los destinos, sectores y productos mediante diferentes líneas de subvenciones y ayudas.

El grado de eficacia de estos instrumentos es objeto de discusión. Los planes de excelencia distribuyen, por término medio, unos seis millones de euros para inversiones (repartidos a partes iguales entre la SGT (Secretaría General de Turismo), la comunidad autónoma y el ayuntamiento beneficiado), cifra sin duda interesante para unos municipios que acostumbran a tener grandes problemas de financiación. No obstante, se ha criticado que la inversión se destine a tapar algunos defectos de calidad y estéticos que, sin dejar de ser urgentes, no prevén una auténtica estrategia de innovación turística. En este sentido, las nuevas generaciones de planes de excelencia y dinamización tendrían que apostar por la innovación como elemento diferenciador, puesto que el nuestro, es un mercado maduro y acostumbrado a la calidad.

Para ser competitivos, los destinos maduros españoles requieren partir de algunas bases que la política de ayudas tiene que promover, como son:

- una oferta diversificada y renovada,
- unos productos turísticos dinámicos, correctamente comercializados y en expansión de mercados; y
- una buena adaptación a los gustos de la demanda o grupos de demanda seleccionados como objetivos de mercado.

Para conseguir mejoras de la competitividad, las Administraciones públicas han de garantizar que haya un adecuado nivel de formación profesional y de especialización del sector turístico.

La formación es un activo fundamental que distingue el producto ofrecido a partir de la calidad de servicio y la capacidad creativa y de innovación. Se trata, por lo tanto, de un elemento que bien gestionado permite diferenciarse de las políticas de precios que justamente se basan en el mantenimiento de salarios

bajos a los trabajadores, los cuales suelen tener un escaso nivel de formación, para poder reducir costes y seguir compitiendo según esta estrategia a medio plazo. Dado el carácter fuertemente vinculado al servicio hacia las personas que tiene el turismo, es importante que la formación se articule tanto en torno a los contenidos como a las actitudes.

Esto se puede conseguir con buenos programas formativos. Asimismo, hay que lograr que la empresa ofrezca salarios adecuados de acuerdo con la titulación, pericia e iniciativa personal de los trabajadores. También se deberán regular medidas que hagan conciliar la vida profesional y social con la laboral.

El refuerzo de la formación, tanto la básica como la orientada a dar respuesta a las nuevas necesidades laborales que requiere un sector turístico que se sitúa en un entorno constantemente cambiante, es fundamental para la competitividad. En especial, cabe velar por la aparición de profesionales cualificados que desarrollen nuevas competencias orientadas a las nuevas demandas. Es decir, hace falta que exista oferta formativa suficiente para cada nivel profesional y que se identifiquen y se reconozcan los nuevos yacimientos de ocupación.

Las aportaciones de los centros educativos, de la Administración y de las propias empresas son fundamentales para establecer adecuadas políticas formativas para el sector. El hecho de dar una formación adecuada al sector implica asegurar una educación universitaria y profesional que adapte las competencias laborales a los perfiles profesionales nuevos, lo cual llevará a una buena conexión entre las necesidades reales de las empresas y la formación universitaria y profesional, y por consiguiente una excelencia en los cursos de especialización y de formación de técnicos y directivos.

Las políticas de formación actuales pretenden profesionalizar el sector aplicando medidas no estrictamente de aula, sino más globales. Esta profesionalización mediante la formación incluye el diálogo entre instituciones de formación, industria turística y Administración, y vincula el aprendizaje con la experiencia profesional. Además, dado el vínculo directo existente entre formación, puesto de trabajo y condiciones laborales, se han de tener en cuenta las condiciones socioeconómicas en las políticas de cualificación profesional.

2.5. Impactos de la política turística

La Administración pública incide por medio de sus políticas de turismo en diferentes ámbitos de la realidad del sector. Este hecho contrasta con un contexto de liberalización donde se tiende a considerar que la intervención del Estado supone un freno al desarrollo del sector privado.

La política turística que se sigue condiciona, directa o indirectamente, el ámbito profesional y laboral, el empresarial y el fiscal. También define la normativa laboral específica para el sector turístico o el régimen general de los trabajadores en caso de no existir normativa; regula los aspectos contractuales y

salariales y los convenios laborales; permite la legislación, ejecución y control de las normativas; impulsa programas y estrategias de formación especializada; y fomenta becas, premios y ayudas a la investigación e innovación.

Desde la perspectiva empresarial, las políticas turísticas permiten una doble aproximación, de **fomento** y de **restricción**. Desde un punto de vista restrictivo, las políticas turísticas se encargan de compensar los errores de funcionamiento del mercado, ya sea controlando la aparición de estructuras de mercado imperfectamente competitivas de cariz monopolístico, de proteger el acceso privado a determinados bienes públicos o de regular las externalidades negativas. Por otra parte, se puede fomentar y facilitar la actividad privada mediante el establecimiento, muchas veces de forma dialogada y consensuada con el propio sector turístico, de categorías de oferta, certificaciones y marcas de calidad; arbitrar conflictos entre empresas, o bien subvencionar y ayudar en función de comportamientos, actitudes o excelencias empresariales.

En relación con las políticas turísticas, cabe añadir que el ámbito fiscal es el de mayor incidencia de éstas, ya que influye sobre la regulación de los precios, las tasas, los incentivos, las subvenciones, el acceso y el control de los flujos turísticos, los incentivos a la inversión (nacional y/o internacional), y las propuestas de información y marketing de los destinos.

2.6. La financiación de los municipios turísticos

La financiación de los municipios turísticos es uno de los temas clave para entender la capacidad de funcionamiento de la Administración pública y también algunas de sus limitaciones. De hecho, la financiación condiciona la capacidad de ofrecer servicios de los destinos (y por lo tanto el propio producto turístico), así como la aplicación de competencias que tienen asignadas los municipios turísticos y la posibilidad de hacer efectivas las políticas turísticas.

El sistema de financiación local español es poco flexible y no permite un tratamiento satisfactorio de situaciones específicas como las que plantean los municipios turísticos. La problemática genérica de estos municipios, en materia de financiación, deriva del hecho de que tienen una población real o flotante muy por encima, en determinados momentos del año, de la población real. Eso implica un esfuerzo presupuestario para hacer frente al gasto añadido en servicios públicos que supone el incremento puntual de visitantes. Sin embargo, el sistema de transferencias del Estado sólo reconoce la población censal como referente por el reparto de fondo a los entes locales.

El origen del problema es la difícil adaptación del cambio de la base productiva de los municipios, que en pocas décadas pasan de un modelo primario a uno terciario orientado a la oferta de servicios turísticos, la cual gira alrededor de la llegada de visitantes.

Los efectos del incremento de la población estacional sobre los presupuestos de los municipios se dobla: incrementa los ingresos y eleva los gastos. Si bien es cierto que los municipios turísticos suelen tener algunos de los presupuestos locales más elevados (lo que les permite, en comparación con los municipios no turísticos, tener una capacidad relativamente elevada de inversión), también lo es el hecho de que la diferencia respecto de los municipios no turísticos se desvanece si el ratio presupuestario se calcula en relación con la población flotante y la población de derecho.

Un sistema muy extendido para compensar el déficit presupuestario, sobre todo en los municipios costeros, ha sido recurrir a la venta de suelo con fines inmobiliarios. En muchos municipios, el sistema de financiación local se mantiene gracias a esta práctica, aunque los riesgos son elevados a largo plazo. Por una parte, si no se realiza bajo una planificación urbanística equilibrada, conduce hacia un modelo depredador de recursos básicos (suelo y agua) que dificulta establecer un modelo de desarrollo sostenible a medio y largo plazo. Por otra parte, genera un cambio en el modelo productivo orientado hacia el sector inmobiliario, el cual, si está lo bastante consolidado, entra en competencia por los recursos con el sector turístico y hace la competencia directa (y a menudo desleal) en la oferta de alojamiento. Finalmente, el modelo inmobiliario necesita alimentarse, con lo que se somete a un círculo vicioso, que se describe en el gráfico siguiente.

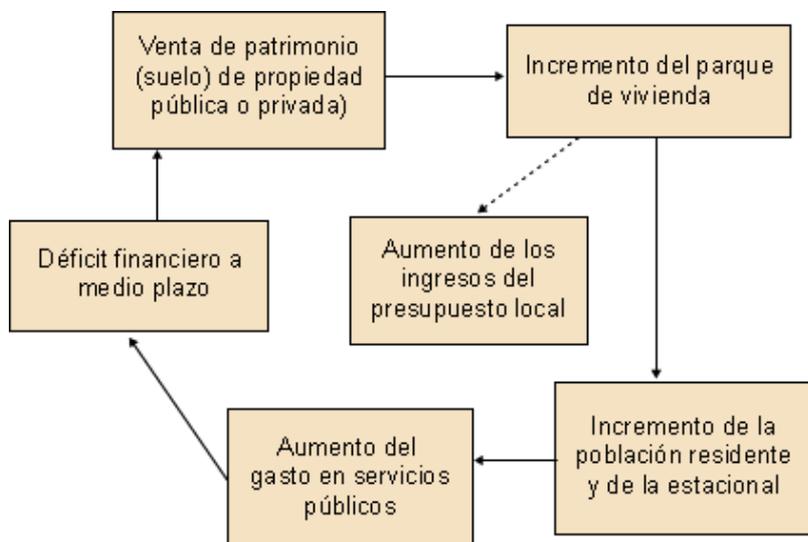


Figura 3. Círculo vicioso del modelo de financiación local basado en la puesta en marcha de suelo para la construcción.

En ocasiones, el debate sobre las imperfecciones del modelo de financiación local se acompaña de la posibilidad de aplicar un canon turístico o ecotasa. Entendido de esta forma, consideramos que el debate es incorrecto, ya que difícilmente esta tasa puede repercutir sobre el cambio del modelo de financiación de la Administración local, el cual, para ser efectivo, tiene que ser lleva-

do a cabo por una reforma general que implique un reconocimiento del peso demográfico real de los municipios turísticos y se equilibren las transferencias del Estado con las competencias reales que estos municipios ofrecen.

3. La gestión pública

Si bien el título de la asignatura se refiere a la gestión pública como ámbito de reflexión sobre toda la actividad y todos los vínculos de la Administración con la gestión de la política y de los servicios relacionados con el turismo, en este apartado, entenderemos la gestión pública sólo como la gestión de los servicios y de los organismos públicos encargados de darlos; es decir, nos centraremos en los servicios públicos y su gestión.

Dentro del ámbito de los servicios públicos relacionados con el turismo, hay tres entornos de actuación que definen la participación de la Administración o, mejor dicho, de las diferentes Administraciones en la planificación, la gestión y la prestación de estos servicios. Estos tres entornos son:

- 1) El entorno de los servicios públicos directos para el turismo.
- 2) El entorno de los servicios indirectos necesarios para el turismo.
- 3) El entorno de la cooperación pública y privada.

Los tres entornos son igualmente importantes y en los tres participan las Administraciones, aunque sean diferentes, según el ámbito de competencia y actuación.

3.1. Servicios públicos directos para el turismo

El entorno de los servicios públicos directos para el turismo incluye aquellos servicios que afectan de modo directo a la actividad turística, bien porque son servicios turísticos propiamente dichos, bien porque contribuyen a la planificación, la gestión y la comercialización de estos servicios turísticos. Aquí encontramos los servicios de información y promoción turística, los servicios de estudios y de análisis del mercado y de la coyuntura del sector.

3.1.1. Los servicios de información turística

La información turística de los destinos es un servicio que acostumbran a dar las Administraciones, dado que se trata de un servicio público, gratuito y que orienta y aconseja al turista de manera objetiva e imparcial, sin favorecer ninguna oferta del destino en especial.

Los instrumentos para la información turística han variado mucho desde los años en que se crearon las primeras oficinas de turismo. Evidentemente, los medios de comunicación (primero la prensa y más adelante la radio, la televisión, y recientemente, Internet) también han sido canales muy potentes para la información turística últimamente.

Las primeras oficinas de turismo de España se crearon en Barcelona, en los años veinte del siglo pasado. Más adelante se crearon en Sevilla, con motivo de la Exposición Hispano-Americana que coincidió con la Exposición Internacional de Barcelona de 1929. Estos dos acontecimientos fueron dos reclamos muy importantes para el turismo, y la Administración decidió dotar a estas ciudades de un servicio de información que ya existía en Francia. De hecho, el modelo de creación de oficinas de turismo locales que se siguió luego se inspiraba en el modelo del Sindicato de Iniciativas francés, que, en algunos casos, era una especie de ente privado sin ánimo de lucro. Financiado por los comerciantes, los restauradores y los hoteleros de la localidad, el Sindicato de Iniciativas se dedicaba a promover la ciudad, a organizar acontecimientos culturales para atraer a turistas y ofrecer servicio de información a los visitantes.

Hoy, las oficinas de turismo continúan siendo un punto de referencia en la localidad, tanto para el turista, que usa sus servicios de información, de reserva de alojamiento, de orientación y apoyo en su estancia, y en la defensa de sus derechos como consumidor, como para el sector turístico de la zona, que utiliza sus servicios de promoción, de estudio del mercado y de asesoramiento.

Hay sin embargo otros usuarios de las oficinas de turismo que también piden sus servicios. Así, tenemos los siguientes usuarios:

- 1) **ayuntamientos o Administraciones locales**, provinciales o autonómicas, y las entidades cívicas, que solicitan la organización de actividades de ocio o de dinamización para el turista,
- 2) **prensa y editoriales especializadas**, que piden material documental y gráfico para sus tareas de difusión de la oferta turística,
- 3) **guías turísticos**, que solicitan información y material para su trabajo, y
- 4) **agencias de viaje**, que piden orientación y material de promoción.

La aparición de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han supuesto un gran avance en la difusión turística y han revolucionado los servicios al permitir una divulgación rápida y siempre actualizada, y porque permiten un trato personalizado con el cliente. El folleto o el material impreso de promoción turística ha pasado a ser un instrumento secundario de información, mientras que Internet es el medio al cual cada vez más gente recurre para encontrar datos que sirvan para planear las vacaciones y los viajes. Esta tendencia, en aumento, ha ido acompañada de la creciente demanda de servicios de reserva por Internet, asociados a los servicios de información, lo que ha supuesto el planteamiento, por parte de las autoridades turísticas, de la necesidad de integrar plataformas de reserva en los portales de información turística de su destino.

Ya hace unos años que se ven en Internet sistemas de reserva gestionados por los organismos de promoción turística de diferentes destinos, o por encargo de ellos, habiendo sido los pioneros en Europa los de Irlanda y del Tirol en Austria, que empezaron en los años noventa. Seguramente, irán apareciendo nuevas formas de combinar los servicios de información de los destinos y los sistemas de reserva de su oferta, con el fin de conservar al cliente y evitar que abandone el portal hacia los de la competencia, donde pueda encontrar más facilidad para hacer las reservas. Hoy por hoy, sin embargo, la normativa de la reserva de viajes combinados es muy estricta en el ámbito europeo por lo que respecta a la exclusividad otorgada a las agencias de viaje.

Últimamente, se están imponiendo nuevos canales de información turística que aparecen a menudo en los medios de comunicación, y que citamos sólo para indicar que las tecnologías están abriendo nuevas posibilidades para la difusión de la información turística. Nos referimos a los SMS, los MMS, la tecnología WAP, GSM, 3G, UMTS, la televisión TDT, etcétera.

3.1.2. La promoción turística

Probablemente, la promoción turística, que en buena parte asume la Administración, es una de las actividades más apreciadas y valoradas por el sector turístico de un destino, al suponer un considerable ahorro. Precisamente de ello se han quejado las Administraciones, y por eso, poco a poco el sector privado participa más en la promoción turística.

Como ya hemos explicado antes, las Administraciones han creado, ya hace tiempo, organismos autónomos para la realización de esta función de promoción turística. Estos institutos o agencias de promoción turística se han encargado de coordinar los intereses de los destinos locales (cuando eran organismos nacionales o regionales) y del sector privado.

En la financiación de esta actividad, que al inicio procedía exclusivamente de fondos públicos, han participado cada vez más las empresas turísticas, de manera que consorcios de promoción como Turismo de Barcelona, por ejemplo, ya hace años que funcionan con una financiación mixta, pública y privada a partes iguales.

En el ámbito estatal o autonómico, esta financiación compartida no es tan fácil que se dé, ya que el impacto de la promoción de un país o de una región parece menos perceptible para el empresario que la promoción hecha para el ente local. De todos modos, lo que sí que llevan a cabo estos organismos de promoción autonómicos o estatales es organizar acciones sectoriales, o dirigidas a mercados o segmentos de mercado específicos, en las cuales el empresario participa aportando recursos económicos.

Resulta interesante conocer la estructura y el funcionamiento o las competencias de un organismo de promoción turística de grandes dimensiones, caso de Turespaña.

Turespaña es un organismo que continúa la tarea de otras organizaciones parecidas que le precedieron y que fueron creados por la Administración del Estado para la promoción turística de España en el extranjero.

Turespaña es un instituto de promoción turística que depende de la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y recientemente fue remodelado por ley. A continuación, se puede apreciar su estructura:

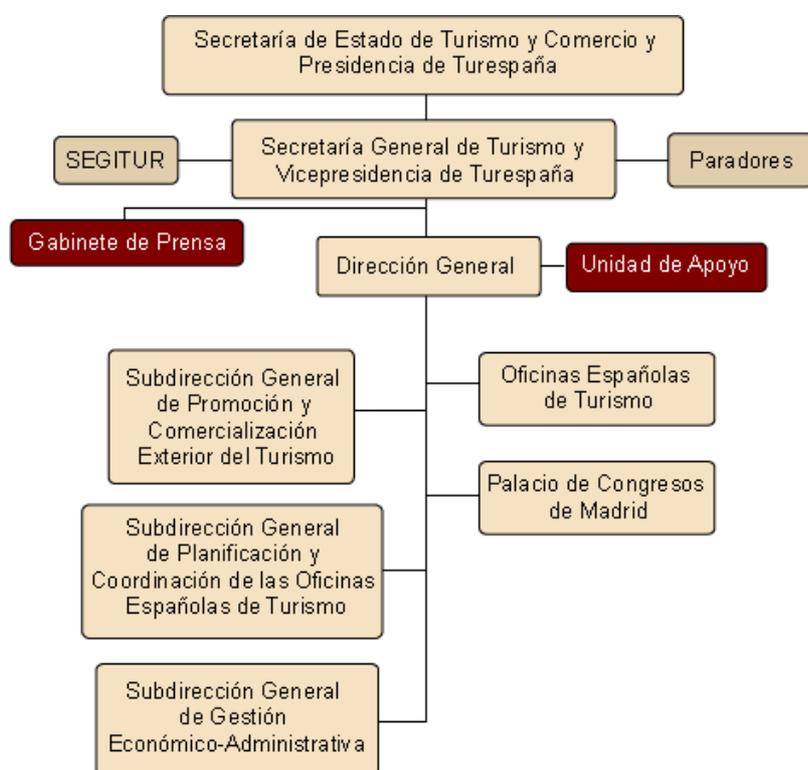


Figura 4. Estructura de Turespaña. Fuente: web de Turespaña

Según el Real Decreto 723/2005, de 20 de junio, del Ministerio de la Presidencia, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España (BOE 147 de 21 de junio) las funciones de este instituto son:

Bibliografía

<http://www.tourspain.es/e s/TURESPANA/Organismo/Funciones+y+competencias/FuncionesCompetencias.htm?Language=es>

Artículo 2. Fines y funciones

1) Corresponden al Instituto de Turismo de España, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado, las funciones siguientes:

- a) La planificación, el desarrollo y la ejecución de actuaciones para la **promoción del turismo español en los mercados internacionales, el apoyo en la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior y la colaboración con las comunidades autónomas, los entes locales y el sector privado en programas de promoción y comercialización** de sus productos en el exterior.
- b) La gestión y explotación que tenga encomendadas de establecimientos turísticos, así como realizar las inversiones que le correspondan en los bienes de su patrimonio propio, adscrito o en aquellos cuyo uso tenga cedido por otros organismos o entes públicos; en particular, es de **su competencia fijar la estrategia y planificación de la actuación de Paradores de Turismo de España, S. A.**, y el control de eficacia de la misma sociedad, previsto en el artículo 81.dos.5 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, sin perjuicio de las competencias que tiene atribuidas la Dirección General del Patrimonio del Estado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Los instrumentos del instituto para la información y la promoción turística son, además de la propia estructura de Turespaña:

- Las oficinas de turismo españolas en el extranjero.
- SEGITUR.

1) Las oficinas españolas de turismo en el extranjero

El Gobierno español tiene desde hace años oficinas de turismo en el extranjero, sobre todo en las principales ciudades del ME. La finalidad de dichas oficinas, coordinadas desde Turespaña, pero en colaboración con las embajadas y los consulados españoles, es la de mantener contacto con los principales agentes de comercialización turística de los mercados emisores donde están situadas y llevar a cabo acciones de promoción para la prensa y aquellas entidades que puedan favorecer la visita de turistas al Estado español. En estas oficinas trabaja personal bien formado en el turismo, en las relaciones internacionales, con un buen conocimiento de idiomas, y también se cuenta con la colaboración de becarios.

Cuando Turespaña participa en alguna feria de turismo u organiza algún *workshop* en el extranjero, es la oficina española de turismo más próxima la encargada de gestionar la presencia en aquellos acontecimientos de Turespaña y de ayudar a las comunidades autónomas que lo solicitan.

También colaboran con las Administraciones turísticas autonómicas dándoles apoyo en las acciones de promoción en el extranjero.

2) SEGITUR

La información turística por Internet era una tarea que llevaban a cabo los servicios informáticos de Turespaña cuando se crearon las primeras webs turísticas de los destinos. Poco a poco, sin embargo, fue conveniente no sólo

dar servicios tecnológicos a Turespaña, sino también gestionar la información turística nacional, incluida la de todas las Administraciones públicas turísticas que disponían de información de sus destinos, y también la de las empresas turísticas, permitiéndoles poner su oferta en un portal de España y ofrecerles servicios de coordinación de estrategias en la comercialización. Este último servicio es un objetivo en el que SEGITUR está muy interesado, ya que dispone de una plataforma de trabajo potente para los profesionales y las empresas turísticas.

SEGITUR se define en su web como:

La Sociedad Estatal de Gestión de la Información Turística, S. A. (SEGITUR) nace a finales del 2002 como instrumento de enlace entre las nuevas tecnologías y la promoción turística. La misión de SEGITUR es desarrollar las nuevas tecnologías relacionadas con el turismo, así como potenciar el uso de las mismas entre los actores del sector, con el objetivo de afianzar la posición de liderazgo que España ocupa en el mundo como destino turístico.

Para ello, SEGITUR complementa, mediante el uso de las nuevas tecnologías, la labor de Turespaña en la promoción y comercialización del turismo español en el extranjero, como es el caso de la gestión del portal de turismo de www.spain.info. Alrededor de esta plataforma, SEGITUR realiza iniciativas estratégicas para aumentar la visibilidad de la marca España y aportar fiabilidad y calidad a la imagen que el turista percibe en línea.

3.2. Los servicios indirectos necesarios para el turismo

3.2.1. Los servicios de estudios: los observatorios

Hay un servicio que llevan a cabo las autoridades turísticas en los destinos que, por su interés general, sólo ellas pueden gestionar. Se trata de los estudios de la coyuntura y del mercado turístico del destino.

Como ya se ha visto, para la planificación estratégica resulta imprescindible conocer el sector y su mercado, ya que sin este análisis de la situación difícilmente se podrán establecer objetivos realistas, ni dibujar estrategias que puedan ser alcanzadas eficazmente.

Este seguimiento periódico del estado de la cuestión de la actividad turística en el destino, de las tendencias del mercado y de lo que hace la competencia es una actividad a la cual las Administraciones turísticas cada vez dedican más recursos, dado que su utilidad está sobradamente demostrada.

La incorporación, además, de las tecnologías de la información, ha significado una mejora importante en la gestión de los datos que se obtienen por medio de encuestas y otros mecanismos, para que después se puedan integrar en la toma de decisiones estratégicas políticas de mejora de la competitividad del destino turístico.

El Instituto de Estudios Turísticos

En el caso del Estado español, el ente encargado de estos estudios es el Instituto de Estudios Turísticos, que publica sus estudios y cuenta con una amplia biblioteca.

En su web, el Instituto de Estudios Turísticos se presenta de la siguiente manera:

Creado en 1962, el Instituto de Estudios Turísticos es, según lo establecido por el Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio, el órgano responsable de la investigación de los factores que inciden sobre el turismo, así como la elaboración, recopilación y valoración de estadísticas, información y datos relativos al mismo (art. 3. 1d), integrado en la Secretaría General de Turismo, de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Los principales usuarios de esta información son los consultores y expertos que asesoran a las Administraciones y empresas turísticas en su planificación, pero también el mundo de la investigación, es decir, el mundo universitario y otros institutos y fundaciones dedicadas a la investigación, formación e innovación.

A menudo, las autoridades se quejan de que hay poco interés por la investigación turística, sobre todo en aquellos destinos maduros en los que el turismo funciona con un crecimiento constante y donde no hay grandes cambios en la demanda. Esta carencia de un ente y unos profesionales interesados en la investigación y en la innovación, bastante extendida en la mayoría de países, es necesario combatirla con la información, con la elaboración de estudios y de contenidos que faciliten la generación del conocimiento necesario para que los empresarios tomen conciencia de las ventajas que supone la inversión en innovación.

Por eso, los observatorios o institutos de estudios turísticos tienen que hacer campaña entre el sector y entre los profesionales para que colaboren con el mundo académico y de la investigación en favor de mejorar la competitividad por medio de la innovación.

3.3. La coordinación pública y privada

3.3.1. Los organismos de gestión de los destinos

Como se ha dicho antes, los organismos encargados de la promoción turística pasaron, con el tiempo, a ser organismos de gestión de los destinos, ya que incorporaron a sus competencias funciones de planificación, de fomento y de control de la oferta. Si bien eso no se da tanto en los institutos de promoción turística estatales, ya que esta Administración no tiene competencias en la ordenación del sector ni en la planificación, sí que ocurre en el ámbito regional.

Los organismos de gestión de los destinos son modelos de gestión pública del turismo que están imponiéndose porque ofrecen una posibilidad de participación del sector privado, permitiendo obtener ingresos por la prestación de servicios.

Para acabar este apartado, es necesario decir que la figura de la Administración pública turística varía según los países, mientras que los modelos de gestión, por contra, se parecen cada vez más.

3.3.2. Los servicios públicos

Los destinos turísticos se entienden como un producto global que forma parte del sistema territorial turístico. Si bien muchos destinos son asentamientos urbanos que ya disponen de servicios públicos adaptados a las necesidades de su población residente, hay que tener en cuenta que la función turística añade nuevas necesidades y exigencias que proceden de las particularidades de esta actividad y de las características de los visitantes. Contemplado desde otro punto de vista, se puede afirmar también que la frecuentación turística hace aparecer servicios y equipamientos que de otra manera no existirían, o serían menos presentes, en un asentamiento.

La mayoría de los servicios públicos prestados son compartidos por turistas y residentes, sin distinción. La afluencia turística condiciona, por lo tanto, la ordenación de los servicios y equipamientos urbanos (número de espacios de equipamientos, ubicación, horarios de apertura, capacidad de aforo, personal contratado) pero no tanto su gestión, la cual no requiere una especialización o manera de hacer "turística" la mayoría de veces. Diferente es el caso de los servicios públicos específicamente turísticos (por ejemplo, servicios de información turística) donde sí hace falta una prestación atendiendo las necesidades específicas de los turistas, a pesar de las cuales los residentes pueden hacer uso de ellas también en momentos puntuales.

Desde el punto de vista del sistema territorial en que se inserta la demanda turística, ésta hace uso de un gran número de equipamientos y servicios interrelacionados e interdependientes, los cuales combinan elementos entre sí y concurren productos turísticos básicos o complementarios. Por ejemplo, la oferta de recibimiento y recepción de los visitantes en una ciudad media comparte diferentes componentes comunes del sistema (aeropuerto, vías de acceso, medios de transporte público, puntos de información, etcétera).

Parte del problema que representa la estacionalidad turística para los entes locales puede ser resuelto mediante el refuerzo de los servicios existentes, en lugar de la creación de nuevos equipamientos. Con esta opción, se reduce el coste presupuestario en relación con la creación de nuevas unidades y su coste de mantenimiento anual.

El reconocimiento y afianzamiento de la figura administrativa de municipio turístico podría convertirse en una buena vía para intentar recompensar las necesidades de financiación de los entes locales, y equilibrarlo con las prestaciones reales de servicios y equipamiento que ofrecen. No obstante, el tratamiento del problema de la financiación local requiere que, previamente, se lleve a cabo una reforma del sistema de organización territorial y, por lo tanto, un debate complejo sobre el asunto en el ámbito suprarregional.

También desde el punto de vista del sistema territorial, se pueden distinguir aquellos servicios públicos que quedan dentro del destino (seguridad, sanidad, información) de otros que repercuten sobre el resto del territorio (recogida y depósito de residuos sólidos urbanos, tratamiento de aguas residuales, etcétera).

Entendiendo los servicios públicos como una parte integrante más del producto turístico global de un destino, se percibe la importancia estratégica que tiene su correcta dimensión y racionalización. No todas las ciudades con servicios se pueden convertir en turísticas, pero sí que cualquier lugar turístico tiene que disponer de capacidad para ofrecer los servicios mínimos, que serán exigidos por sus visitantes, y de forma que no interfiera con el uso habitual que hacen los habitantes residentes.

Planificar correctamente la disposición, gestión y uso de los servicios será, por lo tanto, una de las claves para conseguir que los visitantes obtengan una experiencia turística satisfactoria. Por eso, es fácil que las ciudades o lugares que ofrecen una buena calidad de vida a sus residentes (medida en este caso en la oferta de servicios públicos) sean propicios a convertirse en lugares turísticos de éxito más que aquellos que aportan una peor calidad.

A continuación, se muestra un cuadro con la composición de los grupos de trabajo de la Administración pública con respecto a la planificación y la gestión de los servicios públicos.

Tabla 2. Posible composición de los grupos de trabajo de la Administración pública

Grupo de trabajo de la Administración pública	Ministerios u organismos de la Administración pública responsables	Otros organismos que pueden ser competentes
Servicios prestados a las empresas	Industria y comercio Agricultura Pesca Silvicultura Minería Justicia	Junta de la propiedad inmobiliaria Registro de licencias profesionales Organismo Nacional de Investigación
Servicios de comunicaciones	Comunicaciones Industria y comercio Cultura y educación	Organismo regulador de telecomunicaciones Organismo proveedor de servicios postales Organismo Nacional de Cinematografía Servicio nacional de noticias

Fuente: adaptado de la OCDE, 2002.

Grupo de trabajo de la Administración pública	Ministerios u organismos de la Administración pública responsables	Otros organismos que pueden ser competentes
Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos	Obras públicas Industria y comercio	Autoridad de la vivienda Administración de planificación y ordenación del territorio
Servicios de distribución	Industria y comercio Administración de Aduanas	Administración de planificación y ordenación del territorio
Servicios de enseñanza	Cultura y educación Industria y comercio	
Servicios relacionados con el medio ambiente	Medio Ambiente Industria y Comercio	Administración de servicios de eliminación de desechos Administración de servicios de reciclaje
Servicios financieros	Hacienda Banco Central Registro de seguros/bancario Organismo regulador del mercado de valores Organismo regulador de los fondos de pensión	
Servicios sociales y de salud	Salud Servicios sociales Servicios a la mujer y a la familia	Organismo encargado de las catástrofes naturales Organismo encargado de las enfermedades infecciosas Rehabilitación profesional
Servicios de ocio, culturales y deportivos	Cultura y educación Deportes Administración de parques	Museo Nacional Biblioteca Nacional Consejo Nacional de las Artes Organismo Nacional de la Cinematografía
Servicios de turismo y viajes	Turismo Administración de parques	Administración de planificación y ordenación del territorio
Servicios de transporte	Transporte Organismo de matriculación de vehículos	Administración portuaria Administración de aeropuertos Operadoras de transporte por ferrocarril
Otros servicios	Organismo regulador de los servicios públicos	Servicios públicos (agua, gas, electricidad)
Servicios intersectoriales: modos de suministro y comercio electrónico	Departamento de Inmigración Departamento de Inversión Departamento de desarrollo de la exportación Registro de empresas Registro de la propiedad inmobiliaria Industria y Comercio	
Servicios intersectoriales: Normas y credenciales profesionales	Organismo de normalización Normas laborales Junta de indemnización laboral Concesión de licencias y permisos de trabajo Ministerio de Comercio	Asociaciones de servicios profesionales
Servicios intersectoriales: coordinación entre distintos niveles de la Administración pública	Industria y Comercio	

Fuente: adaptado de la OCDE, 2002.

Grupo de trabajo de la Administración pública	Ministerios u organismos de la Administración pública responsables	Otros organismos que pueden ser competentes
Servicios intersectoriales: desarrollo económico y humano	Desarrollo de recursos humanos Comisión de Derechos Humanos Microempresas Administración fiscal Administración de planificación y ordenación del territorio Ministerio de Trabajo	

Fuente: adaptado de la OCDE, 2002.

3.3.3. La coordinación público-privada

La cooperación y coordinación entre sector público y privado y entre las mismas Administraciones es una necesidad ineludible en turismo.

Por un lado, el desarrollo del turismo no sería óptimo si se dejara totalmente de la mano del sector privado, dado que su principal motivación es la obtención de beneficios, pero tampoco si fuera dominado totalmente por el sector público, ya que éste acostumbra a ser menos eficiente desde el punto de vista económico. Por lo tanto, conviene que uno y otro se coordinen en la definición de políticas turísticas.

Por otra parte, la naturaleza del turismo, que combina una oferta de bienes y servicios privados (alojamiento, restauración, ocio) y públicos (infraestructuras, sanidad, playas, equipamientos complementarios) fundamentales para el establecimiento de la experiencia turística del visitante, hace que el sector público tenga un doble papel como elemento de competitividad de un destino:

- 1) Como agente de regulación de la actividad.
- 2) Como parte integrante del producto turístico ofrecido, en el sentido de ser gestor de bienes y servicios públicos indispensables para el normal funcionamiento del turismo en un destino.

Por lo tanto, la gestión de producto turístico depende de la coordinación entre los prestatarios públicos y privados; según cómo sea de eficaz esta gestión, dependerá la calidad del producto y el grado de satisfacción de la demanda.

El esquema ideal de la cooperación permite distinguir dos niveles de actuación:

- Nivel de cooperación y coordinación entre Administraciones.
- Nivel de cooperación entre el sector público y privado.

De la coordinación entre diferentes Administraciones públicas y niveles tendrían que salir políticas turísticas no contradictorias, sino complementarias. En el caso español, donde se ha implantado la descentralización regional de competencias en turismo, las decisiones no pueden tomarse de arriba abajo

(del nivel nacional al regional) porque lo coherente es establecer una estrategia turística nacional con competencias propias pero compatibles con la autonomía de la política turística regional.

La Administración pública se tiene que encargar de establecer líneas maestras de política turística (competitividad en los mercados internacionales, calidad, sostenibilidad, innovación) y definir acciones genéricas (planificación, infraestructuras, servicios públicos, comunicación e imagen). Con el sector privado tiene que coordinar, además, acciones específicas que permitan la mejora de la oferta y la creación de productos nuevos.

En general, se reclama que la gestión pública del turismo, en el contexto turístico actual, no vaya orientada a la temática competencial ni burocrática, sino que se dirija hacia la identificación y resolución de conflictos. Para que ello sea posible, resulta preciso que haya una buena conexión entre los departamentos técnicos de alto nivel y los encargados de tomar las decisiones en política turística.

Para materializar este esquema de funcionamiento hay que superar diferentes obstáculos, que habitualmente aparecen en el contexto de la Administración y del turismo actual. De hecho, la lógica institucional es sectorial, aunque los problemas del turismo son integrales.

En primer lugar, si bien la forma de la experiencia turística se hace global (influyen todos los elementos que integran un destino), es gestionada de modo sectorial. La exigencia de los turistas parte de una base integral pero el tratamiento de los problemas se hace desde un ámbito sectorial, a menudo por parte de diferentes Administraciones y niveles administrativos, sin un planteamiento estratégico de conjunto en relación con el turismo.

En segundo lugar, la atomización y desarticulación del sector privado dificulta la activación de mecanismos de coordinación con el sector público, a veces por la ausencia de un interlocutor claro en determinados subsectores.

En tercer lugar, existen algunas barreras en la posición de la Administración pública, como lo demuestra el hecho de que existe un claro desequilibrio entre la importancia económica del turismo y su asignación presupuestaria.

En cuarto lugar, es frecuente también la incapacidad de la Administración turística para influir sobre otras Administraciones, tanto a nivel horizontal como vertical.

Finalmente, hay que apuntar la falta de mecanismos de participación flexibles (foros permanentes, mesas, consejos asesores, etcétera) que faciliten el acercamiento público y privado.

Independientemente de estos obstáculos, y con el fin de garantizar la máxima satisfacción de los visitantes, los destinos establecen organismos públicos mixtos entre la Administración y el sector empresarial o una representación del mismo. Los patronatos, los consorcios o las agencias turísticas son algunas de las formas de asociación existentes.

El partenariado es básico para organizar una práctica de gestión instrumental. Se trata de un concepto que puede definirse como un acuerdo entre diferentes instituciones públicas, organismos públicos y empresas para la realización de un programa de cooperación y que toma el formato que se acuerda entre las diferentes partes. Concretamente, se entiende como partenariado el "proceso mediante el cual dos o más agentes de naturaleza distinta, y sin que pierdan su especificidad, se ponen de acuerdo para realizar alguna cosa en un tiempo determinado, que es más que el que la suma de ambos o uno solo podrían hacer, o que es diferente de lo que ya hacen; implicando riesgos y beneficios que comparten" (Gobierno de las Islas Baleares, 2005).

Desde el punto de vista de la promoción y comercialización de productos y destinos turísticos, la coordinación pública y privada también es un elemento clave. Una de las funciones más importantes de los organismos públicos de carácter mixto que hemos mencionado es la de promocionar la imagen de su destino. El carácter intangible de los servicios turísticos y la distancia existente entre la oferta y el consumidor hace necesaria una adecuada política de comunicación, la cual permita facilitar el conocimiento e inducir a la compra de productos turísticos. Lógicamente, la promoción tiene que ir acompañada de una buena comercialización, ya que no sirve de nada dar a conocer un producto que no estuviera bien distribuido en el mercado. La estrategia de promoción y comercialización pasa por el diseño de un plan de marketing en cuya elaboración hace falta que participen los responsables de recursos y servicios que integran el producto turístico y que; por lo tanto, se requiere ir de la mano de alguna de las fórmulas de cooperación apuntadas.

El asociacionismo es otro sistema de cooperación entre la Administración y las empresas o, lo que es más común, entre las empresas de un mismo subsector. Las asociaciones de productores ofrecen toda una serie de ventajas genéricas a sus miembros, como la promoción conjunta, el intercambio de información y de buenas prácticas, el abaratamiento del coste de determinados servicios, la representación, el asesoramiento legal, fiscal y comercial, la certificación de unos estándares de calidad comunes, la formación o la investigación conjunta.

La promoción y la comercialización son algunos de los principales factores por los que se decide recurrir al asociacionismo empresarial, especialmente para abaratar costes e intercambiar información. Una de las funciones derivadas de las asociaciones es la creación y gestión de centrales de reserva, a menudo con la ayuda de la Administración pública.