

LA VISIÓN INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

CARLOS HORNO OCTAVIO

SUMARIO: — I. CONTEXTO. — II. EL MARCO CONSTITUCIONAL. — III. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DEL ESTADO: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO, TURISMO Y DE LA PYME: 1. La Dirección General de Turismo. 2. El Instituto de Turismo de España —Turespaña—. 3. El Instituto de Estudios Turísticos —IET—. 4. El Consejo Promotor del Turismo. 5. La Conferencia Sectorial de Turismo. 6. El Observatorio del Turismo. 7. La Comisión Interministerial de Turismo. — IV. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA TURÍSTICA: 1. Cooperación Institucional. 2. Cooperación internacional. A) Cooperación multilateral: OMT, UE, etc. B) Cooperación bilateral. 3. Sostenibilidad. 4. Calidad. A) Calidad en destinos: planes de excelencia y dinamización. B) Calidad en los sectores empresariales. C) Formación. D) Innovación y desarrollo tecnológico. — V. LA INVESTIGACIÓN COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA POLÍTICA TURÍSTICA: 1. La labor desarrollada por el IET: indicadores y cuenta satélite. 2. La labor desarrollada por TURES-PAÑA: Estudios de mercado, de producto e informes de coyuntura. — VI. LOS OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA: DIVERSIFICACIÓN, DESESTACIONALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN. — VII. LÍNEAS DE ACTUACIÓN: 1. Promoción y apoyo a la comercialización. 2. Internacionalización. 3. Paradores. — VIII. RESULTADOS. — IX. CONCLUSIONES.

Se entiende por política turística el conjunto de actuaciones y medidas emprendidas y realizadas por los poderes públicos en relación a la actividad turística. Como señala Fernando BAYÓN MARINÉ en *50 años de turismo español, un análisis político y estructural* (1): «La política turística forma parte de la política económica, tiene un enorme impacto social y debe ser considerada en España un elemento estratégico de la actuación pública y aún más teniendo en cuenta que la actividad turística está mayoritariamente desarrollada por el sector privado, pero que sus consecuencias económicas y sociales son vitales para nuestro país. Por lo demás la política turística ha de desarro-

(1) Fernando BAYÓN MARINÉ, *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, Madrid Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 1999, p. 331.

llarse dentro de los límites que establece nuestro ordenamiento, y concretamente dentro del marco diseñado por la Constitución española de 1978.

A raíz de la aprobación de ésta se abre una nueva concepción de la política turística que a la vez que rompe con la concepción centralista del turismo consagra su carácter participativo. Partiendo de estos principios la política turística se dirige a mantener la calidad y competitividad del sector turístico y de las empresas que lo integran. Y para ello utiliza instrumentos de distinta naturaleza: normativos, administrativos (control, inspección, sanción...), comerciales (fomento y promoción), económico-financieros (créditos, subvenciones, política fiscal...), y sobre todo políticos (cómo utilizar los recursos para alcanzar los objetivos).

I. CONTEXTO

La política turística responde a la importancia social y económica de un sector que según la OMT mueve más de 560 millones de personas al año y genera un potencial de puestos de trabajo y de riqueza en la misma proporción. Por otra parte las previsiones apuntan a un crecimiento anual cercano al 2,5% hasta el año 2010 y a la generación de 2,2-3,3 millones de empleo en la Unión Europea. Paralelamente el turismo se está transformando en la industria más importante de España y evoluciona de una forma más que alentadora. La importancia económica del turismo se mide en primer lugar por su aportación al PIB y al empleo. Este sector representa el 11,1% del PIB y proporciona más de un millón doscientos mil puestos de trabajo, que se dividen en 760.000 directos, y 540.000 indirectos. Por otra parte el turismo es responsable del equilibrio de la balanza de pagos, a través de la cobertura del 154% del déficit comercial español en 1997 y del 133,6% en 1998, de la atracción hacia España de capital inversor extranjero y de la generación de una fuerte demanda interna de productos y servicios turísticos que actúa como motor de crecimiento de nuestra economía. La actividad turística genera un notable efecto multiplicador.

Por lo que respecta a su evolución los datos relativos a la demanda nos hablan de un notable crecimiento tanto en lo que respecta al turismo procedente de otros mercados como a la demanda interna. España es el segundo destino turístico mundial después de Francia con un 7,6% del mercado receptor mundial. Durante 1998 entraron en España más de 70,8 millones de visitantes, de los que 47,7 fueron turistas, es decir, pasaron al menos una noche en nuestro país. Este

dato supone un incremento del 10,4% sobre el año anterior. En lo que se refiere a los ingresos por turismo y según los datos aportados por el Banco de España se sitúan en torno a 4,4 billones de pesetas en 1998, lo cual supone un incremento de un 13% respecto al año anterior. Con estos resultados España se coloca en cuarto lugar después de EEUU, Italia, Francia, con una cuota de mercado del 6,7% del total mundial. Todos estos datos se completan con el crecimiento experimentado por la demanda interna del turismo. Un 91,3% de los españoles eligieron destinos en nuestro país durante 1998. De este modo la demanda interna del turismo se sitúa por encima del 50% de la demanda global del turismo español.

España se ha consolidado, en definitiva, como destino turístico preferente. De hecho nuestro país según los datos recientemente publicados por la OMT ha crecido por encima de sus competidores, ha incrementado sus cuotas de mercado en los principales países emisores y ha abierto nuevos mercados. Pues bien esta posición de liderazgo que España ha sabido alcanzar, superada la difícil coyuntura que el turismo español atravesó a finales de la década de los 80 y principios de los 90, sólo se puede mantener y consolidar si se acierta a dar una respuesta cualitativamente superior respecto a los destinos competidores y adaptada a la rápida evolución de la actividad turística implica. Éste es el reto al que se enfrenta hoy por hoy la política turística, que ha de llevar a cabo esta tarea en el marco de los principios que consagra nuestro ordenamiento jurídico.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

Desde 1978 año en que se aprueba la Constitución Española se ha producido un cambio cualitativo en la concepción de la política turística. En primer lugar el principio de descentralización que consagra su artículo 103 se ha traducido en la ruptura de la concepción centralista del turismo y en la aparición de una nueva visión autonómica y municipal, sobre la idea del principio de autonomía, en su doble vertiente de autonomía y unidad.

La primera, desarrollada a través del Título VIII de la Constitución y posteriormente consagrada por los distintos Estatutos de Autonomía, encuentra como contrapunto la necesidad de establecer un complejo sistema de relaciones de cooperación entre las diferentes instancias territoriales. Este cambio en la visión de la organización territorial del turismo se traduce en primer lugar en la redefinición de las funciones que hoy por hoy tiene encomendada la Administración del Estado, y en segundo lugar en la aparición de toda una serie de órganos de colaboración entre las distintas instancias territoriales.

Corresponde al Estado según establece el artículo 149.1 de la Constitución todo lo relativo a las relaciones internacionales, así como las bases y coordinación de la actividad económica, y por tanto del turismo. Estas funciones en lo que respecta al turismo han sido encomendadas a la Secretaría de Estado de Comercio Turismo y de la PYME dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, que las realiza a través de la Dirección General de Turismo, el Instituto de Turismo de España y el Instituto de Estudios Turísticos. En cuanto a los órganos de cooperación se trata fundamentalmente del Consejo Promotor del Turismo, de la Conferencia Sectorial y de la Mesa de Directores Generales.

Por otra parte la Constitución también consagra como principio básico que ha de regir el funcionamiento de la Administración Pública el principio de coordinación, consciente de las interrelaciones que se producen entre los diferentes departamentos. Esto es especialmente cierto en el caso del turismo, sector relacionado con todas las actividades productivas y cuyo correcto desarrollo está influido en gran medida por la labor que desarrollan un gran número de departamentos ministeriales. Con este fin surge la Comisión Interministerial de Turismo, punto de encuentro entre los distintos ministerios cuya labor se relaciona directa o indirectamente con este sector.

Finalmente la Constitución sanciona otras tantos preceptos que delimitan la actuación de los poderes públicos. Entre otros la obligación de que velen por la utilización racional de los recursos naturales (art. 45), de que faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida económica (artículo 9.3), o de que fomenten una política que garantice la formación y readaptación profesionales (art. 40.1).

Todo ello configura el marco en que necesariamente ha de moverse la actuación de los poderes públicos y por ende la política turística que la Administración General del Estado ha puesto en marcha en colaboración con las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y el Sector Empresarial.

III. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DEL ESTADO: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO, TURISMO Y DE LA PYME (2)

1. La Dirección General de Turismo

Las funciones de la Dirección General de Turismo aparecen reguladas por el RD 1.884/1996 de 2 de agosto (BOE de 6 de agosto). De acuerdo con el artículo 21 de este Real Decreto corresponden a esta Dirección General las siguientes funciones:

- La elaboración de los planes generales que faciliten el fomento de productos turísticos y contribuyan a la mejora de la calidad y tecnificación de las empresas turísticas y de la cooperación empresarial.
- La identificación de nuevos recursos turísticos, el diagnóstico y valoración de factores de toda índole y el diseño de estrategias del sector turístico nacional.
- La aprobación de las directrices de ejecución y desarrollo de la política turística del Gobierno sobre promoción exterior del turismo y las de la colaboración y cooperación con las Comunidades Autónomas, Entes Locales y sector turístico, para la estrategia y planificación general del sector. El ejercicio inmediato de las funciones que exijan colaboración y coordinación con la Administración Territorial.
- La determinación de los criterios generales, la dirección y el ejercicio inmediato de las relaciones turísticas de carácter nacional o internacional con organizaciones supranacionales, internacionales, públicas o privadas, en coordinación en su caso con el Ministerio de Asuntos Exteriores.
- La evaluación y control de calidad de actuaciones de la Administración Turística del Estado.
- La fijación de las directrices, determinación de los objetivos de actuación y demás funciones que le atribuye el ordenamiento en relación con la Escuela Oficial de Turismo.

(2) La evolución de la administración turística española ha pasado entre otras por las siguientes fases: la creación en 1928 del Patronato Nacional de Turismo dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y de Bellas Artes, que contempla entre sus misiones, la creación de oficinas en el extranjero; la creación en 1951 del Ministerio de Información y Turismo; la creación en 1977 del Ministerio de Comercio y Turismo; la constitución en 1982 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, del que se hace depender un Organismo Autónomo —IMPROTUR— creado en 1985; la formación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en 1991 —IMPROTUR se convierte en TURESPAÑA—; la creación del Ministerio de Comercio y Turismo en 1993 y la constitución del Ministerio de Economía y Hacienda en 1996.

2. El Instituto de Turismo de España —TURESPAÑA—

Su naturaleza y funciones vienen recogidas en el RD 1.884/1996 de 2 de agosto —BOE 6 de agosto— y en el RD 2.615/1996 de 20 de diciembre (BOE 10 enero de 1997), que atribuye a este Organismo Autónomo las siguientes funciones:

- La formulación, coordinación, desarrollo y ejecución de los planes de actividades de promoción turística y de los planes de apoyo a la comercialización de los productos turísticos españoles que se realicen en los mercados exteriores.
- El ejercicio de las relaciones inmediatas con las Oficinas Españolas de Turismo y, en particular, la coordinación y el control de la gestión de los planes operativos y actividades de las mismas.
- El establecimiento de planes de información sobre los productos turísticos españoles que faciliten un conocimiento adecuado de los mismos a las empresas y consumidores extranjeros, así como el diseño de estrategias para la difusión del producto turístico español en los medios de comunicación internacionales.
- La gestión y control de los recursos humanos y económicos del Instituto, y las actuaciones necesarias para la ejecución de las actuaciones económicas, contractuales, informáticas y administrativas, así como la gestión de carácter patrimonial y de inversiones.

3. El Instituto de Estudios Turísticos

Por su parte el Instituto de Estudios Turísticos, con nivel orgánico de Subdirección General, es según el artículo 16.6 a) del RD 1.884/1996, de 2 de agosto (BOE 6 de agosto) el órgano encargado de la investigación de los factores que inciden sobre el turismo así como de la elaboración, valoración y recopilación de estadísticas, datos y documentación relativas al mismo.

4. El Consejo Promotor del Turismo

El Consejo Promotor es un buen ejemplo de colaboración en procesos de planificación y actuación conjunta. Más allá de lo que es la estricta delimitación competencial del turismo, se trata de aunar esfuerzos en el cumplimiento de una serie de objetivos. Este órgano colegiado fue creado por Real Decreto 328/1995 (BOE 29/3/95), norma que fue posteriormente derogada por Real Decreto 28/2/97 (BOE 14

de marzo). A su vez su artículo 3.1.3.º ha sido desarrollado por Orden de 16/6/95. El Consejo Promotor está adscrito a efectos administrativos a TURESPAÑA y responde a la idea de *«favorecer la participación de determinados agentes del sector turístico y de las Administraciones públicas competentes en dicho sector, en las funciones y actividades que corresponden al Instituto de Turismo de España»* (artículo 1 del RD 28/2/97).

5. La Conferencia Sectorial de Turismo

Mediante Acta de la reunión de la Conferencia Sectorial de Turismo de 29 de noviembre de 1994, se acordó institucionalizar la Conferencia Sectorial de Turismo, órgano que se rige por el artículo 5 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común y por un Reglamento Interno de 25 de julio de 1996 (no publicado en el BOE). La Conferencia se compone de un Pleno que reúne al Ministro y a los Consejeros de las CCAA y de una Mesa de Directores Generales de Turismo y su órgano técnico, la Mesa de Directores Generales de Turismo juegan un papel crucial en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas al servir de foro de debate en materia de coordinación y colaboración turística.

6. El Observatorio del Turismo

Es regulado por el Real Decreto 1.116/1998 de 8 de junio (BOE 144 de 17 de junio de 1998) que lo define como *«un órgano colegiado de carácter asesor en el que (...) están representados la totalidad de los agentes —públicos y privados— involucrados en la actividad turística: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, sectores empresariales y profesionales, medios de comunicación social, representantes de los consumidores y usuarios y miembros del mundo académico y de la formación e investigación turística»*.

Por lo demás es un órgano adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la SECTYP al que corresponde informar y estudiar el sector turístico con el objetivo de prestar asesoramiento para la mejora de la calidad y la competitividad turística.

7. La Comisión Interministerial de Turismo

Su composición fue regulada por el RD 6/1994 de 14 de enero y posteriormente modificada por el RD 248/1997 de 21 de febrero, que intentó adaptarla a la nueva organización y reestructuración de la Administración del Estado. En la Comisión Interministerial participan el Ministerio de Economía y Hacienda (Presidencia y Vicepresidencia), y los Ministerios siguientes: Interior, Fomento, Medio Ambiente, Asuntos Exteriores, Educación y Cultura, Trabajo y Asuntos Sociales y Agricultura, Pesca y Alimentación. Asimismo participa como vocal un representante de la Presidencia del Gobierno y se abre la posibilidad de convocar a representantes de otros ministerios dependiendo de la materia a tratar.

IV. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

1. Cooperación Institucional

En el marco del principio de colaboración que ha de presidir las relaciones con las diferentes instancias territoriales y el sector privado, y cuya plasmación práctica encarnan los órganos de colaboración referidos anteriormente, la Administración Turística del Estado se plantea como objetivo la potenciación de esta colaboración a través de distintas vías. En este sentido uno de los aspectos que en mayor medida muestran la decidida voluntad de incrementar esta cooperación son las modificaciones introducidas en relación al Consejo Promotor del Turismo por el RD 28/2/97.

Este Real Decreto califica de preceptivos los informes del Consejo sobre los principios básicos y las líneas generales de los planes y programas dirigidos al fomento del sector turístico y a la promoción y comercialización exterior del turismo español (artículo 2). Además amplía de siete a diez el número de representantes de los empresarios del sector turístico con el fin de conseguir una mayor representatividad y participación (artículo 3). De este modo se refuerza la posición del Consejo como instrumento no sólo de debate de ideas, sino como instrumento vivo para el desarrollo turístico de España, con influencia real en la toma de decisiones de la Administración General del Estado en materia turística, en concreto en la definición, ejecución y cofinanciación de políticas de promoción y apoyo a la comercialización turística.

En esta misma línea se sitúan asimismo los programas interregionales en los que participa la SECTYP —«España Verde», «Camino

de Santiago», «Arco Mediterráneo», «Pirineo», «Ciudades Patrimonio», «Sefarad» ...—, y los Convenios de Colaboración suscritos con otras Administraciones (entre otros los dirigidos a cofinanciar la campaña de publicidad de TURESPAÑA), Asociaciones de Empresas o Cámaras de Comercio.

2. Cooperación Internacional

A) Cooperación multilateral: OMT, UE, ETC

Se intenta potenciar nuestra presencia en los organismos internacionales, y más concretamente en la OMT y en la Comisión de las Comunidades Europeas. Por una parte y con ocasión de la Asamblea General de la OMT celebrada en 1997 en Estambul se ha resuelto el problema de nuestra presencia en el Consejo Ejecutivo de dicha organización. España, en su calidad de Estado sede de este organismo, disfruta actualmente de voz y voto en el órgano ejecutivo y de gestión que lo dirige. Además se ha renovado el Convenio entre nuestro país y la OMT para el Sostentamiento de la Secretaría Permanente de los miembros afiliados. España ha sido la impulsora de esta Secretaría a la que a partir de la próxima Asamblea General se denominará Consejo Empresarial. Con ella se intenta potenciar la aproximación de los sectores público y privado en la Organización.

Por lo que respecta a las instituciones comunitarias desde la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME se ha desarrollado una política general de mayor presencia y participación en los asuntos europeos, pese a la inexistencia de una «política turística comunitaria» en sentido estricto (no hay que olvidar que el Tratado de la Unión Europea no incluye este sector).

En cualquier caso la clara influencia que en el mismo tienen las decisiones adoptadas en el marco de la Unión Europea se han traducido en el empuje dado a la participación de las Comunidades Autónomas en los temas turísticos comunitarios; y en el incremento de la participación de la Administración Española en los Comités Consultivos celebrados bajo la presidencia de la Comisión.

Es necesario destacar también la presencia de empresarios y estudiosos españoles en la Conferencia sobre Empleo y Turismo organizada por la Unidad de Turismo de la Comisión Europea en 1997 y celebrada en Luxemburgo, y el afianzamiento del diálogo con los eurodiputados españoles que forman parte de la Comisión de Turismo del Parlamento Europeo. Por último no podemos olvidar la presencia de nuestro país en la European Travel Commission —ETC—, organi-

zación creada en 1948 y responsable de la promoción de Europa en los mercados transcontinentales.

B) Cooperación bilateral

En este ámbito destaca la colaboración entablada con Francia, Portugal e Italia en los últimos meses, todos ellos países receptores turísticamente muy desarrollados y muy preocupados, como España, por encontrar un equilibrio entre desarrollo, sostenibilidad y calidad. Por lo que respecta a las relaciones con los países y las instituciones mediterráneas y latinoamericanas el trabajo se enmarca en el ámbito de la cooperación internacional que se desarrolla desde la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECIT).

3. Sostenibilidad

La obligación de los poderes públicos de velar por una adecuada utilización de los recursos naturales, se traduce en la aparición de una línea de actuación dirigida a impulsar la sostenibilidad medioambiental del sector turístico español. Nuestro país busca un desarrollo turístico integrado en el ecosistema social y territorial sin expoliarlo. Su ritmo y condiciones deben determinarse no sólo por los imperativos del mercado, sino por los condicionantes del medio físico. Las estrategias que se están desarrollando se relacionan con un gran y variado número de temas, entre otros: la planificación y el desarrollo local, el control de usos del suelo, la adaptación de la estructura urbanística a las condiciones ambientales (lucha contra las construcciones ilegales, normativas que sólo permiten construcciones turísticas en sustitución de otras —Canarias y Baleares—, planes de esponjamiento que suponen la reconversión de edificios turísticos deteriorados por parques e instalaciones comunes etc), la protección de espacios naturales.

Por lo demás la definición de una nueva cultura del desarrollo turístico sostenible se materializa en lo que respecta a la Administración General del Estado a través del Convenio Marco firmado entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Medio Ambiente. Este Convenio, firmado el 23 de abril de 1998, recoge un programa de desarrollo sostenible aprobado por las CCAA en la última sesión de la Conferencia Sectorial de Turismo celebrada el 1 de julio de 1998. El Acuerdo Marco implica una actuación conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y del Ministerio de Fomento sobre cinco ámbitos de actuación: destinos turísticos, gestión medioambiental, espacios naturales protegidos, formación y sensibilización y relaciones internacionales.

En ejecución de este Acuerdo Marco se ha elaborado en colaboración con la Federación de Municipios y Provincias el manual «Municipio Verde» al objeto de proporcionar un modelo de gestión de los municipios turísticos desde el punto de vista medioambiental. La línea seleccionada es la implantación del reglamento comunitario de ecogestión y ecoauditoria 1.836/93 (EMAS). Este programa se completa con un programa de formación para técnicos y responsables políticos de los municipios turísticos. Asimismo en aplicación de este acuerdo se ha publicado el documento «España: un Turismo sostenible».

4. Calidad

La experiencia histórica del turismo español y el análisis de las tendencias que definen el presente la actividad turística llevan a la conclusión de que el futuro del turismo español y el mantenimiento de la posición de liderazgo de nuestro país pasa necesariamente por la calidad. Este concepto fue asumido colectivamente por el sector turístico en el Segundo Encuentro Nacional de Calidad en Turismo y se perfila como la estrategia del futuro del sector y la base de la política turística española. La calidad no sólo es importante para mantener la posición de liderazgo de nuestro país en materia turística, sino también por motivos de rentabilidad tanto en lo que respecta al propio sector como en lo que atañe a las empresas que lo integran. Con el objetivo puesto en esta idea la SECTYP desarrolla una serie de actuaciones dirigidas a mejorar la calidad en los destinos en la prestación de los servicios y en la formación.

A) Calidad en destinos: Planes de excelencia y dinamización

El turista elige sus vacaciones en función del destino, por lo que éste es un nivel básico de actuación si se quiere ir hacia la mejora de la calidad del conjunto de la oferta turística española. Los planes de excelencia y dinamización parten de esta idea y constituyen un buen ejemplo de colaboración entre los distintos agentes implicados en el sector: Estado, Comunidades Locales, Ayuntamientos y sector privado. Por lo demás estos planes tienen su origen en el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, que contempla un programa para la mejora de los destinos turísticos maduros —planes de excelencia—, o emergentes —planes de dinamización—. Con los primeros se trata de diversificar y enriquecer la oferta turística, aumentar la calidad de los destinos, especialmente en lo relativo a los factores medioambientales y adecuar el producto a las nuevas tendencias de la

demanda. Con los segundos se pretende poner en valor y uso turístico nuevos recursos y acelerar el desarrollo turístico de zonas aún no consolidadas.

B) Calidad en los sectores empresariales

El programa de calidad en sectores pretende hacer frente a los retos más importantes a los que se enfrentan las empresas y asegurar un nivel de prestación de servicios que satisfaga las expectativas de los clientes. Actualmente nos encontramos en la segunda fase del plan de calidad turística española (1996-2000), cuyos rasgos básicos son su carácter voluntario y autorregulado, el diseño y aprobación de unos estándares de servicio y un sistema de certificación neutral y riguroso, basado en la realización de auditorías por empresas independientes del máximo prestigio.

El objetivo final del proyecto es la creación de un único Instituto para la Calidad Turística Española, concebido como instrumento integrador que abarque la totalidad de los subsectores turísticos, y como entidad dotada del máximo reconocimiento nacional e internacional a través de su acreditación por la ENAC. El plan se extiende a hoteles y apartamentos turísticos, agencias de viajes (en sus distintas modalidades), restaurantes, campings, estaciones de esquí y montaña y casas rurales. Y se completa con la promoción de la «Q» de calidad en los principales mercados emisores. Asimismo, en lo que respecta al sector de la restauración, TURESPAÑA está impulsando un proyecto de excelencia gastronómica en colaboración con la Federación de Restaurantes (FER) Paradores, ICEX, Academia de gastronomía e Iberia. Se trata de promocionar los mejores restaurantes españoles en el extranjero, de tal modo que puedan ser reconocidos por un distintivo y apoyados en la adquisición de materias primas. El programa se completa con acciones dirigidas a fomentar la formación permanente del personal de cocina para garantizar la calidad del producto.

C) Formación

La formación de los profesionales del turismo tanto continua como inicial es sin duda un elemento estratégico para afrontar los cambios que se están produciendo en el sector. De hecho puede decirse que la calidad del turismo depende en buena medida de la participación y buena formación de sus trabajadores. En colaboración con las autoridades educativas, se ha trabajado en mejorar los estudios de formación profesional relacionados con el turismo. Además se está impulsando la elevación de los estudios turísticos al máximo nivel académico posible y se está apoyando el establecimiento de una Li-

cenciatura Universitaria en Turismo, de acuerdo con los intereses de las Comunidades Autónomas y de las Universidades correspondientes.

El proceso de implantación de los estudios de la Diplomatura de Turismo en España ha seguido un desarrollo muy destacado en los últimos años, paralelo al número de alumnos y profesores que imparten sus disciplinas en estos centros. Puede decirse que uno de los cambios fundamentales acontecidos en el sector turístico español en la década de los noventa es la incorporación de los estudios turísticos a la Universidad. Al amparo del Real Decreto 259/96, ya existen cien escuelas universitarias y de régimen privado que imparten enseñanza turística. Por otra parte se apoyan iniciativas y actividades vinculadas con la formación ocupacional, impartidas en relación al sector turístico. En el ámbito de la formación continua de hostelería, por ejemplo, destacamos la aprobación de un cuadro de correspondencias de las categorías profesionales que se contemplaban en la extinta Ordenanza Laboral de Hostelería (Resolución de 12 de mayo de 1977, BOE 3-6-77), adecuándose a los nuevos grupos profesionales del Acuerdo Laboral Estatal de Hostelería.

Junto a todo esto se desarrolla un Plan de Becas dirigido a propiciar la especialización de jóvenes titulados en el ámbito turístico. En este grupo se enmarca el programa «Becas de Turismo de España», que mantenido y financiado por la Administración Turística española desde 1993 trata de fomentar la formación de expertos en turismo exterior, integrando a los beneficiarios de estas ayudas en los Servicios Centrales de TURESPAÑA y en las Oficinas Españolas de Turismo en el Exterior.

D) Innovación y desarrollo tecnológico

Dada la evolución del turismo internacional, el mantenimiento del dinamismo del sector turístico español depende de la incorporación al sector de procesos de innovación tecnológica en áreas que van desde el ahorro energético a la creación de nuevos productos. El potencial innovador del turismo es tan evidente que se ha incorporado por primera vez como área sectorial al Plan Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico. Por lo demás la Administración Turística ha desarrollado distintas acciones en esta línea entre otras: los Proyectos Editravel y Edihotel que han desarrollado e implantado tecnología puntera en lo relativo al uso y distribución de documentos electrónicos. Finalmente no podemos olvidar los esfuerzos realizados por la SECTYP en la utilización de nuevas tecnologías en la promoción del turismo español. Un ejemplo de este empeño es el Sistema de Información Turística de TURESPAÑA —SIT—, único sistema global que existe en España.

V. LA INVESTIGACIÓN COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

Se trata de definir una política turística integral y un instrumento de especial importancia para ello es el Instituto de Estudios Turísticos. Más allá de la información necesaria por/para el consumidor final (turista), una política turística eficaz que rentabilice las inversiones de la iniciativa privada y aplique los recursos allí donde más necesario sean, requiere el conocimiento científico de la realidad, el seguimiento permanente de la coyuntura turística, la aproximación de carácter prospectivo y el acceso a la documentación para la toma de decisiones en políticas concretas.

1. La labor desarrollada por el IET: indicadores y cuenta satélite

El primer paso es establecer un conjunto integrado de indicadores que permitan abordar la cuantificación de los impactos económicos del turismo. Para ello el IET ha emprendido diferentes acciones entre las que destacan: la definición del programa SINTUR (sistema nacional de indicadores para el análisis del turismo) a mediados de 1997, el diseño y gestión de «Movimientos Turísticos en Fronteras» (FRONTUR) y «Movimientos Turísticos de los Españoles» (FAMILIATUR) que forman parte del Plan Estadístico Nacional, una mayor cobertura de las estadísticas de alojamiento colectivo realizadas por el INE, la consolidación de plataformas de coordinación con las unidades regionales responsables de los trabajos estadísticos y de los estudios relativos al análisis del turismo, la firma de acuerdos estables de cooperación con diferentes organismos y unidades de la Administración General del Estado (INE, Banco de España, Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento ...), y la participación en organismos internacionales (EUROSTAT, OMT, OCDE).

Por lo demás el IET intenta poner en marcha nuevas operaciones estadísticas para estimar el gasto turístico de los no residentes como sistemas alternativos a los que utiliza el Banco de España para calcular ingresos y pagos por turismo, ya que tras la entrada en vigor del Euro desaparecerá gran parte de esta información, clave para la Administración turística, la Balanza de Pagos y la Contabilidad Nacional.

Estos avances en el ámbito de la creación de fuentes y evaluación de las ya existentes van a permitir elaborar en España la primera cuenta satélite en turismo, considerada como la herramienta más adecuada para la cuantificación de sus impactos económicos.

Este proyecto ha sido desarrollado por la OCDE y la OMT y su marco conceptual ha sido presentado en la II Conferencia Mundial sobre la Evaluación Económica del Turismo celebrada en Niza en junio.

Entre sus objetivos se cuentan: analizar el turismo como fenómeno económico y comparar sus impactos macroeconómicos de manera similar a otros ámbitos de actividad, ofrecer a los gobiernos nacionales una visión del papel que juega el turismo en la economía nacional, identificar las funciones de producción de la industria turística y su interrelación con el resto de la economía, suministrar información detallada sobre el mercado de trabajo en la industria turística y el papel de ésta en la creación de empleo, medir la formación de capital en las distintas actividades que configuran la industria turística y analizar la relación que guarda con la correspondiente oferta y creación de empleo, y permitir la comparabilidad internacional de la incidencia económica de la actividad turística.

Por lo demás el objetivo es que esté finalizada en el año 2001. Para ello es preciso diseñar y llevar a cabo un número limitado de nuevas operaciones estadísticas y de explotación de otras ya existentes. Sólo así podrán tener la necesaria credibilidad tanto para el propio sector turístico como para los organismos internacionales competentes.

2. La labor desarrollada por TURESPAÑA: Estudios de mercado, de producto e informes de coyuntura

Además de estas actuaciones la Administración Turística del Estado es consciente de la importancia de conocer los mercados como paso previo a la determinación de los objetivos y estrategias de actuación. Por ello TURESPAÑA lleva a cabo hoy por hoy tres tipos de estudios: los *Estudios de Mercado*, los Estudios de Producto, con los que se intenta analizar de una forma específica el comportamiento de aquellos nichos de mercado susceptibles de la aplicación de estrategias de marketing específicas, y los *Informes de Coyuntura*.

VI. LOS OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA: DIVERSIFICACIÓN, DESESTACIONALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

La potenciación de la diversificación de la oferta turística española responde, entre otros objetivos, a la necesidad de afrontar el

proceso desestacionalizador. La creciente competitividad que vive el sector con la aparición de nuevos productos y destinos determina la necesidad de consolidar y aumentar nuestra cuota de mercado, y ello no es posible sin una correcta adecuación a las nuevas tendencias de la demanda. Como consecuencia del fuerte incremento del número de viajes, podemos hablar hoy de un «turista maduro», esto es, un turista cada vez más exigente con la calidad y diversidad. Por otra parte en un mercado cada vez más fragmentado crecen las oportunidades para productos de nichos más especializados: los parques temáticos, el turismo de cruceros, el turismo de aventura o el turismo de acontecimientos, o para productos dirigidos a un consumidor muy específico (jóvenes y tercera edad).

Partiendo de estas bases la Administración Turística Española está llevando a cabo en estrecho contacto con las Comunidades Autónomas y el sector empresarial toda una serie de actuaciones que si de un lado se dirigen a mejorar la adecuación del producto tradicional sol y playa a las tendencias de la demanda, de otra apoyan la comercialización y promoción de nuevos productos y servicios, con el fin de lograr la desestacionalización. En este grupo se incluyen el turismo de naturaleza, el turismo deportivo, el turismo cultural y de ciudades, y el turismo de congresos, convenciones e incentivos. En este último campo España —según datos aportados por el ICCA— (International Congress and Conference Association) ha pasado de ocupar la octava posición en 1996 a la quinta posición mundial, superando a Francia, Holanda y Japón en 1998.

VII. LÍNEAS DE ACTUACIÓN

1. Promoción y apoyo a la comercialización

Una política integral no puede olvidar los aspectos relativos a la promoción y al apoyo a la comercialización de los productos turísticos. Como dicen los publicistas «un buen producto sin publicidad no se vende. Un mal producto con publicidad se vende ... unos días». Es necesario promocionar España como destino de calidad difundiendo una imagen de marca que nos diferencie de nuestros competidores y apoyando —siempre bajo el paraguas de esa imagen de marca— la comercialización de distintos productos y submarcas con poder de penetración en los mercados.

En el caso de los mercados maduros, donde España es un destino ya asentado y conocido, la labor de la Administración Turística del Estado se centra en la promoción de productos específicos. En el

caso de los destinos emergentes inicialmente se enfoca la promoción de España con un carácter más global.

Para conseguir estos objetivos la Administración Turística del Estado lleva a cabo en colaboración con sector público y privado un complejo proceso de planificación que partiendo de un conocimiento profundo de la realidad sobre la que intenta actuar —básico en cualquier proceso de toma de decisiones—, culmina en la elaboración de un Plan Anual de actuación, y en la evaluación de las distintas medidas emprendidas. La variedad de actores, públicos y privados, que confluyen en dicho proceso, obliga a un arduo pero enriquecedor proceso de planificación, en el que juega un papel fundamental el Consejo Promotor. Éste establece los principios estratégicos y define las prioridades del Plan Anual de Actuación. El compromiso de articulación en el Plan afecta no sólo a la Administración Central del Estado sino también a las Administraciones Autonómicas y Locales así como al sector privado.

Por otra parte la diversidad de destinos y de productos turísticos españoles a promocionar y apoyar comercialmente obliga al establecimiento de prioridades. Éstas son definidas en función de la articulación de la oferta existente y de la demanda, y toman como base los principios estratégicos de desarrollo del turismo español. En este sentido se debe aprovechar en lo posible las imágenes de marca ya consolidadas en los mercados y apoyar aquellas submarcas con mayor poder de penetración. Los clubs de producto (golf, congresos...) y las marcas interregionales, como «España Verde», «Arco Mediterráneo», «El Camino de Santiago», «La Ruta de la Plata» o «Las Ciudades Patrimonio de la Humanidad», se revelan como marcas con fuerte poder de penetración en los mercados y alta competitividad. El desarrollo y potenciación de estas y otras marcas interregionales constituyen buenos instrumentos para la rentabilización de los recursos invertidos en promoción.

Hay que tener en cuenta que la promoción no sólo cumple el papel principal de dar a conocer en los mercados los productos ya existentes, sino que también impulsa el desarrollo de nuevos productos, contribuyendo a diversificar la oferta. El Plan de Actuación contempla de forma integrada dos grandes líneas de actuación que incluyen una estrategia de comunicación dirigida a promocionar una imagen de marca de España como país de calidad, y en segundo lugar el apoyo a la comercialización de los distintos productos turísticos españoles mediante la realización de muy diversas actuaciones (jornadas profesionales, ferias, viajes de familiarización ...). Dirigida al consumidor final y al intermediario, la estrategia de comunicación se traduce en primer lugar en la campaña de publicidad y en el desarrollo de una

política editorial y de información, que contempla el desarrollo de los medios personales y materiales, y el máximo aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información.

La estructura y especialización alcanzada en publicidad turística, mediante la centralización de la compra de medios de la campaña de TURESPAÑA, ha permitido operaciones de consolidación de los distintos productos en los mercados turísticos, bajo el paraguas de la Marca España. En cualquier caso la campaña de publicidad se pone al servicio de las estrategias de comercialización marcadas por el Consejo Promotor.

La estrategia de apoyo a la comercialización por su parte toma como punto de referencia obligado la necesidad de adecuar oferta y demanda. Para ello es necesario estar permanentemente informado sobre las modificaciones en los deseos y en las costumbres de los consumidores o clientes a los que se intenta captar. Su conocimiento y, sobre todo, el saber percibir las tendencias en la evolución del comportamiento de nuestros consumidores es lo que nos permite el diseño de estrategias adecuadas con la antelación suficiente. De este modo se intenta hacer frente al creciente proceso de competitividad que vive el sector y optimizar los recursos utilizados. La idea base es que no sólo es necesario actuar de forma efectiva, en el sentido de alcanzar los objetivos fijados, sino también eficaz, esto es evaluando su coste en términos de gestión. La profesionalidad que refleja este planteamiento se traduce en la planificación de un amplio abanico de actuaciones entre las que se cuentan los viajes de familiarización para profesionales y prensa, las ferias, las presentaciones, las jornadas profesionales inversas y directas etc. El proceso se completa con la introducción de técnicas de evaluación que permiten la investigación sistemática y ordenada de los diferentes programas, y el análisis de su implementación y efectividad.

Es necesario encontrar vías para aprender más y más rápidamente de los errores y de cómo capitalizar los aciertos de las medidas más efectivas. Por otra parte la necesidad de afrontar la limitación de recursos y las crecientes demandas acrecientan, si cabe, la necesidad de mejorar los programas de actuación pública.

2. Internacionalización

La internacionalización es uno de los objetivos genéricos más importantes que la SECTYP tiene encomendados. En el contexto actual de mundialización de la actividad económica, el turismo español no puede quedarse al margen de este proceso. La presencia directa de

las empresas turísticas españolas en el exterior ofrece ventajas no sólo de tipo empresarial, sino para la marcha del sector en su conjunto (ingresos futuros en la balanza de pagos, participación en grupos hoteleros, financieros o comerciales y por ende influencia directa sobre los grupos turísticos, promoción de nuestro producto turístico).

El proceso de internacionalización se inicia en España a partir de 1996. Desde entonces hasta 1997 se han abierto 100 establecimientos nuevos en el extranjero lo que significa un aumento del 76% anual. Esta tendencia continúa en 1998 y 1999. La necesidad de confirmar y consolidar esta evolución está presente en la labor desarrollada por la Administración Turística española, que cuenta para ello con la inestimable ayuda de las Oficinas Españolas de Turismo en el Exterior —OETs—. Entre las acciones que dan cuenta de ello se encuentra la celebración en junio de 1998 del primer foro dirigido exclusivamente a este fin, la línea de ayudas a la internacionalización, o la divulgación del conocimiento turístico español.

La primera iniciativa abordada en este sentido ha sido la confección de una «Guía del Conocimiento Turístico Español» en la que se recogen aquellos productos cuya demanda es reclamada a nivel internacional, y en los que las empresas españolas han demostrado su capacidad y competencia. Además de estas iniciativas la SECTYP tiene prevista la confección de una «Guía del Inversor español en el extranjero», donde se recogerán los instrumentos y medidas de apoyo existentes en España y en terceros países para la implantación de la empresa turística en el exterior.

Por lo demás existen otras modalidades de apoyo a la internacionalización. Entre otras la transferencia de conocimientos y experiencias, que no sólo tienen un valor de cambio en sí, sino que también arrastran tras de sí la expansión del sector empresarial.

3. Paradores

Los paradores constituyen un buen ejemplo de la calidad del turismo español. De ahí la importancia que se otorga a su conservación y desarrollo. Fiel a esta idea se está realizando un notable esfuerzo para dotar a la Red de nuevos Paradores, y para actualizar y mejorar las instalaciones de los ya existentes. Actualmente está en ejecución el Plan Trienal 1998-2000 en cuya ejecución participan la Sociedad de Paradores y la SECTYP.

VIII. RESULTADOS

En el marco de esta política integral los resultados alcanzados por el sector a cuya consecución no es ajeno el esfuerzo realizado por los poderes públicos muestran una situación claramente alentadora. A los datos relativos a la posición de España en el marco internacional y al crecimiento de la demanda a la que aludíamos en un principio se suman los datos que ofrecen las estadísticas de movimientos en fronteras. Atendiendo a estos parámetros se pueden extraer las siguientes conclusiones:

A. España ha conseguido crecer en 1998 por encima de sus competidores, incrementando sus cuotas de mercado en los principales mercados emisores y abriendo otros mercados. Según la OMT España ha crecido a un ritmo cinco veces mayor al de la media mundial en lo que respecta a turismo receptor.

B. España ha sido capaz de absorber los crecimientos sostenidos de los últimos años sin que se generen grandes distorsiones sobre su estructura turística. Este dato demuestra la capacidad y madurez del sector y de las infraestructuras y servicios que el turismo necesita para desenvolverse. No debe pasarse por alto el esfuerzo inversor desarrollado por otros Departamentos Ministeriales en actuaciones directamente relacionadas con la actividad turística, como son las comunicaciones, la regeneración de playas, las telecomunicaciones, la sanidad...

C. Además, se está produciendo una progresiva reducción de la estacionalidad. Si bien los meses de julio, agosto y septiembre siguen siendo los de mayor número de entradas, representando más de una tercera parte del total anual, en los últimos años este porcentaje ha ido experimentando ligeras reducciones.

D. Finalmente, se consolida un cambio en la distribución territorial del turismo que nos visita. Es muy significativo el grado de ocupación en las principales ciudades españolas y la evolución experimentada por las CCAA del norte de España.

IX. CONCLUSIONES

Superada la difícil coyuntura de finales de los 89 y principios de los 90 y recuperada por el sector turístico español su posición de liderazgo se trata ahora de consolidarlo respetando y desarrollando el nuevo marco diseñado por la Constitución y la normativa dictada en su desarrollo.

Los principios de descentralización y cooperación administrativa se traducen en una concepción no centralista del turismo, en la que cobran una especial significación aspectos tales como la colaboración con otras instancias territoriales, la coordinación entre los diferentes departamentos ministeriales y la participación de los distintos agentes implicados.

En este marco, límite dentro del cual los poderes públicos han de desarrollar su actividad, y con la vista puesta en la calidad y sostenibilidad medioambiental se definen las líneas básicas de la política turística tomándose como punto de partida el conocimiento científico de la realidad turística.

Se trata, en definitiva, de consolidar la posición de nuestro país en el contexto internacional aprovechando además otras dos circunstancias favorables: de un lado nuestra posición en la zona mediterránea de Europa, es decir, en la confluencia de las dos regiones turísticas más importantes del mundo: la Unión Europea y la Cuenca Mediterránea, y de otro nuestra integración en la Europa del Euro, que según datos de la OMT, es el mayor consumidor y productor de turismo.