

La Posición Competitiva de las Regiones Turísticas Mediterráneas Españolas: Posibilidades de la Política Turística⁽¹⁾

* Eugeni Aguiló

1. Introducción

El ámbito territorial de estudio de estas jornadas son las regiones mediterráneas españolas. Afortunadamente, puede afirmarse que este territorio goza de unas características comunes en lo que se refiere al turismo, lo que facilita su análisis.

Es evidente que estas regiones tienen porcentajes significativos de turismo residencial, turismo cultural, touring, etc., pero lo cierto es que la gran mayoría de turistas pertenecen al segmento de “sol y playa”, son movilizados por “tour-operadores” y pasan regularmente dos semanas en los lugares de destino básicamente en temporada alta. Este parece ser justamente el tipo de turismo que ha sufrido durante estos últimos años el inicio de una recesión, cuyas características se definen todavía de una forma ambigua, sin que exista, por tanto, una valoración definitiva de su importancia a medio y largo plazo y de las causas que la originan. Vale la pena, sin embargo, hacer un esfuerzo de delimitación del problema, con las reservas que sean precisas.

*Eugeni Aguiló es Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de las Islas Baleares.

(1) Ponencia presentada en el seminario “Las regiones mediterráneas en una Europa sin fronteras” celebrado en Sitges en Noviembre de 1991.

2. Los Hechos y las Cifras

En principio hay que señalar que el mercado mediterráneo es de un volumen tan elevado que cuando hablamos de cambios en la tendencia nos referimos a una lenta reorientación de la demanda hacia nuevas formas de turismo o a modificaciones en las formas actuales que posiblemente conduzcan a los necesarios cambios en el modelo actual de desarrollo turístico. En

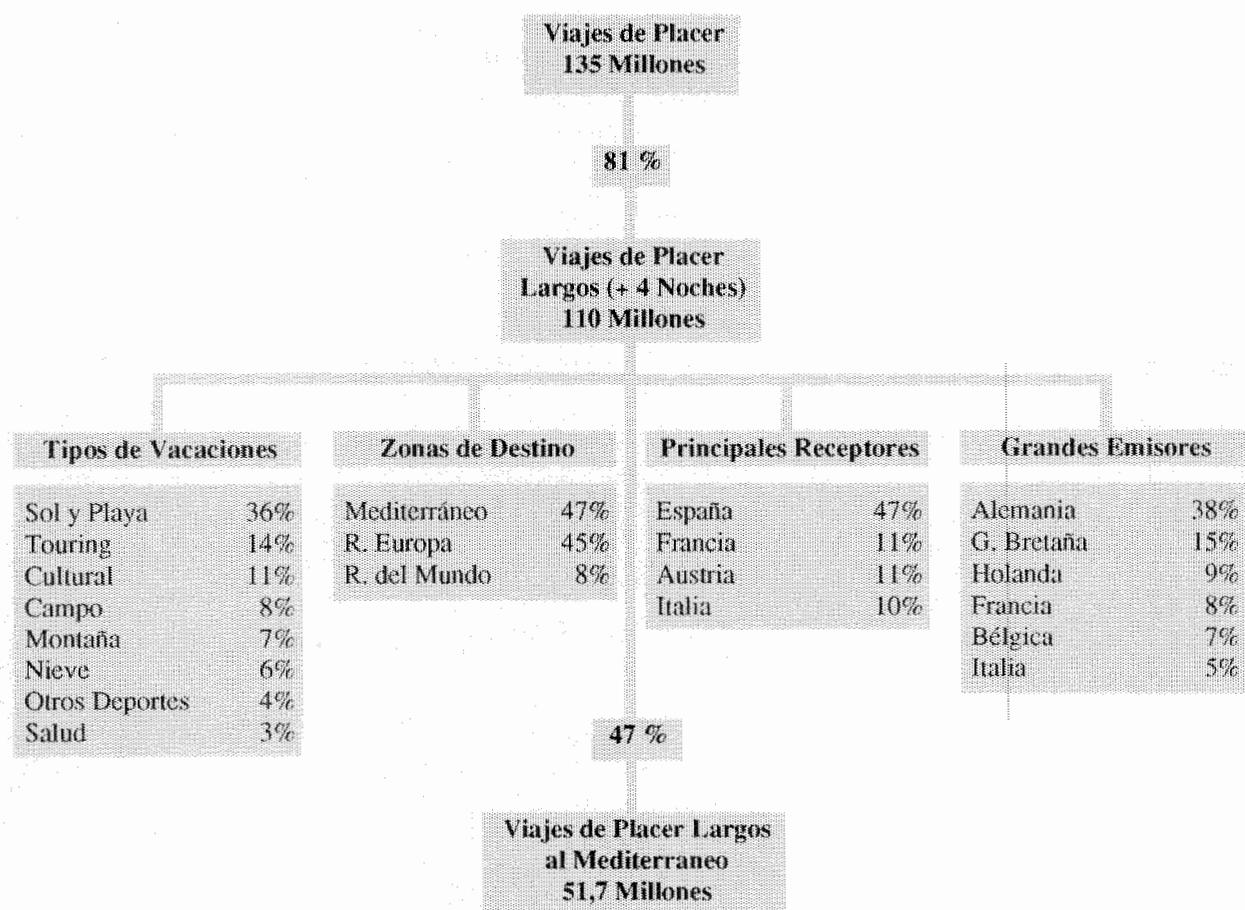
consecuencia, la percepción de fuertes alteraciones beneficiosas para el caso español en los flujos turísticos, como los que se están produciendo este año 1991 a causa de los sucesos de Yugoslavia o las secuelas de la Guerra del Golfo, debe observarse como un fenómeno que no altera aquella suave tendencia, si bien es cierto que el Mediterráneo Occidental ofrece una estabilidad de tal magnitud que deberá tenerse en cuenta como factor de atracción permanente.

El enorme volumen de turismo al Mediterráneo en 1989 queda reflejado en el Cuadro 1 donde se recogen únicamente los viajes de placer largos (de más de 4 noches),

siendo “el sol y playa” el tipo de vacación preferido muy por encima de todos los demás. España y dentro de ella, las regiones mediterráneas son los principales receptores de este turismo, a mucha distancia de los otros destinos.

¿Cómo ha evolucionado este 36% de turismo de “sol y playa” de más de 4 noches? ¿Puede hablarse de estancamiento en estos últimos años o incluso de recesión?. Del análisis de las cifras es difícil ser concluyente debido básicamente a sus elevados niveles de agregación que nos impide comprobar los diferentes tipos de turismo. No obstante, vamos a hacer un breve análisis de la evolución del turismo hacia España en la

Cuadro 1. El Mercado Turístico Europeo



Cuadro 2: Visitantes llegados a España (en miles)

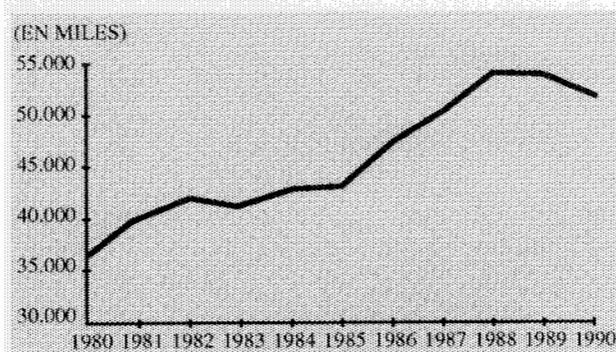
	Total turistas		Reino Unido		Alemania		Francia	
	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%
1980	30250	-	3590	-	4690	-	10060	-
1981	40130	10,7	4060	13,1	4560	-2,8	10060	0,0
1982	42010	4,7	4850	19,5	4780	4,8	10870	8,1
1983	41260	-1,8	5190	7,0	4970	4,0	10330	-5,0
1984	42930	4,0	6030	16,2	5250	5,6	9980	-3,4
1985	43240	0,7	5040	-16,4	5640	7,4	11000	10,2
1986	47390	9,6	6430	27,6	5940	5,3	11280	2,5
1987	50540	6,6	7550	17,4	6600	11,1	11670	3,5
1988	54180	7,2	7640	1,2	6900	4,5	12080	3,5
1989	54060	-0,2	7340	-3,9	6780	-1,7	11990	-0,7
1990	52044	-3,7	6280	-14,4	6880	1,5	11620	-3,1

Fuente: Secretaría General de Turismo

última década. Asimismo, compararemos estas cifras con las de un país competidor de nuestros destinos mediterráneos, Grecia, y la de un competidor potencial que ha iniciado su expansión en épocas recientes, Turquía.

Considerado el Mediterráneo en su conjunto parece que últimamente el número total de viajes no crece e incluso se habla de un cierto retroceso como destino turístico. Por primera vez en muchos años durante 1989 el Mediterráneo perdió cuota de mercado en una cuantía del -1% en relación al número total de viajes y el -3% en el segmento de viajes vacacionales, todo ello en un contexto en el

Gráfico 1: Total visitantes extranjeros llegados a España



que se produce un aumento del número total de viajes al extranjero. Cabe analizar ahora como se ha distribuido este "pastel" algo menor entre los destinos mediterráneos.

El Cuadro 2 y el Gráfico 1 muestran la cifra de visitantes extranjeros hacia España. El hecho de ser personas que pasan la frontera hace que estén incluidos, por ejemplo, la emigración que cruza las fronteras españolas de portugueses y marroquíes. Estas y otras causas hacen que las conclusiones sean difíciles, pero sí se puede afirmar que 1989 y 1990 son años de recesión. Sus orígenes se encuentran en el turismo británico (Gráfico 2), aunque también

Gráfico 2: Total visitantes Británicos llegados a España

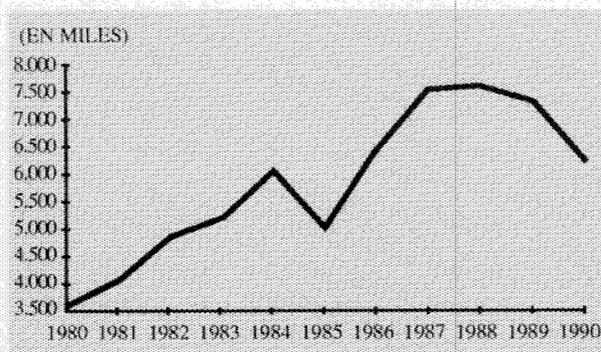
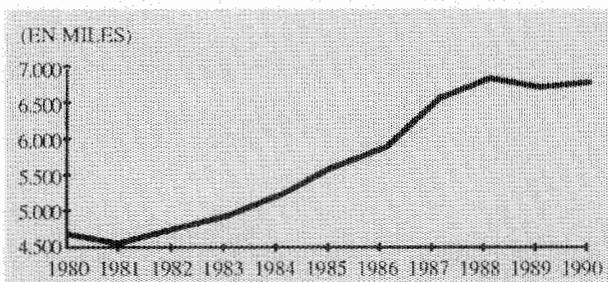


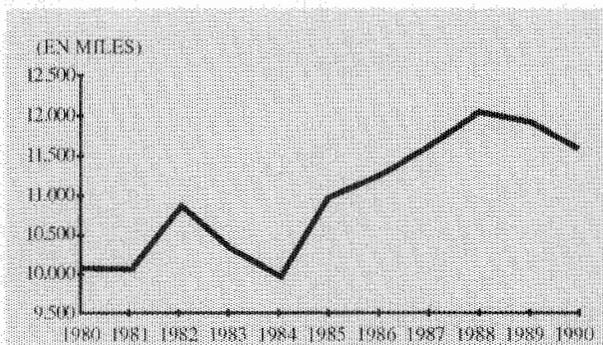
Gráfico 3: Total visitantes Alemanes llegados a España



el turismo alemán deja de crecer (Gráfico 3), después de un largo período de creciente y sostenida expansión. Algo muy similar le ocurre al turismo francés (Gráfico 4). Parece, pues que no se puede sostener que la recesión reciente sea un “problema británico” sino que hasta cierto punto cabe generalizarla a otras nacionalidades mayoritarias .

En cuanto a nuestros competidores vemos lo ocurrido en Grecia y Turquía en los Cuadros 3 y 4 y el Gráfico 5. Turquía crece fuertemente en los últimos años, incluso en 1990 en que los efectos de la Guerra del Golfo no llegaron a afectar al crecimiento global, ya que el aumento de turismo en la primera parte del año fue muy fuerte. Grecia mantuvo unas tasas

Gráfico 4: Total visitantes Franceses llegados a España



de crecimiento muy parecidas a la española durante los años de fuerte expansión a partir del 1985, sin embargo, como se observa en el Gráfico 6, durante los años 1989 y sobre todo 1990 sus tasas son claramente positivas frente a las tasas negativas correspondientes al turismo español.

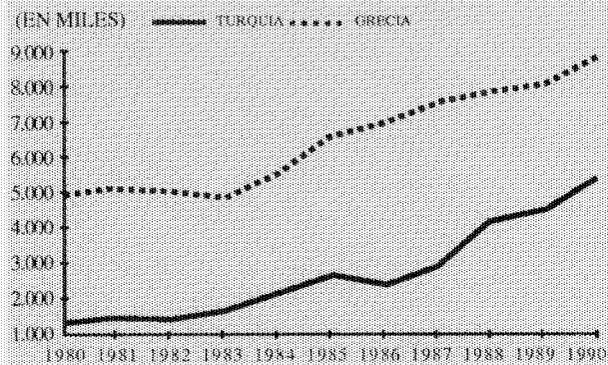
En consecuencia, cabe reafirmar que durante estos últimos años, excluyendo el caso excepcional de 1991, el turismo más o menos estancado al Mediterráneo ha alterado perceptiblemente su distribución en contra de los destinos españoles y a favor de otros destinos, como los expuestos de Grecia y Turquía.

Cuadro 3: Turismo extranjero llegado a Grecia (en Miles)

	Total turistas		Reino Unido		Alemania		Francia	
	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%
1980	4796	-	768,2	-	693,0	-	299,8	-
1981	5094	6,2	964,7	25,6	625,1	-9,8	296,5	-1,1
1982	5033	-1,2	1022,7	6,0	606,0	-3,1	335,4	13,1
1983	4779	-5,0	889,0	-13,1	728,5	20,2	299,5	-10,7
1984	5523	15,6	1043,3	17,4	864,0	18,6	405,9	35,5
1985	6574	19,0	1329,2	27,4	1050,1	21,5	441,1	8,7
1986	7024	6,8	1710,0	28,6	1145,0	9,0	468	6,1
1987	7564	7,7	1980,0	15,8	1205,0	5,2	510	9,0
1988	7924	4,8	1811,3	-8,5	1597,0	32,5	466,8	-8,5
1989	8082	2,0	1632,6	-9,9	1655,3	3,7	478	2,4
1990	8873	9,8	1647,4	0,9	1922,0	16,1	565,4	18,3

Fuente: Secretaría General de Turismo

Gráfico 5: Total turistas extranjeros llegados a Turquía y a Grecia



Si bien es cierto que resulta prematuro hablar de crisis al analizar el descenso reciente en el número de turistas, no se nos puede escapar la valoración de las cifras de resultados referidas a los ingresos por turismo, ya que estos ofrecen el otro aspecto indispensable en el análisis de la situación. En este sentido, se ha estimado una reducción de los ingresos por turismo en 1989 y 1990 en pesetas corrientes y constantes.

El Cuadro 5 también es sintomático en relación a esta cuestión. Efectivamente, en el caso de Baleares el gasto por turista y día (se excluye, por tanto, el coste del transporte y las

comisiones de las agencias de viaje y tour operadores en el país de origen) disminuyó incluso en pesetas corrientes en 1989 y 1990. En definitiva, la rentabilidad agregada del sector se ha visto fuertemente erosionada en el pasado reciente.

3. Posibles Razones de la Recesión

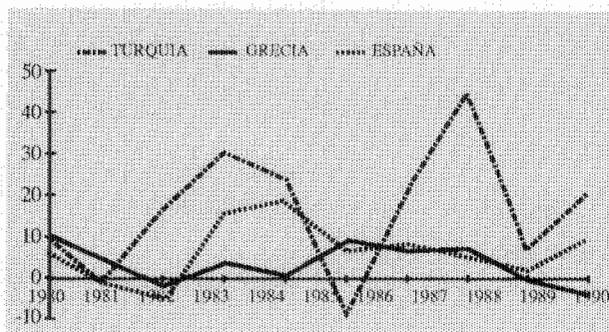
De existir una situación de recesión, habrá que referirse a las razones que la explican y hasta qué punto algunas de estas razones podrían consolidarla en el tiempo. En términos generales, creemos que hay que subdividir las explicaciones posibles⁽¹⁾ en aquellas referidas a la competitividad y las que se originan en la propia demanda y los intermediarios que la comercializan, si bien es cierto que en algún sentido la falta de competitividad entendida como incapacidad para vender en el mercado puede deberse a una inadecuación a los cambios de la demanda. A modo de resumen, se trata de aproximarse a las causas que han conducido a un cierto deterioro de la relación calidad-precio que nos ha hecho perder cuota de mercado.

Cuadro 4: Turismo extranjero llegado a Turquía (en Miles)

	Total turistas		Reino Unido		Alemania		Francia	
	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%	Nº Turistas	Variación%
1980	1288	-	62,5	-	155,4	-	87,3	-
1981	1405	9,1	60,3	-3,1	155,1	-0,2	96,7	10,8
1982	1392	-0,9	59,6	-1,2	169,3	9,2	99,4	2,8
1983	1625	16,7	84,4	41,6	174,9	3,3	88,2	-11,3
1984	2117	30,3	89,7	6,3	241,7	38,2	103,4	17,2
1985	2615	23,5	124,7	39,0	299,5	23,9	149,9	45,0
1986	2391	-8,6	154,2	23,7	388,2	29,6	144,0	-3,9
1987	2886	20,7	267,0	73,2	523,7	34,9	168,6	17,1
1988	4173	44,6	465,1	74,2	767,9	46,6	246,8	46,4
1989	4459	6,9	405,9	-12,7	897,0	16,8	283,5	14,9
1990	5374	20,5	346,9	-14,5	970,8	8,2	310,7	9,6

Fuente: State Institute of Statistics

Gráfico 6: Comparación de la tasa de crecimiento del nº total de turistas llegados a Turquía, Grecia y España (en %)



3.1. La competitividad vía precios

No por repetido hasta la saciedad hay que dejar de referirse al problema del encarecimiento de nuestro producto turístico, a excepción hecha de aquella parte del mismo que se refiere al precio del alojamiento por la presión monopolista de los tour-operadores demandantes y por el exceso de oferta sobre la demanda que se genera básicamente en la segunda parte de la década de los ochenta. El resto del producto incluyendo la oferta complementaria se ha encarecido en relación a los precios de los países emisores.

La incorporación de España al Sistema Monetario Europeo y la inflación diferencial con respecto a la Europa Comunitaria nos ha conducido a esta situación.

El Cuadro 6 y el gráfico 7, expresan el tipo de cambio efectivo de la peseta durante la década de los ochenta. Nadie se atrevería a negar que la pérdida de competitividad a partir de 1987 puede explicar la posterior recesión de las cifras turísticas. De cualquier forma, parece ya definitivo que ha terminado la época en la que el turismo era atraído básicamente por el hecho de ser España un país "barato". Habrá que mantener la posición competitiva por el lado de la demanda, en otros componentes motivacionales a la hora de tomar la decisión de viajar. No obstante, la

Cuadro 5: Gasto realizado en Baleares por turista y día

Pesetas corrientes		
Años	Cantidad	Porcentaje de variación
1984	4317	-
1985	4825	11.8
1986	5039	4.4
1987	5094	1.1
1988	5394	5.9
1989	5284	-2
1990	5088	-3.7

Fuente: Encuestas de gasto turístico, consejería de economía y hacienda y de turismo (varios años)

mejora en la eficiencia para reducir costes siempre permitirá ofrecer unos precios acordes con la calidad del producto ofrecido.

Junto al encarecimiento en relación a los países de origen, surge el mismo proceso con respecto a los países competidores de destino. Sin embargo, a pesar de la diferencial de precios, nuestros destinos mediterráneos mantienen una posición competitiva ventajosa, ya que juegan otros factores básicos, como la lejanía, carencia de oferta complementaria, condicionantes socioculturales en proceso de deterioro, etc.

3.2. Cambios en la demanda

Todas las perspectivas de crecimiento mundial del turismo son optimistas. Sin embargo, el análisis resulta más incierto cuando se trata de averiguar como será la distribución espacial de dicho crecimiento. Por ejemplo e insistiendo en lo ya dicho, parece que el Mediterráneo como destino turístico se haya estancado en el pasado más reciente y éste puede ser su futuro más probable, aunque las circunstancias han hecho que el Mediterráneo Occidental haya seguido una evolución positiva.

Las previsiones de crecimiento del turismo mundial en la década de los noventa se sitúan

Cuadro 6: Tipo de cambio efectivo real de la peseta frente a la CEE

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Indice (1985=100)	102,4	102,7	103,4	92,6	98,4	100	100,7	100,7	106	114,2	117,6
var.s/per. ant	-	0,29%	0,68	-10,4%	6,26%	1,63%	0,70%	0,00%	5,28%	7,74%	2,98%

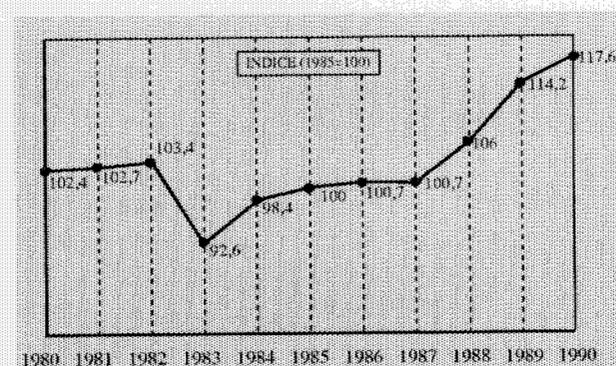
Nota: un aumento del índice significa una apreciación real de la peseta y por tanto una pérdida de competitividad

entre el 4% y 5% anual existiendo muchas diferencias entre los principales países emisores⁽²⁾ de visitantes al exterior. En lo que a nosotros afecta, parece que en determinados países se está alcanzando un "techo" en el turismo tradicional hacia las zonas que ofrecen "sol y playa".

Este hecho queda enmarcado en una tendencia muy difusa, ya que, como hemos repetido, existen factores que actúan en la dirección opuesta. Entre estos factores, también hay que destacar el fuerte crecimiento del turismo interior, que, si bien muestra una fuerte estacionalidad, ha venido paliando algunos de los efectos de la recesión de los países emisores tradicionales.

Si bien es cierto que el objetivo "sol y playa" parece entrar en una fase de pérdida de peso relativo, hay que tener en cuenta, al menos en parte, que su lenta sustitución se está haciendo en favor de otra motivación de indudable semejanza que sería la del litoral de buen

Gráfico 7: Tipo de cambio efectivo real de la peseta (frente a los países de la CEE)



clima" y que en definitiva también caracteriza a nuestros destinos mediterráneos. El problema es que este cambio comporta con frecuencia una transformación en la forma de hacer turismo, alejándose de la tradicional estancia de dos semanas en temporada alta para disfrutar del sol y normalmente de las playas más próximas al establecimiento hotelero.

Las tendencias observadas en la demanda irán lentamente manifestándose en una serie de hechos:

- Importante desarrollo de las vacaciones turísticas distribuidas temporalmente. Es clara la tendencia a realizar cada vez más viajes y más cortos, con un gasto por estancia superior.
- Aumentarán los viajes de largo recorrido y también los viajes de corto alcance los fines de semana y los puentes. Nuestros destinos mediterráneos no se incluyen en estas dos categorías, salvo en parte el turismo francés. Sin embargo, el futuro desarrollo del transporte aéreo a través de su liberalización puede acortar las distancias y mejorar nuestra posición competitiva en los viajes cortos y próximos.
- Como corolario de los dos puntos anteriores hay que señalar el crecimiento de las segundas vacaciones, que por lo general tendrán un signo muy distinto a las primeras. Junto a ello crecen sin cesar otros viajes turísticos relacionados con los negocios, congresos, incentivos, etc., sin olvidar los viajes de

estudio, las estancias más largas para el aprendizaje de idiomas, la investigación, etc. Aquí también nuestros destinos parten de una posición claramente favorable para acoger estas demandas, siempre que se dote a las zonas de ofertas adecuadas a tal fin.

- El turismo demanda cada vez más un producto turístico mucho más amplio que el tradicional de “sol y playa” y que se enmarca en una concepción más general de las actividades de ocio. En general aunque, con excepciones, se prefiere el viaje no excesivamente organizado. Aparecen nuevas tipologías turísticas, capaces de ocupar el tiempo libre de una forma más variada. Esta realidad hace que los países de destino cuenten con una amplia gama de ofertas complementarias, que con frecuencia y desde épocas recientes es disfrutada al mismo tiempo por la propia población residente de las zonas de destino.

- Finalmente, en Europa se pone de manifiesto cada vez más la necesidad de poseer una segunda residencia en zonas litorales de clima suave y soleado. Este potencial de demanda está favorecido por una serie de hechos concretos como son: la integración europea con todas las facilidades que ello supone para el movimiento de personas, capitales y dotación de servicios sociales comunes; la liberalización del transporte aéreo que conducirá a una mejora del volumen y frecuencia de servicios; las nuevas formas de propiedad como el “time-sharing”; el atractivo de las zonas mediterráneas más desarrolladas para la instalación de empresas industriales y de servicios dotadas de personal extranjero, en particular a través de los parques tecnológicos; el fuerte crecimiento de la población de tercera edad, que a la vez desea pasar su retiro total o parcialmente en una zona de buen clima; y así sucesivamente.

3.3. Competitividad via producto turístico

No por repetido se debe dejar de insistir en que hoy el producto turístico comprende una amplia gama de productos y servicios que se ofrecen a los turistas y un marco general en el que se desarrollan las actividades de los viajeros. Por tanto, ya no nos podemos limitar en la actualidad al análisis de la oferta alojativa y sus problemas. Empecemos por los problemas de esta oferta de alojamientos.

3.3.1. Problemas de la oferta de alojamientos

Parece que el problema de la oferta alojativa es su desajuste en relación a la cuantía y a las necesidades de la demanda. Hay un número significativo de plazas no utilizadas o utilizadas a precios de saldo. En este contexto, una parte de la oferta ha ido envejeciendo sin un aporte de capital necesario para la reposición de activos, lo que le confiere en muchas ocasiones no sólo una inadecuación a las nuevas necesidades de la demanda, sino simplemente una imagen de calidad ínfima.

Es evidente que una parte de los establecimientos han hecho durante estos últimos años un importante esfuerzo inversor, a pesar de la baja de beneficios en razón a la escasa remuneración de los precios percibidos y al empeoramiento de la imagen de las zonas por la reducida inversión en mantenimiento y mejora de la calidad de otra parte importante de la oferta.

Pero esta progresiva descapitalización no sólo se ha debido a un posible recorte de beneficios, sino también a una actitud frecuente del empresariado caracterizada por la autocomplacencia. Los buenos resultados empresariales obtenidos en diversos momentos, como ha ocurrido durante una parte destacable de la década de los ochenta,

generaron una excesiva confianza en el desarrollo del turismo español, lo que favoreció una conducta poco reinversora y muy dedicada a aumentos del consumo o a inversiones de capital en ampliaciones o nuevos establecimientos, en vez de mejorar la calidad de los ya existentes.

Junto a este problema general se observan algunos hechos específicos que merecen consideración y que a veces afectan también a otros tipos de oferta. En primer lugar se observa que la oferta de “sol y playa” ha estado comparativamente más remisa a incorporar avances tecnológicos en la gestión y organización de la planta hotelera. La informatización se limita con frecuencia a los aspectos contables, siendo lenta la puesta en marcha de sistemas más integrados que funcionan desde hace años y que se refieren a aspectos de seguridad, ahorro energético y el control central de posibles incidencias (Granados, 1991).

Otro hecho destacable ligado al anterior es el de la escasa formación de capital humano. Parece evidente que estas tres últimas décadas de desarrollo turístico han corrido paralelamente a unas dosis crecientes de profesionalidad en relación a las posibilidades formativas ofrecidas por el sistema educativo español, tanto a nivel de formación profesional como superior. A pesar de ello, la exigencia de mayor calidad, la introducción de nuevas tecnologías, el fin de las relaciones más humanizadas entre establecimientos de mediana o pequeña dimensión, etc. han ido manifestando carencias evidentes en la profesionalidad del sector. La formación profesional turística apenas ha existido, y no se ha corregido a lo largo de la actividad laboral, además la formación superior ha sido de baja calidad, manifestándose una fuerte resistencia a su incorporación a la Universidad, hasta épocas muy recientes.

3.3.2. Problemas de ordenación del territorio y de infraestructuras, equipamientos y servicios turísticos

Un aspecto que se ha venido repitiendo con insistencia, es el del deterioro del paisaje y del medio ambiente a través de un consumo de espacio indiscriminado que sacude fundamentalmente a las zonas turísticas que precisamente más están padeciendo la recesión de la demanda y que a grandes rasgos coinciden con las zonas mediterráneas. En general, el turismo de masas en muchas áreas turísticas ha ido deteriorando el medio ambiente y proporcionando una estética urbanística muy negativa. Concretamente, este aspecto relativo a la llamada “polución estética” está no sólo presente en los antiguos desarrollos urbanos, sino también en las más recientes construcciones, a pesar de las prescripciones urbanísticas más restrictivas con el uso del espacio.

Esta realidad ha ido acompañada de un conjunto de aspectos negativos denunciados con frecuencia por los propios turistas, como son los ruidos y la suciedad tanto en las aglomeraciones urbanas como en los espacios naturales. Intimamente relacionado con este problema se halla la carencia en muchas zonas turísticas de una ordenación del territorio adecuada a la realidad propia de su especialización productiva que conjugue la preservación del entorno con la dotación de infraestructuras y equipamientos para poder ofrecer un producto de calidad. En este contexto se ha demostrado que, entre otras cosas, el municipio es una realidad demasiado reducida para constituirse en planificadores turísticos. Independientemente de la legislación específica para alojamientos turísticos, el futuro desarrollo de segundas residencias no contemplado por aquélla resulta preocupante si sigue dependiendo de la propia planificación municipal. Por otra parte el enorme volumen de población de hecho que

consume infraestructuras y equipamientos hace más ostensibles las limitaciones planificadoras y financieras de los municipios turísticos.

3.3.3. Problemas de intermediación y transportes

Si algo caracteriza al turismo de las zonas mediterráneas es la fuerte dependencia de los tour-operadores. Si España junto a Grecia son los países europeos que más turistas reciben a través de estos intermediarios, (alrededor de un 60% de los viajes vacacionales de más de cuatro días) la mayoría de zonas mediterráneas están por encima de la media. Así Baleares supera el 80%.

Los problemas que esta dependencia plantea son de sobra conocidos. Así ocurre con su papel decisivo en la situación de precios a la baja que se conjuga con el exceso de oferta existente. Además, el hecho de que en la mayoría de los casos las vacantes en los contratos con los tour-operadores corran a cargo de los establecimientos de alojamiento crean más desajustes, sobre todo si tenemos en cuenta que posiblemente alrededor de un 25% (Granados, 1991) de las reservas no se cumplen. Entre estos desajustes cabe señalar las situaciones de "overbooking" que se producen cuando los hoteleros contratan más plazas de las que tienen para cubrir dicho riesgo. Los hechos del verano del 91 han sido un ejemplo de esta situación en diversos emplazamientos turísticos.

En cuanto a los problemas del transporte existen carencias que en muchos casos no han propiciado un desarrollo del turismo. El atraso en lo referente al transporte ferroviario y por carretera afecta no sólo al turismo internacional sino también con especial énfasis al español. En muchos casos y épocas del año nos enfrentamos a un auténtico colapso.

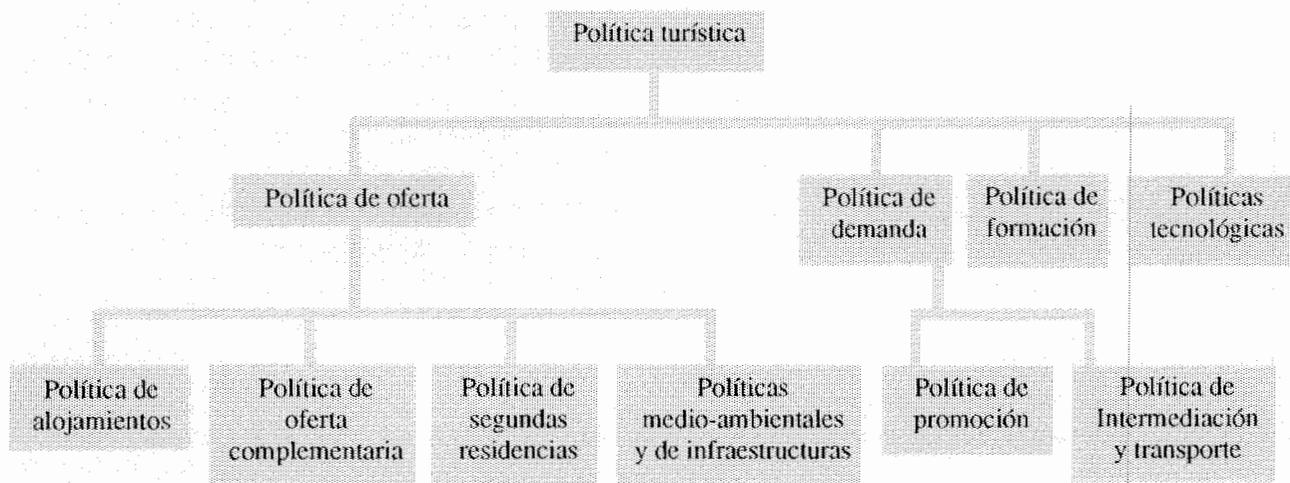
En cuanto al transporte aéreo se detectan serios problemas que se derivan de la utilización del espacio aéreo y de la existencia todavía de situaciones de monopolio que dificultan la presencia de un servicio con mayor frecuencia y más competitivo. En este sentido, las islas son las más desfavorecidas con el agravante de las deficiencias del transporte marítimo de pasajeros.

4. Propuestas de Política Turística

Existen diferentes argumentos que justifican la intervención y regulación pública del sector turístico incluso en mayor medida que en gran parte del resto de sectores de la actividad económica. Además, por las propias características del producto turístico, el turismo puede verse afectado por distintas políticas aplicadas a otros sectores económicos. El turismo es ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, transporte, consumo, etc. En consecuencia, la necesidad de coordinación aumenta pudiendo surgir, al mismo tiempo situaciones conflictivas de competencias no sólo entre distintos organismos de una misma administración, sino también entre distintas administraciones.

A partir de aquí conviene subdividir las distintas políticas según el criterio que permita clarificar los sectores de aplicación y en su caso los agentes económicos afectados por dichas políticas, tal como se expone en el Cuadro 7. Independientemente de las políticas aplicadas, la mayoría de comunidades autónomas han ido fijando sus estrategias durante la década de los ochenta a través de los Libros Blancos del Turismo como ha ocurrido con Cataluña, Baleares, la Costa del Sol y la Comunidad Valenciana en este orden.

Cuadro 7: Política turística



Fuente: T.H.R. y otros (1991 a)

A partir de aquí cabe referirse a una serie de objetivos que en muchos casos son comunes.

4.1. Política de oferta

Las política de oferta que es en definitiva la que configura el producto que deseamos vender tiene que ver con la oferta de alojamientos y la oferta complementaria, conjugadas con las características del territorio y su nivel de infraestructuras, equipamientos y servicios.

4.1.1. Política sobre alojamientos turísticos

Los dos grandes problemas que afectan a la oferta de alojamientos es la del exceso de establecimientos y su calidad. Es conocida la vejez de una parte significativa de la oferta alojativa. En algunos casos la situación es producto de una actitud poco reinversora de los empresarios que se ha complicado con la fuerte reducción de precios de los últimos años. A pesar de los problemas redistributivos que plantea subsidiar establecimientos que no han actuado con criterios de competitividad hay que pensar seriamente si conviene acelerar su salida del mercado.

En este sentido los Planes de Ordenación de la

Oferta Turística pueden contemplar parcialmente esta situación. Así el futuro Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística de Baleares fija en cada una de las zonas en que se ha dividido el territorio el número total de plazas a reconvertir de los diferentes tipos de establecimientos. El Plan establece además el destino de los establecimientos clausurados de modo voluntario o por resolución de la propia Consellería de Turismo, al destinar la parcela a usos no turísticos, sin que en ningún caso puedan convertirse las plantas bajas en usos comerciales. Asimismo cabe intercambiar la parcela en que está situado el establecimiento por el aprovechamiento que le corresponde en la creada Area de Reserva de Suelo Urbanizable situada en la parte posterior de cada zona turística. Finalmente, contempla la posibilidad de expropiación del inmueble de oficio o a petición del interesado.

Hemos dicho que los planes de ordenación sólo pueden resolver parcialmente esta situación ya que evidentemente no incorpora determinados incentivos propios de los procesos de reconversión industrial. Si bien es cierto que el sector no reclama subvenciones directas, se sigue insistiendo en la posibilidad

de acceder a créditos blandos. Por otra parte, el Presupuesto del Estado de 1992 ha admitido que las fusiones de empresas turísticas gocen también del mismo tratamiento de actualización de activos que existen para otros sectores. En este sentido, se solicita la generalización del sistema de actualización fiscal de activos para facilitar la venta del establecimiento y su posterior dedicación a otros usos.

Otro aspecto importante es la creación de nueva oferta, que también debe ser contemplada por los planes de ordenación. Baleares intentó resolver este problema a través de los Decretos de 1984 y 1987 de la Oferta Turística de Baleares que fijaban un mínimo de 30 y 60 m² respectivamente, la superficie mínima de solar por plaza turística edificada. Se han criticado los decretos en base a que aceleraron determinados proyectos para que cumplieran sólo las prescripciones anteriores, aunque en realidad han servido para mejorar sustancialmente la calidad de la nueva oferta.

El proceso de reconversión de la oferta que vaya a permanecer en el mercado es especialmente necesario en los hoteles del litoral de las regiones mediterráneas. Los problemas de incorporación de tecnologías y los problemas de formación de personal son especialmente graves en dicha oferta y más adelante los contemplaremos.

4.1.2. Política de oferta complementaria

Uno de los aspectos que más inciden en la consolidación de un modelo turístico que se aproxime más a los deseos cambiantes de la demanda y a la creación de alternativas a un turismo que es cada vez menos monotemático, es el de ampliar y mejorar la oferta complementaria. Por otra parte, no hay duda que al hablar de estándares de calidad es necesario reconocer que en el caso de

determinada oferta complementaria, bares, restaurantes, salas de fiestas, etc, el deterioro de los niveles de servicios en relación a los precios ha sido muy significativo y superior al que se haya podido dar en un sector determinado de la oferta de alojamiento.

Sobre esta cuestión todavía se ha hecho poco. Baleares que ha regulado ampliamente la oferta de establecimientos de alojamiento, sólo ha anunciado una futura normativa de bares y restaurantes a los que se debe dotar de unas reglas estrictas para que cumplan los requerimientos de calidad e higiene imprescindibles en el ámbito de una comunidad como la europea con unos derechos del consumidor perfectamente establecidos.

Por su parte diversas Comunidades Autónomas han legislado en favor de los campos de golf, limitando en muchos casos las posibilidades de construcción de nuevos establecimientos de alojamiento y garantizando la calidad de los mismos. También hay que citar las leyes de puertos deportivos que en la mayoría de casos pretenden conjugar las necesidades de dotación de nuevos amarres con la preservación de la costa.

Con todo ello, naturalmente, no se agotan las enormes posibilidades de la provisión de ofertas complementarias, dada la creciente demanda de actividades de ocio a la que se incorpora la demanda de la propia población residente de las zonas turísticas. En este sentido muchas áreas de expansión urbanística costera poseen una segunda línea con frecuencia descuidada e incluso degradada. Una de sus salidas es sin duda, la creación de equipamientos deportivos y espacios recreativos y de ocio que satisfagan las nuevas demandas.

4.1.3. Política de segundas residencias

Parece evidente que estamos en presencia de un importante “boom” del turismo residencial y de segundas residencias. Así ha surgido no sólo una fuerte demanda de una segunda vivienda por parte de los propios residentes del lugar, sino también unas elevadas inversiones por parte de personas de otras regiones o extranjeros que adquieren viviendas en el litoral, no sólo para pasar temporadas más o menos largas, sino también para residir definitivamente cuando llega la hora del retiro.

Independientemente de que en la actualidad exista un exceso de oferta en determinadas zonas de este tipo de vivienda por una crisis parecida a la del turismo convencional, no es menos cierto que el citado atractivo de “litoral con clima suave y calidad de vida europea” será en el futuro un atractivo básico para la aparición de nuevas demandas de este tipo.

Son crecientes las opiniones en favor de regular las segundas residencias por diversas razones. Así, se afirma que ejercen una competencia desleal con la oferta legalmente turística la cual, por otra parte, esta sometida a diferentes regulaciones. A su vez, es cierto que el consumo de espacio de este tipo de oferta residencial es muy elevado con una utilización con frecuencia escasa (incluso un mes al año) y con unas necesidades nada despreciables de equipamientos e infraestructuras.

De cualquier forma el tema de la regulación no es sencillo. Las regulaciones turísticas escapan a este tipo de oferta y, entonces, los municipios tienen plena capacidad para permitir su crecimiento hasta niveles poco aconsejables. Se ha hablado de la posibilidad de crear la figura de la Ley de Arrendamientos Turísticos, sin embargo su articulación a efectos de cumplimiento resulta como mínimo compleja.

4.1.4. Políticas medio ambientales y de infraestructuras

Evidentemente, el compromiso público con la dotación de infraestructuras y la preservación del medio ambiente tiene que ser decisivo en las zonas turísticas. Las medidas de control y protección para el mantenimiento y gestión de los entornos naturales de calidad resultan fundamentales para el desarrollo del turismo en el futuro. Esta necesidad se ve reforzada por la creciente expansión del ecoturismo y su contribución a la valoración efectiva de las áreas protegidas.

El Parlamento de Baleares aprobó al final de la pasada legislatura la Ley del Catálogo de Espacios Naturales que incorpora un elevado grado de protección a una parte muy significativa de las zonas costeras de Baleares. A pesar del gran hito que supone su aprobación, se plantean algunas cuestiones que habrá que resolver. Una son las demandas de algunos propietarios que se consideran afectados por la existencia según ellos de derechos ya consolidados. Las resoluciones que en este sentido tomen los tribunales serán decisivas para evaluar el coste de la protección en términos de indemnizaciones. Otro problema se deriva de la gestión y mantenimiento de los espacios naturales, aspecto que no es excesivamente contemplado a la hora de decidir sobre el tema de la preservación.

En cuanto a la dotación de infraestructuras y equipamientos hay que destacar los esfuerzos que últimamente se están realizando en algunas materias como la depuración de aguas residuales. Sin embargo, el retraso histórico en esta materia obliga a un esfuerzo de gran envergadura. Un ejemplo de la cooperación de distintas administraciones para sufragar los elevados costes de este tipo de actuaciones lo tenemos en la Ley que aprobó el Plan de Inversiones en Mejoras de Infraestructuras en las Zonas Turísticas de Baleares. A partir de

esta ley los municipios han ido presentando proyectos de embellecimiento y mejora de las zonas turísticas a la Consellería de Turismo del Govern Balear. Los proyectos aprobados por ésta, están siendo financiados por la Consellería en un 60% mientras que el 40% restante es aportado por cada municipio.

Sobre éstos y otros aspectos hay que insistir en el problema de la escasez de recursos financieros de las administraciones públicas y en especial de las municipales. El problema de la necesidad de dotar de infraestructuras a una población de hecho muy superior a la de derecho sigue estando en pie.

4.2. Políticas de demanda

4.2.1. Política de promoción

Como es conocido, uno de los problemas más característicos del sector del turismo, es la escasez de programas y recursos financieros en materia de promoción y comercialización del producto. Si algo se ha repetido en relación a la forma de promocionar nuestro producto es la falta de planes que coordinasen las distintas actividades de los organismos que desarrollan una promoción de cualquier tipo, junto a la descoordinación de los distintos niveles de la administración. En segundo lugar, tanto a nivel público como privado los recursos destinados a este fin han sido escasos y muy inferiores a las ratios sobre ventas que se considerarían aceptables. En este sentido, las empresas de alojamiento han considerado innecesario llevar a cabo gastos en publicidad, dejando que sean los tour-operadores los que desempeñen la tarea de ejecutar la promoción de los distintos establecimientos a través de sus propios folletos, con la consiguiente dependencia oferta-canales de distribución.

La descoordinación entre las administraciones públicas y entre éstas y el sector privado, puede estar en vías de solución a través de los

planes de marketing que han desarrollado diversas Comunidades Autónomas como instrumento para desarrollar acciones coherentes y coordinadas de promoción.

En este contexto, será cada día menos justificable la presencia indiscriminada en las ferias turísticas por sólo citar un caso muy frecuente. La actuación de los fomentos de Turismo y los patronatos de promoción turística deberá limitarse a su función típica en lugar de ser instrumentos de campañas de promoción. El despilfarro de recursos que suponen las actuaciones municipales en esta materia, deberá ser motivo de atención especial. Sólo tendrá sentido la coordinación de todos los municipios que forman una determinada zona, y la de éstos a su vez con las estrategias de marketing diseñadas por las Comunidades Autónomas.

Creemos que caben determinadas acciones a llevar a cabo por las regiones mediterráneas. Es probable que si estas regiones son capaces de desarrollar políticas tendentes a mejorar la calidad del producto y a ofrecer alternativas al turismo específico de “sol y playa”, puedan ofrecer una imagen de marca diferenciada. Parece claro que el futuro de las regiones mediterráneas españolas y su ventaja competitiva se fundamenta en el hecho de ser litoral, con clima suave, y potencialmente, con calidad de vida a nivel europeo. Potenciar esta presunta imagen de marca podría resultar beneficioso para cada Comunidad Autónoma y cabría dedicar recursos para desarrollar una promoción selectiva en este sentido.

4.2.2. Política de transportes y comercialización

Parece evidente que la incidencia de la política de transporte sobre el turismo es enorme y sobrepasa el contenido de este artículo. Sin embargo es necesario incidir sobre una serie de aspectos muy puntuales. Uno de ellos es la

necesidad de mejorar las infraestructuras de carreteras y ferrocarril que recorren la zona litoral y las que unen el centro y la periferia, es decir, satisfacer las necesidades de rápida comunicación tanto para el turismo internacional como nacional. En este sentido, se atenuaría la infrutilización de las zonas turísticas en temporada baja a través del crecimiento del turismo de fin de semana.

En cuanto al transporte aéreo, la situación de determinadas rutas aéreas en ciertas zonas turísticas y épocas del año es realmente grave, llegando a ser difícil acceder a dichas zonas. Sobre esto hay que insistir en la ordenación del control de tráfico aéreo y en la aceleración de la liberalización del transporte aéreo, con la consiguiente disminución de los monopolios de las compañías de bandera.

Los problemas de comercialización de nuestros productos turísticos han sido especialmente graves como es bien sabido. Hay que seguir insistiendo en la necesidad de una comercialización más directa sin que ello suponga renunciar a la intermediación del tour-operador. La gran diferencia entre los precios pagados por los clientes directos y los tour-operadores ha generado una dependencia autoinducida por los propios establecimientos hoteleros con los tour-operadores, como señala Granados (1991), a pesar de que crece el turismo individualmente organizado y la contratación de "seat-only". Parece claro que los hoteleros y sus asociaciones se están integrando cada vez más en los sistemas de reserva computerizadas, aunque sin abandonar la relación con los tour-operadores.

También hay que seguir promocionando otras alternativas de marketing directo a través del fomento de contactos con determinadas clientelas específicas, como ocurre, por ejemplo con los clubs de golf o los clubs ciclistas.

4.3. Política de formación

Como hemos señalado anteriormente, entre las grandes carencias del sector turístico se encuentra la escasa formación del capital humano, tanto en lo que se refiere a la formación profesional reglada y de carácter ocupacional como a la formación superior. No es extraño que por ésta y otras razones las cadenas hoteleras y otros grupos empresariales del turismo han puesto en marcha sus propios centros de formación, jugando un papel primordial los centros de reciclaje.

La enseñanza profesional además de insuficiente ha estado alejada de las necesidades reales del sector, con escasez de medios técnicos y humanos, de motivación de profesores y alumnos, etc. Todo ello se ha dado junto a una escasez de demanda, ya que incluso en las zonas turísticas las preferencias han sido hacia otro tipo de ramas, como la administrativa, electrónica, etc.

En la reforma de las Enseñanzas Medias que se va a poner en marcha se incorporará un catálogo de profesiones de hostelería y turismo en colaboración con los agentes sociales y siguiendo los niveles que se ofrecen en la Comunidad Europea

No parece discutible que la oferta educativa se vaya a ampliar considerablemente, aunque existían dificultades para su puesta en marcha, ya que exigen compaginar teoría y práctica, la incorporación al currículum de las prácticas en empresa (en un 20%), la extensión máxima a 25 alumnos por grupo, la relación permanente del profesorado con el mundo productivo, etc.

Tampoco en las enseñanzas superiores se da una política educativa coherente en materia de turismo. El sistema adoptado para la Diplomatura en Empresas y Actividades Turísticas ha dado unos resultados muy negativos, por su formación muy generalista,

con un profesorado sin dedicación generalmente mal retribuido, con una ausencia casi total de relación con el mundo de la investigación, con una falta de vinculación con las demandas específicas de trabajo, etc.

Al margen de otras cuestiones no parece que exista una decisión clara de otorgar a los estudios de primer y segundo ciclo en materias turísticas la categoría de universitarios.

Los argumentos utilizados son varios. Uno de ellos es la falta de flexibilidad de la institución universitaria para acoger un tipo de estudios que pueden difícilmente encajar en el contexto de las materias tradicionales que en ella se imparten. Esta inflexibilidad también se refiere a las dificultades de adaptación a los cambios continuos y acelerados que se dan en el mundo del turismo. Otros argumentos se basarían en el hecho de que los estudios turísticos necesitan un contacto permanente con el mundo real, es decir, básicamente con las empresas del sector. Se argumenta que otras instituciones de enseñanza pueden tener más facilidad para realizar esta tarea de aproximación.

Creemos que este tipo de argumentos no se sostienen excesivamente. La Ley de Reforma Universitaria pretende justamente dar flexibilidad a las Universidades para poderse adaptar a los cambios del entorno a través de su autonomía. Las áreas de conocimiento definidas en muchos casos con bastante amplitud permiten incorporar nuevas materias. No es menos cierto, además, que dicha Ley abre el camino a la apertura de la Universidad a los distintos sectores sociales y empresariales. Muchas Universidades han avanzado mucho en este sentido.

Por otra parte, si nos remitimos a los hechos observamos que la realidad actual de unas enseñanzas al margen de la Universidad

muestra una gran inflexibilidad y una lenta aproximación al mundo real. La visión de determinadas Comunidades Autónomas de ceder las enseñanzas a la Universidad y los resultados positivos conseguidos, ofrecen la mejor prueba de que la institución es capaz de ofrecer con garantías unos estudios cuya concreción en sus títulos y planes de estudio resulta como mínimo compleja.

4.4. Política tecnológica

Los avances tecnológicos que se producen en el campo del turismo inducen a pensar en una acción política que favorezca su adopción generalizada en el sector, Granados (1991) señala que la política tecnológica debe girar alrededor de dos ejes: la difusión tecnológica a través de proyectos que tuvieran impactos inmediatos y generalizables, y la formación y reciclaje tecnológico, a través de cursos tanto de formación como gerenciales que ofrezcan información y consejo permanente sobre nuevas tecnologías.

En este sentido, se trata del fomento de programas de colaboración interempresariales que atiendan las necesidades del sector, los cuales pueden apoyarse en convenios con centros de investigación, o parques de innovación para que las empresas reciban las nuevas experiencias tecnológicas. Todo ello se debe dar en un proceso que haga compatible la modernización con el sostenimiento de las formas tradicionales de prestación de servicios turísticos.

5. La Política Comunitaria

Con frecuencia se afirma la escasez de regulaciones comunitarias en materia de turismo, aunque también es cierto que últimamente el talante está cambiando. La extensión del fenómeno turístico en Europa y

su potencial contribución a la integración europea ha acelerado este cambio de perspectiva. En este contexto, se habla de la necesidad de armonización para resolver problemas comunes y también para desarrollar los esfuerzos financieros necesarios en apoyo de las zonas turísticas

Por ejemplo, se habla de la necesidad de la unificación, sin deseos de estandarización, de la oferta y su clasificación, sometiéndolos a una normativa que regule los servicios ofrecidos. Se ha regulado en materia de normas contra incendios. Así mismo, se ha iniciado la regulación sobre protección del consumidor frente a los posibles abusos de los tour-operadores. Estos aspectos y otros varios constituyen los primeros pasos para una política turística comunitaria.

Parece que en el futuro se insistirá sobre las políticas en favor de los turismos alternativos y la mejora de la calidad de los servicios como los dos ítems básicos a desarrollar. En este sentido las regiones mediterráneas españolas pueden beneficiarse, ya que la calidad y la diversificación del turismo son la fórmula esencial para seguir dominando el mercado turístico europeo.

En consecuencia, parece indispensable que en el futuro estas regiones actúen coordinadamente en la consecución de este objetivo que es común a todas ellas. Hay que pensar que el camino más lógico a seguir es mantener una presencia permanente en las instituciones comunitarias para incidir de una forma positiva en el enfoque que se da a la política turística comunitaria. En este sentido, hay que insistir en que sería bueno que fuese una presencia unitaria, manifestando de este modo la importancia de la zona como destino privilegiado del Mediterráneo.

Notas

- (1) Un análisis de las causas de la recesión puede encontrarse en Aguiló (1990 a). y Marchena (1991)
- (2) Véase en este sentido las previsiones de Edwards (1988).
- (3) A través de las Encuestas de Gasto Turístico de Baleares que cada año se vienen realizando, se observa una caída fuerte de la estancia media. En temporada alta era de 13,4 días en 1989, mientras que en 1991 ha pasado a ser de 12,5.
- (4) Sobre esta cuestión véase Aguiló (1990 b).

Bibliografía.

- Aguiló, E. (1990 a) "Crisis turística ¿Hacia un nuevo modelo de crecimiento?" *Cuadernos de Información Económica. Papeles de Economía Española*. n.º 40/41. Julio/Agosto.
- Aguiló, E. (1990 b) "La política turística en Baleares". *Economistas*, n.º 45/46.
- Aguiló, E (1991) "Características de la recesión turística en Baleares", *Economistas*., n.º 48.
- Aguiló, E. y Torres, E. (1990) "Realidad y perspectivas del sector Turístico", *Papeles de Economía Española*, n.º 42.
- Edwards, A (1988) *International Tourism Forecast to 1999*, The Economist Intelligence Unit Special Report.

Granados, V. (1991) “El Impacto de la tecnología en el sector del turismo y el ocio“ Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Marchena, M. (1991) “¿Crisis del turismo?. Magnitudes generales y problemas estructurales”, Universidad Internacional Menéndez Pelayo”, Sevilla.

T.H.R. y otros (1991 a) *Resumen del Plan de Marketing Turístico 1991-93*, Instituto Balear de Promoción del Turismo.

T.H.R. y otros. (1991 b) *Libro Blanco del Turismo Español* , Secretaría General de Turismo.