

Evolución de los problemas del turismo español. La Administración General del Estado como analista y los Planes públicos como indicadores (1952-2006).

ENI

María Velasco González

Universidad Complutense (CES Felipe II)

El presente trabajo es parte de los resultados de la investigación *Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales*. Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG

Resumen

Desde 1952 distintos actores político institucionales han elaborado planes de acción para apoyar el desarrollo turístico de España. En cada uno de dichos procesos los decisores han seleccionado las cuestiones que, en su opinión, condicionaban el futuro del turismo y, en consecuencia, han propuesto acciones diferentes con el objeto de solucionar dichos problemas. El propósito de este artículo es mostrar cómo, de manera sistemática y reiterada, aparecen en los planes algunas cuestiones consideradas problemáticas que siguen sin solucionarse. Por el contrario otras, que también aparecieron en distintos momentos como problemas, sí fueron solucionadas. El marco teórico es el del análisis de políticas públicas, en especial las herramientas conceptuales que ayudan a la observación de la formación de la agenda y la toma de decisiones en ámbitos de políticas públicas.

Palabras clave

Política turística / administración turística / planes públicos.

Abstract

From 1952 different plans have been elaborated to support the tourist development of Spain. In each one of these processes the decisores have selected the questions that, in their opinion, conditioned the future of the tourism and, consequently, have proposed different actions with the intention of solving these problems. This article focus on the analysis of the political preferences and show how some problems disappeared, some others had been transformed and some others still appear without being solved. The theoretical frame are some public policy theories, specially those that approach agenda setting and public plan as indicators for analysis.

Keywords

Tourism policy / public administration / public plan.

1. Dos conceptos previos: la formación de la agenda pública y los procesos de decisión

El turismo es una actividad que, en la dimensión que le da el sentido actual, comienza tras la Segunda Guerra Mundial. España, por diversas circunstancias, es un destino destacado desde sus comienzos y el Gobierno resulta un agente activo también desde los primeros años. Ya en 1952, durante la dictadura franquista, se aprueba un primer plan de impulso, al que le siguen otros cuatro bajo el régimen franquista y tres más distribuidos a lo largo de la etapa democrática¹. En todos ellos los redactores hacen un esfuerzo notable por localizar y analizar los problemas del turismo, por proponer soluciones que se pudieran implantar y por canalizar recursos para ello.

El presente trabajo realiza un recorrido por la parte analítica y propositiva de todos estos planes tratando de localizar qué cuestiones se han considerado problemas a abordar por el sector público. El recorrido nos permitirá observar los asuntos que, siendo considerados en un plan, desaparecen en los documentos siguientes; los nuevos retos que se incorporan, según evoluciona el modelo turístico del país y los aspectos que, reiteradamente, aparecen como problemas del turismo.

Para la investigación utilizaremos conceptos generados en el campo del Análisis de Políticas, en especial el concepto de agenda, así como las propuestas teóricas relacionadas con su formación y algunas reflexiones sobre los planes públicos como elementos para el análisis de las decisiones políticas.

Hace ya varias décadas que en los estudios de Ciencia Política aparece el concepto de agenda. La idea remite a la relación existente entre dos conjuntos de asuntos presentes en la realidad social: el conjunto de situaciones que podrían ser objeto de acción pública y el conjunto de asuntos que finalmente lo son. Para este trabajo, las reflexiones sobre la agenda nos interesan porque muestran que no es objetiva la existencia de asuntos que deberían merecer la atención del gobierno; ni es evidente el acuerdo sobre cómo pueden definirse los problemas, aún existiendo consenso sobre cuáles son

importantes; ni hay una correlación clara entre el hecho de que algo sea considerado un problema y que se tenga la intención de solucionarlo.

No existe una única definición de agenda. La concepción más simple considera la agenda como los asuntos sobre los que ya se ha decidido. La agenda sería en este caso un dato dado -los temas ya abordados- y la investigación tendería a rastrear los mecanismos por los cuales esos asuntos concretos han llegado a ser objeto de acción pública. Este tipo de agenda recibe el nombre de “agenda de gobierno” (Aguilar, 1996), agenda institucional (Cobb y Elder, 1972) o “agenda de actuación pública” (Subirats, 1992).

La mayoría de los asuntos acceden a la agenda institucional tras ser considerados un problema por la ciudadanía. Pero pocos temas preocupan al conjunto de los ciudadanos, en especial en sociedades en las que los medios de comunicación imprimen un ritmo muy rápido a la renovación informativa. A pesar de ello existen factores que propician el aumento de la atención respecto de un asunto concreto: que alcance proporciones de “crisis” o de agravamiento en el futuro (p.e. crisis del Prestige), que responda a características peculiares (p.e. inseguridad), que provoque una seria situación emotiva (p.e. violencia de género), que sea considerado como un asunto de importancia global (p.e. calentamiento del planeta), que sean cuestiones relacionadas con legitimidad o poder (p.e. referéndum en el País Vasco), o que conecten con valores de moda (Subirats, 1994). La cuestión tendrá mayores posibilidades de ser incorporada en la agenda si se produce la convergencia de varios de los factores mencionados. Este tipo de agenda recibe el nombre de “agenda sistémica” (Cobb y Elder, 1972).

Pero, incluso en el caso de que el asunto cumpla estas condiciones, ha de pasar de la agenda sistémica a la agenda institucional. Y para que su inclusión sea considerada los decisores valoran ciertas características de cada uno de ellos: el impacto general de la cuestión, la valoración de su significación, la viabilidad de la solución, la

importancia de los hechos, o el grado de organización de los grupos afectados por el problema, entre otros (Meny y Thoenig, 1992).

Una segunda perspectiva más amplia propone observar la agenda como el conjunto de asuntos que han sido ya objeto de una decisión pública, las definiciones y conceptos que se utilizan para describir las cuestiones que se incorporan a la agenda y, en relación con ello, las soluciones, las opciones de acción futura o las respuestas a los problemas que están incorporadas en la propia definición. Estos trabajos consideran que más importante que observar si un asunto accede a la agenda de gobierno es observar cómo ha sido definido. La definición de los problemas es una de las cuestiones clave a la hora de diseñar políticas públicas. La acción pública tiene por objeto cuestiones sociales que pueden ser vistas desde diferentes perspectivas. En su configuración los agentes incorporan una de ellas. Y, de forma paralela, al primar una perspectiva del problema, están pre-configurando las propias acciones que se pondrán en marcha para solucionarlo.

Por último, la visión más compleja entiende la agenda como un espacio de negociación política que permite observar qué cuestiones se incorporan a las agendas públicas, qué cuestiones nunca se abordan, aunque se incorporen, y qué cuestiones se quedan fuera sistemáticamente de éstas. La formación de una agenda pública permite observar el reparto de poder entre los grupos a la hora de orientar cauces de acción.

Este planteamiento, y los conceptos mencionados, nos invita a analizar un aspecto concreto del desarrollo turístico en nuestro país: qué cuestiones han estado en las agendas de gobierno, cómo se han definido, cuáles de ellas se han abordado y cuáles, a pesar de ello, siguen apareciendo en agendas posteriores.

Las imágenes teóricas expuestas tienen una gran capacidad explicativa pero no es sencillo hacer un seguimiento empírico de procesos decisorios tan poco expresos. Nuestra propuesta es diseñar una

estrategia de investigación que permita localizar las cuestiones que han sido consideradas conflictivas por los propios decisores públicos y observar su evolución en el tiempo. Con este objetivo seleccionaremos los planes públicos, redactados y aprobados por la Administración General de Estado durante el periodo analizado y los utilizaremos como indicadores cualificados.

Los planes reflejan la argumentación sobre cómo y por qué el gobierno interviene en el turismo y muestran, de manera objetiva, qué cuestiones preocupan y cómo se pretende modificarlas. Un plan encierra una realidad compleja de ideas, valores y creencias. Los planes nos permiten ver cómo se explica el turismo, sus retos y contradicciones y cuáles son los problemas que tiene el sector, según los analistas o los redactores y, en todo caso, los decisores públicos.

Además, un plan es también un compromiso entre el sector público y el sector al que va dirigido, por lo que necesita aunar opiniones y generar la adhesión intelectual de los afectados. Es la concreción en un documento de la oportunidad de un pacto entre las partes. Hood y Jackson analizaron las razones por las que algunos planes tenían un mayor "factor de aceptación" e hicieron depender éste concepto de que el plan hubiera resuelto con mayor o menor acierto la elaboración de las siguientes consideraciones (Velasco, 2004):

- 1.-Un plan debe contener una simetría entre el problema que el decisor público pretende solucionar y la solución que él mismo plantea.
- 2.-Por la propia ambigüedad de la realidad, ha de hacer un buen uso de la metáfora para alcanzar poder persuasivo.
- 3.-Esa misma ambigüedad debe quedar reflejada en el documento, pues será la fórmula que permita atraer a los diversos grupos interesados en el ámbito al que se dirige.
- 4.-Todo plan debe hacer especial énfasis en los beneficios públicos que pretende generar más que en beneficios privados, aunque estos también puedan existir.

- 5.-Debe realizar una selección de argumentos y pruebas para favorecer las conclusiones deseadas, desechando las contrarias.
- 6.-Por último, el plan debe despejar, en el propio documento, las posibles fuentes de dudas sobre la argumentación (Hood y Jackson, 1997).

Partiendo de estas ideas observaremos la parte analítica y propositiva de los planes que el Gobierno Central ha elaborado para el sector turístico, tratando de localizar qué cuestiones se han considerado los problemas a abordar por el sector público, cuáles se han ido solucionando y qué otros aspectos, a pesar formar parte de las agendas de los decisivos públicos, siguen apareciendo de manera sistemática como los problemas del turismo español.

La investigación planteada no pretende producir generalizaciones. En la línea de los estudios de casos, se trata más de una estrategia que pretende observar un fenómeno concreto en su contexto (Yin, 2002). Es una investigación descriptiva, centrada en un indicador objetivo –los planes aprobados– que trata de hacer un seguimiento de cuál ha sido la voluntad política expresada de los decisores públicos del Gobierno Central en materia de turismo.

Consideraremos los ocho planes que han sido elaborados, aprobados e implantados en España desde los comienzos de la actividad turística: el Plan Nacional de Turismo de 1953; el capítulo dedicado al turismo del I Plan de Desarrollo Económico y Social; el equivalente del II Plan de Desarrollo Económico y Social; y del III Plan de Desarrollo Económico y Social; el Plan de Medidas Urgente de 1974; el primer Plan para la Competitividad del Turismo Español (Futuros I); el segundo Plan para la Competitividad del Turismo Español (Futuros II) y el Plan Integral para la Calidad del Turismo Español (PICTE).

La descripción de los problemas que realiza cada uno de los Planes se sintetizará en un cuadro por Plan para poder compararlos posteriormente. Las cuestiones se ordenaran en cuatro grupos: turista, empresas turísticas, administración turística y destinos. Estas cuatro categorías se corresponden,

conceptualmente, con los cuatro posibles destinatarios de las acciones públicas en materia de política turística.

La metodología no será capaz de establecer las relaciones causales que expliquen ni la incorporación de un problema en la agenda institucional, ni su posterior inclusión en un plan de acción. Tampoco se aborda en el presente trabajo la importante cuestión de si la desaparición de un asunto de los planes públicos se debe a la solución del problema o a la pérdida de importancia política del mismo; ni si, en el primero de los supuestos, las acciones públicas diseñadas e implantadas tienen un mayor impacto en la solución de la problemática que la propia evolución de los mercados. Los resultados sólo podrán iluminar la evolución del discurso público, pero no la relación de esto con los múltiples factores que pudieran explicarlo.

2. Planes para el turismo: problemas detectados y soluciones planteadas

2.1. Plan Nacional de Turismo de 1953

En 1952 la Secretaría General para la Ordenación Económico Social, que dependía de Presidencia del Gobierno, prepara un documento al que denomina *Estudio para un Plan Nacional de Turismo*. Dicho informe es la primera reflexión elaborada por la Administración sobre lo que representa el turismo para España y sobre las distintas acciones que sería conveniente ejecutar para su fomento (Velasco, 2004).

El objetivo del Estudio era *“sugerir criterios básicos para la posterior redacción de un plan de Turismo, en el que de manera sistemática se propongan las medidas adecuadas para atraer, aposentar y procurar satisfacción a dos millones de turistas al año. A tal fin se considera indispensable incrementar rápidamente nuestra capacidad de alojamiento, así como perfeccionar nuestras redes de comunicación y medios de transporte”* (Secretaría General para la Ordenación Económico y Social, 1952:19).

Ese mismo año el Ministro de Información y Turismo, una vez conocido el contenido del Estudio, forma

una Comisión integrada por miembros de la Secretaría General para la Ordenación Económico y Social y de la Dirección General de Turismo, a la que se encarga la redacción de un Proyecto de Plan. En julio de 1953 se aprueba finalmente el Plan Nacional de Turismo, primer documento que establece un conjunto de acciones para el sector. El Plan incorpora el discurso político del Ministerio:

“El incremento de la corriente turística felizmente progresiva que afluye a España produce grandes beneficios a nuestro país: el primero y principal es el conocimiento directo de una realidad desfigurada por la propaganda tendenciosa... Es preciso subrayar que este aumento del tráfico turístico demuestra, de

manera fehaciente, que los turistas que nos han visitado constituyen uno de nuestros mejores medios de propaganda, al difundir por el mundo entero cuanto hayan podido ver y apreciar personalmente en nuestro país. A parte de este efecto de carácter eminentemente práctico, el turismo juega un doble papel en la economía española. Por una parte contribuye a activar numerosas ramas de las industriales y comerciales y, por otra, proporciona ingresos apreciables de divisas”. (Plan Nacional de Turismo. Ministerio de Información y Turismo, 1953:11)

Los problemas que se consideran más graves se describen el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Problemas del Turismo según el Plan Nacional de Turismo de 1953

Plan Nacional de Turismo (1953)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
TURISTA	Trámites de fronteras muy complejos	- Simplificación de trámites - Mejora de los locales (reflejo arquitectura típica)
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Poca capacidad de alojamiento	- Aumento de Hoteles, paradores y albergues de carretera de titularidad pública mediante la concesión de un crédito a la dirección general de turismo - Crédito hotelero para los empresarios privados - Medidas fiscales que apoyen el fomento - Reserva de divisas para compra de material necesario para la construcción de hoteles - Premio de cambio para las oficinas de cambio de los hoteles
DESTINO	Falta de estructuras de formación	- Creación de una Escuela de Hostelería
	Falta desarrollo del entorno jurídico de las empresas turísticas	- Aprobación de diversas normas que doten de una mayor garantía jurídica a las empresas turísticas
	Red de comunicaciones muy deficiente	- Ferrocarril (electrificar, empleo trenes automotores, mejora de la red) - Carreteras - Marítimos - Aéreos
	Baja cantidad destinada a promoción (propaganda)	- Aumentar el presupuesto
	Falta de instrumentos de planificación	- Ley de Zonas de Interés Turístico - Aprobación de un Plan de Ordenación para las mismas - Constitución de un Patronato - Declaración de utilidad pública

Fuente: Elaboración propia, basado en el Plan.

2.2. I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967)

Los Planes de Desarrollo Económico y Social, elaborados para los periodos 1964-1967, 1968-1971 y 1972-1975, contienen un capítulo dedicado al turismo en donde se establecen como objetivos principales: el aumento de visitantes, el crecimiento de la oferta turística (básicamente en alojamiento) y el ingreso de divisas. El turismo se entiende como un factor de desarrollo económico que ha de ser impulsado y ordenado desde el Gobierno. Los capítulos responden a un mismo esquema expositivo: descripción y análisis de las cifras que, según los redactores, mostraban la situación del sector; análisis de la oferta y la demanda; propuesta de objetivos a alcanzar y, por último, acciones que el sector público lideraría para poder lograrlos.

El análisis de la demanda se relacionaba con los objetivos que debían de alcanzarse durante el periodo para el cual se realizaba la planificación. Así se trataba de determinar los objetivos en cuanto al número de visitantes extranjeros, las cifras que deberían alcanzar los movimientos relacionados con el turismo interior, la previsión de los viajes de los españoles al extranjero o los datos relacionados con la balanza turística (ingresos y gastos por turismo).

En cuanto a la oferta, los decisores establecían objetivos relacionados con el crecimiento de la

industria hotelera; la oferta extrahotelera (camping, apartamentos y fondas y casa de huéspedes); el crecimiento estimado de las empresas turísticas auxiliares (cifras referidas a restaurantes, bares, cafeterías y tabernas, agencias de viajes y salas de fiesta) y objetivos relacionados con el aumento de puestos de trabajo en el sector.

El I Plan de Desarrollo Económico (1964-1967) examina la demanda turística, la oferta y su estructura y la industria hotelera existente en ese momento. Con esos datos, analiza la capacidad de alojamiento para el turismo interior y el turismo extranjero y extrapola la necesidad de alojamiento que podía existir en el año 1967. A partir de los resultados, establece los objetivos generales del Plan que afectan a alojamientos hoteleros, extrahoteleros, industrias turísticas complementarias, urbanizaciones turísticas, infraestructura turística, propaganda turística, formación profesional y planeamiento de zonas turísticas, determinando un programa de inversiones y modos de financiación de las mismas.

Las acciones a desarrollar por la Administración perseguían atraer la demanda extranjera, fomentar y ordenar el turismo interior, ampliar la oferta turística y regular el mercado turístico.

Los redactores del plan detectan los problemas que se sustentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Problemas del Turismo Según el I Plan de Desarrollo Económico (1964-1967)

I Plan de Desarrollo Económico (1964-1967)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
TURISTA	Trámites de fronteras muy complejos	- Simplificación de trámites - Mejora instalaciones fronteras
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Poca capacidad de alojamiento	- Créditos oficiales - Extensión Red Establecimientos propiedad del Estado - Favorecer creación de cadenas - Facilitar inversiones extranjeras
	Falta de formación de los profesionales	- Desarrollar disciplinas profesionales especializadas
	Falta de regulación del mercado turístico	- Vigilancia, control y orientación de las actividades privadas
DESTINO	Falta de infraestructura turística	- Acometer construcción de infraestructuras de uso turístico (montaña)

Cuadro 2. Problemas del Turismo Según el I Plan de Desarrollo Económico (1964-1967) (Cont.)

I Plan de Desarrollo Económico (1964-1967)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
DESTINO	Malas infraestructuras de transportes	- Mejorar y ampliar carreteras, aeropuertos y transportes marítimos
	Falta de planificación de los servicios públicos	- Renovación o construcción de redes de servicios municipales
	Baja cantidad destinada a promoción (propaganda)	- Aumentar presupuesto - Mejora de las relaciones públicas a través Oficinas en el Extranjero - Promoción turismo social
	Falta de instrumentos de planificación	- Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico

Fuente: Elaboración propia, basado en el Plan.

2.3. II Plan de Desarrollo Económico (1968-1971)

El II Plan de Desarrollo Económico (1968-1971) incorpora la experiencia de los cuatro años anteriores y refleja un conocimiento más exacto del fenómeno turístico. Los objetivos generales son: aumentar la cifra de llegadas de turismo extranjero; aumentar también el turismo de interior; diversificar la oferta potenciando otros productos turísticos, como el de nieve, y captar una demanda más cualificada (Velasco, 2004).

En este segundo plan ya se describen problemas que serán sustanciales para el sector: una demanda con un bajo gasto medio, una oferta sometida a una fuerte estacionalidad y diversos problemas derivados de un desarrollo no planificado. Aparecen, por primera vez, asuntos que están hoy en el centro del debate, como la protección de costas y espacios naturales, la conservación de patrimonio cultural o la gestión del paisaje, aunque todos ellos de manera muy embrionaria.

En el plan se incorpora, como complemento indispensable de la oferta, lo que los redactores denominan el *"equipo infraestructural"*. En realidad, están haciendo referencia a diversas cuestiones que son complemento indispensable del desarrollo de oferta de alojamiento, principal preocupación del régimen. El denominado equipo infraestructural son las costas, las playas, los ríos y embalses; las instalaciones turístico – deportivas y estaciones de

deporte de invierno; y el termalismo y el turismo rural. Como puede observarse son tres conjuntos de asuntos muy diferentes: bienes públicos, instalaciones deportivas de uso turístico y dos productos turísticos específicos. También se propone trabajar en la *"revalorización de atractivos turísticos"*, entendiendo por tales, el patrimonio cultural, la defensa del paisaje y la ordenación del territorio.

La promoción se convierte ya entonces en una de las principales actividades de la Administración Central. En este segundo Plan se propone promocionar de forma distinta los diferentes productos turísticos: turismo invernal, estival, cultural, de descanso, deportivo, social y juvenil, y se defiende que la heterogeneidad exige acciones de promoción diversificadas.

Otra cuestión señalada por los redactores es la necesidad de impulsar el desarrollo de un conjunto de normas que regularan la actividad del sector. Al ser nuevo el fenómeno y la actividad empresarial, era necesario aprobar un conjunto de leyes y reglamentos que determinaran el marco general de actuación. En el plan se prevé la aprobación de normas que tuvieran por objeto la ordenación de los servicios de alojamiento (hoteles, camping, apartamentos y otros alojamientos) y de otros servicios turísticos (agencias de viajes, servicios de información turística, restaurantes y cafeterías, transportes turísticos); la determinación del tratamiento fiscal y crediticio de

las empresas turísticas; la ordenación comercial y profesional y la propia actuación directa del sector público en la oferta.

Los problemas detectados en este segundo Plan de Desarrollo Económico y Social se sintetizan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Problemas del Turismo Según el II Plan de Desarrollo Económico (1968-1971)

II Plan de Desarrollo Económico (1968-1971)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
TURISTA	Trámites de fronteras muy complejos	- Reducir formalidades
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Poca capacidad de alojamiento	- Incrementar el número de plazas hoteleras y extra hoteleras - Aumentar las urbanizaciones turísticas - Modernizar balnearios - Créditos oficiales
	Falta de formación de los profesionales	- Fomento de la formación profesional
	Concentración de la oferta	- Favorecer el turismo rural - Celebración de congresos y convenciones
	Concentración de la demanda	-
	Débiles estructuras empresariales	- Apoyo a la implantación de sistemas que mejoren la comercialización - Revisión de los problemas de fiscalidad
DESTINO	Falta de infraestructura turística	- Plan de costas y playas - Campos de golf - Desarrollo de estaciones de invierno
	Malas infraestructuras de transportes	- Mejorar carreteras - Red de puertos turístico deportivos (Torremolinos, Mar Menor, Salou, Sitges y Lloret del Mar) - Aeropuertos
	Falta de instrumentos de planificación	- Aprobación de planes de ordenación para actividades que perjudiquen al turismo
	Impactos negativos en el medio ambiente	- Ordenación para el aprovechamiento de los embalses - Legislación de defensa del paisaje y de las características típicas de los municipios turísticos
	Falta de información turística	- Apertura de 36 oficinas de información en España

Fuente: Elaboración propia, basado en el Plan.

2.4. III Plan de Desarrollo Económico (1972-1975)

El III Plan de Desarrollo Económico (1972-1975), sigue la línea de los anteriores. En esta ocasión, tras la experiencia, se pretende trabajar para conseguir distintos objetivos.

El primero, y básico, es aumentar los ingresos en divisas. Y, aunque los redactores prevean diversificar “la acción en orden a conseguir una demanda turística más cualificada que produzca un mayor gasto medio por visitantes, además de seguir

promocionando el aumento cuantitativo de la demanda tradicional" (III Plan de Desarrollo, 1972:57), las acciones, en cambio, apoyan un modelo sustentado en una llegada masiva de turistas. Por ello, a pesar de que se incorpora el objetivo de luchar contra los problemas que genera la marcada estacionalidad a través del desarrollo de productos turísticos relacionados con temporadas que no sean de verano, no se articula ninguna acción específica.

Se da comienzo una línea de trabajo centrada en lo que hoy denominaríamos turismo rural. El Plan pretende estimular el "turismo popular" mediante la construcción de mesones, hoteles de una o dos estrellas y "burgos turísticos" (albergues adaptados al paisaje) en el medio rural o la adaptación de casas de labranza y de pescadores.

En el III Plan se incorpora el destino como categoría específica y se utiliza el criterio "grado de desarrollo turístico" como el punto de partida para el diseño de las distintas actuaciones. Los redactores distinguen ya entre destinos sin ningún desarrollo turístico, destinos que han iniciado algún tipo de actividad turística y destinos consolidados.

La falta de normas que planifiquen y ordenen el crecimiento urbanístico es también un problema evidente. La administración se propone "evitar la especulación del suelo de tal forma que sea posible

disponer de los terrenos necesarios sin una inversión excesiva,...conseguir una edificaciones acomodadas al ambiente y tipismo local y evitar los daños al paisaje con construcciones que atenten a la armonía del conjunto" (III Plan de Desarrollo, 1972:60). De igual forma se comprometen a acometer un programa de infraestructuras que trate de paliar, en lo posible, los problemas que existen por el desarrollo urbanístico de zonas que no cuentan con servicios mínimos.

En estos primeros años de desarrollo turístico el rol del estado como empresario turístico es muy fuerte. El Estado no sólo actúa como empresario de alojamiento, a través de la red de paradores y albergues, sino también como empresario de intermediación y como empresario dedicado al transporte turístico. Esto explica que otro de los objetivos del Plan sea primar el criterio de rentabilidad a la hora de conceder estímulos o apoyos tanto al sector público, como al privado.

Relacionado con el empresariado, el Plan propone el mantenimiento de la política de control de precios² y mejorar la formación de personal que presta servicios en el sector.

Los redactores van desgranando como los principales problemas que afectan al sector los que se observan en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Problemas del turismo según el III Plan de Desarrollo Económico (1972-1975)

III Plan de Desarrollo Económico (1972-1975)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Estructuras hoteleras demasiado pequeñas	-
	Problemas de formación	- Ampliación del número de centros de formación hostelera - Construcción de hoteles escuela - Dotar de becas - Intensificar formación acelerada de adultos - Formación del profesorado - Mejorar rendimiento de las Escuelas de Formación Profesional
	Concentración de la oferta	- Actuar de diferente forma ante territorios turísticos consolidados; desarrollo turístico incipiente o carecer del mismo - Aprovechamiento del medio rural - Fomento de casas de labranza y de pescadores y de mesones típicos en carretras

Cuadro 4. Problemas del turismo según el III Plan de Desarrollo Económico (1972-1975) (cont.)

III Plan de Desarrollo Económico (1972-1975)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Concentración de la demanda	- Diversificar la oferta y realizar promoción de las nuevas modalidades para captar nuevos públicos
	Concentración temporal	- Impulsar estaciones turísticas con dos temporadas (Islas Canarias y montaña) - Utilización complementaria de centros turísticos (convenciones, cursos, campeonatos, ferias y exposiciones, etc.) - Atraer nuevos clientes (jubilados, escritores, pintores...) - Impulsar desplazamientos interiores (fines de semana y excursiones juveniles)
	Débiles estructuras empresariales	- Mejorar rentabilidad y eficacia - Facilitar unión, fusión y asociación de empresas -
DESTINO	Falta infraestructura turística	- Fomentar la inversión privada en la construcción de puertos deportivos - Inversión en el desarrollo de la infraestructura de estaciones de montaña (Pirineos, Guadarrama y Sierra Nevada). - Apoyo al desarrollo de campos de golf - Acondicionamiento de los cotos de caza y pesca propiedad del Estado como ejemplo - Revisión legislación sobre aguas termales y apoyo fiscal y crediticio para remodelación de estaciones balnearias
	Problemas de infraestructura y servicios comunitarios	- Abastecimiento de aguas en municipios turísticos de la costa con problemas serios - Plan de saneamiento de aguas residuales en el litoral mediterráneo, golfo de Cádiz, Baleares y Canarias - Dotar de infraestructuras y servicios a los centros nacidos espontáneamente - Impedir la nueva creación de centros sin infraestructura previa
	Mejorar las campañas de promoción	- Ampliar inversión - Creación agencias de turismo en el extranjero - Apoyar a entidades locales, provinciales o regionales - Ferias y congresos en el exterior - Promoción turismo interior
	Falta de instrumentos de planificación	- Ordenación y aprovechamiento del suelo (evitar especulación; aprobar sólo edificaciones acomodadas al tipismo local y evitar los daños al paisaje) - Ordenación de costas y playas - Ordenación de embalses
	Impactos negativos en el medio ambiente	- Control de la problemática de costas y playas (Vertidos al mar de aguas residuales; extracciones de arenas en playas; invasión del dominio público en la costa) -

Fuente: Elaboración propia, basado en el Plan.

2.5. Paquete de medidas relativas al sector turístico de 1974

Los primeros años de la década de los setenta están caracterizados por la crisis del petróleo. Más allá de impacto económico, la crisis impulsa un cambio en la forma de entender el desarrollo económico, al suponer la toma de conciencia sobre la escasez de la fuente energética principal, el petróleo. En esos años se produce una caída importante del movimiento turístico pero para España la crisis del año 1973 supone, además, la prueba de que el modelo de desarrollo turístico impulsado no funciona. Es la primera vez, desde los años cincuenta, en que el éxito de las cifras no enmascaran los problemas del sector.

Esto genera una gran tensión. El empresariado culpa al Gobierno de inacción. En agosto de 1974 el Consejo de Ministros aprueba un *“paquete de medidas relativas al sector turístico”*, con intención de implantar una *“nueva política turística”*. El paquete de medidas no es un Plan en sentido estricto, sino un conjunto de normas que trataban de impulsar al sector ante la situación de estancamiento que las cifras señalaban. Pero supone un cambio en la manera en que el Gobierno Central entiende el turismo e implica el reconocimiento de que existen problemas serios en un sector que se desarrolló de manera incontrolada. El paquete de medidas es, de hecho, la corroboración por parte del Ministerio de Información y Turismo del fracaso de modelo de política turística que se había construido con los Planes de Desarrollo (Velasco, 2004).

Las acciones son, en su mayoría, normas legales. Una de ellas persigue la reestructuración orgánica del Ministerio de Información y Turismo, pieza administrativa básica del gobierno franquista en

materia de turismo, y la reorganización de la actividad de los Centros de Iniciativas Turísticas que deberían haber sido los instrumentos territoriales de la política turística del Estado, pero que nunca tuvieron un papel destacado en un sistema tan centralizado.

Otra de las normas aprobadas trata de poner orden en la oferta turística. Se reconoce la existencia de municipios turísticos en los que no se han desarrollado las infraestructuras básicas o que son incapaces de proveer servicios básicos como el agua, la electricidad o los servicios postales. Pero no sólo el sector público no ha hecho las cosas bien, la actividad empresarial básica del país, el alojamiento en zonas de costa, se basa en una oferta envejecida, en edificios deteriorados que carecen de las garantías mínimas de salud y seguridad. Para paliar en alguna medida la situación se aprueban los Planes de Modernización Hotelera.

También se reconoce la falta de apoyos claros al conjunto del empresariado turístico. La estructura empresarial turística era extremadamente débil y, por tanto, con muy poca capacidad de reacción ante una situación de crisis. Los empresarios turísticos eran, en su mayoría, empresarios individuales muy pequeños. El Gobierno aprueba otra norma que tratará de potenciar la fusión entre empresas y, con la intención de fortalecer sus estructuras, pasa a considerar las empresas turísticas como empresas exportadoras y se facilita su acceso al crédito para la exportación y a los créditos para realizar inversiones en el extranjero.

Son muchos los problemas detectados, aunque pueden sustanciarse tal y como se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 5. Problemas del turismo según el Plan de Medidas Urgentes (1974)

Plan de Medidas Urgentes (1974)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Oferta hotelera excesiva, de baja calidad y muy concentrada	- Plan Modernización Hotelera
	Falta de formación de los profesionales	- Cursos de formación para los trabajadores de los establecimientos que se modernicen
	Concentración de la oferta	- Reducción temporal mediante planes de renovación
	Débiles estructuras empresariales	- Promover cambio en las estructuras empresariales - Beneficios para la creación de complejos turísticos, agrupaciones empresariales turísticas o cadenas hoteleras (ayudas financieras y técnicas) - Créditos para la financiación del capital circulante
DESTINO	Problemas graves de servicios	- Equilibrar ritmo de crecimiento al desarrollo de infraestructura del territorio
	Falta de instrumentos de planificación	- Territorios de preferente uso turístico - Centros de interés turístico nacional
	Impactos negativos en el medio ambiente	- Condicionar las construcciones a que no produzcan deterioro del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia, basado en el Plan.

2.6. Plan marco de competitividad del Turismo Español (FUTURES 1992/1995)

Desde el año 1974 transcurren casi veinte años sin que la Administración General del Estado apruebe ningún documento de planificación para el turismo. El dato es, en sí mismo, muy significativo y es el mejor indicador de que el nuevo modelo territorial había dejado sin papel al Gobierno Central y éste no era capaz de encontrar un espacio propio en el sistema.

En 1992 se presenta el Plan marco de competitividad del Turismo Español (FUTURES 1992/1995), inspirado en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo de Delors. Para entonces las comunidades autónomas, que habían asumido en sus respectivos estatutos de autonomía la competencia exclusiva en materia de turismo, y el gobierno central encuentran una nueva forma de colaborar. La Administración asume un nuevo papel de coordinador y de impulso de valores que pueden mejorar el desempeño del sector en el conjunto del país.

El cambio más significativo del Plan *Futures* es conceptual y en gran medida simbólico: se propone abandonar la imagen del turismo como un fenómeno peculiar y equipararlo a cualquier sector industrial.

Es un plan de competitividad sectorial que parte de los esquemas y planteamientos utilizados para la reconversión de otros sectores.

El propósito del Plan *Futures* fue “establecer las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a consumidores cada vez más exigentes y atendiendo a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental” (Plan *Futures*, 1992) y sus objetivos se agruparon en torno a tres conceptos.

Objetivos relacionados con fines sociales: (1) mejora de la calidad turística para incrementar el nivel de satisfacción de los consumidores y el bienestar de las sociedades receptoras; (2) potenciación de la formación y cualificación en turismo para elevar los recursos humanos del sector y alcanzar los deseables efectos externos sobre el entorno social; (3) protección del consumidor-turista, mediante la mejora de la normativa aplicable y la coordinación interadministrativa y (4) mejora del entorno informativo, relativo al turismo, en que se desenvuelven los consumidores, los trabajadores, las

empresas y las administraciones turísticas.

Relacionados con fines económicos: (1) mejora del I+D en las empresas turísticas; (2) mejora del capital humano en la empresa como elemento necesario para incorporar, de forma efectiva, los restantes factores que condicionan la competitividad; (3) modernización e innovación de la industria turística; (4) diversificación y diferenciación de la oferta turística, como respuesta a la creciente segmentación de los mercados y necesidad de especialización productiva; (5) mejora de la promoción y comercialización; (6) fortalecimiento del tejido empresarial, prerequisite en el logro y afianzamiento de núcleos turísticos competitivos; (7) mejorar las infraestructuras como factor generador de economías externas y componente, con frecuencia indispensable, de determinados productos turísticos y (8) adaptación del marco jurídico e institucional para la seguridad en la toma de decisiones empresariales y la mayor efectividad de las mismas.

Y, por último, relacionados con fines medioambientales: (1) conservación del entorno natural y urbano, compatibilizándolos con la actividad turística; (2) recuperación y desarrollo de tradiciones y raíces culturales vinculadas a la actividad turística, logrando a la vez encomiables

objetivos de política cultural y el afianzamiento de recursos básicos para el desarrollo de nuevos productos y (3) revalorización del patrimonio susceptible de uso turístico de carácter histórico, monumental o tradicional a través de la rehabilitación para uso turístico de edificios singulares preservando la arquitectura autóctona.

Para la consecución de dichos objetivos se proponían cinco planes específicos: el Plan de Coordinación y Cooperación Institucional; el Plan de Modernización e Innovación Turística, el Plan de Nuevos Productos Turísticos, el Plan de Promoción, Marketing y Comercialización y el Plan de Excelencia Turística.

Si comparamos el Plan Futures con los anteriores, el estilo de redacción y la presentación de las reflexiones de los redactores es muy distinto. Los problemas ya no se expresan de manera directa, es necesario extraerlos de la argumentación utilizada en el propio plan. Se señalan en el siguiente cuadro.

2.7. Segundo Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES 1996/1999)

El Plan Futures tuvo un impacto muy significativo, no sólo por algunas de las acciones que se impulsaron, sino por la revitalización de la posición de la Administración General del Estado en materia de política turística. Los resultados del Plan se evalúan

Cuadro 6. Plan Marco de Competitividad del Turismo español Futures 1992/1995)

Plan Marco de Competitividad del Turismo Español – Futures I (1992-1996)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
TURISTA	Necesidad de una defensa más clara	-
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Deterioro de la calidad producto turístico	- Creación de un sistema de calidad - Apoyo acciones mejora de calidad
	Obsolescencia de la oferta de alojamiento	- Modernización de instalaciones turísticas - Estímulos a la incorporación de innovaciones en procesos y productos - Apoyo para la adaptación a los requerimientos de grupos con discapacidades
	Concentración de la oferta	- Desarrollar oferta complementaria al sol y playa (deportivo, cultural o congresos) - Nuevos productos en interior o montaña (turismo urbano, naturales, cultural, salud, educativo o social) - Acceso a Fondos Comunitarios
	Nivel profesional insuficiente	- Desgravación de los gastos en formación - Incentivos a los programas de formación - Ayudas a la creación de infraestructura de formación de recursos humanos - Formación de formadores - Becas

Cuadro 6. Plan Marco de Competitividad del Turismo español (Futures 1992/1995) (cont.)

Plan Marco de Competitividad del Turismo Español – Futures I (1992-1996)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Débiles y obsoletas estructuras empresariales	- Apoyo al desarrollo de planes estratégicos empresariales - Creación de servicios de innovación turística - Apoyo a las iniciativas de cooperación, asociación y fusión de empresas
	Necesidad de establecerse en mercados extranjeros	- Facilidades para la apertura de establecimientos en países emisores - Apoyo a las iniciativas de inversión en mercados receptores
	Alta dependencia turoperadores	- Creación de sistemas de información y comercialización
	Necesidad de mejorar la promoción	- Plan Anual de Promoción turística - Programas anuales de medios de producción - Apoyo a acontecimientos excepcionales
	Marco jurídico obsoleto	-
	Una parte muy importante de la oferta de alojamiento escapa a la regulación turística	-
DESTINO	Problemas medioambientales	- Estímulo a la mejora del hábitat turístico - Manuales de calidad medioambiental - Potenciación de iniciativas que mejoren el entorno en zonas deterioradas - Proyectos de excelencia turística - Mejora de la normativa
	Saturación de infraestructuras y servicios públicos	
ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA	Poca conciencia social de la importancia del turismo	- Programa de sensibilización social hacia el turismo
	Falta de datos e información relevantes	- Coordinación de información turística - Puntos de información y sistemas de señalización
	Falta de coordinación entre órganos de la administración central y entre las CCAA	- Creación Comisión Interministerial - Potenciación Conferencia Sectorial del Turismo

Fuente: Elaboración propia, basado en el Plan.

y, teniendo en cuenta cuáles han sido las mayores dificultades, se redacta el segundo Plan Marco de Competitividad del turismo Español: Futures 1996-1999.

Este segundo Plan es menos ambicioso en los objetivos que se propone, más realista y más consciente de las fronteras competenciales, por lo que su principal objetivo es fortalecer las dinámicas de interrelación entre los actores turísticos:

corresponsabilidad de todos los agentes, concentración de las acciones por productos o destinos e integración de las iniciativas empresariales en proyectos comunes con las distintas administraciones.

Con esta intención se desarrollan ocho planes. Dos de ellos tienen como destinatarios claros a los distintos actores públicos que trabajan en materia de turismo (son los programas de *Futures* Coordinación

y *Futures* Cooperación e Internacionalización); tres están claramente destinados a la mejora de las empresas turísticas (*Futures* Calidad, *Futures* Formación y *Futures* Tecnificación e Innovación) y, finalmente, otros tres programas tienen como objetivo el fortalecimiento y diversificación de la oferta del país (*Futures* Nuevos Productos, *Futures* Destinos Turísticos y *Futures* I+D).

Las cuestiones que se consideraron problemáticas y que habrían de ser abordadas por el segundo Plan *Futures* se han resumido en el siguiente cuadro.

2.8. Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICHTE) (2000–2006)

Cuando el Partido Popular gana las elecciones de 1996 se encuentra con que un plan aprobado por el gobierno anterior tendrá vigencia durante la práctica totalidad de su mandato. El nuevo Gobierno mantiene la ejecución del *Plan Futures II*, aunque presenta un documento en el que determina qué compromisos concretos asume durante su mandato. El documento, denominado *Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en Materia Turística*, ratifica los compromisos del *Futures II* e incorpora algunas otras acciones muy

Cuadro 7. Plan Marco de Competitividad del Turismo español – Futures II (1996-1999)

Plan Marco de Competitividad del Turismo Español – Futures II (1996-1999)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
TURISTA		-
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Falta de adecuación entre los productos y/o servicios prestados y los requerimientos de la demanda	- Creación de un sistema de calidad - Asesoramiento a las empresas turísticas sobre las acciones de calidad
	Obsolescencia de la oferta de alojamiento	- Créditos preferentes para la modernización de instalaciones e infraestructura
	Concentración de la oferta	- Apoyo a acciones globales que contemplen nuevos productos o aspectos de productos tradicionales - Fomento de planes apoyados en redes público - privadas
	Necesidad de mejorar la formación para el sector	- Planes de formación integrados que se diseñan para destinos concretos (o para el desarrollo de nuevos productos en áreas específicas) - Planes de formación en empresas turísticas - Becas - Plan de renovación de las estructuras formativas (incorporación en la universidad; centros de hostelería)
	Débiles y obsoletas estructuras empresariales	-
	Baja incorporación de las innovaciones informáticas y de telecomunicaciones	- Desarrollo de servicios y/o productos basados en tecnologías de la información (centrales de reservas, bases de datos, sistemas de intercambio electrónico de datos...) - Desarrollo de productos de contenido tecnológico (software, dispositivos, sistemas expertos...) - Apoyo a la tecnificación de las empresas - Campañas de sensibilización
DESTINO	Problemas sostenibilidad de los destinos	- Apoyo a planes cofinanciados por el nivel local y las CCAA - Fomento de destinos sostenibles (medio natural, social y cultural y empresarial)
	Planificación: necesidad de apoyo a destinos que pueden ser ejemplo	- Planes de excelencia turística

Cuadro 7. Plan Marco de Competitividad del Turismo español – Futures II (1996-1999) (cont.)

Plan Marco de Competitividad del Turismo Español – Futures II (1996-1999)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA	Falta de conocimiento experto	- Programa de investigación
	Falta de coordinación entre órganos de la administración central y entre las CCAA	- Potenciación Comisión Interministerial y creación Grupos de Trabajo - Potenciación Conferencia Sectorial del Turismo y Mesa Directores
	Falta de marco para responder a las peticiones de ayudar técnicas de los países en vías de desarrollo	- Convenio Marco cooperación con la AECI

Fuente: Elaboración propia, basado en el Plan.

concretas.

Será en el año 1999 cuando se apruebe el Plan de Calidad Turística Española (2000-2006). El PICTE sustituye definitivamente a los Planes *Futures*. Y no sólo en razón de su vigencia, sino en relación con su contenido. En aquellos el concepto básico, determinado por la coyuntura existente, era el de “competitividad” y las nuevas circunstancias, una vez recuperada la posición del sector, permiten sustituirlo por el de “calidad”. La calidad es el “principio estratégico” del PICTE que pretende vertebrar la oferta y configurar una nueva imagen en los mercados emisores.

Los objetivos generales del Plan son:

1. Consolidación de la posición de liderazgo del turismo español a medio y largo plazo.
2. Incremento de la rentabilidad.
3. Sostenibilidad sociocultural y medioambiental de la actividad turística.
4. Diversificación de la oferta y la demanda.
5. Mayor distribución territorial de los flujos turísticos.
6. Aumento de la calidad del empleo del sector.
7. Aumento de la presencia internacional de la empresa turística española.
8. Consecución de indicadores completos de la actividad turística.
9. Reconocimiento del sector turístico por el resto de los sectores económicos e integración del mismo en los esquemas de financiación, exportación, etc.

El plan propone cuatro programas directamente relacionados con la idea de calidad (Calidad en Destinos, Calidad en Productos, Calidad en Sectores

y Formación en Calidad). También pretende potenciar el papel que asume la Administración central en materia de promoción y apoyo a la comercialización del producto turístico español, mediante la articulación de dos programas (con exactamente esas denominaciones). Trata de impulsar un mayor apoyo por parte de la Administración a la generación del conocimiento turístico (programa de Innovación y Desarrollo Tecnológico y programa de Información Estadística y Análisis Económico) y al desarrollo turístico de países en vías de desarrollo, a través de la cooperación española (programa de Cooperación). Y, relacionado con el apoyo directo a la empresa, consolida la línea de fomento de la internacionalización de la empresa turística española.

El PICTE y las acciones en él contenidas han sido la referencia vigente hasta el año 2007, ya que fue prorrogado un año más por el gobierno socialista. Las cuestiones que los redactores de plan consideran más problemáticas se resumen en el siguiente cuadro.

3. Evolución de los problemas del turismo español: problemas que se mantienen y problemas que se solucionan

Durante cincuenta años muchos son los asuntos que configuran la realidad turística de un país. En el epígrafe anterior hemos tratado de resumir cuáles de ellos fueron seleccionados por los redactores de los Planes públicos, convirtiéndose en los problemas que debían ser enfrentados por la Administración

Cuadro 8. Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE) (2000-2006)

Plan PICTE (2000-2006)		
	PROBLEMA	SOLUCIÓN PROPUESTA
TURISTA		-
ENTORNO PRODUCTIVO (EMPRESAS)	Mejorar la calidad	- Apoyo al desarrollo de diversos sistemas de calidad - Creación del Instituto de Calidad Turística Española - Promoción marca de calidad
	Concentración de la oferta	- Problemas concretos del turismo de golf, aventura, rural, cultural, náutico, termal
	Necesidad de mejorar la formación para el sector	- Creación del Centro de Innovación, Desarrollo y Educación Turística (CIDET) - Analizar, a través del Observatorio del Turismo, las diferentes acciones de formación profesional para aumentar su eficacia - Formación de formadores en el CIDET - Becas - Gestores públicos - Programa específico Euro
	Baja incorporación de tecnología y procesos de innovación	- Estrategias de tecnificación para tecnologías de la información - Apoyo al desarrollo de tecnología medioambiental
	Poca presencia de las empresas españolas en el exterior	- Programas de información - Encuentros entre empresas - Estudios de viabilidad - Subvenciones para gastos de implantación
	Mejorar comercialización	- Participación en Ferias junto empresariado - Potenciar presencia en congresos - Jornadas profesionales inversas y directas - Viajes de familiarización - Plan de apoyo a la comercialización
DESTINO	Problemas de sostenibilidad	- Planes aplicados en niveles locales: de excelencia turística y de dinamización turística
	Mejorar promoción	- Campaña de publicidad - Campañas Q de calidad - Portal de Internet
ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA	Falta datos e información para tomar decisiones	- Sistema nacional de indicadores - Cuentas satélites - Investigación de mercados - Estadística turística
	Falta de coordinación entre órganos de la administración central y entre las CCAA	-
	Falta de marco para responder a las peticiones de ayudar técnicas de los países en vías de desarrollo	- Reforzar presencia en organizaciones internacionales - Mejorar la cooperación turística - Apoyo a proyectos de cooperación turística

Fuente: Elaboración propia, basado en el Plan.

General del Estado. En referencia a los ocho planes aprobados en el periodo, hemos descrito qué problemas eran escogidos por los redactores, agrupándolos en cuatro conjuntos según hicieran referencia a la administración turística, al empresariado turístico, al propio turista o al destino.

Podemos, para avanzar en la comparación, presentar un cuadro en el que integremos todos los resultados

anteriores.

La observación de esta información nos permite extraer diferentes conclusiones sobre cuál ha sido la evolución del discurso sobre qué problemas han afectado al turismo en nuestro país.

El intervalo de tiempo es suficiente como para poder obtener resultados significativos y de gran interés. Especialmente si tenemos en cuenta que la aprobación del primer plan, en el año 1953, puede considerarse coincidente en el tiempo con el desarrollo de la propia

Cuadro 9. Evolución de los problemas del turismo español según los planes aprobados (1953-2006)

	Plan Turismo (1953)	I Plan Desarrollo (1964-67)	II Plan de Desarrollo (1968-71)	III Plan de Desarrollo (1972-75)	Plan de Medidas de 1974	I Plan Futures (1992-96)	I Plan Futures (1992-96)	Plan PICTE (2000-06)
TURISTA	Trámites de fronteras	Trámites de fronteras	Trámites de fronteras					
						Falta defensa más clara		
EMPRESAS TURÍSTICAS	Poca capacidad de alojamiento	Poca capacidad de alojamiento	Poca capacidad de alojamiento	Hoteles demasiado pequeños				
					Oferta hotelera excesiva, de baja calidad	Obsolescencia de la oferta	Obsolescencia de la oferta de alojamiento	
	Falta estructuras de formación	Falta formación	Falta formación	Problemas de formación	Falta formación	Nivel profesional insuficiente	Falta formación	Falta formación
	Débil entorno jurídico	Débil entorno jurídico						
			Concentración de la oferta	Concentración de la oferta	Concentración de la oferta	Concentración de la oferta	Concentración de la oferta	Concentración de la oferta
			Concentración de la demanda	Concentración de la demanda		Alta dependencia turoperadores		
							Mejorar comercialización	Mejorar comercialización
			Débiles estructuras empresariales	Débiles estructuras empresariales	Débiles estructuras empresariales	Débiles y obsoletas estructuras empresariales	Débiles y obsoletas estructuras empresariales	
							Falta innovaciones informáticas	Baja incorporación de tecnología
						Necesidad de establecerse en mercados extranjeros		Poca presencia de las empresas españolas en el exterior
						Deterioro de la calidad	Falta calidad	Mejorar la calidad

Cuadro 9. Evolución de los problemas del turismo español según los planes aprobados (1953-2006) (cont.)

	Plan Turismo (1953)	I Plan Desarrollo (1964-67)	II Plan de Desarrollo (1968-71)	III Plan de Desarrollo (1972-75)	Plan de Medidas de 1974	I Plan Futures (1992-96)	I Plan Futures (1992-96)	Plan PICTE (2000-06)
DESTINO	Red de comunicaciones	infraestructuras de transportes	infraestructuras de transportes					
		Falta planificación de los servicios públicos	Problemas de infraestructura y servicios	Problemas de infraestructura y servicios	Problemas graves de servicios	Saturación de infraestructuras y servicios públicos		
	Falta de instrumentos de planificación	Falta de instrumentos de planificación	Falta de instrumentos de planificación	Falta de instrumentos de planificación	Falta de instrumentos de planificación	Falta mejor planificación	Falta mejor planificación	
		Falta de infraestructura turística	Falta de infraestructura turística	Falta de infraestructura turística				
	Baja cantidad destinada a promoción	Baja cantidad destinada a promoción						
				Mejorar las campañas de promoción		Necesidad de mejorar la promoción		Mejorar promoción
			Impactos negativos en el medio ambiente	Impactos negativos en el medio ambiente	Impactos negativos en el medio ambiente	Problemas medioambientales	Problemas sostenibilidad de los destinos	Problemas de sostenibilidad
ADMINISTRACIÓN						Falta de coordinación pública	Falta de coordinación pública	Falta de coordinación pública
						Poca conciencia social		
						Falta de datos e información relevantes	Falta conocimiento experto	Falta datos e información
							Falta marco de cooperación	Falta marco de cooperación

Fuente: Elaboración propia.

actividad turística.

3.1. ¿Algunos agentes del sistema turístico sufren mas problemas que otros?

La primera cuestión sobre la que resulta pertinente reflexionar es sobre cuáles son los problemas que, según los redactores públicos, sufren los cuatro grandes actores del sistema.

El turista, un agente básico en el sistema, aparece siempre en los planes identificado bajo la imagen de la demanda y, por tanto, no ha sido habitualmente objeto de reflexión. Sólo en dos ocasiones los redactores han identificado dos cuestiones problemáticas que afectaban a los turistas. La primera de ellas, durante los primeros años del desarrollo turístico del país, fue la dificultad que suponían los trámites de fronteras para la entrada y salida del país. Junto a la novedad del fenómeno turístico, que exigió a todos los países

nuevas políticas de fronteras, estaba el estricto control de las mismas impuesto por la dictadura en España. El problema, que aparece por primera vez en 1953, desaparece en el III de Desarrollo de 1972; a partir de entonces o bien perdió importancia o, lo que parece más probable, logró solucionarse, aunque fuera de manera parcial. En una segunda ocasión, en el Plan Futures de 1992, aparece una reflexión sobre una cuestión problemática que afecta al turista: es más débil y, por lo tanto, precisaría una mejor defensa ante posibles abusos de otros actores como las empresas. Pero ni en dicho Plan se prevén acciones claras para solucionar la circunstancia, ni en documentos posteriores vuelve a surgir la reflexión.

Las empresas turísticas son, en cambio, los agentes

turísticos que mejor logran trasladar a las agendas institucionales sus problemas. Aunque también son objeto de una especial atención de los decisores. Por ello, las acciones y los recursos que se movilizan para paliarlos también son más numerosos. Si observamos el periodo en su conjunto, los problemas que afectan al empresariado turístico se corresponden con las tres fases básicas del desarrollo turístico del país.

En la fase del despegue turístico los problemas son la falta de motivación del empresariado para incorporarse a la actividad turística y la falta de garantías para el propio desarrollo de ésta, especialmente la carencia de un entorno jurídico maduro. En la fase de consolidación, los principales problemas son la concentración de la oferta –basada exclusivamente en el sol y playa–, la debilidad de las estructuras empresariales que la sustentan y la concentración de la demanda. En la fase de renovación, los problemas están relacionados con el desajuste entre la oferta y la demanda; la obsolescencia de las infraestructuras, la rigidez de la oferta y la falta de procesos de innovación en las empresas.

En la primera de las etapas descritas se destacan dos problemas. En el Plan de 1953 los decisores entienden que una situación adversa es que los empresarios españoles son renuentes a incorporarse en el negocio turístico; la Administración hace esfuerzos por fomentar la actividad empresarial argumentando que es necesario aumentar la oferta de alojamiento en el país para lograr el despegue del turismo. Será el crecimiento natural del turismo, junto con algunos apoyos menores de la Administración como el crédito turístico, lo que revierta la situación por completo. Tanto que, a finales de los años 60, el problema no sólo ha desaparecido de los análisis públicos, sino que se ha convertido exactamente en el contrario. A partir de 1974 en los planes aparecerá como una situación alarmante el exceso de oferta, además de la obsolescencia y baja calidad de la misma. Sucesivos gobiernos han invertido importantes recursos para lograr la modernización de los alojamientos,

especialmente los alojamientos hoteleros. Los esfuerzos conjuntos han debido de resultar eficaces, puesto que, a partir del año 2000, los problemas de calidad ya no se relacionan con las características de los alojamientos, sino con los sistemas de gestión de estos.

La segunda cuestión que afecta al empresariado en el comienzo de la actividad turística del país es la inexistencia de un marco jurídico claro para la actividad. El problema desaparece a partir del II Plan de Desarrollo, en el año 1968. La producción normativa desde que se crea la Subsecretaría de Turismo dentro del Ministerio de Información y Turismo es altísima. Los años que trascurren desde 1962 a 1967 – año éste en que se suprime la Subsecretaría – son, de hecho, el periodo en el que más leyes y reglamentos turísticos se aprueban hasta el día de hoy³.

Durante la segunda etapa, fase de consolidación de la actividad turística, encontramos tres asuntos señalados como problemáticos. Todos se mantienen hasta nuestros días, con las modificaciones que supone el paso del tiempo en todos los órdenes.

La primera cuestión que supone una dificultad grave para el buen funcionamiento del turismo es la concentración de la oferta. El tema sigue siendo hoy objeto de debate y no resulta necesario describirlo para comprender su dimensión. La concentración del producto español en la costa del Mediterráneo y los dos archipiélagos se complicaba por la alta dependencia de los grandes touroperadores que trabajan en los mercados emisores y por el desarrollo deficiente de los sistemas de comercialización del producto turístico español⁴, segundo problema del periodo. Por último, los redactores consideran que las estructuras empresariales turísticas son pequeñas y débiles. Para luchar contra esto se plantean acciones dirigidas a aumentar el tamaño y conseguir, con ello, estructuras más sólidas.

En una tercera etapa, el turismo en España ha de acometer un proceso de innovación profundo. Aumentar la calidad de los productos y de las formas

de gestión es un asunto que entra con fuerza en los análisis y en las agendas de gobierno a partir de los planes Futures. Gran parte de las acciones, y los recursos públicos, se dedicarán a la concienciación del empresariado turístico y al diseño e implantación de sistemas de calidad en los distintos subsectores turísticos. La mejora de las estructuras empresariales, el fomento de su renovación tecnológica o conseguir una mayor utilización de tecnologías de la información son asuntos que se plantean desde los años noventa.

Los problemas relacionados con los destinos, otro de los agentes básicos del sistema, son también múltiples. Como veremos, lo más significativo es la permanencia de alguno de los asuntos destacados por los redactores de los planes hasta los análisis más actuales.

Describamos primero un problema que se sustancia en los dos primeros documentos de planificación y que, aunque sigue siendo una preocupación estable en el resto de planes del periodo, va modificándose su planteamiento según avanza el tiempo y cambian los mercados turísticos. Nos referimos a la promoción del destino España.

En el Plan de 1953 se afirma que la escasa cantidad de recursos públicos dedicados a la promoción turística del país es un problema. Los debates sobre cuál es la cantidad idónea que un destino turístico debe invertir en su promoción no han llegado a conclusiones claras y la discusión sobre el asunto está presente aún en nuestros días. Lo cierto es que a partir del año 1968 el problema de la baja inversión en promoción comienza a transformarse y, a partir de entonces, observamos que cada vez que se plantea se da un paso más hacia un planteamiento que prefiere la calidad y eficacia de las acciones a la cantidad invertida. La promoción del país es la competencia más clara de la Administración General del Estado; así que resulta un buen indicador que los análisis evolucionen según avanza el aprendizaje de la propia administración turística sobre el tema.

Otros dos problemas, la inexistencia de infraestructuras de transporte y de infraestructura

turística que permita el desarrollo de productos diferenciados al sol y playa, desaparecen. Es evidente el desarrollo de las infraestructuras de transportes del país. La transformación la explican los esfuerzos presupuestarios españoles y los ingentes fondos europeos destinados a ello. Sólo es necesario observar el crecimiento desde 1953 de carreteras, aeropuertos, líneas marítimas... La falta de infraestructura turística –estaciones de montaña, puertos deportivos, etc.– ha ido desapareciendo como problema de los planes limitada por las propias características del país y al avanzar el conocimiento de la demanda de los productos asociados a ésta, ya que estos apuntan a que no sólo es necesario que exista la infraestructura para tener destinos rentables.

Pero los problemas relacionados con la falta de planificación de servicios públicos en destinos turísticos, con la falta de instrumentos de planificación de crecimiento de los destinos o con los impactos negativos en el medio ambiente que genera la actividad turística se mantienen durante todo el periodo y siguen vigentes a fecha de hoy. Es cierto que observamos un periodo en el que la Administración Central deja de tener competencia para intervenir en la ordenación del territorio o en la planificación de servicios públicos de Comunidades Autónomas. Pero, en nuestra opinión, no se trata tanto de un problema competencial, como de un desistimiento para modificar el fondo del asunto. En muchos otros aspectos, en los que la Administración Central tampoco tiene competencia directa, ésta ha tenido una voluntad clara, ha movilizado actores y ha conseguido, poniendo en marcha programas y destinando recursos, cambiar algunos valores e ideas. Tal es el caso de la calidad en la empresa turística. En cambio, en relación con el uso turístico del territorio no ha habido nunca ninguna acción decidida.

Por último, en el año 1992 en el primer Plan Futures, aparece por vez primera la administración turística como un sujeto que también sufre problemas que deben afrontarse. Durante el Régimen Franquista ningún analista reflexionó sobre el papel que jugaba en el sistema la propia Administración. La falta de

planes en la Transición y hasta los años noventa, pueden explicar porqué la reflexión es tan tardía.

Los problemas relacionados con la administración turística son la falta de coordinación entre los diversos agentes públicos que tienen capacidad de decisión en materia de turismo; la incapacidad para haber desarrollado una línea de investigación que permita generar datos e información relevantes para el sector – con la excepción de las estadísticas del Instituto de Estudios Turísticos – y, en los últimos años, el problema de que no existan sistemas estables para transferir conocimiento turístico español a países en vías de desarrollo, fundamentalmente a través de la cooperación española.

3.2. ¿Algunos problemas son más persistentes que otros?

El análisis de los planes nos permite afirmar que existen algunos asuntos que, a pesar del tiempo transcurrido, se mantienen en los planes y, por tanto, en las agendas públicas. Podría argumentarse que la repetición de los asuntos puede ser explicada por la reiteración mimética de las ideas por parte de los redactores. Es posible. Aunque existen dos circunstancias a tener en cuenta: los planes no son coetáneos, sino sucesivos y, además, aprobados por gobiernos de diferente signo que han de lograr diferenciarse. La imitación, un recurso incuestionable y muy evidente si nos fijamos en las propuestas de acciones, pierde fuerza en procesos sincrónicos. Aunque es un factor a tener en cuenta en el análisis.

Un asunto que se mantiene a lo largo periodo son los problemas de formación de los trabajadores que prestan sus servicios en el sector turístico. Lo más significativo es precisamente su persistencia. De los diversos aspectos que integran la formación turística, los sucesivos planes van destacando asuntos concretos: faltan estructuras de formación; las estructuras de formación son débiles; las escuelas dedicadas a la formación turística no se controlan; el nivel de conocimiento de los trabajadores es bajo; no existe suficientes hoteles escuela; la formación relacionada con la hostelería es mala; no existen

estudios universitarios...

Es este un problema que afecta a la totalidad del sistema turístico y que sólo puede enfrentado, precisamente, desde la Administración. Pero ésta, más allá de declaraciones y propuesta, no ha sido capaz de contribuir a su solución. Tras cincuenta años de aparecer de manera sistemática en todos los análisis y de ser objeto de acciones específicas con recursos propios en todos los planes aprobados, la formación en materia de turismo siga siendo un problema destacado en nuestro país.

La falta de planificación de servicios públicos en destinos turísticos, la falta de instrumentos de planificación de crecimiento de los destinos o los impactos negativos que genera la actividad en el medio ambiente son otros tres asuntos que, apareciendo en los primeros planes, siguen siendo “urgentes” en los documentos más actuales.

La falta de una acción clara para evitar estos problemas, evidentes, es una realidad demostrable mediante el análisis que hemos realizado. Los decisores públicos son conscientes desde los inicios de la actividad turística de que existen conflictos graves en los destinos. Los conflictos se generan al permitir el desarrollo turístico de los espacios sin que éste se condicione a un crecimiento ordenado de los servicios, infraestructuras y unas garantías de minimizar los impactos medioambientales. Los temas exigen, claramente, la intervención pública. La voz de la administración señala, de forma reiterada, estos asuntos. Pero la acción de esta, no muestra ninguna intención real de solucionarlos.

4. Conclusiones

Hace tiempo que los científicos sociales sabemos que los problemas no son realidades objetivas externas. Son construcciones analíticas que permiten, mediante la elección de algunas cuestiones puntuales, la comprensión de una realidad inabarcable. También sabemos que los problemas sociales no se solucionan. Se transforman, modifican algunas de sus características y se convierten en nuevos retos para las sociedades. Pero este es en sí mismo el objetivo más evidente de una política pública: ser capaz de modificar la realidad y

transformarla, aunque la propia transformación genere nuevos conflictos que requieran mantener la acción pública.

Uno de los instrumentos principales de la política turística son los planes. Del análisis de la evolución del discurso de los planes sobre los problemas que han afectado al turismo podemos extraer varias conclusiones.

Primera.-Los procesos de selección de los problemas son, en sí mismos, los procesos de selección de los asuntos que serán abordados. Cuando reflexionamos sobre la política turística estamos en realidad preguntándonos qué hacen los gobiernos en materia de turismo y, sobre todo, porqué no hacen otras cosas.

Pero los procesos decisorios, no sólo en la administración pública, son difíciles de observar. Por ello hay que acudir a algún indicador objetivo para investigar qué cuestiones habían sido elegidas para ser objeto de la acción pública, cuáles de ellas habían dejado de tener interés en estos mismos procesos de análisis y cuáles seguían presentes. Se trataría de una estrategia de investigación para conocer la "voz" de la Administración General del Estado en materia de turismo. Los planes públicos aprobados durante un período temporal largo son un buen indicador para ello.

Segunda.-Si se investiga el contenido de los planes, se observa que en los análisis de los redactores nunca se establecen relaciones de causalidad, o relaciones causa-efecto entre actores. Los decisores evitan las reflexiones sobre qué actores pueden ser la causa de qué problemas. Los análisis prefieren la perspectiva de quién sufre el problema.

Tercera.-Son muy distintos los problemas que la Administración turística considera que tienen los diferentes agentes del sistema. Los problemas afectan básicamente al empresariado turístico y al destino. En menor medida, los sufre el turista y, sólo en los últimos planes, se sustancian algunos problemas que sufre la propia Administración turística.

Cuarta.-El hecho de que el mayor número de problemas lo tengan el empresariado turístico y el destino debería suponer que el mayor monto de recursos ha sido utilizado para paliar los problemas que han sufrido estos dos agentes turísticos. Pero, mientras que cambia el discurso de cuáles son los problemas que afectan al empresariado, los problemas que afectan a los destinos se mantienen estables, repitiéndose sin grandes variaciones en todos los planes sin que haya indicadores que permitan hablar de una renovación del asunto.

Quinta.-Los problemas que afectan al empresariado han evolucionado de manera clara en el periodo o se han modificado, convirtiéndose en nuevos retos. Mientras que las primeras acciones diseñadas por los decisores tienen por objetivo aumentar el tamaño de las empresas turísticas para, con ello, conseguir estructuras más sólidas, a partir de los años noventa, el objetivo es mejorar los sistemas de gestión y aumentar la incorporación de innovaciones, fundamentalmente tecnológicas.

Sexta.-Existe una evolución en el discurso de los planes para mejorar el turismo en nuestro país. Los problemas identificados van cambiando con el paso del tiempo. Las modificaciones estarán relacionadas con múltiples factores relacionados con cambios en los mercados turísticos o con la solución de algunas cuestiones.

Pero existe un porcentaje significativo de cuestiones que aparecen en los planes aprobados en los comienzos de la actividad y que, aún hoy, siguen apareciendo en los análisis como conflictos a solucionar y son redactados de manera muy similar desde el comienzo. Y esto es lo que nos interesa especialmente. No lo que cambia, sino lo que permanece. Porque, evidentemente, los mercados turísticos han cambiado y mucho en sesenta años. Pero algunos elementos del análisis público sobre la problemática del turismo son inmutables.

Nos referimos, fundamentalmente, al problema de la formación turística; a la falta de instrumentos de planificación; a la falta de control sobre la prestación de servicios en espacios que se convierten en

destinos turísticos o a los problemas medioambientales. Para avanzar en la investigación de los factores que pudieran explicar esto deberíamos analizar qué recursos finalmente se dispusieron, cómo se implantaron las acciones, qué grado de incumplimiento o cumplimiento existió, etc. Pero esa es otra investigación que no será objeto de este trabajo.

Séptima.-Todos estos problemas que se mantienen de manera estable en el discurso de los decisores públicos, incluso el problema de la formación que tiene una conexión profunda con las condiciones laborales establecidas por el empresariado turístico, son asuntos que sólo puede ser abordados desde la Administración pública.

El empresario turístico no tiene, al menos en principio, que realizar esfuerzos para solucionar los problemas no empresariales que sufre el sector turístico. Los gobiernos, en cambio, son los responsables de liderar procesos que permitan la remoción de las circunstancias problemáticas que la actividad empresarial turística, sin duda positiva, puede provocar en otros agentes del sistema turístico.

Octava.-Desde que el turismo despegó como actividad significativa en nuestro país la política turística ha enfrentado diferentes problemas. La Administración turística ha participado en la resolución de algunos asuntos y ha sido un actor activo en la configuración del modelo turístico español. La localización de los asuntos que se

consideran problemáticos y que, plan tras plan, se plantean pero no se enfrentan es un buen comienzo de un análisis profundo sobre las *no decisiones* en materia de política turística.

Como afirmábamos al comienzo, con este primer análisis no podemos establecer relaciones causales que expliquen ni la incorporación de un problema en la agenda institucional, ni su posterior inclusión en un plan de acción, ni si la desaparición de un asunto de los planes públicos se debe a la solución del problema o a la pérdida de importancia política del mismo. Aparentemente los decisores y los planes se han ido adaptando a nuevos problemas del sector a lo largo de los años, sin embargo será necesario avanzar en el conocimiento de otras cuestiones relacionadas con la política turística para conocer con más profundidad la dinámica. Todas estas conclusiones abren nuevas preguntas de investigación que podrán ser abordadas en trabajos posteriores.

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, M.A Porrua.

Bachrach, P. and M. Baratz (1963). "Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework." *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, Vol. 56.

Cobb, R. and C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*. Boston, Allynand Bacon.

Crenson, M. A. (1971). *The Unpolitics of Air Pollution*. Baltimore, Johns Hopkins Press.

Hood C. y M. Jackson (1997). *La argumentación*

administrativa. México, Fondo de Cultura Económica.

Mény, I. and J. C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

Ministerio de Información y Turismo (1953). *Plan nacional de turismo*. Madrid.

Ministerio de Información y Turismo (1964). *I Plan de desarrollo económico y social: años 1964 a 1967*. Turismo y servicios de información. Madrid, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Ministerio de Información y Turismo (1967). *II Plan de desarrollo económico y social: turismo*, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Ministerio de Información y Turismo (1972). *III Plan de Desarrollo Económico y Social: 1972-1975*. Turismo e Información y Actividades Culturales. Madrid, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Secretaría General de Turismo (1992). *Plan Marco de competitividad del turismo español: 1992-1996*. Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Secretaría General de Turismo (2000). *Plan Integral de Calidad del Turismo (PICTE)*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

Subirats, J. (1991). "La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuestas." *DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA*, 224-225.

Subirats, J. (1992). *Un problema de estilo: la formulación de políticas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Velasco González, M. (2004). *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)*. Valencia, Tirant Lo Blanch.

Velasco González, M. (2005a). "Administración y política turística de 1978 a 2005." *Revista de Estudios Turísticos*, 163-164.

Velasco González, M. (2005b). "¿Existe la política turística?. La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)." *Política y Sociedad*, 42.

Yin, R. K. (2002). *Case Study Research. Design and Methods*. California, Sage Publications.

NOTAS

⁽¹⁾ Para el presente trabajo sólo hemos considerado los planes que se aprueban, se apoyan con fondos y sus acciones llegan a implantarse. Dejamos fuera otros documentos de planificación que, aunque contienen reflexiones de gran interés, no pueden ser equiparados al conjunto analizado por razones diversas.

⁽²⁾ Es esta también una referencia que no se entiende sin hacer una referencia al contexto específico del momento. El Régimen franquista desconfió del empresariado turístico, en especial del que se dedicaba al alojamiento. Desde primer momento era el propio Gobierno quien aprobaba anualmente las tarifas que podrían aplicar los hoteles. La Administración determinaba el precio de las habitaciones según categoría del establecimiento, pero no permitía distinguir entre temporadas. Los hoteleros pelearon desde el principio la medida que, según algunos autores, sólo sirvió para descapitalizar a las empresas, ya que las subidas eran generalmente inferiores al aumento anual del IPC. A pesar

de ello la política de control de precios se mantuvo hasta los últimos años del Régimen (Velasco, 2004).

⁽³⁾ Ley 48/63, de 8 de julio, sobre **Competencias en Materia Turística**; Decreto 321/1965, de 14 de enero, regulador del **Estatuto de Empresas y Actividades Turísticas Privadas**; Orden Ministerial del 7 de noviembre de 1962 y de 28 de marzo de 1966, de **Operación Precios para Hostelería**; Decreto 735/1962, de 29 de marzo, de **Agencias de Viajes**; Orden Ministerial de 31 de enero de 1964 sobre **Actividades Informativas Turísticas Privadas**; Orden Ministerial de 17 de marzo de 1965 de **Restaurantes**; Orden Ministerial de 18 de marzo de 1965 de **Cafeterías**; Orden Ministerial de 28 de julio de 1966, sobre **Campamentos de Turismo**; Orden Ministerial de 17 de enero de 1967 sobre **Apartamentos, Bungalows y alojamientos turísticos no hoteleros**; Orden Ministerial de 19 julio de 1968 para la **Clasificación de Establecimientos Hoteleros**; Orden Ministerial de 28 de octubre de 1968, sobre Ordenación Turística de las **Ciudades de Vacaciones**; Ley de **Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional** (Ley 197/63, de 28 de diciembre) y Decreto 4297/64, de 23 de diciembre, que aprueba el **Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional**; Decreto 3404/1964, de 22 de octubre, del **Seguro Turístico**; Orden Ministerial de 31 de marzo de 1964 del **Registro de Denominaciones Geoturísticas**; Orden Ministerial de 20 de noviembre de 1964, sobre **Registro de empresas y actividades turísticas**; Reglamento de 6 de marzo de 1969 sobre **Seguro Obligatorio de Viajeros**; Orden Ministerial de 10 de junio de 1967 del **Estatuto de Directores de Empresas Turísticas**; **Orden del Mérito Turístico**, con dos modalidades: la Medalla al Mérito Turístico y la Placa al Mérito Turístico. (Real Decreto 35/62 de 27 de diciembre, desarrollado por Orden Ministerial de 21 de enero de 1963).

⁽⁴⁾ Una cuestión interesante, que no podemos abordar aquí, es el

análisis de los factores que potenciaron esta situación. La

política turística de la Administración Central no sale bien eva-

luada en este punto (Velasco, 2004).