

# ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)

## *Does tourism policy exist? Government action in the field of tourism in Spain (1951-2004)*

María VELASCO GONZÁLEZ

Centro de Estudios Superiores Felipe II. Universidad Complutense, Madrid  
[mvelasco@cesfelipesecondo.com](mailto:mvelasco@cesfelipesecondo.com)

Recibido: 18.11.04

Aprobado: 23.02.05

### RESUMEN

Este trabajo sigue en detalle la evolución de la política turística de los diferentes gobiernos españoles desde la creación del Ministerio de Información y Turismo hasta el final del Gobierno del Partido Popular. Se analizan los diversos sistemas de regulación a la luz del método de Análisis de Políticas, así como sus semejanzas y discontinuidades. Finalmente se procede a una periodización de su evolución.

**PALABRAS CLAVE:** Análisis de Políticas, turismo, política turística, regulación, gobiernos españoles, etapas regulatorias.

### ABSTRACT

This paper examines in detail the evolution of tourism policies implemented by different Spanish governments since the Fifties until 2004. The chosen method of study is Policy Analysis. Following its rules, different regulatory systems are highlighted, marking similarities and discontinuities. Finally a periodization is proposed according to the main goals of every government.

**KEY WORDS:** Policy Analysis, tourism, tourism policies, regulation, Spanish government, regulatory stages.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene su origen en una investigación sobre la política turística<sup>1</sup> en España que se abordó desde el enfoque teórico del Análisis de Políticas.

El interés por las condiciones de la acción del gobierno, siempre presente en los estudios de Ciencia Política, se intensifica durante la primera mitad del siglo XX y acaba conformando una disciplina que desarrolla un cuerpo teórico propio que se apoya, como muchas otras disciplinas, en el conjunto de teorías mayores y metodologías de investigación de las Ciencias Sociales en general.

El Análisis de Políticas se configura como un campo de conocimiento multidisciplinar en el que confluyen un complejo entramado de propuestas cuyo denominador común es el objeto de análisis: la investigación sistemática de las políticas públicas. En los últimos cincuenta años se han acumulado un gran número de aproximaciones teóricas que podríamos ordenar en un continuo con dos extremos: o se analiza en profundidad alguno de los elementos en que puede descomponerse una política pública (análisis de la formulación de los problemas que se abordan, de la implantación de los programas o de la evaluación)<sup>2</sup> o, por el contrario, se considera las relaciones de una política concreta con un entorno político más amplio, especulando sobre su

posición como variable dependiente o independiente de aquel<sup>3</sup>.

Esta variedad de los enfoques se suma a los múltiples objetivos que pueden perseguir las investigaciones y estudios de caso. Todo ello provoca cierto nivel de confusión que la doctrina trata de simplificar proponiendo diferentes formas de estructurar la realidad investigadora. Una de las citadas es la elaborada por Hogwood y Gunn que propone distinguir entre diferentes «variedades en el análisis de políticas públicas», considerando como tales:

1. Análisis de contenidos: aquellos estudios que analizan la génesis y el desarrollo de políticas concretas.
2. Análisis del proceso: investigaciones centradas en las etapas del ciclo de las políticas y en factores de influencia de cada una de ellas.
3. Estudio de productos: estudios que toman una política pública concreta como variable dependiente y estudian las relaciones externas.
4. Evaluación: investigaciones que valoran el proceso o sus resultados desde variables predeterminadas.
5. Información para la mejora del proceso de toma de decisiones.
6. Análisis para mejorar los procesos de elaboración de políticas.
7. Defensa de determinadas opciones o presión en el proceso o en las políticas.

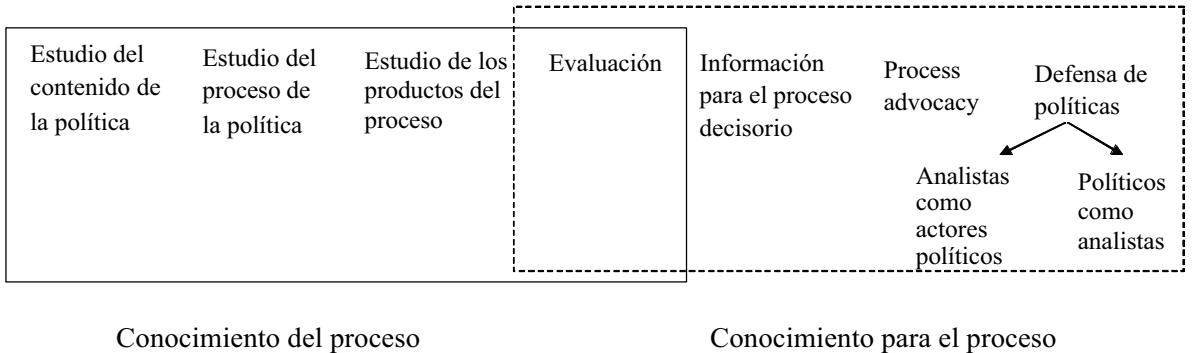
<sup>1</sup> El trabajo inicial de tesis doctoral, fue objeto de una Beca «Turismo de España» para la realización de tesis doctorales de la Secretaría General de Turismo (Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Ministerio de Economía); En fecha reciente he publicado un libro que contiene las diversas reflexiones que sustentan los conceptos manejados en el presente artículo; se ha publicado por la Editorial Tirant Lo Blanch en 2004 con el título *La Política Turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004* (Velasco, 2004); La misma fuente se utiliza para otras propuestas teóricas de las que nos hemos servido aquí para los cuadros o las clasificaciones que se utilizan en el mismo.

<sup>2</sup> Jones, C. O. (1970); Pressman, J. y A. Wildavsky (1973); Jenkins, W. I. (1978); Anderson, J. E. (1979); Wildavsky (1981); Rossi y Freeman (1982); Brewer, G. y P. Deleón (1983); Hogwood, B. W. y B. G. Peters (1983); Hogwood, B. W. y L. A. Gunn (1991); Subirats (1992, 1994); Monnier (1995) Aguilar Villanueva (1996a, 1996b, 1996c y 1996d); Verdung (1997); Bañón (2003).

<sup>3</sup> Hecló (1974), Edelman, M. (1988); Hall, P. A., Ed. (1989); Lindblom, C. E. y E. J. Woodhouse (1993); Sabatier, P. A. y H. Jenkins-Smith, Eds. (1993); Dunn W. N. (1994); Sabatier, P. A. (1999).

**Cuadro 1**

*Variedades de los análisis de políticas públicas*



Fuente: Hogwood y Gunn: 1981.

Esta diversidad conceptual y de análisis no ha facilitado que se llegue a un acuerdo sobre cómo definir una política pública, aunque sí hay conformidad en que las aproximaciones existentes pueden clasificarse en descriptivas y conceptuales.

Las definiciones descriptivas tratan de distinguir una política pública de otras actividades de carácter político institucional, concentrándose en alguna de sus características, entre las que destacan ser el resultado de la decisión de una autoridad legítima que detenta la dirección de la acción colectiva y la de pretender provocar un efecto en el entorno al que va dirigida (Aguilar, 1996a): En este sentido, se define la política pública como «un contenido» —se movilizan los recursos para generar resultados—; «un programa» —una estructura relativamente permanente de referencia u orientación—; «una orientación normativa» con la que se expresan las finalidades y preferencias del decisor; «un factor de coerción» y «una competencia social» (Meny y Thoenig, 1992).

El segundo tipo de definiciones consideran las políticas como «signos reveladores» de diferentes proposiciones teóricas mayores, que constituirían los marcos de aproximación (Rein y Schön, 1993). Desde los principales enfoques de la Ciencia Política las políticas públicas son observadas como resultados del funcionamiento de un sistema político que es, a su vez, analizado desde posiciones teóricas previas<sup>4</sup>.

La cuestión de cómo son utilizados los marcos conceptuales previos por los analistas de políticas es objeto de reflexión en uno de los textos más citados en la literatura del Análisis de Políticas. Lowi argumenta que no es posible producir resultados significativos en el Análisis de Políticas si se analiza un objeto nuevo, las políticas públicas, desde esquemas conceptuales construidos para analizar un objeto diferente, el Estado. Esto resultaba especialmente manifiesto cuando un estudio de caso de una determinada política pública se utilizaba para confirmar propuestas teóricas sobre el Estado o el sistema político; el planteamiento acababa

<sup>4</sup> Para los análisis pluralistas las políticas son el resultado de las transacciones entre los diversos grupos que participan en el sistema (Lindblom 1991, 2000; Lane, 1987; Barzelay, 1992; Guy, 1999); para los enfoques del elitismo, o los desarrollos cercanos al corporativismo, las políticas muestran la posición preeminente de algunos actores (Evans, 1996); para los enfoques marxistas las políticas públicas son instrumentos para beneficiar al capitalismo (O'Connor), instrumentos de legitimación y control (Offe) o espacios de conflicto entre grupos de interés que permiten cierta acción del Estado (Poutlanzas); o desde perspectivas neoinstitucionalistas, los indicadores de la capacidad de las instituciones para adoptar e implantar respuestas efectivas a problemas políticos (Weaver y Rockman, 1993 o Scharpf, 2000): Desde las teorías económicas las políticas públicas son los instrumentos que han de utilizarse para la agregación de intereses o los instrumentos para articular decisiones eficaces o eficientes (posición de los economistas del estado del bienestar —Quade, 1989— los economistas del Public Choice —Downs, 1977; Dunleavy, 1991— o los que trabajan desde el institucionalismo económico —North, 1990—).

siendo un «análisis autoafirmativo» sin resultados relevantes.

Lowi, que no discute la necesidad de acudir a «teorías mayores» de referencia que den respuestas a las cuestiones generales de Ciencia Política, propone centrarse como objeto de investigación en las políticas. Con el cambio de perspectiva se confirma que dependiendo de la naturaleza de la política que se esté analizando cobran mayor capacidad explicativa unos presupuestos teóricos u otros (pluralismo, elitismo o marxismo<sup>5</sup>): «Las políticas determinan la política (...) son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos. Cada política crea su propio centro de poder; una «arena» que tiende a desarrollar su propia estructura y proceso político, sus elites y relaciones de grupo» (Lowi, 1972).

El objeto de nuestro artículo opera en una arena determinada, la arena turística, y el objetivo es analizar la política turística que allí se estructura, desde un enfoque politológico<sup>6</sup>. Volviendo al esquema propuesto por Hogwood y Gunn, nos interesa el análisis de la génesis, el desarrollo y los contenidos, aunque también la inexistencia de análisis previos sobre este campo nos obligaba a generar un primer relato de lo ocurrido para poder profundizar en diversas categorías mediante sucesivos trabajos<sup>7</sup>.

Este planteamiento obliga a realizar una investigación de un periodo temporal amplio, ya que resulta de interés tomar como punto de partida las primeras acciones públicas diseñadas para el turismo, tal y como hoy lo entendemos, que aparecen, como veremos, tras la Segunda

Guerra Mundial. A cambio, y para poder limitar con otros criterios la investigación, nos concentramos en el Gobierno Central.

## 1. CONCEPTOS INICIALES SOBRE LA POLÍTICA TURÍSTICA

Para describir la génesis y evolución de la política turística en España es necesaria una reflexión previa sobre cuestiones como el concepto de política turística, cuáles son los destinatarios de éstas o cómo puede entender el turismo desde la Ciencia Política<sup>8</sup>. Esto rebasa, con mucho, los límites de este artículo y se recogen en otros trabajos (Velasco, 2004), pero, al menos, expondremos de manera resumida dos conceptos que resultan imprescindibles para comprender el presente texto: las funciones y objetivos de la política turística y los instrumentos de política turística.

### 1.1. FUNCIONES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

Para describir las funciones que asumen los Gobiernos en materia de política turística y los objetivos que persiguen partimos de un relato genérico de la OCDE sobre los cambios de papel que el Estado ha asumido en el sistema turístico (OCDE, 1987). Desde ese relato hemos elaborado una propuesta que liga las funciones, con los estadios del propio desarrollo turístico, con los objetivos que se proponen los Gobiernos

<sup>5</sup> Es en este marco donde, ya que «para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política» (Lowi, 1964:682), propone cuatro categorías de políticas públicas que han servido de base en numerosos estudios: distributivas, regulativas, redistributivas y constitutivas. Las diferencias entre las diversas políticas no están en que se atienda sólo al objeto de las mismas (política social, política industrial, política medioambiental...) sino las diferentes funciones que el Estado ejerce y las que crean procesos de políticas públicas con características singulares.

<sup>6</sup> En la mayoría de las publicaciones, que nacen en el área de Economía, se considera la política turística una política sectorial de la económica, con algunas características que la singularizan (Cals, 1983; Figuerola, 1993; Bote Gómez, V. y Marchena, M., 1996; Aguiló Pérez, E. y G. A. Vich i Martorell, 1996; Aguiló Pérez, E. 1998; Aguiló, 1998; Pellejero, Ed., 1999; Esteve, R. y Fuentes, R. Monfort, 2000): Sin entrar en una polémica que no consideramos de gran utilidad, consideramos que la arena turística es un espacio singular y la política turística una política pública substantiva, por lo que resulta de interés un análisis politológico que no siga el planteamiento tradicional.

<sup>7</sup> Son varios los ejemplos de análisis de políticas sectoriales publicados en los últimos años en nuestro país. Entre otros: Arias, X. C. (1996); López Nieto, L., Ed. (1997); Gomá, R. y J. Subirats (1998); Mella, J. M. (1998); Aguilar S., N. Font, et al. (1999); Jordana, J. y D. Sancho (1999); Elola, J. (2001); Iglesias, J. y G. Meil Landwelin (2001); VV.AA. (2001a) y Grau, M. y A. Mateos, Eds. (2002).

<sup>8</sup> Aunque desde una perspectiva politológica hay pocas referencias, existe literatura que analiza la acción pública en materia de turismo (Marchena, 1989; Bodlender, J., C. L. Jenkins, et al., 1991; Johnson y Thomas, 1992; Hall, 1994; Marchena, M. y Vera, F., 1994; Hall y Jenkins, 1995; Gartnet, 1996; Pearce, 1996, 1997; OMT, 1997, 1999; Elliot, 1997; Wahab, 1997; Bayón 1999; García Reche y Náchter 1999; Jeffries, 2001; Edgell, 1999; Ivars, 2004; VV.AA, 2004).

y con la propia argumentación utilizada para defender la existencia de una política turística. De manera resumida, podemos describir lo ocurrido como sigue.

Cuando comienza el despegue de la actividad turística, los Gobiernos asumen una primera función de **estímulo** de la actividad turística en su territorio. Para ello han de proveer de la infraestructura pública suficiente para el despegue de la actividad (construcción de carreteras, aeropuertos y puertos, en zonas que habían generado una primera demanda turística) y han de facilitar la construcción de oferta turística. Paralelamente, aceptando un papel de **promoción**, lideran la difusión de la actividad entre el empresariado y la propaganda del país, convertido en destino, en el exterior.

En segundo lugar, y como la propia creación de infraestructuras se convierte en el instrumento básico del diseño de los flujos turísticos, el Estado puede actuar como agente de **planificación** y canalizar las corrientes turísticas hacia las zonas con menor grado de desarrollo del país.

En el momento en que el turismo ha alcanzado un grado de desarrollo suficiente comienzan los problemas relacionados con el crecimiento importante de la demanda de cualquier producto, agravado en este caso por las características inherentes a éste (es realizada por personas desplazadas fuera de su residencia habitual que habitualmente desconocen incluso el idioma), y es necesario que se asuma la función de **garantía**, regulando, por un lado, la actividad de los subsectores y, por otro, la protección del consumidor.

La propia evolución turística saca a luz los impactos negativos de la actividad tanto medioambientales, como culturales (o el actual concepto de sostenibilidad turística) lo que obliga a asumir el rol de **coordinación** entre agentes e intereses diversos que comienzan a entrar en conflicto.

Por último, los Gobiernos comprenden que su posición peculiar en el sistema turístico les permite desarrollar una función de **armonización** o catalizador del potencial turístico del conjunto del país (Keller, 1999): Pero esto sucede en un momento en que se exige a los Estados que se retiren a una posición menos activa en relación con los mercados, se cuestiona qué ocurre si unos Estados apoyan el desarrollo turístico y

otros no, o si esto no puede ser considerado una actividad comercial distorsionante.

Siguiendo estas mismas etapas podemos observar la evolución de los objetivos que los gobiernos persiguen con la política turística.

En la fase de desarrollo de la actividad, cuando el Estado actúa como promotor y estímulo, el Gobierno tiene dos tipos de objetivos: los económicos y los políticos. Entre los objetivos económicos, se plantea el aumentar el ingreso de divisas para beneficiar la balanza de pagos y potenciar un sector que implica la creación de puestos de trabajo y la dinamización de sectores complementarios. Los objetivos políticos son apoyar el turismo como instrumento para la paz —por el mejor conocimiento de otras culturas— y favorecer el derecho a viajar libremente recogido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

En la etapa en que el Estado asume también funciones de planificador, en la política turística aparecen objetivos relacionados con canalizar los flujos turísticos hacia las zonas más pobres del país o hacia regiones en donde otros sectores e industrias sufren un declive que el turismo podría paliar. La elaboración de instrumentos de planificación, la inversión en construcción de infraestructura básica u otros mecanismos de atracción, como ventajas fiscales para empresas que radicasen su actividad en determinadas áreas, son acciones prototipo de este tipo de objetivos.

Durante el período del Estado como garante, los objetivos se relacionan con la idea de aumentar el control sobre las distintas relaciones que se dan en el sistema turístico. La política turística también debía servir para poner orden y evitar situaciones de abuso. Los objetivos fueron la ordenación de los subsectores, generando un marco jurídico claro y público de las actividades, obligaciones y derechos de las empresas turísticas, la protección de los turistas y el control de la oferta que, habiéndose desarrollado en una etapa en donde el Estado no había ejercido ninguna función real de control, comienza a provocar ya problemas graves de saturación y problemas infraestructurales serios.

En las dos últimas fases las condiciones del entorno han cambiado y los objetivos no son de crecimiento y desarrollo, sino de adaptación y mejora.

En la fase del Estado como coordinador aparecen nuevos fines de la política turística: el

apoyo a los procesos de mejora empresarial, a través de programas de apoyo a la internacionalización de las empresas o tecnificación de éstas, o a la creación de ofertas más atractivas mediante la agrupación de productos y la mejora de las plataformas de comercialización.

Por último, en la etapa del Estado como armonizador, la política turística persigue mejorar el producto turístico ante un mercado cada vez más sofisticado y frente a un aumento del conflicto entre valores como desarrollo y sostenibilidad de difícil gestión. Se inician acciones

relacionadas con la calidad y aparecen objetivos que buscan la consolidación de estructuras variadas cuyo fin sea la cooperación entre los actores.

La evolución de funciones y objetivos se realiza en proceso de yuxtaposición. Con el avance hacia un nuevo estadio, se asume lo desarrollado en el anterior. Igual ocurre con los argumentos políticos que apoyan las diferentes acciones gubernamentales que se desarrollan.

Un resumen de lo dicho hasta aquí puede verse en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2**

*Funciones y objetivos de la política turística*

E t do o o oto	- Au ent ng e o d - P otege e de e o e ente - Poten e tu o o o n t u ento de
↓	
E t do o o e t u o	- Poten e de o o de t d d tu t - Fo ent t n de e to do - Tu o o o n t u ento de o g nd o t (E 19 )
↓	
E t do o o n do	- C n o ente tu t eg one de o e d
↓	
E t do o o g nte	- P otege o on u do e tu t - Reg ent o u e to e - O den e de o o de o de t no
↓	
E t do o o oo d n do	- A oy ode n n de e e tu t - Pone en o n o u e to e tu t o - F o e e e d e o de nue o odu to
↓	
E t do o o on do	- A oy e n de o g n o de oo e n - Fo ent n de e to do en one on unt

Fuente: Elaboración propia.

## 1.2. INSTRUMENTOS

El turismo parece, por su positivo impacto en la economía, una actividad que deba ser apoyada por los diferentes Gobiernos de manera similar, aunque desde el Análisis de Políticas es posible descubrir la diferente política que impulsan los distintos Gobiernos para desplegar su función de apoyo.

Pero para ello es necesario ordenar una amalgama de acciones con fines muy diversos que aparecen cuando se investiga la política turística. Con este fin, elaboramos el concepto de «instrumentos de política turística» que nos ha sido de gran utilidad para avanzar en la investigación (Velasco, 2004).

Los instrumentos son categorías ideales que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política.

Los tipos de instrumentos de los que hablamos son:

1. Instrumentos organizativos: cualquier estructura pública o de naturaleza mixta que es creada —o modificada— para la acción política en el ámbito del turismo. En el momento actual, y en todos los niveles territoriales, coexisten diversos tipos de organizaciones, cuya descripción excede los límites del presente trabajo.
2. Planes generales: es el conjunto ordenado de acciones y programas que contienen el proyecto político que para el sector tiene un gobierno determinado. Se convierte en el instrumento político básico que guía la actuación de la Administración en un periodo acotado ya que, por su carácter programático, se convierte en el referente para cualquier actividad que se desarrolle durante su vigencia. Un plan se dirige a la totalidad del sector turístico y conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento.
3. Programas: serie de actuaciones relacionadas entre sí y diseñadas por el Gobierno

con el fin de generar un efecto en una faceta concreta del sistema turístico. Es decir, en subsector turístico concreto (alojamientos, intermediación...), en un producto turístico específico (turismo cultural, turismo de congresos...), en un perfil de turistas determinado (turismo de tercera edad, turismo joven, turismo social...), en un destino delimitado (dinamización, excelencia...) o en una cuestión concreta del turismo (sostenibilidad, formación, promoción...): Al igual que un plan, conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento, pero se diferencia en que se centra en algunos de los aspectos mencionados, sus objetivos son concretos y, por lo general, tiene carácter voluntario y precisa de la acción de los destinatarios a los que se dirige para que sea de aplicación a situaciones concretas.

4. Instrumentos normativos: cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa. Puede dirigirse a la totalidad del sector, a la ordenación de un subsector concreto, o a la regulación de cualquiera de los componentes de la actividad turística.
5. Instrumentos financieros: distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada del sector turístico sin distinciones (el crédito turístico), a un subsector turístico concreto (el crédito hotelero), o a parte de la iniciativa privada (turismo idiomático): En cualquier caso, el instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones...
6. Acciones de comunicación: diversas acciones promovidas por la Administración para difundir la actividad turística entre el conjunto de la sociedad, generar espacios de comunicación entre los profesionales del turismo o favorecer la creación de una tribuna de reflexión sobre el turismo.

## 2. LAS FASES DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ESPAÑA

Desde estos presupuestos previos podemos describir la evolución de la política turística de nuestro país. Utilizaremos la idea de fases, cada una de las cuales representa un periodo de acción pública en materia de turismo caracterizado por compartir una idea determinada de qué es el turismo, cuál es el papel del gobierno en su desarrollo y qué posición tiene éste respecto de los actores privados.

### 2.1. FASE DE LOS INICIOS (1951-1962)

Todos los expertos en turismo coinciden en señalar el periodo inmediatamente posterior a años que preceden a la II Guerra Mundial como el momento crítico del desarrollo del turismo que, en pocos años, pasa de ser una actividad minoritaria, relacionada con la cultura y la salud<sup>9</sup>, a ser una actividad incorporada a los hábitos de un número muy alto de ciudadanos occidentales relacionada con la idea de ocio<sup>10</sup>.

Partiendo de esta idea, proponemos entender que la naturaleza de la actividad antes y después de ese momento es tan diversa que no es posible afirmar que se trate del mismo fenómeno. En nuestra opinión, es precisamente el carácter masivo del nuevo turismo lo que hace que el viaje se convierta en un fenómeno social complejo en el que se implican diversos actores públicos y privados realizando actividades que, agregadas, conformaran un nuevo sector.

Por ello podemos afirmar que la política turística en España comienza a gestarse en el mismo momento en que se inicia el despegue de la actividad en nuestro país. Antes de 1951 habían existido en España diferentes organismos de carácter público<sup>11</sup> cuya función principal estaba relacionada con el fenómeno del viaje y la estancia en un lugar distinto al de residencia, pero siempre orientados a un turismo vinculado al disfrute de la cultura o la naturaleza.

A partir de esa fecha, año de creación del Ministerio de Información y Turismo, el turismo aparece en la denominación de un Departamento Ministerial y, con mayor o menor

<sup>9</sup> El viaje es consustancial a la historia del hombre. Como antecedente más cercano al turismo actual se puede hablar de la incorporación del viaje a los hábitos de la alta burguesía europea y norteamericana que comienza en el siglo XIX y que responde a dos motivaciones: la naturaleza como fuente de salud (costas del norte de Europa —las denominadas «playas frías»—, las primeras estaciones de montaña, principalmente en Suiza y las costas del mediterráneo europeo, fundamentalmente en la Costa Azul —las que, por contraste se las conoce por «playas calientes» —) y el conocimiento directo de obras de arte como fuente de cultura (París, las principales ciudades de Italia y, en menor medida, el «exótico» Egipto): Ligado a este movimiento aparecen las primeras agencias de viajes (se cita con frecuencia a Thomas Cook como el pionero en la actividad de los viajes organizados; en 1841 gestiona el alquiler de un tren que transporta a 570 pasajeros al Congreso Antialcohólico en Leicester. En 1951 crea la primera agencia «Thomas Cook and soon»; Lavaur, 1974; Fernández Fuster, 1985) o los transportes diseñados para este tipo de actividad, como los trenes con coches-cama o los aviones de pasajeros para vuelos comerciales. Será durante la primera mitad del S. XX, cuando la idea de viajar comience a extenderse de forma progresiva: un número cada vez más elevado de ciudadanos complementa sus actividades habituales con una actividad de ocio que se basa en el traslado y permanencia fuera del lugar de residencia habitual.

<sup>10</sup> Se señalan varios factores que facilitan el tránsito de una actividad a otra. Como factores socioeconómicos: la extensión de las clases medias en los países occidentales, el desarrollo del Estado del Bienestar, la conquista de las vacaciones retribuidas... A éstos se suman factores tecnológicos como el desarrollo del transporte, fundamentalmente el automóvil y el avión. Y factores políticos, como el apoyo de los gobiernos occidentales al desarrollo de una actividad que generaba divisas, lo que permitió afrontar el alto endeudamiento que, tras las guerras mundiales, experimentan los estados europeos.

<sup>11</sup> En 1905 se crea la **Comisión Nacional para fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero**, cuyo nombre es indicativo. En 1911 se sustituye por la **Comisaría Regia para el Desarrollo del Turismo**, cuya función era «proponer las medidas conducentes a la vulgarización de los conocimientos elementales del arte y el aumento de la cultura artística colectiva; vigilar la conservación eficaz y procurar la exhibición adecuada de la España artística, monumental y pintoresca; promover y sostener las relaciones internacionales que las necesidades de la época actual exijan en materias artísticas; facilitar el conocimiento y estudio de España, procurando la comodidad de los alojamientos, la seguridad y rapidez de las comunicaciones y el acceso a las bellezas naturales y artísticas de nuestra Patria, y desarrollar por los medios más eficaces, las relaciones espirituales, sociales y económicas que enlazan América con España» (Real Decreto de 19 de junio de 1911): En 1928 se suprime la Comisaría Regia integrándose en un nuevo organismo que se llamó el **Patronato Nacional de Turismo**, con competencias para organizar excursiones a lugares artísticos e históricos, para conservar y gestionar la información sobre vías de comunicación y para realizar labores de inspección en la hostelería. Durante la Guerra Civil, en 1938 y mediante Ley de 30 de enero, se crea el **Servicio Nacional de Turismo** que se integra en el Ministerio del Interior y mediante Ley del 8 de agosto de 1939, los Servicios se convierten en Direcciones generales y la nueva **Dirección General de Turismo** pasa a depender del Ministerio de Gobernación (Arrillaga, 1969).

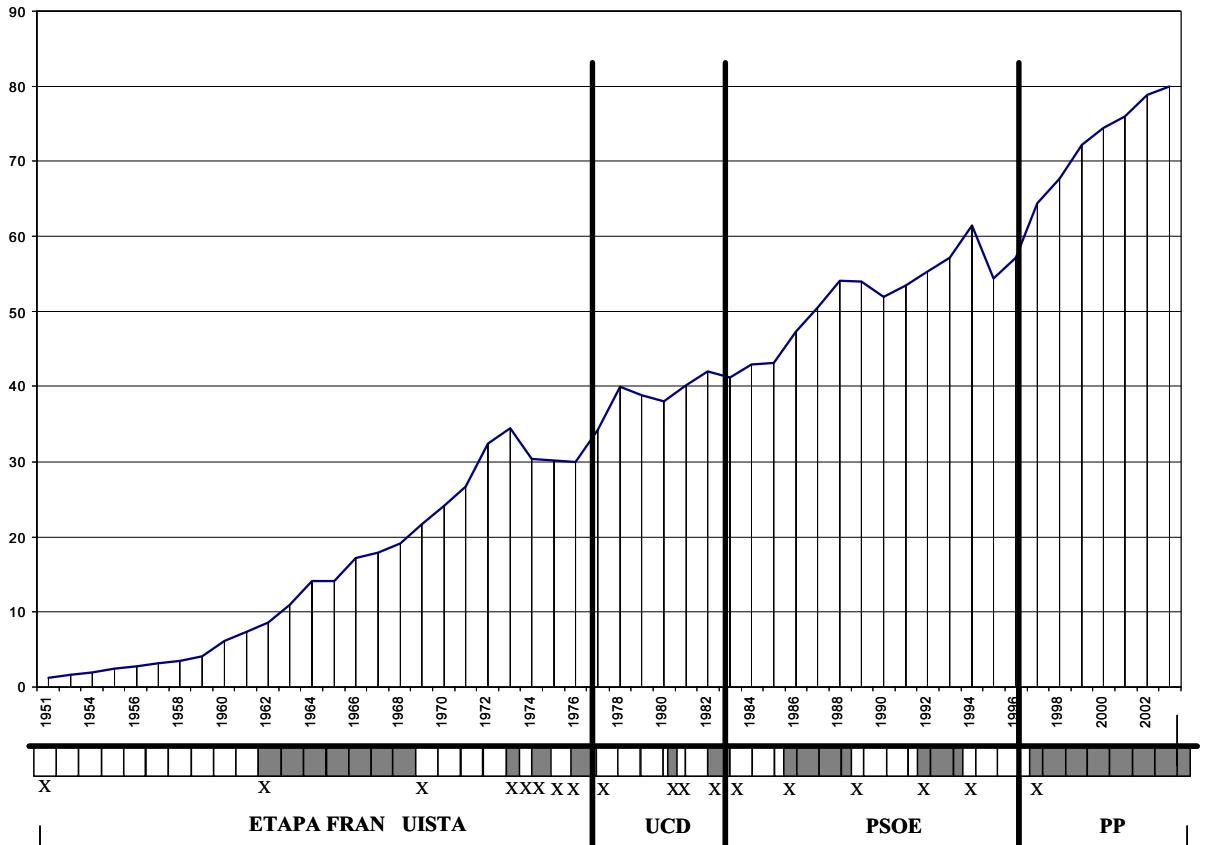


intensidad, es objeto de atención por parte de la Administración y de los decisores políticos hasta hoy. De manera paralela, y desde entonces,

la llegada de visitantes crecerá de forma continuada pasando de 750.000 en 1950, a 82.600.000 en 2003.

**Cuadro 3**

*Evolución de la llegada de visitantes (1951-2004)*



Fuente: Elaboración propia, basado en datos del Instituto de Estudios Turísticos.

*Funciones que asume el Gobierno*

En esta primera fase de política turística el Gobierno asumirá básicamente la función de promoción del turismo, idea que engloba tres posibles acepciones del término.

En primer lugar promoción en su sentido más estricto, como propaganda del país como destino en el exterior para atraer la llegada de nuevos visitantes.

Además, promoción en el sentido de estímulo o fomento de la actividad entre el empresaria-

do con la intención de que aumente la participación del sector privado en el desarrollo de una incipiente industria turística que no ha existido con anterioridad y que, por lo tanto, exige asumir un mayor riesgo.

Y, por último, promoción en el sentido de comunicación o divulgación a la sociedad de la importancia del turismo y del papel que cumple en el mismo la sociedad receptora. Especialmente intensos fueron los esfuerzos para concienciar a decisores públicos responsables de otras materias. Se trató de mostrar que las difi-

cultades para la expansión del turismo se relacionaban con la práctica inexistencia de infraestructuras de transportes, pocas carreteras y de mala calidad, pocos aeropuertos y puertos, etc. Problemas comunes a cualquier otro sector que estaban más relacionados con el nivel de vida de un país profundamente empobrecido.

Además, asume la función de estímulo, asumiendo, en lo posible, la construcción de infraestructura básica y generando los primeros instrumentos financieros que permitieran la creación de una oferta turística más amplia.

### Objetivos

La política turística de la *fase de inicios* tiene un doble objetivo: aumentar el número de turistas que llegan al país y facilitar su movimiento y estancia en el interior.

### Principales acciones

La materia queda incorporada en el Ministerio de Información y Turismo y una misma Dirección General de Turismo se mantendrá durante los once años de la etapa encargándose del impulso de toda acción pública en este campo.

En esta etapa se crean o modifican diversos instrumentos organizativos de apoyo a la política turística: la Comisión Interministerial de Turismo (que reunirá a representantes ministeriales de los Departamentos cuya actividad pudiera afectar al desarrollo del turismo), se estructuran los órganos periféricos del Ministerio (Delegaciones Provinciales y Juntas Provinciales y Locales), los organismos autónomos ATESA (dedicado al transporte turístico por carretera y alquiler de vehículos), Póliza del Seguro (encargada de la gestión y cobro de la póliza del turismo), y la empresa pública ATE (que se hará cargo, básicamente, de la explotación de los establecimientos turísticos propiedad del Estado)<sup>12</sup>.

Se elabora y aprueba, tras la presentación de varios documentos previos, el primer plan general de intervención pública en el turismo; el Plan Nacional de Turismo de 1953 en el que se

defiende el carácter de dinamizador económico de la actividad, su impacto en la balanza de pagos y, como primer y principal beneficio «*el conocimiento directo de una realidad desfigurada por la propaganda tendenciosa... los turistas que nos visitan constituyen uno de nuestros mejores medios de propaganda*» (Plan Nacional de Turismo, Ministerio de Información y Turismo, 1953:11): El Plan Nacional estructura los objetivos de la etapa: facilitar los trámites de fronteras, ordenar la oferta turística existente, aumentar la capacidad de alojamiento (especialmente aumentando el número de establecimientos de la Red de Alojamientos propiedad del Estado), aumentar la cantidad destinada a propaganda en el exterior, montar una Escuela Superior de Hostelería, regular el camping o crear un instrumento específico de planificación: las zonas de interés turístico.

En el ámbito de la ordenación del sector, se lleva a cabo una regulación más sistemática de los subsectores de alojamientos, agencias de viajes y restauración, cuyas normas iniciales eran anteriores al Régimen Franquista. Se aprueba el Estatuto de Directores de Empresas Turísticas y el régimen de inspección y sanciones.

### Referente básico del periodo

En esta etapa el referente básico es el descubrimiento de una actividad en expansión que muestra su capacidad de convertirse en una oportunidad económica para el Gobierno y que, como aún presenta fronteras difusas, no permite apreciar ninguna disfunción seria.

## 2.2. FASE DE DESARROLLO (1962-1974)

En el año 1962 el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hoy Banco Mundial, aprueba el Informe sobre la Economía Española. En el Informe se ha incorporado un capítulo sobre el turismo y una propuesta de las acciones que el Gobierno español debería poner en marcha para impulsar su desarrollo. El documento tendrá un enorme impacto en la concepción del papel de la acción pública en la materia del Régimen Franquista, especialmente en la

<sup>12</sup> Para ampliar la información sobre las empresas y organismos autónomos del periodo ver Pellejero, 1994.

forma de entender el turismo como factor de desarrollo económico.

El Informe argumenta que la situación y configuración geográfica de España facilitará la expansión de esta actividad, pero que era imprescindible que el Régimen acometiera diversas acciones para apoyar y ordenar su desarrollo: había que situar la materia turística en una mejor posición dentro del entramado administrativo, por lo que se propone crear una subsecretaría específica; se defiende el aumento de los apoyos financieros públicos a través de un crédito turístico dotado con una mayor cantidad pero sólo como instrumento de estímulo a corto plazo, ya que las previsiones aseguraban una rentabilidad de la inversión a medio plazo; se expresa la urgencia de desarrollar estadísticas fiables que provean de datos reales y de potenciar la investigación de los mercados y motivaciones y, finalmente, se insiste en la exigencia de mejorar la formación de los trabajadores del sector.

Tras el Informe se suceden los documentos de planificación indicativa: el I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967), el II Plan de Desarrollo Económico y Social (1968-1971) y el III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975)<sup>13</sup> y el turismo tiene un capítulo específico en todos ellos<sup>14</sup>.

### *Funciones que asumen los decisores públicos*

En esta segunda etapa de política turística el Gobierno pretende asumir un conjunto de funciones más amplias. Además de la función de promoción del turismo y de la función de estímulo, generando las condiciones adecuadas para que la actividad pueda progresar —construcción de infraestructura pública para permitir la llegada de turistas (aeropuertos, puertos y carreteras de acceso al país) o su movimiento dentro del país (carreteras interiores) y puesta a punto de recursos públicos que puedan ser pro-

ductos turísticos—, el Gobierno comprende la utilidad del turismo como instrumento de planificación para el desarrollo territorial ya que es posible, mediante la construcción de infraestructura, canalizar las corrientes turísticas hacia unas regiones u otras dentro del país.

A pesar de que esta última función fue formalmente incorporada en los Planes de Desarrollo y se defendía el rol de planificador del Gobierno, no se pusieron en marcha iniciativas que permitan afirmar que se asumió, de hecho se convirtió en una asignatura pendiente y en un lastre para el propio desarrollo turístico.

### *Objetivos*

El objetivo de la etapa fue alcanzar el máximo grado de desarrollo turístico. Este desarrollo era medido mediante determinados datos cuantitativos: número de llegadas de visitantes extranjeros y en capacidad de oferta —número de camas en hoteles, de plazas en campings, de apartamentos...—.

Los decisores públicos creían que el turismo masivo era la garantía de estabilidad del mismo hecho turístico y, por tanto, de la llegada de divisas<sup>15</sup>.

Y si el único objetivo de los doce años fue crecer, podemos afirmar que se alcanzó: sin ninguna duda España se convirtió en uno de los principales destinos del turismo de masas y las divisas generadas por la actividad fueron una pieza fundamental del desarrollo económico del país.

### *Principales acciones*

En este periodo la Administración Turística española alcanza el mayor tamaño de su historia: se crea la Subsecretaría de Turismo, las dos Direcciones Generales, el Instituto de Estudios Turísticos, la Escuela Oficial de Turismo, y se

<sup>13</sup> El IV Plan de Desarrollo no llegó a implantarse. Se redactó durante los años 1974 y 1975 y su espíritu y contenidos están en sintonía con la siguiente fase de política turística.

<sup>14</sup> Durante los doce años de la etapa los ministros serán Manuel Fraga Iribarne (1962-1969), Alfredo Sánchez Bella (1969-1973) y Fernando Liñán y Zofio (1973-1974).

<sup>15</sup> «Esto viene a confirmar las características tan diferentes que tiene el turismo, en su moderna concepción frente al turismo clásico, ofreciendo un carácter masivo y organizado, frente al individualizado y personal de otra época. Esta característica es la que determina una estabilidad en el fenómeno turístico y asegura el desarrollo de una auténtica industria de tal naturaleza. El viaje individual, no organizado a través de la comodidad de la agencia, es precisamente el que se retrae ante cualquier coyuntura negativa» (III Plan de Desarrollo. Comisaría del Plan de Desarrollo, 1972:16).

impulsa la prestación de servicios turísticos por el Estado a través de ATE y ATESA, a las que se añade la empresa estatal ENTURSA (dedicada a la explotación de establecimientos hoteleros de gama alta).

En relación con la producción normativa, se procede a la ordenación de los principales subsectores —alojamiento, restauración y actividades complementarias—, a la regulación de los instrumentos de planificación —Ley y Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional—, al establecimiento del régimen de infracciones y sanciones, a la aprobación de la ley de competencias turísticas... hasta cuarenta y tres normas de distinto rango tratan de dotar de un marco legal estable a la actividad turística.

Como instrumentos financieros, se revitaliza el crédito turístico y se abren líneas de crédito específicas para acciones diversas: créditos a corporaciones locales radicadas en zonas turísticas para planeamiento; créditos a personas físicas o jurídicas para financiar obras en centros o zonas de interés turístico; o créditos a constructores y propietarios de viviendas en zonas turísticas para financiar la construcción y venta de edificaciones a extranjeros en zonas turísticas.

Las campañas de promoción en el exterior se intensifican, apoyadas por las Oficinas de Turismo, y comienzan campañas específicas de promoción en el interior —como la EXPOTUR o el programa Conozca Usted España—.

Finalmente se lideran varias acciones de comunicación. Se convoca la primera Asamblea Nacional de Turismo, reunión que congregó a decisores públicos de todo el país que trabajan en materia de turismo para conocer la política desarrollada por el Ministerio. También dan comienzo las Asambleas Hispano-Luso-Americana-Filipina de Turismo, que será reunida en tres ocasiones y cuya intención es convertir al país en un referente de investigación y estudio para Iberoamérica. Y, por último, se ins-

titucionalizan el conjunto de premios y distinciones turísticas, algunos de los cuales se mantienen hasta hoy<sup>16</sup>.

Son doce años de actividad frenética que responden a un modelo de política turística muy determinado.

### *El Referente básico del periodo*

El rasgo más característico de la etapa es el desarrollo de un modelo turístico basado en la oferta de un producto con un precio más que asequible, lo que, en opinión de los decisores, era la única garantía del crecimiento sostenido de la llegada de turistas.

A esto se acompaña una sensación de triunfalismo basada en una cifra incontestable: la entrada de divisas.

Pero el modelo de crecimiento intensivo que se impuso en la realidad generaba problemas que fueron perfectamente conocidos por los decisores públicos en el momento en que se estaban produciendo —también al mismo ritmo que el propio turismo— pero la propia dinámica de satisfacción no permitía enfrentarse a ninguna de las dificultades que, de manera creciente, complicaban el modelo en el futuro. Valga como ejemplo un análisis brillante que identifica las cuatro facetas que el problema de la concentración tiene para el turismo del país en el año 1973.

*«El turismo adolece de una excesiva concentración en cuatro sentidos:*

- *Concentración geográfica en el litoral mediterráneo y en el archipiélago balear, con el problema consecuente de la congestión, en algunos casos de esas zonas.*
- *Concentración temporal o estacionalidad, con el problema derivado de la infrautilización de la capacidad de alojamientos turísticos fuera de temporada.*

<sup>16</sup> Los premios y distinciones se dirigen a los medios de comunicación (Premio «Vega Inclán» para periodistas españoles, Premio Nacional de Turismo para periódicos y revistas españoles, Premio Nacional de Turismo para Emisoras de Radio y Televisión Españolas y Extranjeras, y Premio Nacional de Turismo para periodistas extranjeros); a iniciativas privadas (Premio Nacional de Turismo para Centros de Iniciativa y Turismo y Premios Nacionales de Turismo para Estaciones de Servicio en Carretera); a iniciativas públicas (Diploma Nacional de servicios distinguidos al turismo para Diputaciones Provinciales, Premios Nacionales de Turismo de Embellecimiento y mejora de los pueblos españoles); a diversos aspectos culturales (Libro de Interés Turístico, Premio Internacional de Música, Premios Nacionales de Turismo para películas de corto metraje de carácter turístico, Premio Español de Turismo para películas de largo metraje y Denominación honorífica de «Fiesta de Interés Turístico») y al ámbito educativo (Premio «Descripción y comentario de un viaje turístico escolar» entre estudiantes de enseñanza primaria y media, Premio «Cartilla turística escolar» y Premio Nacional de Turismo para alumnos de las Escuelas de Turismo y Hostelería).

- *Concentración de procedencias del turista, con la consecuencia de una escasa diversificación del riesgo de cambios de coyuntura económica en los países de origen, y*
- *Concentración de motivaciones, especialmente en sol y la playa, lo que motiva una excesiva especialización de la oferta turística».* (III Plan de Desarrollo. Comisaría del Plan de Desarrollo, 1973:16).

Y si los problemas eran bien conocidos, parece una opción política consciente del periodo el apartar de la agenda de gobierno, de manera reiterada, las cuestiones que alertaban sobre la viabilidad de un modelo de desarrollo turístico muy preciso.

### 2.3. FASE DE MODERNIZACIÓN (1974-1982)

La fase encierra tres situaciones políticas difícilmente comparables pero que, sin embargo, presentan coherencia desde el punto de vista de la política turística: los últimos años del franquismo, la transición y los gobiernos de UCD.

Durante los últimos años del franquismo ya había señales del agotamiento del modelo de política turística de la fase de desarrollo pero será la crisis del petróleo de 1973 lo que enfrenta a todos los actores del país a su derrumbamiento. En el verano de 1974, cuando los niveles de contratación de la temporada se conocen, el sector exige soluciones inmediatas a los decisores. Es una situación muy crítica, en la que era necesario tomar decisiones rápidamente y lo que el Ministerio presenta es un «Paquete de Medidas Urgentes» que contiene varias normas que señalan el nuevo rumbo que tomará la acción pública<sup>17</sup>.

Durante la transición, los Ministros responsables se limitan a dar continuidad a la política turística existente<sup>18</sup> y, en los mandatos de los Gobiernos minoritarios de UCD<sup>19</sup>, los esfuerzos

se centran en mantener la estabilidad en los momentos de importantes ajustes sistémicos que el periodo enfrenta. La concentración de los decisores en la nueva configuración política caracteriza no sólo a la política turística, sino a varias arenas de gobierno<sup>20</sup>. En la arena turística también los decisores están más orientados a liderar los cambios institucionales que a la elaboración de políticas turísticas; un ejemplo claro de qué acciones fueron prioritarias es que en 1980 ya se habían traspasado las competencias turísticas a diez Comunidades Autónomas.

### *Funciones que asumen los decisores públicos*

Los primeros responsables democráticos de la materia reciben un legado político complejo. En la etapa anterior el turismo se había convertido en el principal sector exportador de la economía española. El sector público y privado habían realizado un enorme esfuerzo, pero el factor más influyente fue, sin duda, la situación coyuntural extremadamente favorable de que disfrutó el país durante veinte años. La Administración Turística había desarrollado una actividad intensa; se ordenaron, de forma paulatina, los subsectores que lo componían, en especial el subsector de alojamientos; se había acumulado un conocimiento experto del fenómeno y transmitía una imagen de gran eficacia. Pero los problemas del modelo habían sido reiteradamente ignorados durante un periodo prolongado y el paso del tiempo agravaba la situación. En el momento en que cambia la coyuntura (a la crisis del petróleo se une, en el caso de España, la delicada situación sociopolítica) los errores resultan evidentes y la capacidad de maniobra de los Gobiernos se reduce.

En esta etapa, además de las anteriormente descritas, se asume una nueva función: el Gobierno ha de asumir la función de garante, ya que el propio crecimiento de la actividad y la sofisticación de ésta genera una cada vez mayor

<sup>17</sup> Los dos últimos titulares del Ministerio de Información y Turismo en la etapa franquista fueron Pío Cabanillas Gallas (mayo-octubre 1974) y León Herrera Esteban (octubre 1975-diciembre 1975).

<sup>18</sup> Los ministros responsables del turismo durante la transición fueron Adolfo Martín Gamero (diciembre 1976- julio 1976) y Andrés Reguera Guajardo (julio 1976-julio 1977).

<sup>19</sup> De UCD: Juan Antonio García Díez (julio 1977-mayo 1980), Luis Gámir Casares (mayo-julio 1980), José Luis Álvarez Álvarez (julio 1980-diciembre 1981) y, de nuevo, Luis Gámir Casares (diciembre 1981-diciembre 1982).

<sup>20</sup> Gomá y Subirats explican, en relación con la política económica, que durante esos años «se incurre en un importante coste de oportunidad al primar la articulación del nuevo escenario político-sistémico, con sus correspondientes equilibrios frente a la toma de decisiones sustantivas» (Gomá y Subirats, 1998: 365).

indefensión del consumidor-turista. Esta función de protección debía incluir a las comunidades receptoras que se ven desbordadas por los desarrollos de la industria turística, pero esta faceta no se incorpora de manera clara en los Gobiernos.

### Objetivos

Si bien no existe ningún documento general de planificación que permita conocer de manera directa los objetivos que guiaron a los gobiernos de la etapa, sí podemos extraerlos de otras acciones, como las comparecencias públicas de los responsables políticos o los textos normativos que se aprobaron.

El objetivo básico del periodo es racionalizar el crecimiento turístico, tratando de incorporar algún tipo de planificación en un desarrollo bastante incontrolado que no había buscado en ningún momento la calidad de la oferta.

Esta es la idea presente, por ejemplo, en el Decreto sobre Medidas de Ordenación de la Oferta Turística (cuyos objetivos serán utilizados por el Ministerio en el año 1980 como criterios para conceder la declaración de territorio de preferente uso turístico y las ayudas aparejadas) en el que la intención del Gobierno es acomodar el ritmo de crecimiento de la oferta a la previsión de la demanda, impedir los desarrollos turísticos en zonas en donde previamente no existiera infraestructura básica, fomentar la construcción de equipamientos complementarios que mejoren una oferta de alojamiento francamente deteriorada y pobre o condicionar la posibilidad de construir nuevas instalaciones turísticas a que estas contemplen un mayor respeto al medio ambiente.

### Principales acciones

La acción principal de la etapa es la negociación, o en ocasiones la falta de ésta, entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas ante el nuevo escenario. La Constitución establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». En el texto constitucional no se recogió ninguna reserva competencial para el Estado en relación con el turismo, pero, a través de otros títulos competenciales, ha mantenido un espacio propio nada despreciable<sup>21</sup>. La nueva situación requería la elaboración de acuerdos entre el Gobierno Central y los entonces entes preautonómicos sobre el traspaso de competencias (durante la etapa se aprueban los Reales Decretos de Traspaso en Materia de Turismo de Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Murcia y Cantabria).

Además de esto varios instrumentos se ponen en marcha.

En relación con instrumentos organizativos, durante la *fase de modernización* la Administración Turística sufre diversas reorganizaciones entre las que hay que destacar la creación de una Secretaría de Estado de Turismo, dependiente del Ministerio de Comercio y Turismo en 1977, que pasará al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones en 1980.

Por otro lado, se continúa con la actividad normativa. Además de otras cuestiones, se regulan los subsectores de campamentos, apartamentos turísticos o cafeterías; se establece el procedimiento de reclamaciones de clientes y los libros de inspección, se regulan las enseñanzas turísticas especializadas y la declaración de territorios de preferente uso turístico. Finalmente se trabaja en la ordenación del subsector

<sup>21</sup> La doctrina hoy entiende que corresponde a las Comunidades Autónomas la planificación del turismo en sus distintos territorios, la ordenación de las actividades e industrias turísticas, la concesión y revocación del título de las agencias de viajes que desarrollen su actividad dentro de la Comunidad Autónoma, autorización de apertura de establecimientos turísticos, la inspección de las empresas y actividades turísticas, y la regulación, coordinación y fomento de las profesiones turísticas. Corresponde al Gobierno Central la coordinación de la planificación general de la economía y, por la importancia del turismo como sector económico, la coordinación de éste; las relaciones internacionales que afecten al sector turístico, especialmente la firma de convenios, de los que deberá informar a las Comunidades Autónomas afectadas; promover, elaborar y en su caso aprobar la legislación en materia de agencias de viajes cuando operen en más de una Comunidad Autónoma; la promoción y comercialización del turismo en el extranjero, debido a la vinculación con la actividad de comercio exterior; las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales de turismo; el seguro turístico; los registros turísticos y la legislación general de defensa de consumidores y usuarios. La Administración General y las Administraciones Autonómicas tienen competencias compartidas en materia de subvenciones, información a los turistas y recopilación de datos estadísticos (Benzo, 1992).

de las agencias de viajes, el más olvidado en los Planes de Desarrollo.

Y, si bien no se redactó ningún plan, se implantaron algunos programas de interés: los planes de modernización hotelera, cuyo objetivo era la renovación de una oferta obsoleta y de muy baja calidad, y el ingente trabajo de la confección de un inventario turístico que incorporaba un estudio de los elementos que podrían convertirse en oferta turística, en provincias sin un alto grado de desarrollo turístico y de la oferta ya existe en aquellas otras provincias con un desarrollo turístico alto.

En relación con instrumentos financieros, se reconoce el carácter exportador de las empresas turísticas, abriéndose el acceso al crédito para la exportación y a los créditos para realizar inversiones en el extranjero y se conceden ayudas para la creación de complejos turísticos, agrupaciones empresariales turísticas y redes o cadenas de alojamientos o de servicios turísticos, tratando de fomentar la creación de un tejido empresarial más fuerte.

Se continúan con los instrumentos de comunicación diseñados en la etapa anterior y se convoca la II Asamblea Nacional de Turismo.

#### *El Referente básico del periodo y papel del Gobierno*

La política turística de la *fase de modernización* puede caracterizarse por la toma de conciencia de las profundas contradicciones del modelo de turismo que se había impulsado y el reconocimiento de los problemas del sector.

El nuevo referente, que abandona la imagen de éxito sobre la que se había construido el turismo en la década de los sesenta, es una imagen del turismo más realista y, por lo tanto, más ambigua. Los impactos negativos, los problemas estructurales del sector y la construcción de la rentabilidad social del turismo componen un nuevo escenario en donde se tratan de ajustar las acciones públicas mediante la implantación de una política turística más apegada a las evidencias.

Pero es esta una etapa en la que los esfuerzos conjuntos de los poderes públicos para permitir el cambio de Régimen diluyen las singularidades de las arenas políticas concretas. La transición política, la aprobación de la Constitución Española, la puesta en funcionamiento del conjunto de instituciones democráticas... Los actores atendían al nuevo diseño del Sistema Político y las políticas concretas quedaron aplazadas para momentos más estables.

Si observamos la política turística podemos detectar una intención de cambio que, sin embargo, es acompañada por una pasividad comprendida, o compartida, por el conjunto de agentes. Se exigían actuaciones pero la nueva situación política general y el desconcierto por el derrumbamiento del referente simbólico anterior no permitían la configuración de un conjunto de ideas claras y estructuradas.

#### 2.4. FASE DE ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL (1982-1991)

Esta etapa de política turística se caracteriza por la tensión que conlleva la profunda modificación que ha supuesto el nuevo reparto constitucional. La llegada a la arena turística de nuevos actores públicos, que asumen las competencias que había desarrollado la Administración Turística Central durante los anteriores treinta años, provoca un gran desconcierto.

Esta situación se suma a la profundización en las ideas neoliberales del PSOE (Bote, Marchena y Santos, 1999:158), segundo factor que podría explicar el que la actividad básica de la fase sea el rediseño del entorno institucional dedicado al turismo, con una reducción paulatina de los instrumentos organizativos del Gobierno Central que acaba incluso por restringir el aparato administrativo a un organismo autónomo y a suprimir cualquier estructura ministerial, aunque esto se corregirá de forma inmediata<sup>22</sup>.

En esta fase la tendencia en la evolución del sector es irregular, conviviendo años de crecimiento con otros de recesión<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Mediante Ley de Presupuesto para el año 1990 se reorganiza la Administración Turística española. De hecho lo que se aprueba es que Turespaña, organismo autónomo, será el único órgano encargado de la política turística. A pesar de la previsión, se corrige la propuesta manteniendo a la Secretaría General de Turismo en la Administración tradicional.

<sup>23</sup> En la fase de *adaptación institucional* se suceden tres Ministros: Enrique Barón Crespo (1982-1985); Abel Caballero Álvarez (1985-1988) y José Barrionuevo Peña (1988-1991): Se mantiene todo el periodo el mismo Secretario General de Turismo, Ignacio Fuejo Lago.

### *Funciones que asumen los decisores públicos*

El Gobierno Central no encuentra durante los nueve años de la fase un espacio propio en la política turística que le permitieran asumir un nuevo rol en dicha arena. En esa situación se limita a mantener las funciones que se habían desarrollado en etapas anteriores.

En este nuevo entorno los decisores debieron desarrollar la función de coordinación, que se estaba convirtiendo en una necesidad evidente pero, no sólo no se impulsó, sino que se suprimieron los pocos instrumentos de coordinación institucional existentes (como la Comisión Interministerial) que podría haber permitido establecer políticas consensuadas con otros agentes públicos.

Por otro lado, cuando se trataba de impulsar alguna armonía en un espacio en donde se trabaja desde diecisiete puntos de decisión, se recurría a normas que trataban de imponerse al conjunto del territorio. Esto generó un aumento muy significativo del conflicto con las Comunidades Autónomas, iniciado ya en los anteriores Gobiernos de UCD, que no se rebajaría hasta los últimos años de la siguiente fase.

### *Objetivos*

Los objetivos que se persiguen en esta etapa se heredan de la anterior. Esto provoca un desajuste entre el nuevo entorno institucional, que exige que el Gobierno Central asuma un nuevo papel, y los contenidos substantivos de la política turística que éste Gobierno Central pretende desarrollar, diseñados para otro escenario.

La falta de un nuevo modelo de política turística desorienta a los propios decisores públicos; el Gobierno Central llega incluso a utilizar el argumento que está siendo esgrimido por las propias Comunidades Autónomas: las competencias sobre turismo no están en su ámbito territorial, por lo que no es posible liderar desde el Ministerio una política turística decidida.

### *Principales acciones*

A la falta de liderazgo se suma la coyuntura irregular del periodo. La tendencia de las cifras turísticas indica la apertura de un nuevo periodo en el que ya no es posible la inacción de los

poderes públicos. Los actores privados reclaman un plan de impulso para el sector y, aunque nunca se llega a redactar ese tipo de documento, en la etapa se producen diversos análisis de interés que sentarán las bases conceptuales de la siguiente fase.

El más citado fue el *Libro Blanco del Turismo Español*, elaborado por una consultora externa, que realiza un análisis desde una perspectiva sistémica en la que se considera al turismo un entramado de relaciones entre la industria turística, las infraestructuras públicas, los equipamientos y los servicios.

Aunque, en nuestra opinión, es de mayor importancia la *Ponencia Parlamentaria sobre el Sector Turístico*. El Informe final de la Ponencia es un análisis de gran calidad que identifica las cuestiones más relevantes del turismo español e incorpora recomendaciones para que se realicen diversas acciones, entre las que podemos destacar:

«(...) *Plan de mejora de la competitividad turística que contemple, entre otras, las siguientes acciones: Incentivos para crear y desarrollar un sistema de calidad del producto turístico liderado por el sector empresarial; Plan de Formación y Reciclaje de los trabajadores, cuadros y directivos del sector turístico en colaboración con empresarios y sindicatos; introducción de procesos de innovación turística; desarrollo de sistemas de información de la oferta turística, de interés para el sector en su conjunto y estudios de impacto ambiental, social y cultural en todos aquellos proyectos turísticos de nueva implantación.*

*Reorientación del sector turístico en España según criterios de competitividad y calidad, en colaboración con las Administraciones Públicas.*

*Las Administraciones Públicas pondrán, a disposición de los sectores interesados, los datos que permitan afrontar un proceso de difusión del turismo en el conjunto del territorio nacional, cuyo efecto sea dotar a la oferta turística española de una diversidad de productos de ocio.*

*Plan integral de Infraestructuras que afectan el sector turístico; coordinación y colaboración en la promoción exterior del Estado y de las Comunidades Autónomas, con el fin de maximizar los recursos...» (Informe aprobado por la Ponencia para el análisis de la situación actual del turismo en España. Boletín Oficial del Congreso, 16 de octubre de 1991).*



Este texto, como veremos, contiene el germen del *Plan Futures* y del espíritu de la siguiente etapa de política turística (de hecho la fecha de aprobación del Informe, octubre de 1991, pertenece ya a aquella).

Si nos centramos en las acciones que se llevan a cabo, la más destacable es la reorganización de la organización turística del Estado: se privatizan las empresas públicas que prestaban directamente servicios turísticos (sólo se mantendrán parte de los alojamientos bajo la sociedad de capital público Paradores de Turismo), se suprime el Instituto de Estudios Turísticos, se crea una única Dirección General, dependiente de la Secretaría General de Turismo y, lo más influyente, se crea el Instituto de Turismo de España (actualmente, Turespaña).

En otro orden de cosas, se pretende continuar con la labor normativa, pero las Comunidades Autónomas contestan de manera inmediata por la invasión que esto supone en su ámbito competencial

En relación con los programas hay que reconocer que, todos los que se pusieron en marcha entonces han acabado siendo iniciativas de éxito que han cosechado un gran prestigio fuera incluso de nuestras fronteras: el Programa Vacaciones para la Tercera Edad, los programas de rehabilitación de espacios rurales a través de un turismo más artesanal o las plataformas de promoción de varias Comunidades que apostaban por nuevos productos —como la España Verde o la Ruta de la Plata—.

También se estructura de mejor manera el programa de promoción, dando comienzo los planes anuales de marketing del turismo español y el sistema centralizado de campañas, acciones que se han convertido en piezas imprescindibles de la política turística.

### *El Referente básico del periodo*

El referente sustantivo de la fase de *adaptación institucional* es, precisamente, la ausencia de un modelo de política turística. Esto conlleva la incapacidad de establecer acciones que se adelanten a los acontecimientos o que se impulsen nuevas líneas de futuro.

Esta posición continuista comienza a chocar con la renovación que se está produciendo en las nuevas organizaciones, como Turespaña, que se convertirán en los espacios que propicien la extensión del cambio cuando este produzca.

### 2.5. FASE DE INNOVACIÓN (1991-1996)

Durante la *fase de innovación* se madura un nuevo modelo de política turística que propicia la oportunidad de que Gobierno Central despliegue un nuevo papel en la arena turística<sup>24</sup>.

Esta transformación se produce en dos momentos sucesivos, aunque es necesario señalar que resulta posible gracias a la modificación de los instrumentos organizativos realizada en la etapa anterior. En un primer momento, se modifica la imagen que los propios decisores públicos tienen del turismo y, con ello, es posible renovar los objetivos de la política turística. La idea clave es que el turismo sea considerado como un sector industrial más. Esta nueva perspectiva permite superar los prejuicios del carácter singular o coyuntural del turismo y aplicarle criterios técnicos partiendo de metodologías de planificación que están siendo empleadas en otros sectores. A finales de los años ochenta las teorías de la organización incorporan el concepto de entorno; un entorno cambiante y turbulento que modifica el modo de entender la planificación de las organizaciones. Factores externos a las mismas habrán de ser tenidos en cuenta para su desarrollo, se trata de aspectos sociales, económicos o medioambientales que superan el ámbito interno pero que condicionan su propia subsistencia. El primer *Plan Futures*, revolucionario en el sector, recoge estas ideas y las aplica, mostrando un nuevo camino para la política turística.

Durante la segunda mitad, cambia la concepción del rol que puede asumir el propio Gobierno Central. Las acciones tendentes a facilitar la coordinación y cooperación entre todos los agentes implicados favorecen la superación de los problemas más enconados con las Comunidades Autónomas y conlleva la posibilidad de crear diferentes plataformas de colaboración entre actores privados y privados.

<sup>24</sup> Los ministros de la etapa serán Claudio Aranzadi Martínez (1991-1993) y Javier Gómez-Navarro Navarrete (1993-1996).

### *Funciones de los decisores públicos*

Los decisores públicos habían ampliado sus funciones a las facetas de fomento, estímulo, planificación, ordenación y protección o garantía. En el periodo que estamos analizando, al cambiar el papel del Gobierno, es posible asumir otros roles más acordes con el nuevo panorama.

De esta manera se asume la función de coordinación, ocupando el Gobierno un papel imprescindible en los procesos de mejora de competitividad del sector turístico. En relación con esto se llevan a cabo acciones de apoyo a los procesos de reconversión empresarial; se habilitan soportes para potenciar la construcción de una cultura de trabajo en común entre los subsectores y acciones tendentes a generar nuevos productos basados en la combinación de otros preexistentes.

Además, los decisores comprenden la importancia de actuar como el factor de agregación capaz de articular a la multiplicidad de agentes que intervienen en el turismo. El Gobierno asume el rol de armonizador y la política turística puede orientarse a impulsar acciones relacionadas con la calidad, que necesitan de una mayor implicación del sector privado, o a crear estructuras variadas cuyo fin es la cooperación entre los actores.

Distintos diseños organizativos apoyan el desarrollo de estas nuevas funciones que podemos clasificar en *órganos de cooperación* en las que participan estrictamente actores públicos (caso de la Comisión Interministerial de Turismo o de la Conferencia Sectorial de Turismo) y las que llamaremos *instituciones de cooperación*, que reúnen a agentes privados, públicos e institucionales en una misma estructura (como el Consejo Promotor de Turismo, los entes gestores de planes de desarrollo turístico en destino, las instituciones creadas para desarrollar una tipología de producto, o las instituciones dinamizadoras de la actividad turística).

### *Objetivos*

El turismo se está convirtiendo en una actividad de consumo sometida a una creciente diversificación y realizada por un consumidor cuya motivación es cada vez más compleja, aunque

en todos coincide un elemento común: una progresiva demanda de calidad.

En esta fase se trata de impulsar la adaptación del sector turístico español a los cambios del turismo. Por ello se persiguen tres objetivos principalmente: aumentar la competitividad de la industria turística española frente a los competidores; apoyar la modernización de las estructuras empresariales, facilitando la adaptación del tejido empresarial con apoyos para la tecnificación o la reestructuración organizativa, y diversificar la oferta del país para hacerla más atractiva y de mayor calidad.

Todo ello presidido por los principios de sostenibilidad, corresponsabilidad de todos los agentes implicados, concentración de las actuaciones por productos o destino e integración de diversas iniciativas (Secretaría General de Turismo 1995: 10).

### *Principales acciones*

Como ya hemos dicho los dos planes *Futures* se convierten en la acción más relevante del periodo. Ambos comparten los objetivos descritos, que son articulados en diversos programas.

En el primer plan *Futures* (1992-1996) se proponen cinco líneas de acción: el Plan de Coordinación y Cooperación Institucional, para el desarrollo de relaciones con instituciones internacionales, otras administraciones públicas y el sector privado; el Plan de Modernización e Innovación Turística, para la puesta al día de la oferta turística existente; el Plan de Nuevos Productos Turísticos, para la diversificación de los productos turísticos; el Plan de Promoción, Marketing y Comercialización, para la mejora de la eficiencia de las acciones promocionales y el Plan de Excelencia Turística, que englobaba acciones para la conservación del medio ambiente y del entorno urbano (Secretaría General de Turismo 1992: 64-65).

El segundo plan *Futures*, que se redacta tras un proceso de evaluación de resultados del primero, incorpora nuevas líneas específicas de trabajo y fortalece otras de las ya existentes (Turespaña, 1996:23): Se dividen en ocho programas: *Futures* Coordinación, que persigue la profundización en la coordinación entre administraciones públicas y sector privado; *Futures* Cooperación e Internacionalización, que busca la cooperación con los países en desarrollo y el

apoyo a la internacionalización de las empresas españolas; *Futures* Calidad, para la mejora del producto turístico español, *Futures* Formación, para aumentar la cualificación del capital humano, *Futures* Tecnificación e Innovación, con el objetivo de aumentar la capacidad tecnológica y de innovación de las empresas turísticas, *Futures* Nuevos Productos, que busca profundizar en la diversificación de la oferta, *Futures* Destinos Turísticos, que trata de impulsar la confluencia de actuaciones públicas y privadas en destinos y *Futures* I+D, para la profundización del conocimiento turístico y la difusión de resultados (Secretaría General de Turismo, 1995:14)

Los planes conllevan también la adaptación de los instrumentos.

Los instrumentos financieros se renuevan, ampliándose el crédito turístico y aprobándose subvenciones adaptadas a los objetivos previstos en cada uno de los planes.

Los instrumentos organizativos, como cumplimiento del segundo plan *Futures*, se ven completados con la recuperación en 1994 de la Comisión Interministerial de Turismo; con la institucionalización de la Conferencia Sectorial del Turismo (mediante Acuerdo de 29 de noviembre de 1994, adoptado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas) y, un año más tarde, con la creación del Consejo Promotor del Turismo, órgano administrativo colegiado, que permite participar en las funciones del Instituto de Turismo de España a representantes de las administraciones públicas y a representantes de determinados agentes del sector privado, impulsando la coordinación entre la iniciativa pública y privada.

### *El Referente básico del periodo*

El referente de la política turística de la fase de *innovación* es doble: la ruptura con el modelo de política turística que estructuraba la acción del Gobierno Central en la materia desde el legado franquista (*Futures I*) y el rediseño de la arena turística a través de un innovador esquema de equilibrios (*Futures II*).

Superar la visión del turismo y de la política turística heredadas permitió reconocer nuevas capacidades de interacción muy productivas. Además, cooperar con otros niveles de gobiernos y otros agentes del turismo confirmó la posibilidad de que el Gobierno Central asumiera un nuevo papel coordinador de gran interés.

La nueva política turística pretende articular sistemas que permitan que estrategias generales, pero con una gran capacidad de adaptación a los casos singulares.

### 2.6. FASE DE COOPERACIÓN (1996-2004)

La fase abarca las dos legislaturas del Gobierno del Partido Popular. En relación con la política turística, cuando el PP asume su dirección se acaba de aprobar el segundo plan *Futures* con una duración prevista de cuatro años. No parecía razonable suprimir un plan que estaba dando buenos resultados, había sido consensuado con las Comunidades Autónomas y tenía el beneplácito del sector, aunque resultaba chocante que, dada su vigencia temporal, la acción pública turística de toda la legislatura descansara en el Gobierno anterior. La decisión es mantener el *Futures* pero redactar, de forma paralela, diversos documentos con compromisos concretos del nuevo Gobierno<sup>25</sup>. La situación cambia con la aprobación de un plan propio que abarcará el periodo 2000-2006: el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (Plan PICTE) (Secretaría General de Turismo, 2000).

La coyuntura turística de la etapa es de crecimiento sostenido.

### *Funciones que asumen los decisores públicos*

Durante la fase anterior se habían completado las posibles funciones que, hasta la fecha y en política turística, un Gobierno puede asumir: fomento o promoción, estímulo, planificación, ordenación, protección, coordinación y armonización o catalizador.

En esta fase no se produce ninguna modificación en este aspecto.

<sup>25</sup> El Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en Materia Turística y, en el Congreso Nacional de Turismo celebrado en noviembre de 1997, el documento denominado «23 medidas de actuación», acciones que la Administración Central se comprometía a realizar.

### Objetivos

Las transformaciones que está sufriendo el turismo tienen un reflejo especial en el caso de las empresas del sector turístico, ya que a las modificaciones del comportamiento turístico, se suma las nuevas tendencias empresariales que afectan a todo el sector privado.

Los retos son múltiples: la empresa turística familiar, especialmente del sector alojamientos, se ve amenazada por la radicación de grandes empresas extranjeras en el país y otros efectos de la globalización; la producción integral del producto ofertado empieza a sustituirse por la desagrupación del proceso productivo y la consiguiente subcontratación de parte de las actividades que lo componen; las empresas de intermediación experimentan un rápido proceso de integración, que provoca una gran concentración de la demanda; o, frente a las formulas tradicionales de comercialización, la irrupción de Internet y otras tecnologías de la información.

Combatir estos problemas será el objetivo básico de la fase de la cooperación. Los decisores consideran la calidad como la pieza clave para combatir las dificultades y el concepto de «calidad turística española» como el instrumento de comunicación básico.

### Principales acciones

Desde los primeros años de acción pública en la materia se había defendido la necesidad de que el sector privado tuviera algún papel en la política turística, ya que parecía desafortunado gobernar para el turismo sin tener en cuenta al sector, pero la idea no pasó de ser un lugar común en las declaraciones públicas hasta el último mandato del PSOE. Como hemos visto, en 1994 se crea el Consejo Promotor de Turismo, al que se incorporan representantes empresariales. El Gobierno del PP modificó la composición del Consejo Promotor de Turismo aumentando la participación del empresariado y su protagonismo en la

definición de algunos programas y, en este mismo sentido, creó el Observatorio de Turismo que nunca ha funcionado.

El Plan PICTE se articulaba en diez programas: Calidad en Destinos; Calidad en Productos; Calidad en Sectores; Formación en Calidad; Innovación y Desarrollo Tecnológico; Internacionalización de la Empresa Turística; Cooperación Internacional; Información Estadística y Análisis Económico; Promoción y Apoyo a la Comercialización.

El esfuerzo de generar instrumentos que impulsaran la renovación del sector ha sido muy productivo en la creación de sistemas de calidad. Durante la primera legislatura se trabajó en sistemas sectoriales de aseguramiento de la calidad<sup>26</sup>, se trataba de desarrollar parcialmente el concepto de calidad aplicable en cada caso. A partir de la segunda se lleva a cabo un movimiento de integración inter-sectorial a través del Instituto de Calidad Turística Española (ICTE) que permite avanzar en la definición de un sistema más global, el Sistema de Calidad Turística Española (Secretaría General de Turismo, 2002a) o en la definición de sistemas de calidad aplicado a espacios intersectoriales, como calidad en destinos.

Por último, se aprueba el Plan de impulso al turismo cultural e idiomático (2002-2004) por la Comisión Delegada del Gobierno en Asuntos Culturales. Para su ejecución contaba con la Administración Turística y en el Instituto Cervantes y sus objetivos eran: la creación de oferta turística cultural<sup>27</sup>, la sensibilización respecto del turismo cultural y estructuración del sector; la gestión de la información cultural y aprovechamiento de las nuevas tecnologías, un plan marketing de turismo cultural, la enseñanza de español como recurso turístico y la mejora de la coordinación entre agentes (Instituto de Turismo de España, 2002).

### El Referente básico del periodo

El referente básico de la etapa es la idea de cooperación junto con un movimiento de retira-

<sup>26</sup> Sistema de Calidad para Estaciones de Esquí y Montaña; Sistema de Calidad de las Agencias de Viajes Españolas; Sistema de Calidad de la Restauración Española; Sistema de Calidad de Campings y Ciudades de Vacaciones; Sistema de Calidad de alojamientos de Turismo Rural...

<sup>27</sup> Según el monográfico publicado por el Instituto de Turismo de España sobre el turismo cultural, los *recursos culturales* (museos, colecciones, monumentos, festivales...) pueden considerarse *productos culturales* si tienen un plan de accesibilidad (pueden visitarse, realizarse actividades en ellos...) y se convierten en *oferta cultural* sólo si son promocionados fuera de la localidad en donde se ubican (Instituto de Turismo de España, 2001).

da de la Administración Turística del Gobierno Central hacia espacios de menor conflicto político, tendencia que se consolidará de forma definitiva en la segunda legislatura.

La calidad, como idea central, se concibe como una filosofía de trabajo que sólo puede hacerse efectiva si es el liderazgo es asumido por el propio sector, lo que significa impulsar el protagonismo de los actores privados y volver a ignorar la idea de entorno o de impactos sociales, medioambientales o culturales. Sólo al final del periodo se trabaja por una idea de calidad más participada, mediante los programas de calidad en destino.

La cooperación como emblema de funcionamiento y la potenciación de los «pequeños programas» frente a una «gran política» tiene dos posibles interpretaciones.

Podemos destacar los aciertos de la misma: se trata de implicar a todos los agentes, de que exista cooperación entre todos los actores y de generar soluciones concretas para casos específicos.

O podemos hacer una segunda lectura de cómo se ha vuelto a producir un repliegue del Estado de la arena turística. En este caso se refuerza la imagen de abandono del espacio político para no enfrentar los dilemas que suponen los impactos generados por la actividad turística o los conflictos en su desarrollo (como la construcción en zonas que aún estaban sin explotar o de acciones paliativas en espacios turísticos saturados): Esta retirada del Gobierno Central de la política turística ha permitido un menor desarrollo de las capacidades de gestión pública de asuntos controvertidos.

### 3. CONCLUSIONES: DE LA POLÍTICA DEL DESARROLLO AL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS

No existe ninguna investigación de política comparada que permita afirmar que exista una relación clara causa-efecto entre una política turística decidida y una mayor expansión de la actividad, aunque siendo el turismo un fenómeno complejo la intervención del Gobierno será, cuando menos, un factor importante en el

conjunto de circunstancias que intervienen para orientar uno u otro modelo de desarrollo turístico.

Si analizamos la acción pública en materia de turismo en España podemos establecer diversas fases o etapas. Cada una de estas ha servido para acumular experiencia también en el sector público que resulta de gran utilidad para enfrentar nuevos retos.

Estas fases no han sido, en general, cambios radicales de estrategias, y no pueden explicarse acudiendo a una sola variable, reflejan tendencias multifactoriales en las que, en distintos momentos, algún factor concreto parece asumir un mayor protagonismo frente a otros.

Las conclusiones sobre su evolución son<sup>28</sup>:

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

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

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

2. La *Fase de desarrollo* (1962-1974) da comienzo con el Informe del Banco Mundial que introduce en la agenda de Gobierno al turismo desde una perspectiva mucho más ambiciosa que en los años

<sup>28</sup> Las conclusiones, como no podría ser de otra manera, coinciden con las extraídas de la investigación y reflejadas en la obra citada Velasco, 2004. Las enumeradas aquí son una reproducción de algunas de las contenidas en el libro.

anteriores. En esta etapa los decisores despliegan capacidades reales de gobierno en el turismo, la actividad de la Administración en la materia es ingente y el aumento del turismo extraordinario.

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

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

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

Todo ello permite concluir que el modelo del turismo español tiene su origen en el modelo de política turística que los decisores públicos diseñaron en los años sesenta del Régimen Franquista, modelo que si bien consiguió convertir al país en una potencia turística, introdujo factores políticos que siguen desvirtuando la política turística hasta hoy: la compensación al sector turístico por el uso instrumental que se hace del mismo —en cuanto a su capaci-

dad de generar divisas—, mediante la ocultación de los costes sociales, culturales y medioambientales negativos de la actividad; la concentración del interés en el aumento cuantitativo de los indicadores, olvidando los aspectos cualitativos; la renuncia de los decisores públicos a intervenir, de forma decidida en los conflictos que causa el modelo turístico, concentrando su actuación en los asuntos que no provocan controversia con el sector privado.

3. En la *Fase de modernización* (1974-1982) se pone de manifiesto el dilema no enfrentado de cómo modificar la tendencia de un turismo basado en un altísimo número de visitantes, muy productivo en términos de divisas y beneficios económicos a corto plazo, pero muy costoso en términos de degradación espacial, condiciones laborales y mantenimiento de infraestructuras. En esos momentos confluyen dos factores de tensión en la arena turística: un factor simbólico —el derrumbamiento de la imagen de éxito del modelo turístico— y un factor institucional —se hereda una arena política con una estructura institucional poderosa, que ha de ser profundamente modificada por mandato constitucional— lo que genera profundas **incertidumbres** en los decisores públicos del Gobierno Central que se traducen en una patente inactividad política. La inacción permite que se mantengan las bases del modelo heredado, aunque en el referente queda incorporada la necesidad de incorporar la idea de sostenibilidad.
4. En la *Fase de adaptación institucional* (1982-1991) los decisores turísticos recogen las ideas de desregulación y privatización de los años ochenta, modificándose profundamente los instrumentos organizativos del Estado. La creación de Turespaña, como organismo autónomo encargado de la promoción, única competencia que, según el discurso de los propios decisores, ha de ser asumida por el Gobierno Central, es un claro exponente de la tendencia del Estado a **retirarse de la arena turística**. En ningún momento de la etapa considerada el cuestionamiento del papel del Gobierno Central es más profundo, los

- errores cometidos, la falta de alternativas y las funciones asumidas por las Comunidades Autónomas, conllevan un repliegue implícito, pero la dinámica que genera el contar con nuevas organizaciones permite que se puedan producir cambios en la etapa siguiente.
5. La **Fase de Innovación** (1991-1996) supone la generación de un nuevo referente de política turística en donde el Gobierno Central asume un papel de coordinador y catalizador del potencial del país. En este nuevo modelo, que se construye sobre el legado político recibido, el Gobierno recupera su **capacidad de liderazgo**, convirtiéndose, de nuevo, en un estímulo para el crecimiento del turismo, pero, en esta ocasión, tiene la conciencia de los límites que se generó en una fase anterior y un mejor entorno institucional, también creado en otra fase. La construcción del modelo se facilita por el cambio de la imagen del turismo que tienen los actores públicos, lo que facilita un cambio en la definición de los problemas, y por una nueva forma de interpretar las relaciones con los demás actores. En la nueva política la consideración del turismo como un sector industrial permite hablar de mejora de la competitividad desde un punto de vista más amplio en el que se incluye el entorno social, cultural y medioambiental y nuevos instrumentos de coordinación facilitan una reorganización de la arena política muy productiva.
  6. En la **Fase de Cooperación** (1996-2004) los cambios que se defienden se explican mejor como enmarques simbólicos ya que, en la práctica, puede detectarse una suficiente continuidad con la política desarrollada en la fase anterior. La política turística en los últimos momentos de esta fase pretende definir un nuevo modelo cuya diferencia principal es que acentúa, por la propia idea básica de la propuesta —la calidad— el **protagonismo de los actores privados**. La imagen tiene dos lecturas, el fortalecimiento de los agentes que son la base de la industria turística o que el movimiento suponga una nueva retirada de la política turística, esta vez no ligada conceptualmente al adelgazamiento del Estado, sino al fortalecimiento del sector privado.
  7. En general puede afirmarse que la política turística despliega sus actuaciones en un área en que el proceso de crecimiento puede calificarse de éxito. El desarrollo de este espacio ha resultado vital para los Gobiernos, por lo que el conflicto entre negocios y gobierno se ha mantenido dentro de límites muy pequeños, desviando los procesos de decisión de las cuestiones controvertidas, a los espacios de acuerdo. La relativa falta de conexión de la política turística con otras arenas políticas ha permitido el desarrollo de un área poco cuestionada desde otros ámbitos, a costa de renunciar a una acción política más integrada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AECIT, Ed. (1995-2003): *La actividad turística española en...* Madrid/Castellón. AECIT.
- AGUILAR, S., N. FONT, et al. (1999): *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996 a): *El estudio de las Políticas Públicas*. México. Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996 b): *La hechura de las políticas*. México. M.A. Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996 c): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. M.A. Porrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996 d): *La implementación de las políticas*. México. M.A. Porrúa.
- AGUILÓ PÉREZ, E. (1996): «Factores de cambio en el turismo: políticas a desarrollar.», en L. Valdés y A. V. Ruiz, Eds. *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Oviedo, Universidad de Oviedo.
- AGUILÓ PÉREZ, E. y G. A. VICH I MARTORELL (1996): «La investigación en el ámbito de la política turística». *Estudios Turísticos*, 129: pp. 23-35.
- AGUILÓ PÉREZ, E. (1998): «Política turística», en J.M. Mella (Coord): *Economía y política regional en España ante la Europa del S XXI*. Madrid. Akal Ediciones.
- ANDERSON, J. E. (1979): *Public Policy-making*. New York. Holt, Rinehart and Winston.

- ÁLVAREZ SOUSA, A. (1994): *El ocio turístico en las sociedades avanzadas*. Barcelona. Bosh.
- ARRILLAGA, J. I. (1969): *Manual de legislación administrativa turística*. Madrid. Instituto de Estudios Turísticos.
- ARIAS, X. C. (1996): *La formación de la política económica*. Madrid. Cívitas
- BARZELAY, M. (1992): *Breaking through Bureaucracy*, The University of California Press.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. (ed.) (2003): *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid. Diaz de Santos.
- BAYÓN MARINÉ, F. (ed.) (1999): *50 Años del Turismo Español: Un análisis histórico y estructural*. Madrid. Centro de Estudios Ramón Areces.
- BENZO, I. S. (1992): *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas: turismo*. Madrid. INAP.
- BLANQUER CRIADO, D. (ed.) (1999a): *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Valencia. Tirant lo Blanch. Diputación Provincial de Castellón.
- BODLENDER, J., C. L. JENKINS, et al. (1991): *Developing Tourism Destinations: Policies and Perspectives*. Harlow. Logman.
- BOTE GÓMEZ, V. y MARCHENA, M. (1996a): «Política Turística.», en A. Pedreño y V. M. Monfort, Eds. *Introducción a la Economía del Turismo en España*. Madrid, Cívitas: 295-326.
- BOTE GÓMEZ, V. (1996b): «La investigación en España sobre Turismo y desarrollo económico». *Estudios Turísticos*, 129: pp. 9-22.
- BREWER, G. y P. DELEÓN (1983): *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood. Dorsey.
- BUTLER, R. W. y D. G. PEARCE (ed.) (1999): *Contemporary issues in tourism development*. London. Routledge.
- CALS, J. (1983): «El modelo turístico español». *Revista de Estudios Turísticos*, 80.
- COLINO, C. (1997): «Estudio comparativo de las políticas públicas: una subdisciplina en la encrucijada de la ciencia política.», en L. L. Nieto, Ed. *Democratización y políticas sociales: estudios sobre España, Hungría y México*. Madrid, UNED.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1991): *Informe de la Ponencia para el análisis del sector turístico*. BOC, IV Legislatura, serie E, nº 172 de 16 de octubre de 1991.
- Documentación Administrativa* (1991): *Número especial «Políticas públicas y organización administrativa»*. nº 224-225.
- DOWNES, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper & Row.
- DUNLEAVY, P. J. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Hemel Hempstead. Harvester Wheatsheaf.
- DUNN, W. N. (1994): *Public Policy Analysis. An Introduction*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.
- EDELMAN, M. (1988): *Constructing the Political Spectacle*. Chicago. Chicago University Press.
- EDGEELL, D. L. (1999): *Tourism policy: the next millenium*. Champaign, Il. Sagamore.
- ELOLA, J. (2001): *Política sanitaria española*. Madrid. Díaz de Santos, D.L.
- ELLIOTT, J. (1997): *Tourism Politics and Public Sector Management*. New York. Routledge.
- Estudios Turísticos* (1964-2004): Madrid. Instituto de Estudios Turísticos.
- ESTEVE, R. y FUENTES, R. (2000): *Economía, historia e instituciones del turismo en España*. Madrid. Ed. Pirámides.
- FERNÁNDEZ FUSTER, L. (1991): *Historia general del turismo de masas*. Madrid. Alianza Universidad Textos.
- FIGUEROLA PALOMO, M. (1993): «Política de Turismo.», en L. Gámir, Ed. *Política económica de España*. Madrid, Alianza.
- GARCÍA RECHE, A. y J. NÁCHER ESCRICHE (1999): «Política Turística.», en A. G. Reche, Ed. *Política económica sectorial y estructural*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- GARTNER, W. (1996): *Tourism Development: Principles, Processes and Policies*. New York. Van Nostrand Reinhold.
- GARTNER, W. y D. LIME (ed.) (2000): *Trends in Recreation, Leisure and Tourism*. London. CABI.
- Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (1994-hoy): Madrid. INAP, BOE, IEF y EOI.
- GOMÁ, R. y J. SUBIRATS (1998): *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona. Ariel.
- GRABURN, N. H. H. y J. JAFARI (1991): «Tourism Social Science». *Annals of Tourism Research*, 18 (1).
- GRAU, M. y A. MATEOS (ed.) (2002): *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Colección Ciencia Política. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- HALL, P. A. (ed.) (1989): *The Political Power of Economics Ideas*. Princenton. Princenton University Press.
- HALL, C. M. (1994): *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. London. Belhaven Press.
- HALL, C. M. y J. M. JENKINS (1995): *Tourism and Public Policy*. London. Routledge.
- HECLO, H. (1974): *Modern Social Politics in England and Sweden*. New Haven. Yale University Press.
- HOGWOOD, B. W. y L. A. GUNN (1991): *Policy Analysis for the Real World*. London. Oxford University Press.
- HOGWOOD, B. W. y B. G. PETERS (1983): *Policy Dinamics*. New York. St Martin's Press.
- IGLESIAS, J. y G. MEIL LANDWELIN (2001): *La política familiar en España*. Barcelona. Ariel.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (1993): *Anuario de Estadísticas de Turismo de España*. Madrid. Secretaría General de Turismo.



- INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (2002): *Estudios de productos turísticos. Nº6. Plan de impulso al turismo cultural e idiomático*. Madrid. Instituto de Turismo de España.
- IVARS BAIDAL, J. (2004): *Planificación turística de los espacios regionales en España*. Madrid. Síntesis.
- JAFARI, J. (1994): «La cientifización del turismo». *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 3 (1): pp. 7-36.
- JEFFRIES, D. (2001): *Governments and Tourism*. Oxford. Butterworth-Heinemann.
- JENKINS, W. I. (1978): *Policy Analysis: A Political and Administrative Perspective*. Oxford. Martin Robertson.
- JOHNSON, P. y B. THOMAS (ed.) (1992): *Perspectives on tourism policy*. London. Mansel.
- JONES, C. O. (1970): *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont. Duxbury Press.
- JORDANA, J. y D. SANCHO (1999): *Políticas de telecomunicaciones en España*. Madrid. Tecnos.
- KELLER, P. (1999): *Futured-oriented tourism policy: Strategic areas of inquiry*. 49th Congress AIEST
- LATIESA RODRÍGUEZ, M. y A. ÁLVAREZ SOUSA (ed.) (2000): *El turismo en la sociedad contemporánea*. Granada. Proyecto Sur de Ediciones.
- LAVAUUR, L. (1974): *El turismo en su historia*. Barcelona. Editur.
- LICKORISH, L. J. y C. L. JENKINS (2000): *Una introducción al turismo*. Madrid. Síntesis.
- LINDBLOM, C. E. (1991): *El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*. Madrid. MAP.
- LÓPEZ NIETO, L. (ed.) (1997): *Democratización y políticas sociales: estudios sobre España, Hungría y México*. Madrid. UNED.
- LOWI, T. J. (1972): «Four systems of policy, politics and choice». *Public Administration Review*, num. 32, pp. 298-310.
- MARCINTOSH, R. W. y G. Ch. (1990): *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. New York. Wiley & Sons.
- MAJONE, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico. Fondo de Cultura Económica.
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1989): «El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio». *Boletín Económico de ICE*, Nº 2197: pp. 3399-3405.
- MARCHENA, M. y F. VERA (coord.) (1994): *Turismo y desarrollo: nuevos desafíos estructurales*. Valencia. ITVA y Fundación Cabanilles.
- MARTÍN, C. (ed.) (1992): *Política industrial, teoría y práctica*. Madrid. Colegio de Economistas de Madrid.
- MÉNY, Y. y J. C. THOENIG (1991): «Políticas públicas y teoría del Estado». *Documentación Administrativa*, 224-225.
- MÉNY, Y. y J. C. THOENIG (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- MELLA, J. M. (1998): *Economía y política regional en España ante la Europa del S.XXI*. Madrid. Akal.
- 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 (1972a): *III Plan de Desarrollo Económico y Social: 1972-1975. Turismo e Información y Actividades Culturales*. Madrid. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.
- MONFORT MIR, V. M. (2000): «La política turística: una aproximación». *Cuadernos de Turismo*, 6: pp. 7-27.
- MONNIER, E. (1995): *La evaluación de los poderes públicos*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- NÁCHER ESCRICHE, J. (1999): «Competitividad y política turística». *Boletín Económico del ICE*, 2610: pp. 25-34.
- NAGEL, S. S. (1990): «Policy Theory and Policy Studies». *Policy Studies Journal*, 18, 4: pp. 1046-1057.
- O.M.T. (1997): *Tourism Responsibilities of European Governments*. Madrid. Organización Mundial del Turismo.
- O.M.T. (1998a): *Tourism 2020 Vision*. Madrid. Organización Mundial del Turismo.
- O.M.T. (1999a): *The Future of National Tourism Administrations*. Madrid. Organización Mundial del Turismo.
- OCDE (1989): *Informe de Políticas Turísticas y Turismo Internacional*.
- PARSONS, W. (1995): *Public Policy*. Cheltenham. Edward Elgar.
- PEARCE, D. G. (1992): *Tourist Organisations*. Harlow. Logman.
- PEARCE, D. G. (1996): «Regional tourist organizations in Spain: emergence, policies and consequences». *Tourism Economics*, 2 (2): pp. 119-136.
- PEARCE, D. G. (1997): «Tourism and the autonomous communities in Spain». *Annals of Tourism Research*, 24 (1): pp. 156-177.
- PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (1994): «La promoción del turismo en España durante la primera mitad del siglo XX: el papel del Estado». *Información Comercial Española*, 730: pp. 127-146.
- PELLEJERO MARTÍNEZ, C., Ed. (1999): *Historia de la economía del turismo en España*. Biblioteca Cívitas de Economía y Empresa. Madrid. Cívitas.
- PRESSMAN, J. y A. WILDAVSKY (1973): *Implementation*. Berkeley. University of California Press.
- QUADE, E. S. (1989): *Análisis de formación de decisiones políticas*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

- RODRÍGUEZ ARAMBERRI, J. (1989): «Reflexiones sobre la política de promoción del turismo». *Encuentro sobre el turismo español: situación y perspectivas*, Madrid. AEDAVE.
- ROSSI, P. H. y H. E. FREEMAN (1982): *Evaluation: A Systematic Approach*. London. Sage.
- SABATIER, P. A. (1999): *Theories of the policy process*. Boulder. Westview.
- SABATIER, P. A. y H. JENKINS-SMITH (ed.) (1993): *Policy Change and Learning*. Boulder. Westview Press.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO TURISMO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (1997): *Plan de Estrategias y actuaciones de la Administración General del Estado en materia turística*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO TURISMO Y PYMES (1999): *Sistema de calidad para casas rurales: plan de actuaciones 1998-99 [realizado por Desarrollo e Investigaciones Turísticas]*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (1990): *Libro Blanco del Turismo Español*. Madrid. Ministerio de Comercio y Turismo.
- 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 (1995): *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1996-1999*. Madrid. Ministerio de Comercio y Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2000): *Plan Integral de Calidad del Turismo (PICTE)*: Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2002a): *Plan de calidad de estaciones de esquí y de montaña. [Trabajo realizado por Novotec Consultores y Norcontrol]*. Madrid. Secretaría General de Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2002b): *Implantación del sistema de calidad en campings [Deloitte & Touche y Grupo Galgano]*. Madrid. Secretaría General de Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2002c): *Consolidación del sistema de calidad turística española en agencias de viajes [Grupo Gálgano]*. Madrid. Secretaría General de Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2002d): *Plan de calidad del subsector de bares [Novotec Consultores y Norcontrol]*. Madrid. Secretaría General de Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2002e): *Consultoría y asistencia técnica para la consolidación del Sistema de Calidad Turística Española: nuevo enfoque del Modelo SCTE - ICTE [Desarrollo e Investigaciones Turísticas, S.A.]*. Madrid. Ministerio de Economía.
- 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.
- SUBIRATS, J. (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. MAP.
- SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN (1976): *IV Plan Nacional de Desarrollo: Turismo*. Madrid. Presidencia de Gobierno.
- VALLE DOISTUA, R. S. S. (2000): *Políticas de ocio: cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao. Universidad de Deusto.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004) *La política turística de la Administración Central 2002-2003*, en *La actividad turística española en 2003*. Castellón. AECIT. ED. Centro Estudios Ramón Areces.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004) *La Política Turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- VERDUNG, E. (1997): *Evaluación de políticas y programas*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales.
- VV.AA., Ed. (1963): *Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*. Madrid. Revista de Occidente.
- VV.AA. (1988): «Special Issue. Metodological issues on Tourism Research». *Annals of Tourism Research*, 15,1.
- VV.AA. (1998): *I Congreso Universitario de Turismo. Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Valencia. Tirant Lo Blanch.
- VV.AA. (1999): *II Congreso Universitario de Turismo: Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, Castellón. Tirant Lo Blanch.
- VV.AA. (1999): *III Congreso Universidad Empresa: Municipios turísticos. Tributación y contratación empresarial. Formación y gestión del capital humano*, Valencia. Tirant Lo Blanch.
- VV.AA. (2001a) *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 4.
- VV.AA. (2001b): *IV Congreso de Turismo Universidad Empresa: La diversificación y la desestacionalización del sector turístico*, Valencia. Tirant Lo Blanch.
- VV.AA. (2002): *V Congreso de Turismo Universidad Empresa: La calidad integral del turismo*, Valencia. Tirant Lo Blanch.

- VV.AA. (2002): *I Congreso Internacional de Turismo Cultural*, Salamanca, 5 y 6 de noviembre 2002. Ministerio de Economía, Secretaría General de Turismo, Turespaña, Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- VV.AA. (2004): Monográfico: La política turística en España. *Quaderns de Política Económica*. Revista electrónica. 2ª época. Vol.7, May-Ag. 2004.
- WAHAB, S. E. A. (1997): «Tourism and sustainability: policy considerations», en S. W. a. J. Pigram, Ed. *Tourism, development and growth: the challenges of sustainability*. London, Routledge.
- WILDAVSKY, A. (1981): *The Art and Craft of Policy Analysis*. London. McMillan.