

et

3

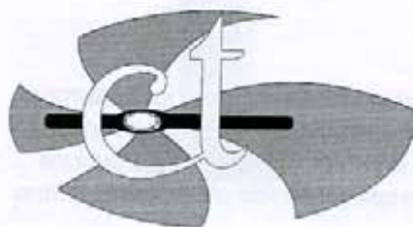


CUARTA EPOCA
MAYO 2002

Turismo

Cuadernos de Ordenación del
territorio

fundicot



NUEVA ÉPOCA Nº 3 Mayo 2002

DIRECTORA Alexandra Sanz Rivera

DESGO Y MAQUETACIÓN Raoul Servert Martín
Pablo Fidalgo García

EDITA **FUNDICOT**

Presidente: Antonio Serrano
Vicepresidente: Pablo Fidalgo
Secretario: José Luis Nicolás
Tesorero: Manuel Román
Vocales: Teresa Fdez. de Liencres
Marta García
Agustín Martín
Amelia Prada
Raoul Servert

REDACCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y SUSCRIPCIONES

C/ General Arando, 38
28010 - Madrid
Teléfono-Fax: 91 308 50 29
Correo e.: direccion@fundicot.org
<http://www.fundicot.org>

DEPÓSITO LEGAL M-22.729-1981
ISSN 02121-0798

FUNDICOT es miembro asociado de **FIHUAP** y de la **ISOCARP**

Cuadernos de Ordenación del Territorio se publica en papel y en soporte PDF, accesible desde nuestra página web.

Los artículos de aquellos socios que deseen participar pueden enviarse por correo electrónico, disquete o CD (preferible en formato Microsoft Word). También se pueden adjuntar imágenes.

La revista no comparte, necesariamente, las opiniones vertidas por sus colaboradores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Editorial

Alexandra Sanz Rivera.....2

ARTÍCULOS

1. La Articulación Territorial del Turismo: Apuntes desde la Perspectiva Territorial y la Sectorial

Diego A. Barrado Timón.....3

2. ¿Es diferente el Turismo?

Francisco Muñoz de Escalona.....9

3. Los Planes de Ordenación del Territorio como Principio Ordenador del Desarrollo Turístico

Asenet Sosa Espinosa.....23

4. Turismo y Desarrollo Sostenible en Ciudades Históricas

Miguel Angel Troitño35

5. El Plan de Dinamización Turística de Cuéllar: un Ejemplo de Desarrollo Sostenible para Pequeñas Ciudades

Domiciano Vega Melero.....41

Editorial

El presente número de la Revista está dedicado monográficamente a lo que denominamos Turismo. El término se refiere tanto al conjunto de actividades industriales y comerciales que producen bienes y servicios consumidos total o parcialmente por visitantes extranjeros o nacionales desplazados; como al acto en sí, que supone un desplazamiento y que conlleva el gasto de renta para la satisfacción de necesidades (de alojamiento, entretenimiento, etc.).

Como fenómeno histórico varía cuantitativa y cualitativamente desde la II Guerra Mundial, con el paso de un turismo de minorías a la masificación. Es característico y privativo de sociedades postindustriales con un alto nivel de calidad de vida general, consumistas gracias a elevadas rentas (comparativas), y en las que se ha producido un fuerte proceso de terciarización de las actividades.

Los lugares con un importante desarrollo económico han sido y son a la vez focos emisores y receptores de turismo. Una cuestión controvertida se refiere a la viabilidad o no de modelos de desarrollo que contemplen la posibilidad de invertir los términos de la función que establece que el desarrollo del turismo es sólo posible una vez alcanzados ciertos umbrales de desarrollo económico (apoyado en sector productor agrícola e industrial), social, político y cultural (referidos a rentas y su distribución, y al grado y actualización de equipamiento) o si, por el contrario, puede el desarrollo del turismo (sector servicios) promover el desarrollo económico en un país (efecto multiplicador, dinamizador, de inversión de saldo bruto de beneficios en sectores productivos atrofiados como la agricultura o la industria) en las circunstancias de "subdesarrollo" en que se encuentran muchos países en vías de desarrollo.

Recursos de la industria turística son el medio natural, la herencia cultural de la sociedad y algunas atracciones turísticas artificiales. Requiere de infraestructuras y servicios, algunos específicos para ella (alojamiento y restauración, compañías de transporte, agencias de viaje, establecimientos de equipo especial para viaje y souvenirs, profesiones como la de guía, etc.) y otros no exclusivos (tiendas, transporte, bancos, hospitales, oficinas de correo, etc.) que los residentes usan a su vez.

Aunque en España las competencias en materia turística han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, existen varias escalas en la intervención planificadora, todas interconectadas en un marco de trabajo jerárquico (planes nacionales, regionales y locales).

Los impactos que el turismo puede ocasionar en las áreas receptoras pueden ser positivos: desarrollo físico de infraestructuras, creación de empleo, inversión de los beneficios en servicios sociales (sanidad y educación), conservación y restauración de la herencia histórica y de áreas naturales, promoción de la producción artesanal y el folklore, intercambio cultural, etc.; o negativos: sobre-desarrollo y dependencia de una industria muy inestable, repatriación de los beneficios, inflación, altos precios de suelo, creación de empleos que no requieren formación, con bajos sueldos y temporales-estacionales, masificación de infraestructuras y servicios, procesos de degradación medioambiental, mayor consumo energético (medios de transporte) y contaminación (atmosférica, de aguas, acústica), aumento de la criminalidad, pérdida de la identidad cultural, etc.

Los diversos artículos seleccionados abordan, en conjunto, diferentes aspectos: evolución histórica del estudio de la disciplina y cuestiones conceptuales y de definición; recursos infraestructurales-servicios, naturales y culturales; planificación y articulación territorial en general, y planes, políticas y estrategias concretos para su ordenación, promoción y gestión (estudios de caso); relación entre turismo y desarrollo socioeconómico y características de un "turismo sostenible"; impactos (positivos y negativos), etc.

Un cordial saludo,

Alexandra Sanz Rivera, Directora.

1

La Articulación Territorial del Turismo: Apuntes desde la Perspectiva Territorial y la Sectorial

Diego A. Barrado Timón

DOCTOR EN GEOGRAFÍA

Consultor Turístico (ANTAR Taller de Estrategias Creativas)

Profesor del Departamento de Geografía y de la Diplomatura en Turismo
de la Universidad Autónoma de Madrid.

1. PRESUPUESTOS DE PARTIDA

A la hora de plantearse aspectos relacionados con la ordenación del territorio turístico, resulta imprescindible comenzar con la asunción de una serie de presupuestos de partida en torno a la problemática territorial de este sector, y en los cuales se sustentarán las argumentaciones posteriores. Sin embargo, dada la extensión de este artículo, se deriva su análisis por extenso a algunas de las referencias que aparecen en la bibliografía.

Primeramente habría que señalar lo que R. Barba (1994) denomina especificidad espacial del turismo. El hecho de que el producto turístico no sea transportable conlleva que coincidan el espacio productivo y el de consumo (Vera, et al., 1997), con lo que todas las transformaciones y tensiones territoriales que se generan en el proceso de producción turística (que en otros sectores no supondrían ni incremento ni merma de la calidad del bien producido, e incluso podrían convertirse en externalidades sin reflejo contable ni subidas de precio) se acaban incorporando al producto y pasan a incidir, de forma positiva o negativa, en el mismo. En resumen, existe un único territorio turístico en el que se da la superposición funcional de la producción y el consumo, y que, por tanto, se define a partir de la convergencia de los intereses de oferentes y turistas.

Esta especificidad territorial hace que, en realidad, el turista pague una serie de servicios y bienes (intermediación, transporte, alojamiento, restauración, etc.) no con una intención de consumo puramente finalista, sino como medios interpuestos que le permitan la realización de un conjunto de actividades en un ámbito geográfico determinado.

Es decir, para poder disfrutar de la oferta de un destino, concepto que resultará fundamental a la hora de plantearse la problemática territorial del sector.

El producto a consumir y el *destino* en donde se consume son realidades diferentes, pero forman un conjunto indisoluble. Lo que sucede, como señala D. Quero (1994), es que los productos turísticos se expresan en forma de piezas territoriales, con lo que el turista acaba percibiendo un agregado que podríamos denominar *territorio-producto*, concepto híbrido en el que presentan tanta importancia los aspectos espaciales como los sectoriales.

2. LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO: UN PROCESO ENTRE LA PERSPECTIVA SECTORIAL Y LA TERRITORIAL

De acuerdo con lo hasta ahora visto, la perspectiva territorial, que tendrá como referente final la atención al destino como concreción espacial del proceso de producción y consumo turístico, parece superar las atribuciones que tiene para con otros sectores. En realidad, se produce una integración de los aspectos físicos propios de la ordenación del territorio con los sectoriales, por lo que el punto de vista territorial sirve también para la selección de alternativas de desarrollo y para la elección y configuración del modelo turístico y los productos a él asociados.

Por tanto, a un nivel superior a la propia ordenación territorial del turismo debería establecerse un procedimiento más amplio: una articulación territorial del turismo dirigida a integrar el tratamiento

de los aspectos espaciales con los sectoriales. Este proceso se ha denominado específicamente *articulación territorial* y no *implantación territorial*, ya que se le pretende dar un sentido que supere claramente el cometido de la ordenación del territorio para con otras actividades, y que en cierto modo se podría simplificar en la búsqueda de localizaciones idóneas en función del modelo territorial y de las necesidades espaciales del sector en cuestión.

Siguiendo a J. Oliveras y S. Antón (1998), la *articulación territorial* del turismo debería ser un fenómeno procesual cuyos resultados dependerían tanto del comportamiento de los productores y consumidores como de las estrategias de intervención del sector público. Es decir, este nuevo concepto conlleva una gran complejidad a la hora de afrontar los agentes y los intereses implicados en el proceso, frente a una ordenación del territorio en la que las competencias están más claramente distribuidas y los métodos mejor ensayados.

Deberían tenerse en cuenta, al menos, dos perspectivas para esa correcta *articulación territorial* del turismo:

- Una horizontal e integrada, propia de la ordenación del territorio, en la que las competencias recaen en la administración territorial correspondiente. Es decir, un proceso político-técnico tendente a traducir a imagen espacial los objetivos y necesidades del desarrollo turístico, y a integrarlos con el resto de los sectores económicos y con el modelo territorial general.
- Una perspectiva sectorial, aplicada bien a un ámbito empresarial, para el diseño, creación y comercialización de productos turísticos; o bien a un ámbito territorial, para la promoción y desarrollo de un espacio o *destino* concreto a través de la creación de un modelo de desarrollo turístico y de uno o varios productos a él asociados.

Por tanto, la *articulación territorial* del turismo debe partir de la base de que existen dos niveles de planificación diferentes pero interconectados. Un proceso colectivo cuya responsabilidad recaea sobre la administración y cuyo ámbito de actuación principal es el territorio; y otro individual y pri-

vado cuyos campos fundamentales se centran en lo económico-empresarial y en la creación de valor comercializable.

3. PERSPECTIVAS DESDE LA PLANIFICACIÓN HORIZONTAL: LA INTEGRACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LOS ESQUEMAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Desde la perspectiva horizontal, con el fin de conseguir la *articulación territorial* del turismo sería necesario conectar las diferentes políticas turísticas con los esquemas de ordenación del territorio, a las distintas escalas a que se trabaje. Para ello, como se señaló de modo pomenorizado en un artículo más amplio (vid. Barrado, 2001), se debe tender al diseño de un marco global en el que los planes verticales de turismo sean considerados como documentos propios de ordenación del territorio o conectados con ella, integrándose con la planificación territorial tanto desde un punto de vista legislativo como técnico. De este modo ambos procesos, el vertical y el horizontal, quedan ligados normativamente entre sí; y todos los aspectos territoriales que se viesan afectados por las políticas y documentos turísticos se integrarían en el sistema de vinculaciones establecidos por el esquema de ordenación del territorio, asegurándose así la coherencia del modelo turístico y la satisfacción de sus necesidades territoriales de acuerdo con la imagen espacial propuesta.

Con este esquema la planificación vertical puede mantener sus particularidades, de un modo muy especial su carácter consensuado y la agilidad en la redacción y aprobación. Pero, al mismo tiempo, en lo referido a las importantísimas vinculaciones territoriales del sector, adquirirá la sustantividad que le confiere su inclusión en la legislación territorial y su inserción en el sistema de planificación, del que pasa a formar parte junto con los documentos de contenido estrictamente territorial (directrices, planes comarcales, etc.).

Esta integración de los documentos de planificación y definición de modelos de desarrollo turístico (especialmente los redactados por la administración para los ámbitos regionales y comarcales) con los esquemas de ordenación del territorio, ha sido puesta en marcha en Comunidades Autónomas con sistemas de ordenación del territorio muy dife-

rentes (vid. Blanco 1999, para el País Vasco; Rodríguez y Vázquez 2000, para Galicia; y Vera 1997 y Barrado 2001, para diversas comunidades autónomas). El modelo más habitual (del cual algunas comunidades turísticas se separan notablemente, caso de Canarias y la Comunidad Valenciana) es la consideración de los Planes de Turismo de ámbito regional como Planes Territoriales Sectoriales, figura común en la legislación de ordenación del territorio y que, de acuerdo con Gómez Orea (2001), se orienta a la ordenación y coordinación de un sector con incidencia territorial con el resto de los sectores. Este esquema de vinculaciones entre las legislaciones y documentos de planificación territorial y del turismo se puede trasladar a escalas inferiores como la comarcal, caso de los Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos del País Vasco.

Este sistema es el idóneo para establecer una perspectiva escalar en la reflexión sobre el modelo turístico y su *articulación territorial*, pudiendo ir desde el ámbito regional hasta el local e incluso el parcial. De este modo se asegura su correcta integración con el resto de las políticas sectoriales y con la imagen territorial elegida; aspecto ineludible si queremos que los elementos que definen esa imagen territorial condicionen y prefiguren los productos turísticos, y que el sector encuentre respuesta a sus intereses territoriales y a sus múltiples necesidades de orden espacial.

Sin embargo, hay que ser conscientes de que se trata de un proceso lento y a largo plazo, marcado inevitablemente por la compleja redefinición que se está produciendo en los modelos turístico-territoriales, y por las dilatadas escalas temporales a las que se mueve la ordenación del territorio.

Por el contrario, la mayoría de las intervenciones y actuaciones turísticas, si bien debieran responder a los *modelos paraguas* de *articulación territorial* que se vayan diseñando de acuerdo al proceso arriba descrito, son mucho más puntuales y requieren ritmos y procesos rápidos y menos normativizados. Esta planificación estratégica, dirigida no a la definición de marcos generales sino a ofrecer respuestas a procesos como la creación de productos o el desarrollo de destinos presenta otras necesidades, y debe contar con formas de

articulación territorial desde una perspectiva sectorial.

4. PERSPECTIVAS DESDE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL: EL TERRITORIO COMO INTEGRANTE DEL PRODUCTO TURÍSTICO Y COMO CONCRECIÓN FÍSICA DEL DESTINO.

Como puede comprobarse en la *Guía 2002 de la tecnología turística española* (D.I.T., 2002), existe un amplio abanico de herramientas de planificación estratégica dirigidas al desarrollo de productos y/o de destinos turísticos. La mayor parte de estos instrumentos no están pensados ni se están utilizando para poner las bases de modelos generales de desarrollo turístico a medio y largo plazo, sino para crear valor comercializable desde iniciativas marcadas por la lógica empresarial y la obtención de beneficios.

Pero a pesar de su carácter, se trata de planes y de procesos técnicos que mantienen una gran importancia espacial, mucho más allá de la simple ocupación de suelo común al conjunto de las actividades socioeconómicas. Efectivamente, el producto turístico es un agregado complejo de bienes y de servicios, en el que representan un papel esencial tanto recursos territoriales como infraestructuras con gran incidencia en la articulación del espacio, ya sean generales (viario, comunicaciones, etc.) o específicas (alojamiento, ocio, etc.). Por tanto, como se apuntó, se establece una compleja relación de ida y vuelta entre el producto y el territorio que lo soporta, de tal modo que la definición del producto incide, necesariamente, en la imagen territorial, y por tanto en las decisiones político-técnicas vinculadas a la ordenación del territorio.

Así pues, el principal problema a plantearse en este sentido para la *articulación territorial* del sector será cómo establecer la complementariedad y el engranaje entre los diversos productos y el espacio que los soporta; teniendo en cuenta que se producirá inevitablemente el choque entre intereses privados y decisiones sobre el territorio propias del ámbito público, y que han contado con el respaldo de un proceso de participación ciudadana y con una aprobación en el ámbito público. Sin duda, aquí entra en juego, con toda su complejidad, el concepto y la realidad de *destino* turístico,

como escenario en el que se producirá la confrontación entre intereses y demandas diversas, la mayor parte de ellas legítimas, que deberían dar como resultado la construcción del destino como realidad territorial-sectorial de calidad.

La adecuada construcción del destino debe partir del ensamblaje de elementos y decisiones de índole empresarial-privado junto con otras de tipo territorial-público. A este fin es imprescindible partir de la consideración del destino como un hecho integral, en el que confluyen complementariamente bienes y servicios, elementos territoriales y sectoriales, iniciativas públicas y privadas; e incluso, en el que influyen tanto decisiones directamente turísticas (calidad en la prestación de servicios, comunicación, comercialización, etc.) como otras generales (gestión del suelo, limpieza, infraestructuras, zonas verdes, tráfico, etc.).

Por tanto, un destino sólo se podrá construir de manera adecuada a partir de la identificación de todos los agentes y la descomposición de todos los procesos que incidan en su calidad, para posteriormente establecer modelos de funcionamiento y decisión integrales y consensuados. Es decir, definir e implantar sistemas con todos los procedimientos de gestión del destino turístico y con los estándares para su desarrollo, con el fin de conseguir no un proceso de calidad de producto sino algo más complejo: un proceso de calidad de destino.

Los principales aspectos que influyen en el correcto desarrollo de un destino, y que por tanto habría que tener en cuenta, serían:

- Sectoriales: todas aquellas decisiones y elementos de carácter turístico desarrolladas por la iniciativa privada o por la pública, bien cuando actúa en el marco de sus competencias o cuando toma iniciativas económicas con las mismas reglas e intereses que el sector privado.
- Territoriales: todos los procesos, decisiones y actuaciones que tengan influencia en la configuración del espacio y en la gestión de los recursos territoriales turísticos, así como en la configuración de un entorno con una calidad territorial y ambiental adecuada a partir de la ordenación del territorio.
- Administrativos: procesos para la gestión pública de todos los elementos del destino entendido como entidad local o regional,

con una enorme importancia en la consecución de una adecuada complementariedad ente los ámbitos privados y el interés común.

En este sentido, uno de los modelos más acabados en cuanto a la construcción de sistemas de gestión de calidad en destino, es decir, integrando todos los procesos territoriales, sectoriales y administrativos, es el de *Municipio Verde*, que en este momento se encuentra en proceso de desarrollo y de implantación piloto.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Un somero análisis a la evolución del turismo en nuestro país muestra que, hasta el momento, no se ha conseguido un compromiso entre las perspectivas sectoriales y territoriales, que aquí se consideran imprescindibles para una correcta *articulación territorial* del sector. La realidad es que se ha dado una clara preponderancia de la planificación sectorial sobre la territorial, lo que ha producido desajustes muy evidentes entre los modelos turísticos y sus necesidades espaciales, con la imagen territorial del ámbito en el que se insertan.

Pero el principal déficit no está de modo individual en los procesos de planificación vertical u horizontal, que con todas las deficiencias que se quiera están avanzando en la solución de los problemas de sus respectivas competencias. Seguramente la principal dificultad esté, como señala M. Marchena (1998), en que además de necesitar un producto económicamente posible y territorialmente aceptable, es necesario también un entorno institucional viable. Es decir, un ámbito de relaciones perfectamente establecido y engrasado en el que, en cada destino y a las distintas escalas a que pueda manifestarse, se desarrollen las negociaciones entre el sector público y privado, así como acuerdos estratégicos de ida y vuelta entre los aspectos sectoriales y territoriales.

Sin embargo, hay que ser consciente de que no resulta ni resultará fácil en el futuro, adecuar las distintas velocidades de aspectos como la gestión del territorio y los espacios públicos con las estrategias de creación o reestructuración de productos y empresas turísticas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BARBA, R. (1994): "**Estudio de las formas de planeamiento aptas para el desarrollo del turismo**", en Turismo y Territorio, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 77-82.
- BARRADO, D. (2001): "**Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías**", Estudios Turísticos, nº 149, Secretaría General de Turismo, Instituto de Estudios Turísticos, pp. 3-22.
- BLANCO, F. (1999): "**Nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España**", mecanografiado.
- D.I.T. (Dir.): (2002): "**Guía 2002 de la tecnología turística española**", Madrid, Ministerio de Economía, IFEMA, FITUR.
- GÓMEZ OREA, D. (2001): "**Ordenación Territorial**", Madrid, Mundi-Prensa.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1999): "**Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico**", Boletín de la A.G.E., nº 28, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 23-38.

- MARCHENA, M. (1998): "**Políticas de desarrollo de productos turísticos y estrategias de planificación del territorio**", en Oliveras, J. y Antón, S. (Eds.): op. cit, pp. 125-136.
- OLIVERAS, J. y ANTÓN, S. (Eds.) (1998): "**Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo**", Tarragona, Grup d'Estudis Turístics, Universitat Rovira i Virgili.
- QUERO D. (1994): "**Planeamiento urbano y productos turísticos**", en Turismo y territorio, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 66-74.
- RODRÍGUEZ, R. y VÁZQUEZ, B. (2000): "**Inserción de la Ley de Ordenación y Promoción del Turismo en la política territorial de Galicia**", Morales, A. (Ed.): Actas de turismo y ciudad, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 375-382.
- VERA, F. (Coord.) (1997): "**Análisis territorial del turismo, Barcelona**", Ariel Geografía.

Para contactar:
diego.barrado@uam.es

2

1. EL POR QUÉ DE LA PREGUNTA

Durante las tres primeras décadas del siglo XX, las investigaciones de los expertos dieron prioridad a la interpretación científica del llamado fenómeno del turismo. A mediados de siglo, Paul Bernecker decía que había ya tantas interpretaciones (definiciones) como autores. El interés por la tendencia investigadora que he llamado *teorista* en un libro en preparación, fue agotándose en sus propias exageraciones y, ya en la década de los setenta, con el desembarco en la comunidad de expertos de los especialistas en *márketing*, la búsqueda de la definición universalmente aceptada fue sustituida casi totalmente por el pragmatismo a ultranza que he llamado *tendencia practicista*.

No obstante, si bien remitió la preocupación por la, en palabras de Krapf, inquietante cuestión de qué es el turismo, lo cierto es que los expertos que hoy aceptan la tendencia hegemónica siguen influidos por ella en la medida en que es imprescindible darle una respuesta para delimitar el campo de la realidad a estudiar. Hoy ya casi nadie se plantea tan espinosa cuestión, es cierto, al menos del modo compulsivo de antaño, pero, al no haber sido resuelta en su día sino solo postergada, en espera de que las nuevas investigaciones empiristas logren aportar la información imprescindible, la inquietante cuestión sigue latente en el fondo y emerge cuando menos se espera.

Hace poco, dos economistas valencianos, Vicente M. Monfort y Ezequiel Uriel, han publicado un breve artículo, titulado muy significativamente, "*El turismo 'is different', no España*".

¿Es diferente el Turismo?

Francisco Muñoz de Escalona
CIENTÍFICO TITULAR DEL CSIC
Instituto de Economía y Geografía

Aunque no lo citan, el artículo reproduce literalmente frases de la obra, también reciente, que los autores han dirigido en el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas con el título de *El sector turístico en España*.

El título de este trabajo adopta la forma de pregunta, al socaire de las afirmaciones hechas por los expertos citados al plantear cuestiones que, aunque viejas y aparentemente sofocadas, son inesquivables para delimitar el campo de trabajo de la investigación.

2. LA INQUIETANTE CUESTIÓN DEL TURISMO

El aparcamiento que en la década de los setenta se hizo de la que Krapf (1948) calificó como inquietante cuestión, la de qué es el turismo, y P. Ossipow (1951), con cierta sorna, creía que era una noción tan compleja como la de saber que color es el viento, distensionó la cargada atmósfera de la comunidad de expertos para volcar el interés de los investigadores en "los hechos" tal y como éstos se perciben en "la realidad", arrumbando su obsesivo y, se creía, estéril cuestionamiento.

El recurso al pragmatismo no fue nada nuevo en el pensamiento turístico. Joseph Stradner lo profesaba abiertamente en 1884 (sí, hace 118 años), pero decidió abandonarlo veintiún años más tarde (en 1905) para abrazar sin reservas la causa del teorismo que practicaban los estudiosos de mayor prestigio académico, como H. Von Schullern, por ejemplo, discípulo del fundador de la Escuela de Economía de Viena, Karl Menger. La masiva vuelta al antiguo practicismo

de los primeros estudiosos que tuvo lugar hace tres décadas se hizo con entusiasmo pero no se eliminó totalmente la sombra del teoricismo a pesar de que se sigue tildando de estéril.

El intento de abandono del teoricismo tuvo, sin embargo, efectos positivos. La observación de lo que pasa en la realidad tuvo el valioso resultado, entre otros, de resaltar la figura del turopeador y sus funciones específicas, rescatándola del cuasi olvido en el que estuvo sumida durante la etapa anterior.

El problema radica ahora en que, lo que percibimos como realidad, es el resultado de una conceptualización previa, sea ésta explícita o implícita. Solo en función de ella logramos ordenar la siempre caótica realidad, la interpretamos, la clasificamos, aislamos las funciones y las relaciones entre sus partes y le adjudicamos nombres para designarlas con precisión.

Quienes primero conceptualizaron el turismo fueron los hablantes de la primera mitad del siglo XIX. Ellos dieron una interpretación espontánea a la presencia en ciertos lugares de un nuevo tipo de viajero, el que viaja gregaria y estacionalmente sin ninguna obligación de hacerlo. La revolución industrial generó grandes fortunas entre las clases negociosas y la revolución de los transportes terrestres (la invención del ferrocarril) abarató los desplazamientos. Al aumentar significativamente la demanda de viajes aumentaron también las expectativas de beneficio de las empresas de acogida (empezando por las de alojamiento y refección y siguiendo con las demás). La oferta de estos servicios en los lugares seleccionados por la demanda aumentó, mejoró y finalmente se abarató también, expandiendo aún más el ya creciente flujo de viajeros por todos los motivos posibles, pero sobre todo por los ociosos, aparentemente autónomos (no obligados o de lujo).

Ya bien consolidada la interpretación popular como fenómeno social provocado por la masivamente coincidencia en lugares seleccionados de los viajeros a los que se llamó turistas¹, los estudiosos la hicieron suya sin criticarla, incluida la denominación². Sobre ella llevaron a cabo sus investigaciones tanto los teóricos primero

como los practicistas después.

Las clases urbanas enriquecidas imitaron el consumo ostentoso de los nobles, del que el gasto en viajes formaba parte sustancial. La economía de los primeros lugares seleccionados por los nuevos viajeros experimentó un proceso de desarrollo sostenido, en principio, por el mero hecho, hasta entonces no debidamente valorado, de tener hermosos paisajes (el caso de los pueblos alpinos y del litoral báltico) o con monumentos y ruinas singulares del pasado (Italia, Grecia y el Mediterráneo en general)

Un escritor tan atento a su tiempo como Henry Marie Beyle (Stendhal) se percató de la nueva realidad ya en la primera mitad del siglo XIX, cuando todavía no se habían generalizado los servicios de transporte por ferrocarril, aún en sus balbucesos. En *Le rouge et le noir* (1831) podemos leer esta expresiva frase :

Rentar es la razón suprema que lo decide todo en esta pequeña ciudad (se refiere a Verrières) que os parece tan bonita. El forastero que llega, seducido por la belleza de los frescos y profundos valles que la rodean, se figura en un principio que sus habitantes son sensibles a lo bello; no hacen más que hablar de la belleza de su país; no puede negarse que hacen un gran caso a ella; pero porque atrae a los forasteros cuyo dinero enriquece a los fondistas, cosa que, gracias al mecanismo del impuesto, produce renta a la ciudad.

En *Memoires d'un touriste* (1838) leemos esta otra, igualmente expresiva:

Beaucaire³ es una ciudad pequeña y muy fea; dicen que no hay nada tan triste fuera del tiempo de la feria. Se alquilan las casa, los patios, las barracas de un año a otro, y el alto precio de los alquileres basta a los de Beaucaire para vivir todo el año.

Stendhal se adelantó en más de un siglo a la teoría de la *renta turística* de Michele Troisi (1940), profesor de la Universidad de Bari. Troisi formuló así su teoría:

En la medida en que origina una compleja demanda de bienes y servicios (el turismo) es un acto de consumo para el forastero; constituye, por otro lado, una forma de producción para el país que es la meta del viaje por cuanto da vida a una oferta, igualmente compleja, de bienes y servicios.

Entre las fechas de publicación de las obras de Stendhal, un escritor, y las de Troisi, un profesor universitario, media un siglo. Mientras Stendhal observa el turismo desde la perspectiva de lo local, Troisi, como economista, lo hace desde el punto de vista nacional. Ambos se percataron de lo mismo, de que los lugares que reciben un flujo significativo de visitantes obtienen beneficios empresariales (privados) y comunales (públicos).

El turismo, concebido popularmente como fenómeno social, pasó a ser tenido por estudiosos, gobernantes y empresarios también como dinamizador de economías locales. Dos condiciones tenía que cumplir la localidad para que fuera la meta de un número significativo de viajeros: que dispusiera de ciertos "recursos" imprescindibles (paisaje, clima, monumentos, todos ellos singulares) y consiguiera atender la demanda que los viajeros hacen de bienes y servicios privados y públicos de un modo rentable. En definitiva, el turismo, además de como fenómeno social, empezó a verse también como actividad económica.

¿Pero es el turismo, además de un fenómeno social, una actividad económica? Y si lo es, en efecto, ¿de qué tipo es?

Los economistas llaman actividad económica a la que tiene por finalidad satisfacer necesidades humanas asignando recursos escasos susceptibles de usos alternativos.

Distinguen dos grandes tipos de actividades económicas:

- las productivas, intermedias o indirectas (extractivas, transformadoras, distribuidoras, es decir, generadoras de utilidades)
- y

- las consuntivas o finalistas (destructoras de utilidades, en unos casos, y usuarias, en otros)

Las primeras procesan recursos no aptos para satisfacer directamente necesidades y las transforman en bienes o servicios que sí lo son añadiéndoles valor, es decir, trabajo. Las segundas asignan los bienes y servicios obtenidos por las primeras a la directa satisfacción de necesidades. Las primeras las realizan los productores. Las segundas, los consumidores. En economías poco avanzadas, el consumidor es también un productor (autoprodutor). En economías avanzadas, las dos funciones quedan separadas al aparecer el alteroprodutor, el que produce para los demás, en virtud del principio de la división del trabajo.

¿A que tipo pertenece el turismo?

Stendhal y Troisi se percataron de que los gastos de los viajeros en bienes y servicios en los lugares visitados generan beneficios en dichos lugares si sus habitantes les ofrecen lo que necesitan. La formulación de Troisi es de una claridad meridiana. Según él, el turismo es:

una forma de producción para el país que es la meta del viaje por cuanto da vida a una oferta (...) compleja de bienes y servicios.

Aquí radica la esencia de la concepción del turismo como actividad productiva. Pero el turismo no es una actividad productiva, sino un heterogéneo y complejo grupo de actividades productivas. Esta peculiar consideración económica del turismo es la consecuencia ineluctable de su consideración primaria como actividad consuntiva o fenómeno social, la concepción que lleva a verlo ante todo como un masivo (social) conjunto de actos de consumo realizados por los forasteros. Esta realidad ha quedado, si no olvidada, sí está desactivada a efectos analíticos. Y digo aparentemente porque es imposible obviarla porque es inseparable del enfoque conceptual de partida, el que ordena la realidad estudiada y delimita el campo de la investigación a través de la secuencia que refleja la frase de Troisi.

Es inevitable por ello que, mientras se mantenga activo dicho enfoque, el turismo se investigue sistemática y permanentemente desde el punto de vista del consumidor foráneo que demanda una multitud amorfa de bienes y servicios producidos en el lugar en el que se encuentra pasajeramente. Este enfoque lo aplicaron sistemáticamente los estudiosos de la tendencia teoricista y lo siguen aplicando implícitamente, a veces ignorándolo, los estudiosos que siguen la tendencia practicista hoy hegemónica.

El economista que se acerca a la literatura del turismo antes de conocerla en profundidad se percata inmediatamente de que su contenido es el resultado de la aplicación de un doble enfoque conjunto e inextricable:

- de demanda
- localizada

El uso de la segunda dimensión del enfoque es el responsable de que, a pesar de la presencia de la primera, quede fuera de la investigación el consumo que realizan los turistas de bienes y servicios:

- producidos en el lugar de residencia permanente y, eventualmente, en otros lugares visitados
- importados en el lugar seleccionado

Si solo se practicara un enfoque de demanda, el análisis caería en incoherencia. Pero, de hecho, la investigación se aplica al

- conjunto de actividades consuntivas realizadas por los forasteros en un lugar visitado.
- conjunto correlativo con el anterior de actividades productivas realizadas por administraciones públicas y empresarios privados en dicho lugar

El segundo conjunto se identifica en función del primer conjunto. Lo consuntivo determina lo productivo. El análisis parte de la demanda para llegar a la oferta. El enfoque de demanda es vinculante, incluso aunque el investigador no lo sepa o quiera desprenderse de él.

Conspicuos turisperitos niegan que la investigación convencional del turismo se haga con enfoque de demanda⁴. Vengo sosteniendo esta afirmación desde que en 1988 publiqué en el número de noviembre de Información Comercial Española el artículo "*Economía de la producción turística. Hacia un enfoque alternativo*"⁵. Cada nueva reflexión me confirma en aquel primer diagnóstico. Hoy lo modifico para añadir que se trata de un enfoque doble y conjunto de demanda localizada.

He llegado al convencimiento de que si el turismo es para muchos todavía una inquietante cuestión o una noción tan compleja como la del color del viento es porque, aunque existe un comprensible interés por estudiarlo como actividad económica no se hace abstracción de su consideración como fenómeno social. Su estudio como fenómeno social debería llevar a investigar las pautas de comportamiento del colectivo de turistas y sus relaciones de todo tipo (afectivas, culturales, lúdicas, etc) con el colectivo de residentes en el lugar seleccionado. Nada se opone a que, entre tales pautas y tales relaciones se estudien las consuntivas y las comerciales. Lo que sorprende es que sólo se estudien éstas y las actividades productivas que generan, lo que lleva a creer que, al hacerlo, se realiza una investigación económica.

Algunos observadores acusan a las investigaciones que se hacen del turismo de economicistas. Pueden parecer económicas porque se estudia el gasto de los viajeros y las producciones que genera, pero en el fondo se hace una investigación de carácter sociológico que sólo tiene en cuenta las pautas de gasto y las relaciones comerciales, con manifiesto olvido de las demás.

Es harto sintomático que los primeros investigadores del turismo sostuvieran que el fenómeno del turismo ha de ser estudiado desde la sociología sin olvidar, decían, la economía, pero es evidente que se referían a lo que acabo de apuntar. Hunziker y Krapf (1942) fundieron las investigaciones del elemento subjetivo (el consumo de los turistas) con las investigaciones del elemento objetivo (la producción de bienes y servicios). Al resultado le llamaron doctrina

general del turismo, la disciplina que ellos fundaron y que ubicaron entre la economía y la sociología, aunque tan escorada a la última que terminaron por admitir que en realidad es una parte de la sociología de la cultura, lo que constituye un reconocimiento de la oculta pero activa presencia del enfoque de demanda, del que nunca hablaron, y de la incentivación de los primeros turistas, que caía en el ámbito del legado cultural de la humanidad (pinacotecas, iglesias, monumentos, fiestas y costumbres exóticas, ruinas célebres).

Entre los elementos subjetivo y objetivo, los fundadores de la doctrina general del turismo resaltaron, muy significativamente, la para ellos extremada importancia del elemento subjetivo hasta el punto ponerla, explícitamente, en el centro de atención de la nueva disciplina con esta expresiva frase "in mittel der Man" (en el centro, el hombre⁶). Incluso llamaron a las que hoy tenemos por empresas turísticas "industrias que están del lado del hombre", la cuales tienen un solo denominador común, la de ser, como sabemos, industrias de bienes y servicios para el consumidor final.

Kurt Krapf consiguió una cátedra en la Universidad de Berna con Der Touristische Konsum. Eine Beitrag zur Lehre von der Konsumation (Editions Gurten, Berna, 1953), traducido al francés por René Baretje, conspicuo experto y profesor del Centre de Hauts Etudes Touristiques de la Universidad de Aix-en-Provence, como La Consomation Touristique. Une Contribution a la Théorie de la Consomation (cito por la traducción)

En el prólogo a la obra citada, Walter Hunziker, a la sazón ya profesor de la Universidad de Berna, arranca con esta significativa frase, crucial a efectos de demostrar con qué enfoque proponen tanto él como Krapf que se estudie el turismo:

Dos razones nos incitan a estudiar las relaciones entre el turismo y el consumo. La primera radica en el fenómeno y en la esencia misma del turismo, el cual induce cotidianamente a los hombres a gastar dinero, a enajenar una fracción de sus

ingresos, es decir, precisamente, a consumir. Para hacer frente a los gastos en viajes de vacaciones, que es lo que constituye el hecho económico del turismo, se cuenta con el presupuesto de los turistas⁷, al contrario de lo que acontece con los viajes de negocio, para los que no se prevé ninguna partida⁸ (presupuestaria). Los interesados - llamémosles turistas, por simplificar - son "consumidores últimos" de bienes y servicios ofrecidos por la industria del turismo, representada por ejemplo por la hotelería y los remotes (sic). El producto ofrecido no es pues utilizado por los compradores con vistas a su reutilización o transformación sino que desaparece tan pronto como es consumido. Sus gastos son el precio de la regeneración física o psíquica, del aumento del potencial del turista. El turismo está en consecuencia netamente orientado hacia el consumo y, con relación a éste, se presenta como parte de un conjunto más amplio¹⁰.

Es este conjunto el que nos permite entrever la segunda razón por la que debemos relacionar turismo y consumo. En la teoría, el consumo de bienes ha sido hasta hace muy poco el pariente pobre (de la teoría económica); el capítulo clásico dedicado a esta cuestión por los manuales no superaba lo que F. V. Gottl decía de la enseñanza tradicional, a saber, que es "un dogma oculto de la economía política". Ha sido necesario esperar a nuestro tiempo para encontrar ensayos sistemáticos que van más allá de la investigación de la estructura cuantitativa del consumo y de la formulación de cuentas de presupuestos familiares que consideran al consumo como contrapunto de la producción. El impulso fue dado, de una parte, por la sociología y, por otra, por la preocupación más práctica de los estudios del consumo en tanto que medios de investigación al servicio del control de mercado por las empresas. Lo característico de estas corrientes consiste en presentar el consumo como una categoría autónoma del

pensamiento económico y no como un simple anexo a los procesos de producción y distribución.

Pido disculpas por esta extensa y prolija cita, pero es obligada para ofrecer el argumento incuestionable que demuestra lo que algunos todavía cuestionan, que el estudio económico del turismo parte del gasto del consumidor, un enfoque que viene obligado, como digo, por su consideración básica como fenómeno social. Se ha configurado así una teoría económica del turismo "sui generis", efectivamente diferente a la que se aplica a cualquier actividad productiva objetivamente identificada a efectos analíticos. Sus elementos distintivos son los siguientes:

1. Un enfoque de demanda (la investigación se inicia con el estudio del gasto como comportamiento económico del turista consumidor).
2. Consideración del turista consumidor como el viajero que se identifica (define) por una pléyade de notas diferenciales de distinto signo y naturaleza entre las que destacan las que se tienen por *económicas* (motivaciones, renta gastada, lugar donde se devenga la renta, etc) pero sin resultados concluyentes a la hora de distinguir al turista del no-turista. La diferenciación entre ambos viajeros forma parte de la historia del pensamiento turístico de un modo abierto (hasta el inicio de la década de los setenta, con la adopción de una noción estricta) o encubierto (a partir de los setenta, con la adopción de una noción más amplia aunque en el fondo todavía bastante restringida).
3. La identificación de los productores turísticos localizados en el lugar objeto de visita se efectúa en función de un consumidor no bien identificado ni con respecto a otros viajeros ni a los residentes en el lugar seleccionado¹¹.
4. Se identifica la producción no como una única actividad productiva sino como un heterogéneo y complejo conjunto de actividades, identificación que adolece de

mayor grado de imprecisión aun que la del consumidor.

5. Cualquiera que sean los elementos que formen el conjunto de actividades productivas, la economía solo lo puede estudiar como lo que es, una magnitud agregada expresada en valor monetario.
6. El conjunto de actividades productivas supuestamente identificado es, por ello y cualquiera que sea su composición, una parte del PIB.
7. *Ergo*: la llamada *oferta turística* coincide cualitativamente con la oferta no-turística y no está identificada con la precisión que exige la aplicación del análisis económico.
8. La anomalía, muy seria, se combate con un consenso implícito entre expertos (funcionarios, empresarios, investigadores, turisperitos de toda clase y condición), un acuerdo no formulado para poder seleccionar el conjunto de actividades productivas que define la oferta turística, no objetivamente identificable.
9. Pero, a pesar de ello, la anomalía no queda obviada ya que la llamada oferta turística consensuada coincide total o parcialmente con la no-turística.
10. La persistente anomalía se achaca a que el fenómeno del turismo es tan complejo que ninguna ciencia social tiene, al parecer, capacidad suficiente para estudiarlo de un modo satisfactorio y conclusivo.

La sombra de esta grave anomalía planea sobre los investigadores del turismo. La inmensa mayoría, guarecida bajo el paraguas protector del pragmatismo convencional que hoy dicta la postura ortodoxa en esta materia, como antaño el teorismo, la ignora sin sobresaltos y se escuda en la supuesta complejidad y diferencia del hecho turístico.

Algunos investigadores traslucen cierta incomo-

dad científica en sus trabajos. Muy pocos trabajan para intentar superarla contra viento y marea¹².

De lo que se trata no es, como pudiera parecer a algunos, de hacer un análisis económico del turismo formalmente intachable, que también, sino de disponer de una herramienta capaz de facilitar un diagnóstico certero que oriente hacia la mejor estrategia inversora. Si bien es cierto que las actividades productivas responden a la satisfacción de las necesidades de los consumidores, una vez reconocido esto, según Marshall, el economista tiene que situarse en la perspectiva de las actividades productivas para realizar su investigación. Marshall refrenda lo que es evidente desde la lógica e incluso desde el sentido común: antes de que un bien o servicio sea consumido ha de ser producido. La necesidad del agente consumidor precede a la respuesta del agente productor, pero, tanto el analista como el inversor, se centran en la actividad del segundo para estudiar y ejecutar la respuesta viable y rentable que dará al primero. Por no tener claro este razonamiento, son pléyade los estudiosos del turismo, economistas o no, que sostienen sin pestañear que el turismo se consume a la vez que se produce. Y añaden, por si no estuviera suficientemente clara esta sincronía imposible, que sin la participación del consumidor en el proceso productor no hay turismo

El enfoque usado en economía es el de oferta. Alfred Marshall lo dejó muy claro a fines del siglo XIX en Principios de economía, cuestionando así los planteamientos de carácter sociológico que defendieron Hunziker y Krapf para el turismo:

No es cierto que la teoría del consumo sea la base científica de la economía, pues mucho de lo que es de interés primordial en la teoría de las necesidades pertenece a la de los esfuerzos y actividades. Ambas teorías se complementan mutuamente; la una es incompleta sin la otra; pero si una de ellas puede pretender ser intérprete de la historia del hombre, ya sea desde el punto de vista económico o desde cualquier otro, esta teoría es, indudablemente, la de las actividades y no la de las necesidades.

De acuerdo con la investigación que vengo desarrollando desde hace tres quinquenios en el Instituto de Economía y Geografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid, España, si no se aplica el enfoque convencional en las investigaciones del turismo es, precisamente, porque

- su concepción sociológica implícita conduce a estudiar básicamente las características de los consumidores, los viajeros llamados turistas, pretendidamente diferentes de los no-turistas

- el conjunto de actividades productivas seleccionado por consenso implícito es tratado como una *single cohesive industry*

- las actividades productivas del sector turístico son algunas actividades de servicio: al principio, básicamente las de alojamiento y refección, y, con menos énfasis, los transportistas y los agentes de viajes. Desde hace algunos años, los investigadores dedican cada vez más atención a los llamados recursos naturales, culturales, recreativos, deportivos y religiosos, en línea con la adopción de una noción más amplia que la de antaño y del interés cada vez mayor por esta materia de geógrafos, antropólogos y biólogos.

En definitiva, no tiene nada de extraño que con estos mimbres se haya consolidado un rara disciplina, pretendidamente científica, un híbrido socioeconómico de difícil homologación, enmascarado por la reciente moda de la interdisciplinariedad.

3. LA SUPUESTA COMPLEJIDAD DEL TURISMO Y LA MISIÓN DE LOS INVESTIGADORES

Cualquier parcela de la realidad es un constructo teórico cuyas formulaciones deben presentar coherencia interna entre premisas y postulados por un lado y metodología y conclusiones por otro.

El turismo no es una excepción.

Si la realidad construida cae en el seno de la sociología, el investigador no debe intentar ana-

lizarla como si perteneciera también a la economía. Si lo hace, se encontrará con dificultades provocadas por la incompatibilidad entre las premisas y los métodos.

Es lo que acontece en la investigación económica del turismo, que siendo una realidad construida desde la sociología se insiste en estudiarla con el análisis económico sin cambiar su concepción sociológica.

Puede que la economía sea una rama de la sociología, pero no cabe duda de que su objeto de estudio son las actividades productivas que dan respuesta a las actividades consuntivas.

Cualquier parcela de la realidad es compleja, diferente a las demás (por principio) y más o menos resistente al conocimiento.

Un ejemplo especialmente ilustrativo de lo que se viene haciendo al investigar el turismo lo ofrecen los dos trabajos citados de los profesores Monfort y Uriel. Podía haber utilizado como ilustración cualquier trabajo entre los que tan abundantemente se publican en cualquier país y en cualquier idioma y producidos por cualquier centro de investigación. Todos sirven porque todos se basan, implícita o explícitamente, en el enfoque de demanda que impide llevar a cabo la investigación como si el turismo fuera una única actividad productiva. Si he elegido estos trabajos es porque uno de ellos, "*El sector turístico en España*", fue presentado por Belén Cebrián, joven periodista dedicada a temas relacionados con la economía y el turismo, con esta expresiva frase publicitaria:

El turismo ha traído muchas divisas a España, pero se ha estudiado y analizado poco desde el punto de vista económico. Esta obra, elaborada por expertos del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, intenta reforzar la disciplina del turismo desde una perspectiva económica (ver el suplemento Negocios de El País de 23 de diciembre de 2001)

El lector comprenderá que una obra presentada con estas palabras tenía que suscitar mi interés, intensificado en este caso porque me consta

que el profesor V. M. Monfort conoce lo que sostengo en esta materia desde hace años.

Solicitada la obra al editor, la CAM tuvo la gentileza de facilitármela sin coste alguno. Consultada, compruebo que se ajusta al estudio económico del turismo según el modelo convencional. Dicho de otro modo. En ella se estudia el turismo como un amorfo conjunto de actividades que de turismo solo tienen el nombre que se ha convenido en darle. Es el estudio convencional de un fenómeno sociológico entendido como actividades productivas delimitadas desde el consumidor. Los mismos autores lo reconocen paladinamente con esta frase meridiana:

...al turismo se le puede considerar como fenómeno social, como actividad económica o como causa de impactos sobre el medio físico y social (p. 35 de la obra citada)¹³.

Lo reconocen y lo aceptan como una especie de camisa de fuerza, pero ni lo subsanan ni parecen percatarse de que es algo subsanable.

Para ellos "el sector turístico es de una gran complejidad". Punto. No hay obra dedicada al turismo que no lo repita como premisa, un lugar común más entre los muchos con los que está empedrada la bibliografía del turismo.

Aun así hemos de agradecer a los profesores Uriel y Monfort la identificación de las causas que, según ellos, explican la supuesta complejidad del sector. Son muchas, quizás demasiadas, pero las enumero textualmente en apretado resumen:

- la ambigüedad en la delimitación del área de análisis
- las múltiples y complejas interrelaciones existentes entre los elementos constitutivos del hecho turístico
- la heterogeneidad de los subsectores o actividades
- no es fácil definir una cadena o sistema de elaboración del producto turístico
- se trata de actividades de naturaleza dispar que requieren estrategias y diseños organizati-

vos heterogéneos

- se identifican actividades que precisan grandes inversiones, y por lo tanto requieren una visión a largo plazo
- (incluye) actividades de carácter puntual diseñadas para aprovechar oportunidades coyunturales
- existencia de multitud de nuevos negocios (asociados a la oferta complementaria, a la asesoría o a la implantación de nuevas tecnologías) que potencialmente pueden incorporarse al sector
- no es frecuente encontrar mercados donde el producto se encuentre alejado del consumidor¹⁴. En el sector turístico es el cliente quien habitualmente se desplaza hasta el punto de consumo del producto (por lo que) la función del transporte no es la de acercar el producto sino al cliente¹⁵.
- elevada dependencia de los recursos naturales en los que se apoya la oferta turística de cada espacio (contexto geográfico o localizado¹⁶)
- fuerte presencia de las instituciones públicas (...) por ejemplo, con la legislación medioambiental
- fuerte dependencia (...) al contexto social y político donde se desarrolla

En total nada menos que doce causas, ninguna de las cuales es, en mi opinión, la que realmente desencadena el problema.

Los autores concluyen afirmando que *"la complejidad del sector turístico sugiere un mayor esfuerzo de concreción y definición del hecho económico y cultural del turismo"*.

Pero no lo hacen, a pesar de que realizar ese esfuerzo es el objetivo de la investigación. En ningún momento se realiza a lo largo de ella el esfuerzo necesario para paliar el grave problema de la *ambigua delimitación del área de análisis*. Disponen de bibliografía que podía haberles puesto en la pista para encontrar solución al problema. Pero, no. Lo extraño es que se percaten del problema, y no hagan nada por resolverlo. Se comporten como si el problema fuera irresoluble.

Los autores insisten en el artículo posterior al libro en la gran complejidad del sector público,

que achacan a las razones que aducen en el libro, pero, curiosamente, sin remitirse a él, ni siquiera lo citan.

El turismo, dicen en el artículo, *"se distingue (sobrentiendo que de otros sectores económicos) por la dificultad de delimitar las ramas que le dan cuerpo, como consecuencia del carácter mixto de la oferta turística¹⁷ y de la práctica imposibilidad de cuantificar algunos elementos que también forman parte de la misma (sobrentiendo que alude a la "oferta turística"); bien sea el paisaje, la cultura o el medio ambiente, que impiden (sic) que las actividades económicas de índole turística (sic) constituyan una industria propiamente dicha"*¹⁸.

Como se ve, tanto el libro como el artículo de los profesores Uriel y Monfort caen de lleno en el tratamiento convencional del turismo, un tratamiento que se caracteriza por una aplicación superficial y aparente de la terminología económica al estudio de una materia cuyo implícito enfoque de demanda impide al economista identificar con la debida precisión la oferta, y, en consecuencia, la aplicación del análisis microeconómico¹⁹.

4. ESPAÑA, TURISMO Y DIFERENCIA

La publicación de *"El turismo 'is different', no España"* obedece a razones de oportunidad (la celebración en Madrid de FITUR) y espacio. El aserto del título me va a servir para cerrar estas breves reflexiones teóricas. Según los autores, el eslogan que los gobernantes españoles del franquismo utilizaron en los años sesenta para promocionar el turismo no reflejaba la realidad porque *"lamentablemente las diferencias de España (...) radicaban en la configuración política...."*. Al parecer, solo lo político marcaba, en su opinión, las diferencias entre España y los países europeos democráticos e industrializados de su entorno en los años sesenta.

Conjugando la frase que acabo de entrecomillar con el título del artículo, se desprende que los autores sostienen que no hubo otras diferencias además de las políticas.

No voy a aportar datos para demostrar que había otras diferencias. Basta recordar que España era entonces, todavía, un país fundamentalmente agrario, que estaba menos urbanizado que los de su entorno excepto Portugal, que tenía una densidad de población más baja que la media europea, que sus carreteras y sus vías férreas eran peores que las de otros países europeos, que su gastronomía era variada pero recia para los gustos de aquellos años y que ofrecía unos servicios de alojamiento de inveterada mala calidad. Como resumen de diferencias, un economista destacaría que España presentaba entonces un diferencial de precios tan grande con respecto a los países industrializados, que solo esto le bastaría para percatarse de que era diferente a muchos países de su entorno. Además del clima, otras diferencias presentaba España, pero creo que basta recordar que todavía quedaban por el mundo restos de aquella imagen finisecular de España como país exótico, romántico y medio africano que a tantos extranjeros ilustrados interesó y apasionó y a tantos otros disgustó.

Es cierto que quienes diseñaron y aplicaron la política de fomento de visitas de extranjeros a España desde aquel Ministerio de Información y Turismo que regentaba Manuel Fraga servían a un gobierno no democrático²⁰. Pero es también incontestable que aquellos gobernantes supieron servirse de esa conocida imagen y de otras muchas "diferencias", no todas positivas, para reflejarlas en el eslogan. Un eslogan que, aunque parafraseado y ridiculizado hasta la saciedad por quienes luchamos por la democracia, se comportó eficazmente en la tarea de conseguir los objetivos de lo que se creía que era una política económica del sector turístico y no fue otra cosa que un convencional paquete de medidas para el fomento de las inversiones privadas en hoteles, de inversiones públicas en mejoras de los transportes, entonces básicamente por carretera, y del lanzamiento de la marca "España" con ayuda del moderno marketing aplicado a destinos turísticos, una estrategia que, a pesar de los años pasados, cerca de treinta, sigue siendo básicamente la misma con ciertos retoques que están aplicando los gobiernos democráticos en la medida en que se sigue haciendo prácticamente el mismo tipo de análisis

que entonces.

Por lo visto, España no habría sido diferente de los países de su entorno en los años sesenta, según los profesores Monfort y Uriel. Lo único que, en su opinión es y sigue siendo "diferente" es el turismo como sector económico.

Como ya hemos expuesto, si el llamado sector turístico es diferente de los demás, la supuesta diferencia es la consecuencia de un constructo teórico específico que lleva a conceptualizarlo como diferente, pero no entonces, sino ayer y hoy y mientras no se cambie el constructo disponible. Según ellos, *"el turismo se distingue por la dificultad de delimitar las ramas que le dan cuerpo, como consecuencia del carácter mixto de la oferta turística..."*. Dicho de otro modo: si "el sector turístico es de una gran complejidad", como viene sosteniendo insistentemente la ortodoxia heredera de la vetusta pero todavía vigente Doctrina General del Turismo, hoy convenientemente reforzada y agiornada por el Marketing Turístico, ello es, según los autores, *"debido a la ambigüedad en la acotación del área del análisis"* ¿A qué se debe, a la ambigüedad, a un capricho de los dioses, a una realidad incontrovertible, a una determinada conceptualización inoportuna?

Porque en una cosa coincidimos los autores y yo. En que la supuesta complejidad del turismo no es intrínseca a la materia sino a su acotación. Entonces, es singular, chocante y llamativo que los autores barrunten la causa y no se pongan inmediatamente a trabajar para centrar el diagnóstico y, en consecuencia, tratar de superarla ¿Para qué sirve entonces la investigación?

Si los autores del libro y del artículo, en lugar de hablar de ambigüedad, hubieran destacado el enfoque desde el que se estudia lo que llaman el hecho turístico²¹ se habrían dado cuenta como economistas que no es posible aplicar el análisis económico a una realidad concebida como fenómeno social. La realidad que estudia la disciplina ortodoxa del turismo es un hecho sociológico, un hecho de consumo, no una concreta y específica actividad productiva, es decir, no una realidad económica.

Es por esta sencilla, llana y elemental razón por la que la realidad del turismo se tiene por compleja, difícil y diferente, pero solo, que quede claro, si insistimos en interpretarla de acuerdo con un enfoque de demanda o sociológico y, al mismo tiempo, la estudiamos como actividad productiva. Si lo vemos en el seno de la sociología, el turismo no es un corpus científico singular y diferente. Tendría, eso sí, que estudiar las pautas de comportamiento del colectivo formado por los turistas y las relaciones entre este colectivo y el formado por los residentes, que es justo lo que ni siquiera los sociólogos estudian cuando investigan el turismo.

Para identificar la oferta turística sin ambigüedades tenemos que rebasar la vieja Doctrina General del Turismo y aplicar el enfoque de oferta que la economía usa cuando investiga cualquier actividad productiva.

El turismo dejará entonces de ser diferente. Su investigación se hará aplicando el análisis microeconómico.

Como colofón, el turismo, considerado como producto y como actividad productiva diferente de cualquier otro producto y actividad económica, podrá aparecer, por fin, en las clasificaciones de actividades económicas y de bienes y servicios (en las que no figura, ni siquiera en la llamada Clasificación Internacional Uniforme de Actividades Turísticas que la OMT propuso en la

Conferencia de Ottawa de 1991, un conjunto de 177 actividades de las que 22 son turísticas de modo completo o total y el resto solo parcialmente). El turismo podrá figurar también con entidad propia en las tablas input - output. Nadie entonces construirá tablas "input - output turísticas" que, además, no lo son, ni tendría sentido que lo fueran porque, en el mejor de los casos, serían lo mismo que las no turísticas. Tampoco tendrán sentido las tablas "satélite" del turismo que actualmente elabora el INE. Nadie construye este tipo de tablas, por ejemplo, para el sector de la industria del automóvil, perfectamente definido como actividad y como producto, basado, como cualquier otro en las relaciones interindustriales. Tampoco se afirmará, como se afirma hoy una y otra vez, que la industria del turismo es la primera industria de España y una de las primeras del mundo²². Será entonces cuando podremos decir que, como España hoy, tampoco el turismo "is different".

5. NOTAS

1. He enviado a los investigadores del IVIE citados un resumen de este trabajo. De momento no he recibido respuesta.
2. El escaso espacio disponible me impide ofrecer al lector un resumen de la que llamo economía de la producción turística, construida con enfoque de oferta.

6. BIBLIOGRAFÍA

- DURKHEIM, É. (1895): **Las reglas del método sociológico**, Folio, Villatuerta, Navarra, 1999.
- FURIÓ BLASCO, E: "El turismo como producto turístico. Consideraciones críticas sobre el turismo como plan de desplazamiento", *Papers de Turisme*, nº 18, pp. 33 - 44.
- HUNZIKER, W. y KRAPF, K. (1942): **Gründriss der Allgemeinen Fremdenverkehrslehre**, Polygraphischer Verlag, Zurich.
- KRAPF, K.:
 - (1949): "Quelques précisions sur la notion de tourisme", en *Revue de Tourisme*, órgano de la AIEST, Berna, abril / junio, nº 2. pp. 41-44.
 - (1953): "La consommation touristique: Une contribution á la Theorie de la consommation". Traducción de René Baretje en 1964.
- MARSHALL, A. (1963): **Principios de economía**, Aguilar, Madrid.
- MONFORT, V. M. Y URIEL, E. (2002) : "El turismo 'is different', no España" Suplemento Negocios, El País, 27 de enero.
- MUÑOZ DE ESCALONA, F.:
 - (1988): "La economía de la producción turística. Hacia un enfoque alternativo". *Información Comercial Española*. Noviembre.
 - (1992): **Crítica de la economía turística. Enfoque de oferta versus enfoque de demanda**, Universidad Complutense, Madrid, Edición facsímil, Colección Tesis Doctorales. También en CD.
- (1996): "El análisis económico y el turismo", *Estudios Turísticos*, nº 130, pp. 51 - 69.
- (2002): **Autopsia del turismo**. En redacción avanzada
- OSSIPOW, P. (1951): "Contribution a la notion de tourisme", *Revue de Tourisme*, órgano de la AIEST, Berna, Abril / Junio nº 2 pp. 71 a 73.
- SMITH, S. L. J. (1987): "Regional Analysis of Tourism Research", Vol. 15, nº 2, pp. 254 a 273.
- STRADNER, J.:
 - (1884): "Der Fremdenverkehr. Eine Volkswirtschaftliche Studie", Primeras Jornadas del Turismo Alpino, Graz.
 - (1905): **Fremdenverkehr**. Reproducido en HOFMEISTER y STEINECKER (1984): *Geographie des Freizeit und Fremdenverkehr*, Darmstad.
- TROISI, M. (1940): "La rendita turistica. *Annali della Facolta di Economia e Commercio*", Vol. III. Bari, pp. 1-134.
- URIEL, E., MONFORT V. M. ; FERRI, J. Y F. DE GUEVARA, J. (2001): **El sector turístico en España**, Caja de Ahorros del Mediterráneo.
- VON SHULLERN ZU SCRATTENHOFEN, H (1911): "Fremdenverkehr und Volkswirtschaft. *Jahrbuch für Nationalöconomie und Statistike*", Vol III, f. 42. 4. Jena, pp. 433-491.

Para contactar:
mescalona@ieg.csic.es

1. Las clases ociosas inglesas, que hablaban en francés como signo de distinción, tomaron de este idioma la voz *tour* para referirse a un paseo o viaje circular de mayor o menor duración. Derivado de *tour*, *turista* fue, en un principio, quien da un paseo, es decir, hace un viaje circular, pero los hablantes terminaron aplicando el término, preferentemente, a los nuevos viajeros, los enriquecidos imitadores del estilo de vida de la nobleza, los miembros de las familias burguesas.

2. Émile Durkheim (1894) ya advirtió que "si existe una ciencia de las sociedades, es preciso tener en cuenta que no consiste en una simple paráfrasis de los prejuicios tradicionales, sino que nos hace ver las cosas de forma distinta a como las ve el vulgo, porque el objeto de toda ciencia es hacer descubrimientos, y todo descubrimiento desconcierta, más o menos, a las opiniones admitidas". Hunziker y Krapf (1942) no tuvieron en cuenta este advertencia. Antes al contrario: justificaron su concepción del turismo en la constatación de que coincide con la noción del vulgo.

3. Beaucaire es la capital del cantón de su mismo nombre. Está en la orilla derecha del Ródano frente a Tarascón y a 21 km. de Nîmes. En 1217, Raimundo VI, conde de Tolosa, instituyó una feria, que se celebra entre el 22 y el 28 de julio. En el siglo XVI llegó a ser una de las más importantes de Europa. Algún año reunió la cifra de 300.000 visitantes, algunos de ellos procedentes de Asia y África. Poco a poco, con la mejora de las comunicaciones, esta feria fue perdiendo capacidad de atracción y hoy es sólo un pálido reflejo de lo que fue.

4. En 1994 envié a la revista norteamericana *Annals of Tourism Research*, editada en Menomonee, Wisconsin, por el prestigioso investigador Jafar Jafari, el trabajo "Toward a constructive criticism of the economic theory of tourism". Dicho trabajo tenía por objeto dar a conocer a la comunidad de expertos un avance de los resultados de mi investigación hasta ese momento con el propósito de abrir el debate. El artículo fue rechazado por los turisperitos designados por René Baretje. Entre las razones que se adujeron figuraba la de que no quedaba demostrado que el análisis económico que se hace convencionalmente del turismo responde al enfoque de demanda. Lo que acabamos de decir lo demuestra por simple y contundente evidencia.

5. El artículo fue publicado también poco después por la revista *Estudios Turísticos* (nº 101), entonces dirigida por Francisco Gadea Oltra, un estudioso del turismo que apreció en él propuestas dignas de debate. Dos conspicuos turisperitos de la OMT, cuyos nombres no olvido pero tampoco cito, no se limitaron a escamotear el debate cuando recibieron el manuscrito de este trabajo sino que excomulgaron al autor de la comunidad de expertos aplicando algún desconocido canon de ortodoxia investigadora.

6. La expresión refleja la influencia de la tradición positivista en la sociología iniciada por Comte en 1836 y continuada, entre otros, por Durkheim y Spencer, caracterizada por la consideración de los "hechos sociológicos" como cosas. Aún hoy, quienes estudian el turismo manejan un concepto filial, los "hechos turísticos", un consumo humano masivo de servicios placenteros realizado fuera del lugar de residencia de los consumidores. De este hecho parten para delimitar la producción.

7. Hunziker quiere decir que son gastos que corren por cuenta de la economía doméstica o familiar del consumidor de "viajes y vacaciones", es decir, de bienes y servicios turísticos. Quienes hacen estos viajes son consumidores finales. Ellos son los preceptores de sus beneficios y ellos son los que tienen que cubrir sus costes con sus ingresos personales o familiares.

8. Quiere decir Hunziker que los gastos que se realizan en "viajes de negocios" no los cubren quienes hacen los hacen sino la

empresa para la que se hacen. El consumidor no es el viajero sino la empresa. Por ello es la empresa la que cubre sus costes. Esta es la diferencia que los turisperitos vieron y siguen viendo entre los viajes turísticos y los viajes no - turísticos, una diferencia financiera a la que confieren naturaleza económica. El traductor al francés no habla de "viajes de vacaciones" sino de "viajes y vacaciones". He usado la primera expresión por entender que solo así es simétrica con la de "viajes de negocios".

9. Como todos sabemos, el turismo se concibe dentro del sector terciario por ser entendido como conjunto de servicios. La frase de Krapf alude a que lo consumido por los turistas desaparece tan pronto como es consumido. Su afirmación sólo tiene sentido si se refiere solo a bienes con exclusión de los servicios. Ténganlo en cuenta los turisperitos que no se cansan de considerar el turismo sólo como servicios, justo los que Krapf ha olvidado aquí.

10. El conjunto más amplio al que se refiere Krapf no es otro que el sistema productivo del país visitado.

11. Prueba de lo que digo es que mientras para unos investigadores sólo hay que tener en cuenta a los vacacionistas, para otros hay que incluir también a los congresistas, a los peregrinos, a los que acuden a recibir terapia curativa de sus dolencias, a los que estudian idiomas fuera de su país, etc. No faltan investigadores que hablan de algo tan correoso como lo que llaman sin escrúpulo alguno "turismo inmobiliario" (para referirse a las actuaciones de algunos municipios del litoral orientadas a la creación de suelo urbano para la construcción de hoteles y segundas residencias) o "turistas residentes" (refiriéndose a los jubilados de un lugar que deciden mudarse a vivir a otro considerado "turístico"). La versatilidad del lenguaje, que permite llamar turístico a todo lo relacionado con los turistas, permite también llamar turista a quien reside en un lugar previamente calificado como turístico. El investigador no debería dejarse engañar por la polisemia y la ambigüedad congénitas del lenguaje usual.

12. Hace años mantuve un conato de debate con un joven profesor de la Universidad de Valencia, Elies Furió Blasco, hasta hoy el único estudioso del turismo que ha aceptado, en parte, debate que trato de provocar sin éxito entre los economistas que se interesan por el turismo. El prof. Furió publicó en el nº 18 de la revista *Papers de Turisme* un trabajo titulado "El turismo como producto turístico. Consideraciones críticas sobre la concepción del turismo como plan de desplazamiento". Contesté a su refutación en el trabajo publicado en el nº 130 de la revista *Estudios Turísticos* titulado "El análisis económico y el turismo". Furió contestó con un nuevo trabajo, "Análisis económico y turismo. El turismo como un bien menegeriano de primer orden", al que respondí con "Producción y consumición de turismo: ¿Diacronía o sincronía?" Ninguno de los dos trabajos citados fueron publicados. Fue así como abortó un debate que he intentado mantener alentando al Dr. Furió sin conseguirlo.

13. A continuación de la frase citada, añaden: Inicialmente, la atención de los estudiosos se centró en el turismo desde el lado de la demanda (...) El turismo era (sic) entendido como la actividad que realizaban los turistas. Para Smith (1987), en cambio, el turismo es el conjunto de iniciativas empresariales que suministran los bienes y servicios que consumen los turistas. Los autores dejan pasar la oportunidad de citar mi diagnóstico (1988) de el turismo se estudia con enfoque de demanda Citan, sí, a Smith (1987) para apoyar que el turismo es un conjunto de empresas. Pero Smith no concibe el turismo como conjunto de actividades en función del consumo de los turistas, como demostré ya en 1988, al margen de Smith, quien lo hizo por su incardinación como experto en la tendencia practicista.

14. Los autores recogen otro de los lugares comunes en los estu-

dios económicos del turismo. Celestí Alomar lo expuso no hace mucho en un artículo publicado en El País del 28 de enero de 2000: "Baleares hacia la nueva frontera del turismo". Según Alomar, el turismo es una actividad económica peculiar (otra forma de aludir a su supuesta diferencia de las demás), un producto que se adquiere en un sitio y se consume en otro, el destino. Alomar parece ignorar que son muchos, hoy la mayoría, los productos que se producen en un sitio y se consumen en otro. La supuesta característica no solo no diferencia al turismo sino que refuerza su semejanza con el resto de las actividades productivas. Alomar estuvo cerca de la resolución del enigma, pero, o no se dio cuenta o no quiso extraer las consecuencias de su análisis.

15. Alberto Sessa creyó que aportaba originalidad al tratamiento del turismo añadiendo su tratamiento como "actividad exportadora" (entre quienes lo hicieron figura el economista valenciano afincado en Madrid, Manuel de Torres Martínez, hace años fallecido, quien lo había hecho más de una década antes que el italiano). Según esta consideración, el turismo no exporta bienes sino hombres. Si Sessa hubiera profundizado en ella, tal vez habría abandonado el enfoque de demanda convencional. Ni lo hizo ni se atrevió a aceptar el debate sobre el cambio de enfoque que propongo. El profesor Monfort conoce a Sessa, conoce su pensamiento y no ignora el mío, al menos en sus grandes líneas. Pero se abstiene de reconocerlo.

16. El contexto geográfico al que aluden los autores es uno de los componentes más novedosos del moderno tratamiento que hoy aplican los investigadores del turismo. No cabe duda de que la dimensión territorial es relevante en el turismo, cualquiera que sea el enfoque que se utilice. Sin embargo, para quienes aplican el enfoque de demanda combinado con el localizado lo espacial o territorial termina adquiriendo una especial relevancia, sobre todo desde que los geógrafos participan de la Comunidad de Expertos. Si se aplicara el enfoque de oferta, la dimensión espacial del turismo tendría la misma importancia que tiene en cualquier actividad productiva de servicios.

17. La dificultad no reside en el carácter mixto de la oferta sino del enfoque de demanda que se practica el que explica el carácter mixto de la oferta.

18. Desde 1988 vengo sosteniendo que la oferta turística identificada con enfoque de demanda es de carácter multisectorial como consecuencia del enfoque de demanda. Los autores, como se ve, admiten el "carácter mixto de la oferta turística". Ya he enumerado a que factores lo atribuyen, entre los que no figura el enfoque de demanda. Normalmente, el conocimiento de la bibliografía es exigible a un equipo de investigadores. En este caso no se trata de desconocimiento sino, más precisamente, de una desconsideración bibliográfica, tal vez por tenerla por inmanejable debido a su iconoclasia. La frase citada parece apuntar, además, a una nueva causa, por si fueran pocas, no está contemplada en la relación anterior. Tómese nota: al parecer, la cultura, el paisaje y el medioambiente (ii) impiden que las actividades económicas de índole turística (i!) constituyan una industria propiamente dicha. Pues, si se está convencido de que no lo es, no tiene sentido aplicar el análisis económico en su investigación, pero es que, además, no es posible.

19. Otra cosa sucede con el macroeconómico, orientado a cuantificar los efectos que cualquier gasto genera en la economía como un todo. Puede estudiarse sin cambiar de enfoque el efecto del gasto de los turistas en el PIB, en el empleo y otras macromagnitudes. Así lo hacen los autores de los trabajos de referencia. Menos habitual es que los investigadores del turismo estudien los efectos sobre los precios. Nuestros autores, concretamente, no lo hacen. Tengo para mí que tal investigación sería muy interesante pero que tal vez se obvía para no arrojar sombra alguna sobre el prestigio del turismo.

20. Anotemos que el experto suizo tantas veces citado aquí, el prof. Kurt Krapf, fue asesor del gobierno español designado por el Banco Mundial en materia de política turística para el primer plan de desarrollo de 1964

21. Recuérdese que, según Hunziker, Krapf y Troisi, entre otros, el hecho turístico es un hecho de consumo.

22. La afirmación se hace a través de la comparación entre el conjunto de producciones que es el turismo (sectorización horizontal o de demanda) y las demás producciones tomadas aisladamente (sectorización vertical o de oferta). Se comparan dos cosas incomparables por heterogéneas.

3

Los Planes de Ordenación del Territorio como Principio Ordenador del Desarrollo Turístico

Asenet Sosa Espinosa

SOCIÓLOGA

Universidad Politécnica de Valencia

1. INTRODUCCIÓN

Cuanto mayor es la importancia del sector turístico para una economía, mayor es el grado de intervención pública y más numerosas las Administraciones Públicas involucradas. Así pues, el turismo internacional se nos presenta como un asunto político, puesto que los Estados tienen que estar implicados en relaciones internacionales, en el gasto de grandes cantidades de capital y en la planificación a gran escala (Cleverdon, R. 1979, pag. 51). Pero, ¿cómo se sustenta dicha intervención?

Bajo las premisas en las que se fundamenta el Estado de Bienestar, la intervención pública en la economía viene justificada por la existencia de fallos en el mercado. A estos fallos también se enfrenta la actividad turística, puesto que este sector no puede corregir o crear por sí mismo unas condiciones que normalmente son parte y lugar del conjunto de políticas sociales y económicas nacionales (Kadt, E. 1991, pag. 39).

La Organización Mundial del Turismo (1998), enumera una serie de fallos a los que hay que hacer referencia para entender el papel del Estado en el mercado turístico :

1. "Existencia de un mercado imperfectamente competitivo, con presencia de oligopolios y monopolios, que se ve controlado por poderosas empresas y donde el afectado directo es el consumidor. Por ello el papel del Estado es garantizar condiciones de competencia para una óptima asignación de recursos, evitando situaciones de control de la oferta y la demanda y aumentando la transparencia y la flexibilidad del mismo.

2. La actividad turística está estrechamente relacionada con bienes públicos. Las infraestructuras, la seguridad del visitante, las playas, los monumentos dependen del Estado. Estos bienes, de los que se pueden beneficiar todos los ciudadanos y donde no se puede dar la exclusión en su consumo, no se pueden dejar en manos del sector privado.

3. Las actividades económicas (del tipo que sean) producen efectos externos, que pueden ser beneficios (economías externas) o costes (deseconomías externas) para otros individuos o actividades. Las empresas privadas fijan sus cantidades óptimas de producción según sus costes privados, sin considerar los impactos que su actividad, por vía ajena al mercado, puede producir en la zona y en los demás sectores económicos, afectando a la población (costes sociales), y sin que ésta pueda decidir sobre la producción de dichas empresas, ni sobre su intensidad. Con estos efectos externos, el mercado no asigna correctamente los recursos disponibles. La solución la tiene, por tanto, la intervención pública a través de los instrumentos que tenga a su alcance: impuestos (sobre actividades), subvenciones (para la mejora de espacios), regulación de usos (uso del suelo) y actividades (establecimiento de cuotas) y asumiendo la propiedad pública de los bienes con la finalidad de evitar un uso no adecuado de la iniciativa privada¹.

Sobre la base de las externalidades anteriormente citadas, la defensa de los intereses de la comunidad exige la formulación de los mismos y luego su defensa mediante los instrumentos ejecutivos adecuados (Kadt, E. 1991, pag. 57), por tanto, el fin de toda Política Turística debe ser el garantizar la obtención de un beneficio

sostenido a largo plazo, de un reparto equitativo de éste entre las diferentes clases sociales, compatibilizando el principio de libertad de mercado y de empresa con la preservación de las ventajas estructurales que aseguren la continuidad de la actividad en unas condiciones adecuadas. Por tanto, "la posición lógica para que un país comience el desarrollo del sector turístico es determinar cómo encaja dentro del Plan Nacional de Desarrollo (...) y qué prioridad ha de recibir" (Kadt, E. 1991, pag. 38), fijando los criterios de desarrollo.

La falta o la mala coordinación, planificación e intervención pública en el sector puede ocasionar un comportamiento del mercado, en algunos casos, depredador de los recursos que sustentan la propia actividad. He aquí la importancia de los procesos de planificación.

2. EL PAPEL DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN

Como la globalidad e interdependencia son notas específicas del hecho territorial -entender el territorio como un sistema-, no podemos entender el Territorio bajo un conocimiento fragmentado, y por tanto tampoco la planificación del mismo.

Así, algunos autores establecen o definen etapas de desarrollo turístico como principio ordenador, puesto que, en palabras de Kadt, E (1991, pag. 34) intentar caracterizar un destino particular dentro de su propia historia natural de desarrollo turístico, puede ayudar al planificador a identificar alternativas factibles y a valorar sus posibles resultados. Tal es el caso de Noronha, R. (1979) que las resumió en tres: 1ª) unos pocos turistas descubren el destino; 2ª) en respuesta a ellos los empresarios locales proporcionan instalaciones para alojar al creciente número de visitantes; 3ª) a continuación le sigue la institucionalización del turismo de masas, cuando caen bajo el control de las agencias arraigadas fuera de la comunidad local y, con frecuencia, fuera del país.

Desde estas líneas, intentaremos hacer una lectura del desarrollo turístico desde los procesos de planificación al que ha estado sometido, o sea, el principio ordenador, que nos va a guiar

para establecer las etapas de desarrollo de dicha actividad. Son los distintos Planes de Ordenación del Territorio que se han ido sucediendo, fijándonos, para ello en el ejemplo de la Isla de Lanzarote - se reflexiona sobre los distintos Planes que se han ido sucediendo en la isla, desde los años setenta hasta casi finalizar la década del noventa-.

Considerando y entendiendo que esto es sólo posible en la medida en que los instrumentos de planificación aparecen ante situaciones de desarrollo socioeconómico que generan fallos en el mercado y necesidades sociales derivadas, que marcarán el desarrollo de la actividad.

2.1. Planificaciones y Períodos de Desarrollo

Para el caso de Lanzarote, son tres los períodos, que desde la Planificación marcan la evolución del sector turístico:

1. El primero comprende las décadas de los setenta y los ochenta.
2. El segundo llega con el "boom" turístico de mediados de los ochenta y la elaboración del Plan Insular de Ordenación del Territorio (PIOT) que entrará en vigencia en 1991.
3. El último período va desde 1997 hasta la actualidad, con una nueva crisis turística y la revisión del PIOT.

2.1.1. Los años setenta y ochenta.

Desde finales de la década del sesenta y principios de los setenta, es el período en el que, principalmente, se ubican los primeros procesos de desarrollo, a lo que posteriormente va a ser una economía basada en el terciario turístico².

A comienzos de los setenta "Lanzarote tenía unas características paracoloniales, desérticas y rurales, con muy baja densidad de población, y en muchos lugares sin agua, sin electricidad y sin infraestructuras suficientes. Por lo que los precios del suelo eran muy baratos" (Gaviria, 1974, pag. 298), fundamentalmente en sus zonas costeras. Aunque ya a finales de los sesenta comienzan a realizarse algunas obras

de infraestructuras que irán cambiando el panorama y posibilitando el asentamiento del sector turístico. Puesto que las infraestructuras técnicas y sociales son las condiciones necesarias, su lanzamiento turístico solo va a ser posible a partir de la década de los 70.

Como en todo intento de desarrollo turístico, el paso previo consistirá en el acondicionamiento de zonas naturales para su visita -el espacio natural pasa por una primera fase que se puede llamar de producción del espacio turístico-. Ya en 1964 se genera el primer Parque Insular de Turismo³ y posteriormente, el Cabildo Insular empieza a estudiar nuevas posibilidades para otras zonas de la isla, creándose, en tiempos más modernos, la red de Centros Turísticos, cuya finalidad de creación fue apostar por el impulso de valores paisajísticos, ecológicos, estéticos y culturales, promovidos a través de estas pequeñas inversiones institucionales. Con la entrada de la nueva década ya se habían dado los primeros pasos desde la "inversión institucional", en vista de la demanda que estaba surgiendo. Se optó por el turismo como forma de sacar a la isla de su atraso⁴. Como hemos ya señalado, las dificultades infraestructurales junto con la falta de capitales de inversión locales, hace que la oferta turística se haga a una escala reducida, esperando que el propio mercado sea el que acerque grandes inversionistas a la isla. Finalmente, a partir de este momento, la oferta turística será instrumentada por la iniciativa privada⁵.

Llegan oleadas especulativas -parcelar para vender, grandes compras de suelo, cambios en la propiedad inmobiliaria, etc. (C.I.E.S., 1971, pag. 117)- lo cual dinamiza la economía por la fuerte actividad inversora que empieza a aparecer en la isla. Todo empieza a cambiar.

Con las Normas Insulares aprobadas en 1973, se permitía edificar y urbanizar directamente una gran parte de suelo de la isla -"Al amparo de este Plan Insular se dispararon unas clasificaciones de suelo que abarca a más de 8.000 hectáreas, con capacidad para 450.000 plazas turísticas, aproximadamente"⁶-, sin más requisito que la redacción de un Plan Parcial y sin que éste tampoco tuviera que enmarcarse en un

ámbito planificado municipal o insular. En muchos casos era el promotor quien decidía libremente sobre la actuación, con Plan Parcial o sin él, por la vía de los hechos. Pero estas normas lo único que hicieron fue regularizar una situación ya existente, puesto que en el año 71 ya entraban capitales alemanes que lo que hacían eran comprar terreno rústico en zonas de suelo barato o simplemente llegaban y reclamaban unos terrenos de forma que si en el período abierto por el Ayuntamiento no aparecía su dueño, pasaba automáticamente a sus manos. Después elaboraban un Plan parcial o Especial de Ordenación Turística. Los conejeros sólo pusieron la tierra y la mano de obra. Al final eran criterios de propiedad y no criterios urbanísticos, territoriales, paisajísticos o ecológicos los determinantes de la localización y ámbito de actuación. La ordenación que resultó de esto era la suma de Planes inconexos, o sea, no existió ordenación. El surgimiento, por esta época de un potente, complejo y especulativo mercado inmobiliario, es descrito por C.I.E.S. (1971, pag. 117) como "ebullición social".

El Planeamiento Parcial aprobado en esta época no cuenta con sus correspondientes Proyectos de Urbanización, con lo cual no se dio en ningún momento un proceso urbanizador, sino que solamente supuso una forma de "tomar posiciones", o sea, de clasificar grandes cantidades de suelo turístico y acumular así un gran fondo inmobiliario (AUIA, 1987)⁷.

Como consecuencia de esta dinámica comienza el desarrollo urbano de los municipios costeros. Se dio lugar a una modificación en la jerarquía de los núcleos o municipios preexistentes. "Es decir, el trasfondo del milagro turístico es la construcción de ciudades nuevas, la producción, revalorización y destrucción de los espacios antiguamente rurales y costeros". (Mario Gaviria, 1976, pag. 314).

A finales del sesenta irrumpen de forma generalizada Sociedades Anónimas y de capital exterior ante la práctica inexistencia de medidas de control sobre usos de suelo y medidas fiscales. Principalmente estos capitales son de procedencia alemana y vienen amparados por la Ley Strauss, que hasta mediados de los setenta,

eximía de impuestos durante doce años a las compras de terrenos efectuadas por los alemanes en las Islas Canarias, subsumiendo dichas operaciones en el concepto de "ayuda al tercer mundo" (Perea Soro. 1986) y "que pone en contacto al capitalismo internacional con el capitalismo canario" (Perdomo, M. A., 1987, pag. 439).

Se caracteriza, esta primera etapa, por un crecimiento incontrolado, puesto que la demanda aumenta, se produce congestión y esto obliga a buscar nuevo espacio rápidamente (al igual que sucedió en la Costa del Sol o en la Costa Blanca), con una marcada falta de control e inexistencia de planeamiento, propiciado por el Plan Insular de Ordenación del Territorio de 1973. Aprobado por Resolución de Ministerio de Vivienda, asume el carácter de Norma Subsidiaria de Planeamiento con la correspondiente clasificación del suelo y normativa de edificación y convierte la mayor parte de las superficies utilizables de la isla en suelo urbano a desarrollar por Planes Parciales⁹.

El modelo de implantación, ahora, se caracteriza por un proceso de urbanización acelerado (proliferación inmobiliaria) surgidos de forma espontánea¹, que desemboca en la especialización turística del espacio litoral, como consecuencia de la demanda creciente - cuyos impulsos van condicionando y preceden la creación de la oferta-, a partir de los setenta, de suelo para construir alojamiento. "El primer síntoma que se produjo fue superestructural y se canalizó por la vía de la contratación jurídica, básicamente de compraventa de terrenos y también

por actos de deslinde de propiedades, expedientes de dominio, etc" (C.I.E.S., 1971, pag. 117). Al igual que ocurrió, años antes, en toda la ribera del Mediterráneo la producción del espacio urbano-turístico es una actividad más importante que la del uso de ese espacio (Perea Soro. 1986, pag. 205). Se apuesta, por tanto, por un modelo dependiente y depredador.

Este hecho no es exclusivo de la Isla, sino que es producto de la filosofía política, en el ámbito, que ya venía imponiéndose desde principios de siglo. En esta época no se planifica, sino que, en la política urbanística, prevalece la concepción de un crecimiento maximizador y fundamentalmente cuantitativo¹⁰ y para conseguirlo se legisla, únicamente, para promover el territorio español turísticamente en el exterior y no para controlar la especulación y el desorden urbanístico.

Tras esta primera oleada de prosperidad, se genera la construcción de nuevos núcleos urbanos, la producción, revalorización y destrucción de los espacios anteriormente rurales y costeros.

Estos desarrollos presentan una serie de problemas que citando a Vera Rebollo, F. (1997)¹¹, pueden ser los siguientes, para el caso de Lanzarote:

1. Falta de control y regulación en la ocupación del espacio. Tras el Plan de 1973, la clasificación del suelo y normas de identificación quedan con carácter provisional hasta la redacción del Planeamiento Municipal, que se puede redactar

MUNICIPIO	PLANES GENERALES (año)	DELIMITACIÓN DE SUELO URBANO (año)	PLANES PARCIALES (nº)
ARRECIFE	1968	-	6
TEGUISE	-	1975	12
HARIA	-	1974	-
YAIZA	1973	-	4
TIAS	-	1974; 1984; 1986	9
SAN BARTOLOMÉ	-	1974	1
TINAJO	-	1975	1

Fuente: Avance del Plan Insular. "Dictamen sobre el Planeamiento urbanístico existente y futuro". Tomo 6. Área Jurídica. AUIA, 1987.

sin tener que asumir referencias a nivel insular. El Plan era inadecuado o no estaba pensado para el fuerte desarrollo de la actividad. La ordenación resultante fue la suma de Planes inconexos (Avance del Plan Insular. Tomo 6. 1987, pág 3).

La falta de Planificación y el insuficiente control urbanístico y arquitectónico, ha permitido que, en la producción del espacio urbano-turístico, cualquier nacional o extranjero hiciese lo que quisiese. Lo que lleva a una profunda confusión del espacio. (Gaviria, Mario. 1976, pág, 313). "La especulación del suelo se convierte en práctica habitual dando lugar a cambios en la titularidad de la propiedad inmobiliaria (...)". (Perdomo, M. 1987, pag. 440).

2. El condicionamiento respecto de las circunstancias del mercado, implica el que no exista control en el ritmo de creación de nuevas plazas turísticas. La oferta surge como respuesta a la demanda, sin previsión y sin objetivos finalistas.

Lanzarote hasta el año 73 era la isla que contaba con menos urbanizaciones, con un tamaño medio de urbanización aproximado al de Gran Canaria (Gaviria, 1971, pag. 302), pero estaba en una situación de peligro importante que ya por esta época se sospechaba.

3. Se produce un gran crecimiento del espacio urbanizado y de la población (Joan Cals, 1986). La falta de planificación trae consigo el que las infraestructuras, los equipamientos y servicios necesarios se hagan a posteriori de los procesos de crecimiento de los alojamientos¹², o sea, cuando ya se ven sufriendo fuertes procesos de estrangulamiento (Avance del Plan Insular. Tomo 6. 1987, pag. 282), que se hacen más patentes en determinadas épocas del año a causa de la sobrecarga de población. Se urbaniza pero no se hace ciudad. Ello ha repercutido en la degradación, principalmente, y en la congestión, después, de los núcleos tradicionales, de los recursos naturales y de la calidad de vida. Situación que se hace visible y es recogida por la clase política a finales de los años ochenta.

URBANIZACIONES TURÍSTICAS EXISTENTES A 1 DE DICIEMBRE DE 1973 EN LA PROVINCIA DE LAS PALMAS*

MUNICIPIO	TOTAL HECTÁREAS
ARRECIFE	159,46
SAN BARTOLOMÉ	24
TEGUISE	801,74
TÍAS	123,71
TINAJO	127,75
YAIZA	266,73
Desconocido	764,6
TOTAL LANZAROTE	2.267,99
NÚMERO	30
RESTO DE LA PROVINCIA	
TOTAL HECTÁREAS	
FUERTEVENTURA	11.939,80
NÚMERO	73
GRAN CANARIA	6.129,21
NÚMERO	86
TOTAL PROVINCIAL	
TOTAL SUP. PROVINCIAL (ha)	20.337,00
TOTAL NUM. URBANIZACIONES	189

Fuente: Gaviria, M. (1974). "España a Go-Go. Turismo charter y neocolonialismo del espacio". Ediciones Turner, Madrid.

*Nota: Estos datos elaborados por Gaviria se refieren a terrenos y urbanizaciones de los que ya existe algún documento en tramitación legal a través de los municipios o del Ministerio de Vivienda.

4. Los procesos de reorganización espacial del territorio, donde se generan nuevas pautas de asentamiento, traen consigo conflictos entre las nuevas actividades turísticas y las que originariamente estaban implantadas en dicho territorio. Se da una nueva reorganización jerárquica de los núcleos, trayendo como consecuencia el desplazamiento de la sociedad local por la nueva población turística y residente. Se mezclan usos urbanos y turísticos y se integra la nueva actividad en el medio social.

La ausencia de cualquier control fruto de una política no bien definida propicio, en este período, la entrada de los inversores extranjeros - "Grandes franjas de terreno situadas en primera línea de playa (<sobre la playa>) pasan a manos peninsulares y/o extranjeras". (Perdomo, M. 1987, pag. 440)-, de manera que una parte sustancial del proceso de producción de espacio turístico se encontraba ya, a finales de los setenta, bajo su control (Perea Soro. 1986, pag. 206)¹³. Durante 1972, el 40% del capital existente en Canarias era extranjero. Lanzarote quedó, después de esta época, en manos del capital alemán. Gran parte de lo que se consideró, en esta primera fase, como ingresos por turismo son en realidad ingresos por la venta del territorio¹⁴, asentándose en la isla lo que Gaviria (1976, pag. 334) va a denominar el neocolonialismo de uso del espacio.

La colonización del espacio por los usos turísticos como prioridad principal, en detrimento de otros sectores económicos que existían en la isla, hace que al final de este período, el monocultivo del turismo sea ya un hecho. Lanzarote es ya una zona industrial-turística en completa explotación, que ha perdido su carácter tradicional.

El proceso supuso un trasvase de mano de obra desde la agricultura, la pesca y la industria hacia actividades de ocio.

2.1.2. El Boom de mediados de los ochenta y la elaboración del Plan Insular de Ordenación.

El Boom al que aquí nos referimos se produce entre 1983 y 1986 donde "el número de visitantes aumentó en un 222%, el producto inte-

rior bruto creció a un ritmo acumulativo anual de un 7% en términos reales, lo que convierte a Lanzarote en un polo positivo de generación de empleo"¹⁵, con respecto a lo que vivía el resto de España. Pero en el que se sigue padeciendo y se incrementa el déficit de equipamientos y servicios.

La consecuencia de este Boom va a ser la llegada de una fuerte crisis del sector a finales de 1988¹⁶.

Esta crisis no fue tanto debida a la falta de afluencia turística, la demanda seguía existiendo, sino al excesivo y caótico crecimiento de la construcción y puesta en oferta de alojamiento turístico en el mercado (Oficina del Plan Insular. Dossier de Prensa. 1992, pag. 10). Se produjo un descenso del nivel de ocupación de hoteles y apartamentos, eso hizo caer los precios. La consecuencia de ello no fue otra que el que los hoteleros y promotores sufrieran desajustes financieros y se viese comprometida su capacidad para afrontar los créditos. Este fue un sector directamente afectado, pero no el único, puesto que en este momento Lanzarote ya había acogido de lleno el monocultivo del turismo y la crisis se extendió al resto de la economía insular (empleo, poder adquisitivo familiar, gastos, etc.) que ya dependía determinante de dicha actividad. Lo que llevó a pensar que el sector turístico insular tenía que modificar sus características siempre y cuando quisiera tener futuro, puesto que el sector oficial se había limitado a tratar de incrementar la estadística de visitantes, o sea, un crecimiento cuantitativo y no cualitativo.

La situación, por tanto, obliga a un análisis y replanteamiento, por parte de la Administración pública, y en su caso, del Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote, de la forma en que ha venido teniendo lugar el proceso de desarrollo turístico. La opción de planificación turística va a aparecer como un remedio para curar heridas, o sea, se interviene después de que ha tenido lugar un desarrollo excesivo.

Así, en el cambio de década 80-90, surge el Plan Insular de Ordenación del Territorio, que se empieza a gestar en 1987 y es definitivamente

aprobado en 1991 -al amparo de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares y aprobado por el Gobierno de Canarias, mediante Decreto 63/1991-, por "el grave proceso de deterioro ambiental y paisajístico que sufre la isla provocado por un turismo de masas que hace crecer el parque turístico y consume el territorio"¹⁷, junto con otra de las revelaciones que genera la crisis que no son más que las grandes limitaciones del poder autoregulator en función del deterioro de la tasa de ganancia, factor este que primó sobre los demás: socio-culturales y patrimoniales. Aunque se reconoce desde la Administración un aspecto que condiciona la calidad de vida: "la reducción de ingresos públicos dificulta resolver los graves déficits infraestructurales de la isla: la pérdida de calidad de la afluencia turística repercutirá en un aumento de su capacidad de agresión sobre el delicado sistema insular" (Oficina del Plan Insular, Dossier de Prensa, 1992, pag. 11). Estaban básicamente preocupados por el descenso de la calidad y competitividad del turismo lanzaroteño.

De todo ello se revela el equivocado planteamiento, generado en el período anterior, de confiar en el papel autoregulator del mercado, "dando a la iniciativa pública un papel subsidiario y suministrador de servicios complementarios" (Oficina del Plan Insular, Dossier de Prensa, 1992, pag. 11).

Se reconoce, por tanto, desde el Plan Insular (1991. "Breve diagnóstico de la situación actual de Lanzarote". Cap. III, pag. 31) el que "no se está produciendo una correcta interrelación entre el turismo y el conjunto de la economía (...), con importantes consecuencias en la estructura social de la isla, en la cual empiezan a generarse conflictos latentes". Se reconoce lo afirmado aquí en el apartado anterior: los factores de producción dominantes son foráneos, lo que hace a la isla económicamente dependiente del exterior y "con una estructura socio-económica desestructurada, sin que prácticamente existan relaciones intersectoriales"; la economía lanzaroteña se ha especializado en el sector turístico, o sea, en una economía sin diversificación, en la preponderancia de la construcción en el mercado de trabajo, y en la completa desarti-

culación de las bases de producción y comercialización del sector primario (agricultura y pesca) y la industria; por otro lado, se reconoce desde el Plan Insular ("Breve diagnóstico de la situación actual de Lanzarote". Cap. III. 1991, pag. 37) la existencia en la isla de un cierto clima social que se encamina hacia el desequilibrio, apareciendo "tensiones latentes" entre la población, "generadas (...) por el rápido crecimiento económico".

Todas las circunstancias anteriormente citadas "amenazan con ser periódicas y destructivas" (Plan Insular, "Breve diagnóstico de la situación actual de Lanzarote". Cap. III. 1991, pag. 13).

¿Qué hizo, en base a lo dicho hasta ahora, el PIOT de 1991, buscando solucionar los problemas que venían de la etapa anterior? "Delimitó el suelo máximo para los núcleos de población turística en base a las clasificaciones del Suelo Rústico Insular y fijó unos límites cuantitativos máximos de plazas alojativas turísticas por municipios y núcleos de población turística, todo ello al amparo del art. 4º de la citada Ley 1/1987, teniendo en cuenta el planeamiento vigente y las realidades físicas preexistentes". Estas capacidades alojativas turísticas máximas suponen la condición de "directriz vinculante, de aplicación directa e inmediata para el planeamiento municipal" (Revisión del PIOT, Documento de aprobación provisional, 1999, pag. 8). A la vez, "introduce una programación de ritmos de implantación de usos, considerados en términos de plazas alojativas turísticas y residenciales, cuya naturaleza era de directriz vinculante" (pag. 9).

Fue un ambicioso proyecto que estableció una programación del desarrollo de la edificabilidad hasta el año 2002 (por cuatrienios 1994-1998-2002), adaptando la capacidad de alojamiento turístico y residencial a cada municipio, con la intención de hacer compatible el ritmo de la oferta con la inversión pública y que no desborde el ritmo de la demanda. Se supuso ésta, como la única forma de evitar nuevas crisis de sobreproducción (art. 2.4.1.1 y 4.1.2.2.).

Pero, ¿solventó con ello todos los problemas, no solo de usos de suelo y de control de la edifica-

bilidad, sino también los problemas de crecimiento económico (antes citados) por la merma de la calidad alojativa, conflictos medioambientales y sociales latentes con repercusión en el bienestar de la población conejera?

La programación vinculante, que el PIOT estableció, necesitaba del planeamiento municipal, necesariamente, para que fuese efectiva. Los Ayuntamientos debían, en el plazo máximo de dos años, hacer, concretar o adaptar sus Planes Generales de Ordenación Urbana a la legislación urbanística vigente y a lo establecido en el PIOT ^{3/4}ahora se exige que la planificación urbanística municipal esté coordinada con la insular^{3/4} y en ellos los plazos de ejecución de los techos de edificabilidad, para todo su suelo urbano ^{3/4}ya sea en fase de consolidación o urbanizable^{3/4}. A la vez, se obliga "también a los propietarios y promotores de Planes Parciales en ejecución a adaptar sus planes de etapas a aquella programación sin necesidad de esperar a la previa formulación o adaptación del planeamiento general municipal" (Revisión del PIOT, Documento de aprobación provisional, 1999, pag. 9-10).

En el año 2000, todavía quedarán Ayuntamientos que no han finalizado la elaboración de su P.G.O.U. con lo cual sigue, a final del siglo XX, sin existir una coordinación entre la estrategia urbanística insular y la municipal¹⁸.

2.1.3. De 1997 a la actualidad. Nueva crisis turística y revisión del Plan de Ordenación del Territorio.

Ya en 1974, Gaviria (pag. 21), se planteaba la duda de si el fenómeno de concentración turística en ciertas playas iba a perdurar durante muchos años, de forma que se alcanzase la amortización de las inversiones públicas y privadas o, si por el contrario, va a ser una bomba de humo y que a medida que los lugares vayan siendo visitados por la mayoría de los ingleses, alemanes y demás extranjeros, éstos no vuelvan a dicho lugar y se vayan a otros nuevos. Esto llevaría a la decadencia de los primeros que fueron lanzados, bien como consecuencia de no haber sabido renovar sus características y ofrecer algo diferente o bien como consecuencia de la saturación y del incremento de las disfunciones y molestias por la baja calidad del medio ambien-

te, consecuencia de la masificación no organizada del espacio.

Ante esta crisis, podemos decidir entre varios caminos posibles:

- a) la drástica reconversión de las múltiples facetas del producto turístico (se vuelve a oír hablar de turismo de calidad versus turismo de masas);
- b) seguir aumentando el número de camas, o sea una política que ante la crisis lo que hace es aumentar la oferta, no diversificarla;
- c) mantenernos como estamos, manteniendo la oferta existente e intentar cubrir el déficit en equipamientos y servicios actual.

Lanzarote decide empezar con la revisión del PIOT, pues se hizo necesario reconocer que la elaboración y aprobación de éste había sido demasiado largo, con lo que el coste, en tiempo, en el que se había incurrido hizo que, rápidamente, las principales magnitudes con las que se había planificado ya no sirviesen de referencia.

Bajo esta básica justificación se plantea en 1996 la reforma y revisión del PIOT, con la finalidad de¹⁹ :

1. Revisar las magnitudes que sirvieron de base a la programación de plazas alojativas del PIOT aprobado a 9 de abril de 1991.
2. El proceso de adaptación del Planeamiento Municipal y de los Planes Parciales vigentes no se ha desarrollado conforme a las previsiones temporales - dos años- establecidas por el PIOT. En 1999, sigue existiendo descoordinación entre la planificación urbanística insular y la municipal²⁰.
3. Adaptación del PIOT a la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias. Ley ésta que convierte a la Ordenación del Territorio en un instrumento de política sectorial, considerándolo en su artículo 58.1 como un "instrumento de ordenación urbanístico turística y de los recursos naturales del archipiélago", con habilitación para establecer "previsiones especifi-

cas de desarrollo turístico, identificando cada uno de los atractivos y núcleos, capacidad máxima y límites de la oferta alojativa".

4. Tras la asunción por parte del Planificador Público, el Cabildo de la Lanzarote, de lo expuesto en el documento de "Estrategia de Lanzarote en la Biosfera", es necesario el plantear nuevos objetivos de desarrollo, puesto que con los actuales se entiende que, al final del camino elegido, se encuentra la no sostenibilidad y la irreversibilidad de la situación de degradación medioambiental, social, cultural y patrimonial y finalmente económica de la isla.

A través del documento "Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote reserva de la Biosfera" y del documento de Reforma y Revisión del PIOT, se plantea la necesidad de analizar este territorio como un sistema integrado de relativamente complejidad y en constante evolución. Por tanto, llegado este punto, la pregunta que aparece es: ¿Acaso, el territorio insular no se había analizado antes como un sistema integrado para, bajo esta premisa, ser planificado?.

En la Reforma y Revisión del PIOT de 1991, no se contemplan más que los mismos miedos o riesgos que ya existían en la propuesta de elaboración del mismo, en la década del ochenta (1986) en la medida en que se siguiese con los mismos patrones de desarrollo. Por tanto, ¿cambió algo la Ordenación del Territorio con la que se comienza la década del noventa?.

Consecuentemente, la Revisión del PIOT, se dirige únicamente a establecer una moratoria o techo de crecimiento del alojamiento turístico (camas) en un umbral de veinte años, ante una nueva crisis del sector a mediados de los noventa.

3. CONCLUSIONES

El sector servicios, basado en actividades turísticas y de restauración, es uno de los sectores

económicos más importantes, hoy por hoy, en la economía española. Así pues, la planificación de su crecimiento y la coordinación de las actuaciones tanto públicas como de los agentes privados que están interactuando y formando parte de su desarrollo, se convierte en un factor de máxima importancia para que el comportamiento del mercado no se convierta en un agente depredador de los recursos que sustenta la propia actividad.

Los Planes de Ordenación del Territorio, como instrumentos de planificación, se convierten en principios ordenadores de las etapas de desarrollo de la actividad turística. Tal es el caso de la Isla de Lanzarote, en la que desde este punto de vista diferenciamos tres etapas. La primera, que comprende las décadas del setenta y el ochenta, marcadas por la falta de planificación del crecimiento -fruto de las Normas Insulares aprobadas en 1973, que permitían edificar y urbanizar directamente una gran parte de suelo de la isla, sin más requisito que la redacción de un Plan Parcial e incluso sin él-, que define un crecimiento de tipo intensivo espontáneo. Una segunda que viene marcada por la aprobación, en 1991, del Plan Insular de Ordenación del Territorio (vigente en la actualidad), que delimita el suelo máximo para núcleos de población turística y fija límites cuantitativos máximos de plazas alojativas turísticas por municipio, -decisión esta que se toma para evitar crisis de sobreproducción y poder conseguir una adecuada interrelación entre la actividad turística y el conjunto de la economía, además de tener en cuenta, en la formulación del Plan, la existencia en la isla de cierto clima social lleno de tensiones entre la población que acoge-. La tercera etapa parte de 1996 y llega hasta nuestros días. Está marcada por un intento de reforma y revisión del Plan de Ordenación vigente (el de 1991), puesto que se considera que las principales magnitudes con las que se había planificado ya no servían de referencia. El fracaso de este intento de reforma lleva a que hoy, Lanzarote, siga desarrollándose bajo criterios de planificación relativos a su circunstancia de finales de la década del ochenta y principios de los noventa.

4. BIBLIOGRAFÍA

- CALLIZO SONEIRO, J. (1991): **Aproximación a la Geografía del Turismo**, Editorial Síntesis, Madrid.
- Centro de Investigación Económico y Social (C.I.E.S.) de la Caja Insular de Ahorros de Canarias: **"Plan de Ordenación Territorial de la Isla de Lanzarote"** (1969). Boletín nº 11. Las Palmas de Gran Canaria. Octubre, 1971.
- CLEVERDON, R. (1979): **The Economic and Social Impact of International Tourism on Developing Countries**, Economist Intelligence Unit, Ltd. London.
- DÍAZ ÁLVAREZ, J.R. (1993): **Geografía del Turismo**, Ed. Síntesis, Madrid.
- Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote (1987) : "Avance del Plan Insular" (5 de Noviembre de 1987).
- Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote (1999) : **"Revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote. Documento de Aprobación Provisional"**, Lanzarote, Octubre 1999.
- GAVIRIA, M. (1974): **España a Go-Go. Turismo Charter y Neocolonialismo del Espacio**. Ed. Turner, Madrid.
- KADT, E. de (1991): **Turismo, "Pasaporte al Desarrollo": Perspectivas sobre los Efectos Sociales y Culturales del Turismo en los Países en Vías de Desarrollo**, Editorial Endymion, Madrid.
- NORONHA, R. (1979): **"Social and Cultural Dimensions of tourism: a review of the Literature in English"**, World Bank Working Paper.
- PERDOMO, M. A. (1983): **"El Modelo de Desarrollo Turístico en la Isla de Lanzarote: ¿Hacia una Estética del Turismo?"**, I Jornadas de Lanzarote y Fuerteventura. Puerto del Rosario, 1987 (pag. 432-443).
- Oficina del Plan Insular (1992): **"Consideraciones Generales y Breve Síntesis sobre los Contenidos Básicos del Plan Insular"**, Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote.
- Oficina del Plan Insular (1992) : "Dossier de Prensa", Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote.
- Organización Mundial del Turismo (1998) : "Introducción al Turismo", Publicación de la O.M.T. en Educación Turística, Madrid.
- PEREA SORO, J. Mª. (1986) : "Administración Pública y Planificación Turística", Cursos Internacionales Benidorm : Ecología, Economía y Turismo en el Mediterráneo; Universidad de Alicante y Ayuntamiento de Benidorm, Alicante, pag.201-217.
- VERA REBOLLO, J.F. (1997) : Análisis Territorial del Turismo, Ed. Ariel. Barcelona.

1. En palabras de Kadat, E. (1991, pag. 39) "Sin una planificación y seguimiento, la proporción de beneficios del desarrollo turístico que corresponde a los pobres será más pequeña que la que va a parar a los grupos acomodados, a las empresas multinacionales y a los ejecutivos, o incluso a los propios turistas"
2. A finales de los sesenta, las condiciones mínimas requeridas para la iniciación del negocio turístico eran casi inexistentes. "Piénsese en la situación de las comunicaciones exteriores, en la carencia tradicional de agua y energía y en las grandes dificultades de los transportes dentro de la isla (red viaria, parque móvil, etc.)". (C.I.E.S., 1971, pag. 114).
3. En 1962, el Excmo. Cabildo Insular llega a un concierto con el Ayuntamiento de Haría por el que se traspasa una extensión de 250 has., que engloba los actuales "Jameos del Agua" y la "Cueva de los verdes", que en el año 1964, se convertirá en Parque Insular de Turismo. CIES, 1971 (pag. 116).
4. <http://www.cabildo.com/moratoria/ini.htm> 16-12-99.
5. "La mayoría de los países pobres que esperan obtener beneficios desarrollistas a través del turismo, no tienen ni un sector privado fuerte ni una clase empresarial vigorosa, ni siquiera mucha capacidad gestora disponible en el sector público" (Kadt, E. 1991, pag. 64). Lanzarote no era la excepción.
6. Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote (1999). "Revisión del plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote. Documento de Aprobación Provisional". Lanzarote. (pag. 6).
7. Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote (1987). "Avance del Plan Insular". Tomo 6. AUIA. (pag. 3-6).
8. Avance del Plan Insular (1987). "Dictamen sobre el Planeamiento urbanístico existente y futuro". Tomo 6. Área Jurídica. AUIA. (pag. 3).
9. Ver Callizo Soneiro, J. (1991). "Aproximación a la Geografía del turismo". Editorial Síntesis. Madrid (pag. 103-108)
10. "La actuación política existe en España desde el momento en que el Estado percibe las bondades económicas que podrían derivarse del uso turístico de los espacios nacionales (...)". Díaz Álvarez J.R. "Geografía del Turismo. Editorial Síntesis. Madrid, 1989, pag. 109.
11. J.F. Vera Rebollo.-"Análisis territorial del Turismo".- Ed. Ariel. Barcelona. 1997 (pag.282-284).
12. "Se produce un gran crecimiento del espacio urbanizado y de la población sin que se cree la red viaria, los nuevos espacios públicos y el equipamiento que han de acompañar el alojamiento para definir el modo de vida propio de la ciudad". Joan Cals (1986). "Turismo y Territorio: los términos de una dialéctica" (pag. 159). Cursos internacionales Benidorm. "Ecología, economía y turismo en el Mediterráneo". Ayto. de Benidorm. Universidad de Alicante. Alicante. (Pag. 153-152).
13. "El caso de Canarias, en que unas 20.000 ha. de las mejores playas están en manos de extranjeros, y en las que los españoles sólo hacen labores de arquitectura y albañilería, es un fenómeno fehaciente de la amplitud y extensión de este fenómeno". (Perea Soro. 1986, pag. 206).
14. "(...) Gran parte de lo que se consideran ingresos por turismo son en realidad ingresos por la venta del territorio español". (M. Gaviria, 1974, pag.334).
15. Oficina del Plan Insular. Dossier de prensa (1992). "La crisis turística y el Plan Insular". Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote. (pag. 10).
16. Oficina del Plan Insular. Dossier de prensa (1992). "Antecedentes". Excmo. Cabildo Insular de Lanzarote. (pag. 1)
17. <http://www.cabildo.com/moratoria/exi.htm>
18. Como es el caso del Ayuntamiento de Tegurse, el municipio de mayor extensión de Lanzarote, y con fuerte consolidación de una economía turística.
19. Revisión del PIOT. Documento de aprobación provisional, 1999, pag. 11-13
20. Solo el municipio de San Bartolomé adaptó sus Normas Subsidiarias al PIOT.

4

Turismo y Desarrollo Sostenible en Ciudades Históricas

Miguel Angel Troitiño Vinuesa

CATEDRÁTICO DE GEOGRAFÍA HUMANA

Universidad Complutense de Madrid

Las ciudades históricas, uno de los recursos culturales más valiosos de nuestro planeta, se enfrentan al reto de fundamentar estrategias innovadoras en favor de su conservación y gestión. El desarrollo sostenible ofrece caminos para conciliar la conservación con las nuevas perspectivas económicas y sociales que abre el turismo. Las ciudades históricas tienen, por tanto, que afrontar el reto de lograr la inserción equilibrada del turismo en la economía y en la sociedad, en el marco de modelos de turismo cultural que permitan conciliar la conservación del patrimonio y la dinamización funcional.

1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA CIUDAD HISTÓRICA COMO PATRIMONIO CULTURAL Y COMO RECURSO TURÍSTICO.

Las ciudades históricas encierran un rico y diversificado patrimonio cultural cuya lectura, conservación y utilización turística requiere nuevos planteamientos. Son conjuntos donde la imbricación de variables arquitectónicas, culturales, sociales, medioambientales, turísticas y simbólicas les da una especial singularidad.

Su revalorización, en cuanto memoria colectiva de nuestra sociedad, les ha convertido en potentes focos de atracción turística. En este sentido, la lectura del patrimonio cultural como fuente de recursos y no sólo como de gasto, abre nuevas vías de acción.

La estrategia de actuación debe ser necesariamente global y multidisciplinar, es decir contemplar el patrimonio bajo todas sus formas y en toda su complejidad. Una estrategia verdaderamente innovadora de la conservación del patrimonio debe partir, obligatoriamente, de una

concepción amplia y debe tener muy presentes los aspectos funcionales. El **"buen uso del patrimonio"** es la mejor garantía para su conservación.

Uno de los grandes desafíos económicos y sociales que las ciudades históricas tendrán que afrontar en los próximos años, unas mas pronto y otras algo mas tarde, será, sin duda, el del turismo de masas. El turismo es una importante fuente de ingresos y de empleo que mejoran sensiblemente la calidad de vida y los niveles de renta. Por estas ventajas, las administraciones locales, regionales y nacionales persiguen el desarrollo del turismo.

El desarrollo turístico, sin embargo, también implica costes y exige inversiones, pues un flujo excesivo de visitantes puede producir efectos secundarios como contaminación, congestión del tráfico o banalización social y cultural de la comunidad de acogida. Por otro lado, hay que ser conscientes de que los beneficios que el turismo proporciona no siempre redundan en favor de la comunidad local, pues frecuentemente los turoperadores tienen su sede en el lugar de la demanda y no en el de la oferta. Para afrontar este problema es necesario un mayor protagonismo de las ciudades en la comercialización y gestión de sus recursos.

2. DIMENSIONES E INCIDENCIAS MÚLTIPLES DEL TURISMO.

En el umbral del siglo XXI, las ciudades históricas se encuentran estrechamente asociadas al turismo. Esta realidad plantea nuevos retos en relación con la gestión de la ciudad, el equilibrio funcional, el control de los flujos turísticos, la planificación urbanística, la conservación del

patrimonio, la accesibilidad o la creación de nuevos productos turísticos.

La sostenibilidad de los destinos turísticos depende estrechamente del logro de modelos turísticos integrados en la economía y en la sociedad local, respetuosos con el patrimonio cultural y con el medio ambiente. La realidad de las ciudades históricas es, ciertamente, muy heterogénea; mientras en unos pocos casos, como pueden ser Venecia, Toledo, Santiago de Compostela o Florencia, ya se plantean problemas de saturación y congestión, en otros, tal es el caso de muchas pequeñas y medianas ciudades históricas, la principal preocupación continúa siendo la de incrementar el número de visitantes.

El turismo cultural se está convirtiendo en un protagonista fundamental de la vida y también de la conservación activa de los centros históricos. Para evitar sus efectos negativos, sobre los que han llamado la atención ICOMOS, Consejo de Europa, Unión Europea, UNESCO, etc. hay que asumir que la capacidad de carga de las ciudades históricas es limitada y que los recursos del patrimonio cultural son frágiles y no renovables.

Estamos ante el reto de adecuar nuestras ciudades para que, conservando sus valores y sus singularidades, la función turística se integre de forma equilibrada y contribuya a su recuperación funcional. Hay que lograr, en colaboración con la industria turística y con los diversos agentes implicados, nuevos equilibrios entre las estructuras físicas, las sociales y las funcionales

3. DESARROLLO TURÍSTICO Y SOSTENIBILIDAD URBANA.

El turismo constituye un elemento fundamental en la vida y en la economía de muchas ciudades históricas, ofreciendo oportunidades nuevas para la recuperación urbana. Los estudios de prospectiva apuntan hacia la consolidación del turismo como la principal industria del mundo y hacia un importante crecimiento del turismo urbano, especialmente en el segmento correspondiente a las ciudades históricas. Esta realidad obliga a perfilar estrategias de gestión inno-

vadoras, donde exista un importante esfuerzo de coordinación y se busquen equilibrios entre las necesidades de la conservación y los deseos de visitantes, residentes e industria turística.

3.1. La sostenibilidad como referencia básica

La aplicación de la "teoría del ciclo vital" de los destinos turísticos, así como el análisis comparativo de los costes y beneficios generados por el turismo, permiten empezar a dar contenido y operatividad al concepto de sostenibilidad. El desarrollo sostenible en el sector turístico no debe ser sólo un deseo, sino una estrategia de futuro que sirva para insertar esta poderosa actividad en un marco de compatibilidad con la conservación del patrimonio, con el medio ambiente, con la sociedad y con la economía.

3.2. Los impactos socioeconómicos y funcionales

El turista es un gran consumidor de bienes y servicios, su presencia dinamiza diversos sectores de la actividad económica, genera riqueza y empleo e introduce nuevos hábitos y modos de vida. En primer lugar potencia el desarrollo de las ramas de actividad que cubren directamente las necesidades de consumo de los visitantes (cultura, hostelería, restauración, comercio y servicios de ocio) e impulsa también el desarrollo de otros sectores, al tener un importante efecto multiplicador por su marcada transversalidad.

El turismo, además de incrementar directamente la renta de la población local, mediante salarios o beneficios empresariales, también genera un aumento de los ingresos de las corporaciones locales. El desarrollo del turismo puede significar la revitalización económica de las ciudades históricas; ahora bien, también tiene su lado oscuro, la ciudad tiene que soportar costes adicionales en la gestión de sus servicios y, cuando la economía depende en exceso de esta actividad, se expone a serios peligros, puesto que una disminución de la afluencia de visitantes o del gasto turístico puede provocar una aguda crisis.

El turismo modifica de forma significativa el mercado de trabajo. Su efecto multiplicador en la

economía se traduce en la creación de nuevos empleos, a la oferta de trabajo generada en las actividades directamente servidoras del turismo, hay que sumar el empleo indirecto en aquellas empresas que prestan bienes y servicios al sector. Se estima que por cada empleo directo creado en el turismo, se generan 1,2 empleos indirectos y 1,5 empleos inducidos, siendo uno de los pocos sectores económicos con mas capacidad para incrementar los puestos de trabajo, uno de los retos tanto de las economías desarrolladas como de las subdesarrolladas.

El turismo también provoca cambios en el capital humano de la ciudad. Los turistas, al ser un grupo social heterogéneo, demandan diferentes tipos de bienes y servicios; en consecuencia, el empresariado y la mano de obra tienen que atender las diferentes demandas del mercado.

El turismo induce procesos de revalorización de recursos locales que pueden estar infrautilizados y de aquellos que se encuentran en grave deterioro, así como dinámicas de renacimiento cultural. Por otra parte, propicia la aparición de una oferta cultural diversificada que es utilizada tanto por los turistas como por los residentes.

También contribuye a reforzar el mantenimiento de los monumentos dando, a muchos de ellos, un nuevo uso y promoviendo un interés por invertir en la conservación de la ciudad. Existe una estrecha relación entre esfuerzo en conservación y afluencia turística; en este sentido el turismo, adecuadamente canalizado, es una actividad beneficiosa para la recuperación y el mantenimiento de los recursos culturales.

El turismo también introduce nuevas actitudes y comportamientos sociales. La afluencia masiva de turistas provoca variaciones en las pautas culturales y de comportamiento de la sociedad local. No hay que olvidar que las diversas identidades culturales son un recurso turístico de primera fila.

La revalorización y utilización turística del patrimonio cultural debería integrarse dentro de un proyecto urbano y cultural, donde la oferta primase sobre la demanda, se estableciesen rela-

ciones entre los nichos turísticos y las identidades locales, así como conexiones entre la promoción y las tipologías de visitantes. Los ejes fundamentales de esta política deben ser la adecuada gestión del patrimonio y el entendimiento de la visita como una nueva fórmula de práctica cultural.

Una ciudad histórica es una realidad multifuncional donde una excesiva presión turística puede introducir importantes desequilibrios. El turismo genera cambios importantes, las viejas tiendas y los servicios que atienden a la población local pueden desaparecer, siendo reemplazadas por tiendas de recuerdos o establecimientos de comida rápida, pero también pueden modernizarse y adaptarse a las nuevas demandas. En cualquier caso, el análisis de los efectos del turismo debe situarse en el contexto mas general de los procesos que explican la actual dinámica de los centros históricos, sólo así se evitarán explicaciones simplistas y se tendrá una adecuada interpretación de la dinámica urbana.

El urbanismo cultural, entendido como una forma nueva de comprender y hacer la ciudad para el bienestar de sus habitantes y también de los visitantes, tiene que prestar una importante atención a estos aspectos. La inserción del turismo en las ciudades históricas también ofrece posibilidades nuevas para su conservación y revitalización funcional. Sin embargo, una inadecuada integración del fenómeno turístico en la realidad urbana lo convierte en un foco permanente de conflictos y en algo que puede destruir la propia esencia de las ciudades históricas: ser espacios urbanos vivos y multifuncionales.

4. LOS FLUJOS TURÍSTICOS Y EL PROBLEMA DE LA CAPACIDAD DE ACOGIDA

Las ciudades históricas, especialmente las incluidas en la lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad, se han convertido en grandes receptoras de turismo nacional e internacional. El desmedido incremento de los flujos turísticos es una amenaza creciente y exige la puesta a punto de una planificación más precisa y de una gestión adaptada a su "capacidad de acogida".

Hay cuatro conceptos de capacidad de carga que deben considerarse de forma combinada: "**capacidad de carga física**", a partir de cuya superación los recursos culturales se ven afectados negativamente; "**capacidad de carga funcional**", una vez desbordada provoca que las otras funciones de la ciudad empiecen a sufrir efectos negativos; la "**capacidad de carga social**", cuando el número de visitantes es excesivo y los residentes perciben el turismo como algo negativo; "**capacidad de carga medioambiental**", cuando el equilibrio medioambiental se rompe.

La fijación de límites de tolerancia en relación con la capacidad de acogida y el modelo de gestión de la afluencia de visitantes son temas que deberían recibir una mayor atención. La aplicación de medidas "blandas" (comercialización, tráfico, coordinación y planificación), parece el camino más operativo.

5. ALGUNAS CUESTIONES RELEVANTES

Las ciudades históricas son un valioso patrimonio cultural y un importante recurso turístico. Su desarrollo futuro se encuentra estrechamente asociado al turismo y este debe desenvolverse, dado el carácter no renovable de los recursos que lo sustentan, en el marco de los principios de la ciudad sostenible y habitable.

La lectura cultural y la reutilización productiva del patrimonio urbano ofrece oportunidades nuevas para la conservación de las ciudades históricas y también para la apertura de nuevos nichos en el mercado turístico. Para hacer efectivo el desarrollo sostenible, hay que ser conscientes de la fragilidad del patrimonio y de la necesidad de un control y gestión local de los recursos.

Las administraciones locales, en negociación permanente con la industria turística, los responsables del patrimonio y los ciudadanos, tie-

nen que comprometerse en la formulación y gestión de estrategias sostenibles, compartidas y asumidas por la sociedad local.

El turismo es un fenómeno transversal de interdependencias y sus relaciones con las ciudades históricas son de naturaleza múltiple, positivas unas y negativas otras. En cualquier caso, tiene un destacado protagonismo en la vida de las ciudades históricas y ello plantea importantes desafíos: superar la fase meramente promocional de la gestión turística, evitar comercializaciones degradantes, afrontar el reto de ordenar el turismo en la ciudad y regular los flujos de visitantes.

Se trata, en suma, de integrar la promoción en el marco de estrategias turísticas y urbanas de mayor alcance, hacerlo en el marco de departamentos de gestión de la ciudad y de fomento de la actividad económica, así como dotarse de infraestructuras de gestión, del tipo de los City Center Management, son vías de acción que proporcionan buenos resultados.

Las múltiples implicaciones del turismo, culturales, económicas, sociales, ambientales, etc. plantean el reto de la integración de esta poderosa actividad en la vida de nuestras ciudades. La integración debe realizarse en base a su inserción en una realidad urbana viva, dinámica y multifuncional. Aplicar procedimientos de "**evaluación de integración ambiental**", para grandes proyectos turísticos, puede ayudar a establecer controles para garantizar su plena integración a nivel paisajístico y funcional.

Las ciudades históricas han tenido que afrontar múltiples retos a lo largo de su dilatado acontecer histórico, no hay duda que uno de los actuales está planteado en relación con el logro de una inserción equilibrada del turismo. La coyuntura parece favorable ya que la industria turística más responsable demanda estrategias de turismo sostenible y planes de gestión.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.(1994): **Patrimonio y ciudad. Reflexiones sobre centros históricos**, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Colección " Cuadernos", Córdoba.
- AA.VV. (1995): **Accesibilidad y Calidad Ambiental. Perugia. Amsterdam. San Sebastian. Bolonia. Grenoble. Fuenlabrada. Barakaldo. Gijón. Oviedo. Santiago de Compostela**, MOPTMA, Madrid.
- AA.VV.(1996): **El impacto del turismo en el patrimonio cultural**, A.E.C.I.- Universidad de Alcalá de Henares.
- ALBERTI, M; SOLERA,G.; TSETSI, V.(1994): **La città sostenibile. Analisis, scenari e proposte per un'ecología urbana in Europa**, Franco Angeli, Milán.
- ASHWORTH, G. (1994): **Heritage, tourism and sustainability: a Canadian case, Sustainability in Tourism and Leisure**, Tilburg.
- BERNAL SANTA OLALLA, B.(Coord. 1997): **El centro histórico de las ciudades**, Patrimonio Cultural, Caja de Burgos, Burgos.
- BORG, J. (1995): "Turismo y ciudades con arte: el caso de Venecia", Rev. Estudios Turísticos, Nº 126, pp. 79-90.
- BORG, J.; GOTTI, G.(1995): **Tourism and Cities of Art. The impact of tourism and visitors flow management in Aix-an-Provence, Amsterdam, Bruges, Florence, Oxford, Salzburg and Venice**, UNESCO-ROSTE, Venecia.
- BRANDIS,D.; del RIO, I.(1995): "Turismo y medio ambiente de las ciudades históricas", Anales de Geografía de la U.C.M., Nº 15, pp. 157-168.
- CANESTRELLI, E.; COSTA, P. (1991): "Tourist carrying capacity: a fuzzy approach". Annals of Tourism, Research, Vol.18, pp. 295-311.
- CASTILLO, M.A. (ed. 1998): **Centros históricos y conservación del patrimonio**, Argenteria- Visor, Madrid.
- CLEWER, A.; SINCLAIR, M.(1995): "La venta de ciudades españolas: producto, precio, distribución y promoción". Estudios Turísticos, 126, págs 143-150.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (1995): **European Sustainable Cities**, Bruselas.
- CONSEJO DE EUROPA, (1994): **Sexto Simposium europeo sobre ciudades históricas: ciudades históricas y turismo**, Sevilla.
- CONSEJO DE EUROPA (1995): **Le patrimoine culturel: un defi économique et social**, Strasbourg.
- DENMAN, R.(1995): **Approaches to Carrying Capacity and Visitor Management in Areas of Cultural Heritage in Europe**, Oxford Brookes University.
- INGALLINA, P. (1994): "**Urbanisme et gestion des flux touristiques. L'exemple de Florence**", Tourisme et culture, Cahier Espaces 37, pp. 208?215.
- MARCHENA GÓMEZ, M.(Coord) (1988): **Turismo urbano y patrimonio cultural. Una perspectiva europea**, Diputación de Sevilla-Patronato de Turismo, Sevilla.
- MINISTERIO DE CULTURA (1995): **Mapa del Patrimonio Histórico Inmueble**, Madrid.
- MOSER, F.(1994): "**Monument historiques et tourisme culturel. Quel projet para quels publics?**", Tourisme et Culture, Cahier Espaces 37, pp. 23?27.
- MOTTURA, P. (1994): "**L'Urbanisme culturel. Un concept pour la mise en scène des villes touristiques**", Tourisme et Culture, Cahier Espaces 37, pp. 216?225.

- TROITIÑO, M. A. :

- (1992): **Cascos antiguos y centros históricos: problemas, políticas y dinámicas urbanas**, MOPT, Madrid, 225 pp.
- (1995): "El turismo en las ciudades históricas", Rev. Polígonos, 5/1995, pp. 49-66.
- (Dtor) (1995): **Turismo, accesibilidad y medio ambiente en ciudades históricas**, MOPTMA, Departamento de Geografía, Universidad Complutense de Madrid, 4 Vols.
- (Dtor) (1996): **Turismo y desarrollo sostenible en ciudades históricas con patrimonio arquitectónico monumental**, TURESPAÑA, Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid, 3 Vols.
- (1998): **"Turismo cultural: La ciudad de Toledo". En : La Actividad Turística Española en 1996**, AECIT, Madrid, pp. 507-513.

Para contactar :

ghhum11@emducms1.sis.ucm.es

- TROITIÑO, M.A.; PRAST, F. (1998): **Toledo 21. Una estrategia turística para una Ciudad Patrimonio de la Humanidad**, Cámara de Comercio e Industria de Toledo, Toledo.

- VANHOVE, N. (1995): "El turismo residencial frente al excursionismo: Brujas", Rev. Estudios Turísticos, 126, pp. 91-100.

- VERA REBOLLO, F.; DÁVILA LINARES, M.(1995): "Turismo y patrimonio histórico-cultural", Estudios Turísticos, Nº 126, pp. 161-178.

5

El Plan de Dinamización Turística de Cuéllar: Un Ejemplo de Desarrollo Sostenible para Pequeñas Ciudades (1996-1999)

Domiciano Vega Melero

GERENTE DEL PLAN DE DINAMIZACIÓN TURÍSTICA DE CUÉLLAR

1. INTRODUCCIÓN

La Dirección General de Turismo, con el fin de proporcionar alternativas eficaces y de calidad en el turismo español, propuso la creación de los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística para consolidar mediante actuaciones basadas en la calidad aquellos destinos turísticos ya creados, en el caso de los Planes de Excelencia, y para desarrollar otros destinos que teniendo posibilidades turísticas, no llegan a explotarse adecuadamente, cuando son Planes de Excelencia.

El planteamiento que sobre las ayudas a aportar por cada uno de los participantes en el Plan - Ministerio, Junta de Castilla y León y Ayuntamiento - ha sido del 33 % a lo largo de tres años.

De tal manera que en el caso de Cuéllar la financiación del Plan durante los tres años ha sido la siguiente:

Presupuesto total del primer año : 360.607 Eur.
(60.000.000 ptas.).

- Aportando cada Administración
120.202 Eur. (20.000.000 ptas.).

Presupuesto total del segundo año:
450.759 Eur. (75.000.000 ptas.).

- Aportando cada Administración 150.253
Eur. (25.000.000 ptas.).

Presupuesto total del tercer año :
450.759 Eur. (75.000.000 de ptas.).

- Aportando cada Administración 150.273
Eur (25.000.000 ptas.).

El Plan de Dinamización Turística de Cuéllar fue el primero de aplicarse en España y se desarro-

lló a lo largo de los años 1997,1998 y 1999.

2. VALORACIÓN DEL PLAN: RESULTADOS OBTENIDOS

Actualmente nos encontramos en el momento adecuado para analizar lo sucedido en Cuéllar, donde todo lo realizado a lo largo de estos tres años ha supuesto un nuevo modelo de desarrollo para ciudades o territorios de interior.

Éstas son las conclusiones constatadas :

- La ciudad ha cambiado. No solamente en su aspecto exterior (calles, fachadas, recuperación del patrimonio, etc.), que ha sido importante a pesar de que con un conjunto histórico tan amplio como el de Cuéllar a veces parezca que no se aprecia, también la ciudad ha cambiado porque sus habitantes ven y actúan de forma diferente ante los retos culturales, comerciales, de ocio o de promoción exterior que cada día se les plantean.

- La rentabilización del patrimonio cultural. El patrimonio se ha puesto al servicio de la población : catalogándolo y presentándolo de manera diferente. Restaurándolo para dedicarlo a usos con fines rentables, utilizando innovaciones tecnológicas de primera línea o a través de la creación de nuevos puestos de trabajo cualificados.

- Modelo de "turismo de interior". En Cuéllar se ha demostrado que es posible transformar y convertir en destino turístico pequeñas ciudades no turísticas con un nivel importante de crisis económica y demográfica. Mediante los innovadores

productos creados y apoyándose en un servicio de calidad en la atención al visitante ha aumentado considerablemente el número de ellos cada uno de los últimos años, creándose una auténtica "fidelización".

- Potenciación de los recursos humanos.

La nueva dinámica que ha cambiado la ciudad ha supuesto una preparación y formación específica para cada uno de los sectores que han intervenido directa e indirectamente. De tal forma que el proyecto de Cuéllar ha hecho del turismo una herramienta de planificación estratégica de desarrollo comarcal, donde los recursos humanos de la propia ciudad se convierten en los verdaderos protagonistas y gestores de su propio proyecto.

- Proyección exterior. Cuéllar se ha convertido en el referente del turismo como motor de dinamización de la economía de una ciudad al ser un proyecto que afecta a la globalidad de los diferentes sectores de producción. Por esto a nadie se le plantea ninguna duda en estos momentos a la hora de venir a Cuéllar cuando su municipio, capital o comarca de cualquier punto de España desea iniciar un proyecto turístico para conocer lo realizado hasta el momento.

- Despegue económico. El hecho demostrado de que el Plan de Dinamización Turística no es un Plan sectorial sino global se puede comprobar en nuestro municipio en el importante desarrollo económico que se está consiguiendo en la mayoría de los sectores (industria: nuevos polígonos; construcción: facilidades para suelo urbano; servicios: nuevos negocios en el comercio y alimentación; y, por supuesto, en hostelería y restauración). Así, en estos últimos años se han ampliado y reformado dos hostales, están funcionando tres restaurantes nuevos, se ha mejorado y ampliado la dotación de otros tres y se han abierto dos comercios relacionados directamente con los recuerdos

para los turistas. Además de la consolidación de puestos de trabajo de guías de turismo, actores, técnicos de mantenimiento o empresarios del sector de actividades culturales.

3. OBJETIVOS

El objetivo general de los Planes de Dinamización es la consecución de una industria turística que dinamice a los demás sectores económicos de una ciudad. Los objetivos específicos deben de servir a ese proyecto de desarrollo global y, en el caso de Cuéllar, deben de demostrar que han sido lo suficientemente rentabilizados por ser esta memoria la conclusión de dicho proyecto.

Así pues, básicamente este proyecto de tres años ha conocido las siguientes etapas :

- Desarrollo del Proyecto Estratégico, presentado en Diciembre de 1997, en el que aparecen todas las actuaciones a realizar durante estos tres últimos años.
- Incardinación de los diferentes recursos que han desarrollado el "producto Cuéllar" (recursos patrimoniales, humanos y comunicativo-expositivos).
- Consolidación de las formas de presentación del patrimonio debido al excelente resultado obtenido durante los años anteriores.
- Atención al público basada en la calidad del servicio, apoyada por una formación especializada de guías y voluntarios.
- Comercialización y difusión del "producto turístico Cuéllar" basadas en la creatividad y en las nuevas formas de presentación del patrimonio cultural.
- Sensibilización de los diferentes agentes con peso social en la ciudad hacia la actividad turística.
- Cursos de formación para todos los agentes que participen de alguna manera en el proyecto

turístico de Cuéllar.

· Ejecución de las diferentes actuaciones proyectadas que han vertebrado los productos turísticos básicos que definen la singularidad de Cuéllar como destino, siendo éstos los siguientes :

1. **El Castillo.** Adecuación y musealización de la "Torre de la Memoria" y de las bodegas. Rehabilitación de la "Torre del Homenaje como Archivo Histórico de la Casa de Alburquerque.

2. **El Centro de Interpretación del Arte Mudéjar.** Adecuación de la Iglesia de San Martín para su visita como centro de interpretación.

3. **La Ciudad Medieval.** Construcción de una nueva Oficina Municipal de Turismo. Rehabilitación de fachadas y señalización.

4. **El Centro de Interpretación de Los Encierros.** Adecuación de las capillas de la Iglesia de San Francisco como centro de interpretación.

4. ACTUACIONES

4.1. EL CASTILLO DE ALBURQUERQUE

En el año 1997 se rehabilitó el "Torreón de la Memoria" del castillo musealizando su espacio y empleando el teatro como formas de presentación del patrimonio.

Continuando con el mismo planteamiento, a lo largo de 1998 se creó un nuevo espectáculo teatralizado que se representa durante todos los días festivos y fines de semana del año. Además, se restauraron las bodegas del castillo, donde se representa el mundo medieval del trabajo y sus personajes populares.

En 1999, concluyeron las obras de rehabilitación de la "Torre del Homenaje", donde se ha instalado el Archivo Histórico de la Casa de Alburquerque. Una de las intervenciones más importantes realizadas dentro del Plan de Dinamización Turística, ya que supondrá la recu-

peración de uno de los mejores archivos históricos conservados de España.

4.2. EL CENTRO DE INTERPRETACIÓN DEL ARTE MUDÉJAR (Iglesia de San Martín)

En estas instalaciones se trata de mostrar y explicar una arquitectura, un arte - el mudéjar-genuinamente español, mediante la luz, la música,... es decir, a través de los sentidos.

Es una caja llena de sugerencias y sorpresas, es una excusa para explorar la Extremadura castellana, las tierras del Duero en los siglos XII y XIII, etc. Un tiempo casi mítico y a la vez muy real, en el que cristianos, musulmanes y judíos construyeron con sus saberes una sociedad diferente, de convivencia en una época de luchas y guerras : "la sociedad de las tres culturas".

En este apartado no podemos dejar de comentar por su calidad y la buena respuesta que ha tenido del público, la edición de un CD con la música de la Iglesia de San Martín, el cual se encuentra a disposición del público que nos visita.

4.3. LA CIUDAD MEDIEVAL

El objetivo general de transformar globalmente la ciudad desde los diferentes campos (la arquitectura, la empresa, la cultura o los propios recursos humanos) ha supuesto para Cuéllar la creación de un nuevo espíritu de gestión, rehabilitación y de empresa que quiere decidir su futuro apoyándose en sus propios medios. Para ello se está apostando por las siguientes actuaciones para la potenciación de la Ruta Medieval que desde el castillo comunica la parte alta con la zona más baja (San Francisco):

1. Apertura de la nueva Oficina de Turismo en la Plaza de San Gil.

2. Rehabilitación de fachadas que se consideraban imprescindibles para el entendimiento de la ciudad como un conjunto medieval. Mediante la concesión de subvenciones (70 % por parte del Plan y 30% por cuenta del propietario) se han restaurado varias fachadas que permitirán la

pervivencia de edificios privados de un importante valor arquitectónico.

3. El Parque Arqueológico de San Esteban con su ambiente medieval (las tumbas antropomorfas, los silos, las pilas para teñir la ropa y la propia iglesia) conforma un conjunto donde la vida y la muerte adquieren sentidos que se complementan: "un paseo entre la vida y la muerte", que hacen que la ruta medieval que se propone desde el Plan de Dinamización sea única.

4. Apoyo a la creación de nuevas empresas y promoción de las empresas existentes. Se ha fomentado la instalación en la Ruta Medieval de nuevas empresas y la reconversión de otras existentes relacionadas directa o indirectamente con el turismo (recuerdos, hostelería, regalos...) con el objetivo principal de crear empleo y asegurar la permanencia de la población en el conjunto histórico, con el fin de recuperar el casco antiguo para los propios habitantes.

4.4. CENTRO DE INTERPRETACIÓN DE LOS ENCIERROS (Iglesia de San Francisco)

Cuéllar está considerada como el lugar con los Encierros más antiguos de España. Tal es su importancia, tanto para la población local como para el visitante (están declarados Fiestas de Interés Turístico) que aquí el año, según comen-

tan muchos, se divide en "antes y después" de las "Fiestas de Toros".

Este Centro nos muestra una nueva forma de ver los encierros, de compaginar el riesgo, el ritual, la vida, la muerte y el respeto a los animales.

Todo este patrimonio intangible de sensaciones: emoción, riesgo, tradición, etc., se muestran en este lugar a través de un montaje multimedia que utiliza los más modernos sistemas de informática, audiovisuales e iluminación.

Por último, señalar que dentro del Centro de Interpretación de los Encierros existe un Centro de Documentación sobre el toro donde se pretende recopilar todas las tradiciones y celebraciones populares en relación con éste, dentro y fuera de España.

5. CONCLUSIONES

Se puede confirmar el éxito de este Plan de Dinamización Turística, el cual ha servido para "dinamizar" un municipio de interior, no sólo desde el punto de vista de la actividad turística sino también en cuanto al desarrollo integral de la economía de esta pequeña ciudad. Es importante destacar su apoyo en los recursos humanos de la región y el uso de los métodos y medios más avanzados que existen en estos momentos en lo referente a nuevas formas de presentación e interpretación del patrimonio cultural.

Fundación Caja

Asociación Interprofesional
de Ordenación del Territorio

