

SOBRE POLÍTICA REGIONAL DEL TURISMO EN ANDALUCÍA¹

Manuel MARCHENA GÓMEZ
Universidad de Sevilla

*“Pour sortir de la crise, il faut
sortir du discours de crise...”*

Edgar Faure

1. LAS CLAVES ACTUALES DE LA DINÁMICA TURÍSTICA EN EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO GENERAL

En el proceso de superación por las economías occidentales de la Crisis de mediados de los setenta, el turismo, como actividad compleja, poco deslindable sectorialmente, se tornó más estructural socialmente y menos frágil de lo que comunmente se arguía en los diagnósticos al uso. El diseño de sociedad construido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en las economías más desarrolladas consagró la industria masiva de las vacaciones, e incentivó el ocio turístico. Tal actitud ha pasado a ser en la sociedad occidental una pauta de comportamiento básico y, casi imprescindible, para una amplia mayoría de los ciudadanos. Así, la estrategia de satisfacción económica de esta demanda agregada se ha basado globalmente en el paradigma sol/playa, y el viaje y la estancia o circuito organizado (paquete turístico) sobre la base de precios altamente competitivos, supuesto la contratación masiva. El destino por excelencia que se dispuso como soporte territorial más adecuado de esta estrategia ha sido y es el Mediterráneo: aproximadamente 1/3 de los flujos turísticos mundiales.

1. Este Texto está basado en algunas de las reflexiones que van acumulándose en el encargo hecho al autor, por la Dirección General de Turismo de la Junta de Andalucía, para Coordinar el *Plan Integrado del Turismo en Andalucía*. Concretamente se sustenta en el Documento Sectorial elaborado, por él mismo dentro de las intenciones del mencionado Plan, para el *Plan de Desarrollo Económico para Andalucía (1991-1994)*.

Esta concepción del turismo, sin duda la más extendida, se ha comportado poderosamente expansiva en los denominados destinos “clásicos” hasta la segunda hasta la segunda mitad de los años ochenta. En efecto, se trazó un mapa de países emisores/receptores, que coincidía respectivamente, con aquellos de mayor ingreso per cápita y sin posibilidad de ofrecer benignidad climática para el disfrute litoral, e inversamente los receptores. No es necesario indicar que España y Andalucía, particularmente, participaron del segundo grupo, por lo que se necesitó realizar un esfuerzo notable de creación de oferta, concentrada en la franja costera, para recibir visitantes y turistas provenientes de los países emisores, fundamentalmente nórdicos y centroeuropeos. Este mentado crecimiento, muy expansivo desde principios de los años sesenta hasta prácticamente 1989 —con una inflexión crítica desde 1975-78, de causas obvias, y un extraordinario repunte en la mitad de los ochenta— parece quebrarse en la actualidad, por varias razones.

A saber, se apunta un cambio en las motivaciones del turista convencional, cansado de la indiscriminación del “destino mediterráneo”, de un ocio pasivo y de la degradación medioambiental y masificación de los litorales receptores. Pero, no sólo es una transformación sociológica de la demanda, se pudiera hablar con mejor fortuna de cierto agotamiento del modelo de crecimiento, que no de huida del destino mediterráneo y litoral, como es habitual oír. En efecto, España y Andalucía han perdido competitividad globalmente como destino turístico, fundamentalmente porque van camino de configurarse en estructuras cada día menos eficientes según el modelo convencional; escenario tendencial que podría resumirse en:

A) Una demanda escasamente segmentada y organizada desde los países receptores por operadores del viaje en franco proceso de oligopolización. Produciéndose una profunda disfuncionalidad entre la captación del cliente y las directrices más aconsejables en cada caso a la coyuntura receptora. La demanda además percibe claramente el fortalecimiento de la peseta en el mercado cambiario.

B) Oferta dependiente y procíclica de este control de la demanda, por la ocupación cuantitativa y a precios de escaso margen comercial, si no se producen pernoctaciones masivas. A ello es necesario asociar, el aumento lógico, dada nuestra integración europea, de los insumos y niveles salariales del sector turístico, factor que contrae aun más la capacidad de maniobra en el modelo masivo y cuantitativo.

C) Concentración poco integrada en el territorio litoral de dicha oferta en economías de escalas suicidas para el capital fijo turístico: el medio ambiente. El deterioro del Mediterráneo ya es comparable, precisamente, al de los litorales degradados por las fachadas industriales, portuarias y urbanas de los países emisores.

D) Necesidad premiosa de articular y abastecer al territorio turístico masificado de infraestructuras públicas básicas; sobre todo de accesibilidad, del ciclo hidrológico y de la gestión de los residuos y limpieza. La asignación de recursos en esta materia no ha sido simultánea a la creación de oferta, ni tampoco conveniente el reparto de responsabilidades público-privadas en la construcción del territorio turístico.

E) Diferencial cada día más llamativo entre los precios presionados a la baja por los operadores del paquete turístico, que configuran una oferta menos cualificada por fuerza en el medio plazo —aparte de la responsabilidad empresarial de falta de previsión en la renovación de la capacidad instalada en los momentos de bonanza— y los llamados “precios complementarios”, que son los que resultan del crecimiento de los precios al consumo generales, a su vez inflados en temporada y para consumo turístico.

A tales desajustes que parecen alumbrar, como se ha dicho, el agotamiento del modelo de crecimiento se le denomina, por contracción en los ritmos de la demanda, en una media, según los datos oficiales, del 15% para el conjunto español y del 11% para Andalucía: “Crisis del Turismo”. Sobre ello, es necesario matizar lo siguiente:

A) La instrumentalización de los ingresos del turismo por la economía nacional para el ajuste de la balanza de pagos y la modernización de la planta industrial. Este hecho, clave para comprender el desarrollo económico español, comunmente no sabe explicarse como conviene. Ello indirectamente, ha orientado el fomento, la promoción y cuantificación del fenómeno turístico casi exclusivamente desde una perspectiva exógena. Así, los ingresos por turismo han descendido progresivamente en pesetas (una media del 6%), pero no han dejado de crecer medidos en dólares (en una tendencia anual del 11%). Asunto resultante de la apreciación de la moneda española, que además incentiva nuestros gastos por turismo en el extranjero por el mismo motivo, aún modestos pero con un crecimiento relativo en los últimos años, casi geométrico.

Estas cuestiones tienen además otras virtualidades:

A) La incapacidad de las economías regionales de administrar sus propios ingresos por turismo, dada la arquitectura competencial del Estado de las Autonomías, que mediatiza aquellos hacia los objetivos nacionales.

B) La cercanía al techo de los ingresos exógenos si, como hasta ahora, se sigue instrumentando una política de captación masiva de demanda, que parece haber rozado la capacidad de carga española. Y por lo mismo, la imposibilidad de los nombrados ingresos de equilibrar las cada vez más crecientes importaciones españolas, si no se acompaña de un aumento de las exportaciones en los sectores primario y, sobre todo, industrial.

C) La instrumentalización más reciente -en el sentido de su mayor proporción en el espacio turístico, como muestra la evidencia empírica- del sector inmobiliario hacia el sector conocido como de alojamiento convencionalmente turístico (hoteles y apartamentos turísticos). Se ha producido una complejización de la actividad turística por este fenómeno que ha hecho emerger una oferta no reglada, pero de mayor amplitud que la estadística y oficialmente controlada. Incluso de una sobreoferta, en relación a la contracción indicada de la demanda, y de cierta competencia desleal con el sector tradicional. A su vez han aparecido nuevos productos turísticos, discutibles, desde una visión ortodoxa del fenómeno por lo menos, como el denominado "Turismo residencial" o la "Multipropiedad a tiempo parcial", que han repercutido en los inestables equilibrios del sector convencional. Esta tendencia cada día más apreciable y a la vez más peligrosa según en que condiciones se dé para la estructura turística española y andaluza, es más procíclica a las claves de los mercados inmobiliarios que a los propiamente turísticos en apariencia.

El agotamiento del modelo masivo, o si se prefiere la disminución en los ritmos explosivos de crecimiento de la demanda turística extranjera, asociada a una sobreoferta que resulta de la respuesta sobredimensionada del mercado a esos ascensos cuantitativos en la entrada de turistas, y a lógicas inmobiliario-turísticas espurias, ha traumatizado la actividad en los destinos clásicos, como son España y Andalucía. Es en esta coyuntura donde aparecen con fuerza: los nuevos competidores y los nuevos productos turísticos.

Nuevos competidores, localizados en la banda menos desarrollada del Mediterráneo (África, Asia y Sureste europeo), y en "otros" mediterráneos turísticos como son el Caribe o el Sureste asiático, que prácticamente lo que

ofrecen, en principio, es la emulación del modelo cuantitativo sol/playa, asociado —como en España y en Andalucía, hace dos décadas— al circuito cultural diferenciador, a partir de los recursos monumentales de estos nuevos destinos. Esto se produce porque las estructuras territoriales, sociales y económicas de estos países repiten las condiciones del modelo de desarrollo masivo y cuantitativo, ahora más eficientes y competitivas -medidas en precios, esencialmente- en estos nuevos competidores, que en España y Andalucía. Competitividad basada, como la nuestra hasta hace un quinquenio, en la explotación extensiva de los recursos litorales, la regulación de los operadores turísticos y ventajas comparativas vía menores costes en mano de obra e insumos productivos. El turismo es saludado en estos nuevos destinos —correspondientes a países subdesarrollados— como en España/Andalucía en la década de los sesenta: como aportador de divisas, como dinamizador de un sector con las ligazones del de la construcción, y como empleador importante de fuerza de trabajo poco cualificada.

La salida, por consiguiente, de este escenario disfuncional para los receptores tradicionales ha tenido que ser, ya reconvertir el modelo masivo y cuantitativo, saneándolo o ajustándolo a los flujos del mercado turístico, o ya buscar alternativas en Nuevos Productos. Lo que sucede no es la desaparición de los destinos mediterráneos tradicionales, cosa imposible, porque su propia capacidad instalada es de por sí una ventaja comparativa indefectible a medio plazo para los operadores turísticos, y porque son una “marca” consolidada (no se va a un hotel, sino a la Costa del Sol, por ejemplo) y más estable y recurrente que las emergentes (piénsese en las repercusiones del conflicto del Golfo); lo que se produce por agotamiento de explotación de un modelo turístico, es pérdida de competitividad y regulación del mismo mercado turístico masivo -menos demanda, sobre un exceso de oferta en parte obsolescente. Y la otra salida es diseñar, como se ha apuntado, Nuevos Productos, que pueden presentarse como estrategias complementarias para el saneamiento y reconversión del modelo masivo y cuantitativo litoral (Turismo deportivo: golf y puertos deportivos; Turismo residencial más desdensificado y con oferta complementaria...). O que se ofrecen como alternativa plena al turismo de sol/playa, sobre la base de los códigos turísticos ahora más motivadores: entorno (Turismo de ciudad, monumental, antropológico), equipamiento (de Congresos, Ferias, Incentivos), acontecimiento (Expo'92, Olimpiadas, Fórmula 1, Mundial de Ski) y medio ambiente (Turismo rural, Parques Naturales, Turismo Verde).

Lo espurio de este segundo argumento es la articulación de un discurso, de sustitución del turismo litoral, por otro llamado genericamente de interior. Esto es falaz desde su base, por dos razones: a) El número de las plazas litorales en ningún caso puede ser asumible por un turismo con estos nuevos códigos; sería

una contradicción “per se”. Por tanto, la sustitución sin más, entrañaría desaparición de buena parte de la capacidad instalada costera. b) Andalucía, es un ejemplo claro, no puede dilapidar su esfuerzo en oferta turística litoral —otra cosa es ordenarla y reconvertirla, en analogía a procesos industriales convencionales—, ni tirar por la borda el logro de la masa crítica suficiente de atracción de demanda turística, para el funcionamiento de la actividad turística en gran escala.

Es evidente que estos nuevos productos empujan progresivamente en las motivaciones del turista de los países emisores más desarrollados. Existe una inclinación cada vez más pujante por el ocio activo y los llamados “Turismos específicos”. Aunque en una cantidad aún no comparable al del modelo cuantitativo y masivo, ni se percibe que la demanda que soporta éste se esté reorientando violentamente y a corto plazo sobre los mismos. En cualquier caso, no está demostrado, se intuye lo contrario por las encuestas sectoriales, que la atracción del litoral haya finiquitado para los flujos de demanda; lo que se desea es un litoral turístico, con cierto ambiente urbano —diurno y nocturno—, con una percepción de menos densidad en la oferta, más integrado territorial y medioambientalmente, y más abastecido infraestructuralmente. Se imponen por consiguiente otros objetivos y estrategias, como se verá en su momento².

2. POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA Y TURISMO ANDALUZ

El diagnóstico anterior en nada se contradice con el análisis y las determinaciones del *Libro Blanco del Turismo Español (1990)*, para la ordenación del sector en la actual coyuntura. La pérdida de competitividad relativa de nuestros

2. Este diagnóstico se ha apoyado, principalmente, en las siguientes aportaciones: Manchón, F. y Prats, F., *Turismo exterior y modelo de desarrollo*, Documentos Programa 2000, Madrid, 1989. Marchena Gómez, M., “El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio”, *Boletín Económico de I.C.E.*, nº 2197, Madrid, 1989; *Previsiones de Crecimiento de la Oferta Turística en Canarias*, Gobierno Canario, Banco Hipotecario y Gregorio Méndez (Consultores), Madrid 1990, Quero, D. (dir.), *Gran Canaria. Hacia una estrategia territorial* (Plan Insular), Cabildo Insular, Las Palmas, 1987. S. G. de TURISMO, *Posibles escenarios técnicos, jurídicos, políticos y económicos influyentes en el Turismo español*, Madrid, 1990. Torres Bernier, E. “La evolución de las corrientes turísticas y su influencia en el desarrollo económico” *2ª Conférence des Régions de la Méditerranée*, Consejo de Europa, Málaga, 1987; “El Turismo en 1989: ¿Crisis del sector o agotamiento del modelo” *Economistas*, nº Extraordinario, Madrid, 1990. En general,

productos turísticos no es grave en su conjunto, pero han emergido problemas de fondo, como los ya referidos, y coyunturales, especialmente los cambios geopolíticos del Este europeo y del Oriente Próximo, que arrojan una fuerte incertidumbre en el corto y medio plazo. En este sentido sería un craso error, dado el diagnóstico estructural realizado, postergar la transformación y ordenación del sector —sobre todo con el horizonte del Acta Unica Europea—, por algún desvío de los flujos turísticos desde los nuevos destinos emergentes, a destinos contrastados y seguros como el andaluz.

La perspectiva española y andaluza convergen en la identificación de conflictos en los sistemas turísticos respectivos: (a) Desequilibrios entre oferta y demanda. (b) Marcada estacionalidad. (c) Concentración espacial de los flujos turísticos. (d) Polarización de las motivaciones en sol y playa. (e) Pérdida de competitividad relativa de parte del producto turístico. (f) Deficiencias en las infraestructuras y los servicios públicos. (g) Deterioro territorial y medioambiental, de la imagen urbana y del espacio turístico en general.

Sin embargo, las ventajas comparativas del caso andaluz son evidentes sobre algunos aspectos en relación a estas disfuncionalidades del conjunto del Estado. Esencialmente en lo que respecta a imagen consolidada, destino turístico muy comercializable y promocionable por su renta de situación y patrimonio cultural y territorial, y en la abundancia de espacios potenciales y variedad de recursos, tanto del lado del turismo sol/playa (menor obsolescencia relativa de la planta hotelera), como desde las perspectivas alternativas antes mencionadas. Sin duda Andalucía, es un destino turístico contrastado en el medio plazo y con una cuota de especialización del Turismo controlado por los grandes operadores turísticos, menor que en otras zonas turísticas, como Baleares, Canarias o la Comunidad Valenciana.

Lo que se agrava desde la posición regional andaluza son las carencias de accesibilidad externas e internas y de infraestructuras básicas en las zonas turísticas, en trance sólo parcialmente de solucionarse; la menor diversificación

todos los artículos del Nº 3 de *Papers de Turisme*, ITVA, Valencia, 1990, que incluye: Muñoz de Escalona, F., "Un Sector Productivo: el Sector Turístico"; Chias, J., "Oferta Turística y Nuevas Tecnologías"; Elliot-Spivack, S.M., "Turismo y Medio Ambiente: Dos realidades Sinérgicas"; Burke, J., "Segmentación de Mercados: La Clave para el Éxito en la Promoción Turística"; Vera Rebollo, F. y Marchena Gómez, M., "Turismo y Desarrollo: un Planteamiento Actual". Es obvio que el *Libro Blanco del Turismo Español*, Secretaría General de Turismo, Madrid 1990, también se haya manejado, sin embargo ha sido punto de referencia específico del epígrafe que sigue (el número 2).

de mercados, asociada a la complicación de coordinar las acciones verticales (central, autonómica y local) del marketing turístico; el escaso peso todavía de programas sobre el turismo individual y nacional; y, el poco uso de las nuevas tecnologías, así como el insuficiente nivel de formación del capital humano. Todo ello se resume en una grave, por lo insuficiente, visión estratégica del sector, que no sostiene planteamientos demasiado acordes con cambios tan profundos como los que se están produciendo en la dinámica turística en la actualidad. Refugiándose, en exceso, en la regulación y subsidio público; por encima de la modernización competitiva.

Equivalente con la realidad española en Andalucía es el crecimiento asistemático de la mayor parte de los municipios turísticos, y su endémica falta de recursos financieros para afrontar el desarrollo territorial y social de la actividad turística. Sobre esto es necesario subrayar, por la importancia de la afirmación en la selección de objetivos, estrategias e instrumentos, que el denominado sector turístico sólo puede sobrevivir cuando sus proveedores e insumos básicos disfrutan de salud: recursos naturales, infraestructuras y equipos básicos y complementarios. Estos dependen esencialmente del reparto de competencias de la Administración pública en su dotación y gestión, apreciándose una descoordinación y falta de simultaneidad en las prioridades de las administraciones sectoriales intervinientes en el abasto de estos servicios; cuando no de la carencia de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades más perentorias, como ocurre en el nivel del municipio turístico.

Las 30 líneas de actuación —segmentadas en los sistemas: recursos; infraestructuras, equipamientos y servicios; marketing y producto; empresarial; e institucional— arbitradas por el *Libro Blanco del Turismo Español*, son asumibles desde la región andaluza. Especialmente aquellas que indican la fórmula de la Planificación, tanto en la coordinación negociada y estratégica de las acciones interadministrativas (vertical y horizontalmente, hablando), como en la ordenación del territorio, la institucionalización de encuentros sobre Turismo entre Administración y Sector empresarial, como en el consenso en las acciones de promoción y marketing de los distintos agentes implicados.

La única forma útil de planificar en un escenario de incertidumbre como el actual, es la de transmitir señales de certidumbre desde la Administración Pública, consensuadamente, con el tejido empresarial identificado. Tal planteamiento subyace en el diagnóstico realizado desde el mencionado *Libro Blanco*, pero es realmente seminal cuando se ejecuta desde la descentralización autonómica, en este caso de Andalucía. Queremos decir que dentro de un marco estratégico

global es indefectible la visión del problema desde la escala estatal, pero la recesión turística no afecta por igual ni con las mismas connotaciones a las Comunidades Autónomas españolas, y para buscar soluciones, como aludimos, actualmente creemos es más conveniente el acuerdo entre los agentes sociales de la propia región, que los planes normativos inviables.

3. LOS EFECTOS DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO EN EL TURISMO DE ANDALUCÍA.³

La declaración del Año Europeo del Turismo en 1990 por la C.E.E., demuestra el interés de la Comunidad en una actividad, que por las características intrínsecas de la misma, se verá notablemente afectada por la libre circulación de bienes y personas en 1993. Las directrices básicas que se pueden destacar al respecto de la Política de la Comunidad sobre turismo, refuerzan las siguientes ideas básicas:

- Apoyar el Turismo intracomunitario, para evitar las fugas de divisas.
- Buscar en lo posible los equilibrios entre países de la Comunidad en su balanza de ingresos y pagos por turismo.
- Combatir la desestacionalización, segmentando en el tiempo las formas vacacionales de los europeos.
- Promover el respeto ecológico en la implantación territorial de la actividad turística.
- Incentivar nuevas formas de turismo alternativo al masificado, como instrumento de reorientación de la dinámica turística.
- Regular la organización funcional del sector, sobre todo en el tema de las sobrerreservas y las relaciones entre operadores del viaje-turismo y clientes.

En efecto, desde la escala Comunitaria cinco son los puntos concretos que interesan en el análisis sectorial del impacto del Mercado Único en los viajes de ocio y turismo:

3. Parte de las ideas que se reflejan en este epígrafe, también se repiten de otra forma en Marchena Gómez, M. "Las perspectivas de futuro del turismo andaluz: problemas territoriales y funcionales", *Treballs de Geografia*, nº extraordinario, Palma de Mallorca, Universidad de Baleares, 1991. Véase además, THE ECONOMIST, *International Tourism Forecast to 1999*, nº 1142, Londres 1988. VV.AA., *Política Regional en la Europa de los Noventa*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990.

- a) La Liberalización aérea.
- b) El papel de los tour-operadores.
- c) El sector de Alojamientos.
- d) Los aeropuertos.

Asimismo, por la anulación de barreras fiscales para el comercio, la preocupación se centra: en el impuesto sobre el Valor Añadido; sus consecuencias en torno a la competitividad; y la abolición de ventas libres de impuestos. En suma, sobre la aportación del turismo a la cohesión económica de la C.E.E., se subraya en las Comisiones correspondientes su distribución territorial, como factor de desarrollo regional, y como se ha referido, el ajuste de los mercados internos: con los desequilibrios en ingresos turísticos entre los países del Norte —emisores— y los del Sur —receptores—. Los datos demuestran la importancia creciente del Turismo en la C.E.E., aún la inflexión actual de motivos coyunturales (un 20% de ascenso entre 1982-87, con una caída del 10 % desde este último año), y su notable rol en la creación de empleo (6% del empleo fijo total de la CE-12). En este contexto se denota el puesto preponderante de España (el 21,1% de los ingresos por turismo de la C.E.E.), pero con un indisimulable deterioro en los años finales de los ochenta, por mor de la insatisfacción creciente de sus clientes europeos por la masificación, los precios y los deficientes servicios infraestructurales y generales.

El problema radica en vaticinar escenarios a partir de la caída de fronteras económicas en 1993, para el turismo andaluz, dada la azarosa situación del sector a principios de los años noventa, con una caída brutal en sus expectativas, por consecuencias de la Guerra del Golfo. Pero con una indisimulable visión de medio plazo cínicamente optimista —de vuelta de turistas a los destinos tradicionales europeos, como el andaluz, tal como antes hemos apuntado—, al no alargarse el conflicto puramente bélico en demasía, ni esperarse consecuencias netamente recesivas (precio del petróleo; viajes aéreos; huida de la inversión turística; menor capacidad de gasto...).

En principio, apostando por la normalización, todos los indicios auguran una expansión de los flujos y gastos turísticos como consecuencia del moderado crecimiento económico Comunitario en esta década: un 2,5% de aumento real de gasto en consumo privado debe producir, según las estimaciones, un 4% de ascenso real en gasto por turismo. Ello para Andalucía, lógica y obviamente, puede suponer dos cosas. Primero, un acrecentamiento o sostenimiento de los ingresos por turismo. Pero, segundo, también, puede suceder que se diversifiquen los destinos, por la propia construcción europea, disminuyéndose, por consiguiente, la afluencia de turistas a nuestra región. Jugando con estos supuestos de perogrullo, podrían plantearse, mismamente, dos escenarios: uno expansivo para Andalucía y otro de reparto de la cuota de mercado con otros destinos Comunitarios o no;

puesto que nadie pone en duda, sin catástrofe económica o geopolítica de por medio, el aumento de la necesidad de viajes por ocio y turismo en la C.E.E., para la próxima década.

En el primer escenario, habría que contar con la doble vertiente de la recepción hotelera y reglada, y la de vocación inmobiliario-turística, no regulada sectorialmente o extrahotelera. En cuanto a la emergida y tradicional, como hecho general, parece que se va a intentar imponer un 15% de I.V.A. como mínimo a todos los hoteles —sin la necesaria separación entre los de ciudad y los propiamente turísticos— con la consiguiente pérdida de competitividad para las empresas españolas y andaluzas con respecto a otros países de la C.E.E., que ya aplican tarifas impositivas más elevadas. El sector en general, se opone con fuerza a esta medida, que probablemente se revisará y consensuará, por considerarse enormemente perjudicial para el turismo. En este sentido, los agentes turísticos han conseguido un tratamiento fiscal con el tipo impositivo reducido —hecho que ilustra en nuestro caso específico, el tipo de propuestas de los hoteleros ante la crisis de demanda—. Y consideran la estandarización fiscal como una importante desventaja de la oferta C.E.E. con la extra-comunitaria.

Parece que la empresa turística convencional de alojamiento se moverá con restricciones —unidas a las presiones de los “mega-carriers” y grandes operadores que se están configurando en el espacio económico del viaje turístico en Europa—, con lo que tendrá que reorientarse, en parte, hacia demandas muy diferenciadas y menos extensivas y masivas, como las actuales en las zonas turísticas como las de Andalucía. Es lo que está ocurriendo exitosamente —en analogía—, con la hotelería de ciudad, congresos y negocios, también explicada, por cierto, por un escenario de crecimiento procíclico, que tenderá a moderarse en los próximos años.

Sin embargo en el producto inmobiliario-turístico o fórmulas como el “time-sharing”, si se consigue en ésta última su credibilidad y viabilidad —y su urgente regulación oficial por el Estado Central—, los hechos cambian sustancialmente. Porque el previsible aumento de las corrientes de turismo residencial, fomentado e intermediado heterodoxamente —e incentivado aún más por las posibilidades del Acta Única— hacia los mediterráneos europeos, especialmente de jubilados, y el diseño de ofertas complementarias muy cualificadas con diferencial de precios de suelo construido aún competitivo con las del Norte europeo, puede que reavive o satisfaga los stocks de los productos inmobiliario-turísticos. Sobre todo en tramos litorales con menor desarrollo turístico en Andalucía (Costas de Huelva, Cádiz o Almería), pero con expectativas de nuevos experimentos, basados en implantaciones ex-novo, gran dimensionamiento complementario y la ocupación de terrenos con gran calidad medioambiental.

La concepción del equipamiento hotelero o de apartamentos oficiales tradicional, tendrá que actualizarse en este contexto de fuerte —y desleal, si no se emerge— competitividad. Su reorientación pasa inevitablemente por la cualificación y especialización de sus servicios, como satisfacción de demandas cada días más exigentes y segmentadas. Al igual que será necesario considerar estrategias conjuntas con promociones inmobiliario-turísticas, ya que la magnitud de la oferta extraoficial es tal, como veremos más tarde, que es improbable que pueda hacerse desaparecer sólo por la vía del voluntarismo político. Y es que, y aquí se enlaza primer y segundo escenario, el papel de los intermediarios turísticos —operadores y agencias de viajes— y de las compañías aéreas puede transformar las pautas convencionales. Comportando para Andalucía la necesidad de reconvertir parte de su rol turístico, por lo menos el de algunos segmentos de su oferta, de receptor cuantitativo y barato.

La apertura europea está imponiendo el crecimiento de las cadenas hoteleras y la concentración de los operadores turísticos. Cuatro grandes de estos últimos, por ejemplo, controlan el mercado más apetitoso: el alemán. El poder de estas transnacionales trasladará a la “industria turística” las presiones de la demanda en cuanto a la responsabilidad de las deficiencias del producto. No debe olvidarse, que una de las grandes preocupaciones (control directo de la demanda y del viaje, más que del alojamiento; oligopolio...) de los tour-operadores reside en las perspectivas ciertas de armonización de las leyes de protección del consumidor-turista. La adopción de medidas en este campo, en mayor o menor manera restrictivas, producirá el consiguiente aumento de costes operacionales. Mientras que del lado hotelero, de la oferta, la tendencia de los mercados hacia una mayor sofisticación o encarecimiento acelerará el proceso de diferenciación, que vendrá en beneficio de las cadenas hoteleras capaces de suministrar una amplia gama de servicios complementarios, sobre todo. O simultáneamente posean un poder de inversión suficiente en sistemas de reservas y nuevas tecnologías, cuya relevancia se ha manifestado con evidencia desde su puesta en práctica por las compañías aéreas.

Hecho, de otra parte, que beneficiará a las agencias de viajes, ya que la liberalización y la mayor competitividad de las compañías aeronáuticas puede impactarles positivamente, si acceden a la tecnología suficiente para el manejo informatizado de reservas, al disponer éstas de las mejores condiciones para ofertar al público multitud de servicios y tarifas posibles. Esto, en el caso andaluz, es de particular importancia, dado el papel subsidiario de nuestras agencias, como territorio receptor que es. Así que, la atomización de la empresa

turística andaluza, como uno de sus endémicos problemas, tendrá que corregirse en este escenario y ganar en mayor capacidad de negociación con los intermediarios emisores, tanto en la hostelería, como en el campo de las agencias de viajes.

El segundo escenario era el del desvío hacia otros destinos de parte de la demanda turística captada por Andalucía. Como consecuencia de las ventajas relativas de receptores turísticos mediterráneos no comunitarios, la competitividad de otras formas de turismo no desarrolladas en territorio andaluz, y por el sensible encarecimiento de nuestro producto turístico tradicional dirigido a una franja de consumidor de medio y bajo poder adquisitivo. Ello es en principio previsible, pero no debe ser determinante a medio plazo en la estructura regional por tres razones:

a) Las características singulares y extraordinariamente competitivas en recursos turísticos muy variados, pero eso sí, poco diferenciados y dinamizados hasta ahora, jugándose con estos más desde posiciones de ventajas comparativas estáticas y rentistas.

b) Nuestra oferta de alojamientos, servicios y “know-how” adquirido en una ya dilatada experiencia turística. En esta parte resultaría perentorio acuerdos rápidos para la reconversión y modernización de buena parte de la capacidad instalada.

c) La evidencia empírica muestra un hecho: el desvío hacia destinos mediterráneos análogos (no de nuevos productos) se está produciendo no recurrentemente. Es decir, se prueba hacia otros territorios turísticos menos conocidos o más baratos por “paquete”, pero no se vuelve sistemáticamente, por las carencias de las dos razones primeras que posee Andalucía. En la potenciación de esta idea estriba la posibilidad de modificar nuestras ventajas comparativas de estáticas en dinámicas.

Lo que además de la competencia de otros espacios mediterráneos se va a producir con toda seguridad en el Mercado Único, es la unanimidad de prácticamente la mayor parte de las regiones europeas, de participar en estrategias más o menos diferenciadas y viables de captación turística. Ello es comprobable en el mismo mapa autonómico español y en el fuerte despliegue promocional y claramente competencial por la cuota de mercado, de sus responsables en Turismo. Esta intención de incluir o consolidar en todas las economías regionales a la actividad turística, debe relacionarse, a su vez, con la intención de atraer

inversiones, normalmente extraregionales, para potenciar la oferta propia. Estrategia que debe inscribirse en la lucha por el capital flotante que se avecina en el Mercado Único Europeo, y en la política de incentivos de localización para éste.

Sobre este particular, el territorio de Andalucía es objetivo 1 para los programas de desarrollo regional europeos. Y dentro de las acciones promocionables se han consignado habitualmente por la Comunidad Autónoma de entre las prioritarias a aquellas que tengan como finalidad: la modernización de la oferta hotelera existente que suponga una mejora sustancial de la calidad, y de las instalaciones complementarias de ocio de especial interés en las zonas de alta densidad turística. Asimismo, la construcción de alojamientos hoteleros o de turismo rural, campamentos de turismo e instalaciones complementarias de ocio de especial interés en otras áreas y, en general, las distintas ofertas turísticas especializadas y de relevancia para el desarrollo de la actividad.

Como punto de referencia, en el Real Decreto de la delimitación de la ZOPRE (652/1988), en relación a la inclusión del Turismo, se hace una distinción, antes aludida, entre las denominadas áreas de alta densidad turística y el resto de la Comunidad. Se pretende así canalizar y dirigir las inversiones hacia espacios tradicionalmente menos afectados por la dinámica turística, tanto del propio litoral, como del interior, incluyéndose en la práctica todos los tipos de oferta posibles. Mientras que especialmente para la Costa del Sol malagueña, los incentivos deberían traducirse en renovación de la capacidad instalada y en nueva oferta complementaria. Por consiguiente desde la política regional andaluza se interpreta la doble posibilidad de expandir territorialmente la actividad turística y de modernizarla en las áreas de mayor concentración de oferta.

En síntesis, el Mercado Único exigirá a Andalucía, una regulación de la oferta turística más cercana a los parámetros de satisfacción y de garantía de los consumidores europeos; una necesidad creciente de cualificación, por tanto; una búsqueda de ventajas comparativas dinámicas por la creciente competencia por mercados con notable poder adquisitivo; dura competitividad con otras regiones o zonas turísticas, por lo mismo; una modernización y especialización de la empresa turística, para afrontar estos retos; y una visión más estratégica y avanzada del sector de los propios agentes sociales implicados en su planificación y gestión.

4. LAS MAGNITUDES DEL TURISMO EN ANDALUCÍA⁴

Se tratará en este apartado de diagnosticar cuatro parámetros del Turismo en Andalucía: su aportación a la estructura turística española; la oferta andaluza; la demanda en Andalucía; y la distribución territorial y tipológica del turismo en la región. En cualquiera de los casos, se parte de una doble convicción que muestran las tablas insumo-productos regionales, y que se quiere enfatizar para el tratamiento debido que merece el sector turístico andaluz. A saber, el turismo es una actividad clave y estratégica en la actividad económica andaluza. Es clave ya que una variación en su estilo de desarrollo, provocaría un efecto en la misma dirección en diferentes sectores económicos. Y es estratégica, en el sentido que una inducción o el simple aumento de actividad en otras ramas de producción, puede verse frenado por el turismo en caso de que esta actividad económica se encuentre estancada o en retroceso.

Por tanto es estratégico por la posibilidad ya de generar crecimiento como de estrangularlo. Tanto es así que del análisis de las Tablas I-O, el Turismo se sitúa en el séptimo lugar de los sectores claves de la economía andaluza y en el cuarto desde el punto de vista estratégico.

4.1. La aportación regional andaluza al turismo español

El turismo andaluz representa el 15,1% del P.I.B. regional, cuando la media nacional es del 8,7% y aporta el 17% del V.A.B. turístico nacional. Genera algo más del 11% del empleo andaluz, sin computarse los empleos inducidos en otros sectores; aunque ha de resaltarse la importante componente temporal de los mismos. La oferta oficial andaluza (hoteles+apartamentos reglados) supone el

4. Los datos que se manejan en los apartados de este epígrafe provienen, en general, de las estadísticas oficiales o de estudios parciales (como *El Libro Blanco de la Costa del Sol*, Málaga 1989) o internos de la Comunidad Autónoma Andaluza. Consúltese también *Boletín Económico de Andalucía* nº 10, Junta de Andalucía, Sevilla 1988, número monográfico sobre Turismo; S. G. de TURISMO, *Evaluación y consecuencias de la oferta extralegal en la industria turística española*, Madrid 1990 y Marchena Gómez, M., "El Turismo en Andalucía" en *Geografía de Andalucía*, Tomo VI, Ed. Tartessos, Sevilla 1988; *Territorio y Turismo en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla 1987. Sobre el papel del Turismo en la economía andaluza, Cuadrado, J.R. y Auriolos, J., "La actividad turística dentro de la estructura económica de Andalucía", *Estudios Regionales*, número extraordinario de 1986, que recoge en su conjunto las ponencias de las *VII Jornadas de Estudios Andaluces*, dedicadas al Turismo, en Torremolinos, 1985.

13% de las plazas españolas; la tercera capacidad instalada en el contexto nacional, luego de Baleares y Cataluña. Es necesario decir, que si se exceptúan las mencionadas Comunidades, incluido Andalucía, junto con Canarias, Comunidad Valenciana y Madrid, las restantes Autonomías todas juntas alcanzan el mismo porcentaje de oferta que nuestra región.

Una primera conclusión se saca de esta batería de datos: la dimensión del turismo en Andalucía es menor o igual a su aportación en población y territorio al Estado español, sobre un 17%. Por consiguiente es necesario matizar la dependencia turística de Andalucía, que mantiene unos índices moderados con respecto a otros destinos regionales importantes, como son Baleares y Canarias. Así, siendo la tercera Comunidad Autónoma en cuanto a aportación del turismo sobre el P.I.B. regional —luego de las dos referidas—, ofrece más valor añadido a la estructura turística nacional que éstas. Es lo contrario que ocurre con Cataluña, que siendo menos dependiente del turismo en su estructura económica regional, obtiene mejores tasas sectoriales de productividad y valor añadido. Por tanto el peso de la oferta andaluza es consecuente con la dimensión territorial, demográfica y económica de la Comunidad Autónoma, en el contexto español. Aunque su aportación, como se ha dicho sea clave y estratégica para la economía regional, y por lo mismo sería deseable mejorar sus ratios de productividad y valor añadido, no demasiados alentadores. Tal como ocurre con la mayoría de las ramas productivas regionales en su comparación diferencial-estructural con la medias españolas.

El crecimiento de la oferta de alojamientos en Andalucía ha seguido pautas similares a las generales en España. Es decir, mayor crecimiento hotelero en la década de los sesenta y setenta, aunque a un ritmo muy inferior a la media nacional (71% frente al 107%, respectivamente). Lo que arroja un menor grado de obsolescencia relativa de los equipos turísticos andaluces de alojamiento. Sin embargo, en la década de los ochenta se ha producido un crecimiento más selectivo en Andalucía y, además, superior a la media nacional (26,6% sobre el 15,5% de España). Este efecto tiene como soporte la complejización de la oferta andaluza (de ciudad, de ruta, de turismo específico) y el tirón de eventos como el de “Expo’92”.

Sin embargo, el asunto clave de las dos últimas décadas, especialmente los años ochenta es el crecimiento de la oferta extraoficial o alegal. En efecto, la situación andaluza en cuanto al número de viviendas de potencial y real uso turístico en 1981 era preferente en España, luego de Cataluña y Comunidad Valenciana. Las tres Comunidades Autónomas concentraban el 61% de este volumen de plazas en el total nacional. La situación se mantuvo estable pasada

la década anterior, pero con un acercamiento notable de Andalucía en el volumen total de plazas legales a las dos Autonomías indicadas. Aún así, la tasa de crecimiento en Andalucía ha resultado ser moderada, dado que se partía de un elevado número de plazas legales. Es por ello mismo que Huelva y Almería sean provincias con notable crecimiento relativo por este concepto, aunque Málaga siga manteniendo uno de los puestos principales en total de plazas a escala nacional, aunque su ascenso relativo haya sido menos considerable.

En general, las viviendas de real uso turístico han crecido más que las de potencial uso turístico en Andalucía que en el resto de España. La aportación regional en la actualidad, respectivamente por ambos parámetros es del 15% (623.383 viviendas de potencial uso turístico) y del 16% (306.286 viviendas de real uso turístico). Nuevamente aparece la idea, que pese a nuestro volumen bruto considerable de oferta, ahora legal, y de su estratégica importancia en la economía regional —del lado de las ligazones originadas por la construcción y, menos, de los servicios—, la capacidad instalada andaluza por este motivo no esta sobredimensionada en su aportación estatal en comparación con la población y territorio de nuestra región.

Lo que sí se deduce de los datos es el encarecimiento relativo mayor de Andalucía, respecto a los competidores mediterráneos, españoles o no, en el producto de vacaciones largas bajo el sol. La primera matización que puede aducirse a esta comprobación empírica, es la mayor distancia de la región andaluza, respecto a los emisores tradicionales. Pero ello no lo explica todo: (a) nuestros clientes y competidores nos están identificando progresivamente como un destino desarrollado menos exótico y más europeo. (b) La pérdida de competitividad relativa se está produciendo en Andalucía en las categorías turísticas más exigentes y de mayor categoría: mejores productos turísticos, y en según que caso con mayor calidad en la prestación del servicio. (c) No así en los tramos intermedios, cuantitativos y menos sofisticados de la demanda. Aquí la competitividad andaluza es normal —en el “paquete turístico”, que no en precios complementarios—, y por esto mismo no tan positiva, de cara a nuestra reconversión como destino turístico.

Andalucía, dada su plena integración europea, no es posible que pueda reforzar su rol turístico a base de presentar básicamente un producto eminentemente barato. Las empresas turísticas organizadas sobre el paquete turístico, basan su estrategia económica, más en una finalidad comercial que de costes reales. Con ello no se moderniza y cualifica el sector; ni es viable conseguirlo dado los elevados precios de nuestro consumo complementario turístico.

Andalucía es menos dependiente del turismo organizado que la media española por su mayor especialización en turismo residencial —también muy importante en su composición de tipo regional y nacional— y de los denominados “seat only”. Tal apreciación choca con una capacidad de accesibilidad e infraestructural peor que las ratios nacionales en la región andaluza, aún los notables logros realizados. Tal cuestión sin ser competencialmente turística, tiene como ya se ha aludido una influencia fundamental en la conformación del producto, y marca desventajas comparativas con otras zonas turísticas españolas.

Así, el secular déficit de comunicaciones de Andalucía, que la han mantenido como una de las regiones europeas con menor índice de accesibilidad, no impidió el desarrollo turístico, gracias al charter masivo hacia la Costa del Sol; y al “exotismo” de nuestra marca e imagen, que hacía perdonar estas deficiencias. Actualmente, los nuevos flujos turísticos demandan menor grado de diferencialidad exótica para Andalucía y mayor nivel europeo de servicios, lo que hace que el transporte turístico en su amplio sentido (carreteras, tráfico, aeropuertos, equipamientos, articulación de la red...), sea ahora, uno de los aspectos más negativos en las muestras para detectar el grado de satisfacción de los turistas que llegan a Andalucía.

La comunicación mediante autovías con la Meseta y Levante permitirá la conexión con la red de autopistas europeas, lo que facilitará el turismo autocarista, de “touring” o puramente vacacional con vehículo propio. En cambio, este diseño adolece de suficientes enlaces con y desde las zonas turísticas: articulación N-IV con la A-92 (Córdoba-Antequera; Bailén-Jaén-Granada), y de ésta con los litorales mediterráneos (Autovía del Guadalhorce, Granada-Motril, Guadix-Almería), amén de la articulación de dicho litoral en una autovía de cornisa (Nerja-Adra; Levante almeriense) o alternativa a la CN-340 (Autopista de la Costa del Sol). Igualmente, la Costa de la Luz occidental precisaría de una vía rápida hasta Ayamonte, con los ramales a los diferentes núcleos turísticos. Por otro lado, la red secundaria prevista en el Plan Andaluz de Carreteras debe permitir la penetración de flujos turísticos hacia el interior regional y la complementación de la oferta litoral. En la medida que dicho Plan se realice, se podrán incorporar nuevos destinos alternativos a los ya clásicos de Andalucía, contribuyéndose de esta forma al equilibrio del territorio regional.

Sobre los accesos ferroviarios, aún siendo escaso su aporte como medio de transporte turístico en Andalucía (9% de los españoles y apenas un 2% de extranjeros), podría ganar peso específico con una profunda revisión de la filosofía que inspira los trazados y una mejora en la comercialización y el servicio. El P.T.F. sólo garantiza un acceso digno a Andalucía desde Madrid, olvidando la

importancia turística del corredor mediterráneo, así como las posibilidades de los desplazamientos intrarregionales. El A.V.E. en primera instancia no contribuirá a mejorar esta situación, pues, además de no corregir lo anterior, padece limitaciones hoy insalvables: ni nace en los mercados emisores europeos, ni lleva a las zonas receptoras.

Por el contrario, la liberalización del espacio aéreo, como ya se ha aludido, y las mejoras en curso en los aeropuertos andaluces favorecerán el acceso a Andalucía por este medio. No obstante, se siguen manteniendo estrangulamientos cuya solución excede, en algún caso hasta el marco nacional, tales como la saturación de determinados pasillos, el defectuoso "handling", la inestabilidad laboral etc. Pero, pese a la previsible mejora de este medio como conexión exterior, no deja de ser remarcable la demostrada dificultad de articular una red de tercer nivel andaluza, aunque las distancias existentes y la previsible demanda así parecen aconsejarlo.

Otro de los cuellos de botella andaluces en materia turística en el contexto nacional, aunque ni mucho menos sea una especificidad de nuestra Comunidad Autónoma, es el de las infraestructuras de servicios generales y turísticos. El epígrafe principal es, obviamente, el que afecta al principal recurso: la playa. La configuración del litoral andaluz gravemente dañada por decenios de expoliación y explotación extensiva de los recursos naturales, se ha convertido en un factor negativo para el producto turístico global de Andalucía. La regeneración y recuperación del espacio litoral como espacio público ha de ser apoyada por todo el sector como directriz básica y autosostenida.

Esto ha de verse complementado con programas de limpieza y mantenimiento permanente de la imagen y los servicios de los municipios turísticos litorales (seguridad, balizamiento, duchas, módulos integrales). Pero el recurso playa incorpora, además de la zona continental, la propiamente marítima: el agua, de la que hay que eliminar prontamente todo vertido contaminante. Los planes de saneamiento integral actualmente en marcha han de finalizarse en la mayor brevedad, y extenderse a todo el dominio litoral andaluz. La sensibilización de los consumidores europeos sobre este particular es cada día más elevada, y se ha puesto de manifiesto rotundamente en las últimas temporadas estiales.

La recogida de residuos sólidos en las zonas turísticas debe optimizarse en materia de horarios y containerización, siendo su problema más perturbador la presencia de basureros incontrolados y vertederos de escombros en los alledaños de las carreteras y núcleos turísticos. La limpieza viaria, el abasto eficiente del ciclo hidráulico y el cuidado de recintos públicos son otras de nuestras desventajas comparativas a nivel nacional, como se demuestra abrumadoramente en las

encuestas (dos de cada tres), cosa que contribuye al deterioro progresivo de nuestra imagen turística. Por el contrario los déficits en seguridad ciudadana en las zonas turísticas han disminuido en los últimos ejercicios, aunque es una de las cinco demandas principales de los turistas, especialmente en el colectivo de residentes y de visitantes de circuitos. Además del incremento de la presencia policial, se pide un mayor conocimiento de idiomas por las fuerzas de orden público.

De este énfasis en los déficits infraestructurales básicos que configuran el servicio y los productos turísticos, sobre todo de carácter litoral, se deduce rápidamente la importancia del municipio turístico en la modernización y gestión eficaz y social del Turismo en Andalucía. En efecto, es necesario lograr un estatuto de financiamiento, control y consenso entre administraciones y agentes privados para reflotar la importancia del municipio turístico. Este está estrangulado, tanto a nivel regional como estatal, en la posibilidad de proveer de los servicios, de su competencia por cierto en la mayoría de estos, fundamentales en la conformación del producto turístico.

Es así como aparece una dinámica infernal donde el municipio turístico andaluz como el español, se sirve de la apropiación de fondos provistos por el desarrollo inmobiliario-turístico para la gestión de las necesidades particulares y generales que originan los flujos turísticos. Ello provoca en la práctica, una de las grandes insatisfacciones de las nuevas tendencias turísticas: el alto grado de urbanización y de contaminación estético-visual, y la desaprobación hacia el urbanismo desarrollista y asistemático que ha producido verdaderos casos de saturación en el territorio turístico. Si tal círculo vicioso no logra yugularse -perversidad estructural que especializa a los municipios más en el sector de la construcción que en el propiamente turístico-, desde luego hará inviable la reorientación y cualificación afortunada de la estructura regional turística andaluza, y de su mejor inserción en el panorama español y europeo.

4.2. La oferta turística andaluza

Como ya se ha referido antes, la verdadera realidad del turismo español, en general y el caso andaluz no es excepcional, se asienta entre las ofertas recogidas oficialmente, tanto las de alojamiento como complementarias al servicio turístico, y aquellas que se califican con extraoficiales, extrahoteleras o alegales, ni mucho menos bien conocidas por los datos oficiales. Aquí se incluirían los apartamentos turísticos no declarados, y en otra dimensión las residencias vacacionales o secundarias, y otras modalidades particulares asociadas a turismos específicos, como el de golf o puertos deportivos.

Excluidos los alojamientos de titularidad pública, Andalucía cuenta con algo más de 215.000 *plazas oficiales* en el mercado turístico, de las que un 60% son hoteleras, porcentaje éste superior a la media nacional. No obstante ha de tenerse en cuenta la desaparición de 23.000 camas de fondas y casas de huéspedes (ajenas al Registro de Empresas Turísticas desde 1989) en Andalucía. Aún no se disponen de datos sobre pensiones, que surgirán de la recalificación de los hostales que no accedan al grupo de hoteles y de aquellas fondas y casas de huéspedes cuyo nivel de servicios mínimos les permita permanecer como empresas turísticas. Dados los niveles de calidad exigidos en la normativa de la Comunidad Autónoma, serán mayores los aportes del primer grupo que del segundo. En cualquier caso, analizando el *subsector hotelero* cabe decir:

—Es mayoritariamente de categoría media-baja: los hoteles de cuatro y más estrellas sólo representan el 25,2% del total. Porcentaje de todos modos apreciable en el contexto nacional.

—Son empresas de tipo medio: 75 plazas de promedio, debido al habitual minifundismo del grupo hostales (27 plazas por empresa), que se va corrigiendo conforme se asciende de categoría, hasta llegar a las 350 plazas por empresa en los hoteles de cinco estrellas.

—Presenta un fuerte desequilibrio territorial por su concentración en el borde litoral; especialmente de la provincia de Málaga que ofrece el 48% de las plazas hoteleras. Por contra las tres provincias interiores, aún con el impulso “Expo’92”, sólo ofrecen el 14%.

Siguiendo con el resumen de la oferta oficial, *los apartamentos turísticos* declarados sólo suponen el 14% de la misma; porcentaje inferior a la media nacional. Se observa una fuerte disminución desde principios de la década, de las pequeñas empresas (han pedido la baja el 80% de éstas de las existentes en 1983), que en su mayoría han engrosado el apartado alegal de viviendas vacacionales o segundas residencias. En este sentido, el Plan de Inspección de 1989-90 ha aflorado 126 empresas con casi 20.000 plazas, de las que podrían legalizarse algo más de la mitad. Territorialmente, la abrumadora mayoría se ubica en el medio litoral: el 68% se concentra, por cierto, en la provincia de Málaga, y sólo el 0,3% en el interior andaluz.

El subsector de *los campamentos turísticos* es el 27,4% de la oferta oficial, con un potente crecimiento en los últimos años (+53% en empresas y +61% en plazas) de características dispares, tanto geográficas (el incremento se ha centrado en el arco atlántico), como sectoriales, que muestra la especialización en grandes establecimientos: los mayores ascensos en empresas se dan en la segunda

categoría, que sin embargo ofrecen el menor crecimiento en número de plazas; lo que ocurre inversamente en los de primera categoría. Este subsector es partícipe de los rasgos expuestos en los anteriores: categoría media-baja y concentración litoral. Es de destacar además, la notable oferta de titularidad pública (Turismo, Juventud, AMA, IARA, CC.LL., etc.), especialmente en instalaciones asimilables al grupo de campamentos, hecho que reviste particular importancia por su implantación en áreas de interior y no saturadas.

De estos datos oficiales en ningún caso se puede deducir el supuesto exceso de oferta actual, en relación a la contracción y estancamiento de la demanda. El crecimiento del subsector hotelero en la década de los ochenta ha sido de un 25%, del que un 80% se ha posicionado en categorías de tres estrellas y más, y en conjunto el sector oficial asciende un 9%; aumento globalmente más difuso en el territorio, que en décadas anteriores y menos dependiente del binomio sol-playa, con además la identificación de tendencias deseables: mayor cualificación, mejores ofertas complementarias, irradiación interior y alojamientos hoteleros asociados a nuevas fórmulas (“resort”, golf, balneario, negocios, congresos, naturaleza, nieve, moteles...). Empero, es muy probable que ciertos establecimientos hayan podido salirse del mercado por obsolescencia, empeoramiento de su competitividad relativa o falta de actualización turística, y porque se prefieran otros alojamientos turísticos fuera de los tradicionales. Lo que resulta comprobado es el rotundo crecimiento — más absoluto que relativo en el contexto nacional— de la oferta no reglada, especialmente de índole residencial con temporal uso turístico.

Estas plazas de *alojamientos alegales* se han hecho notar en los ochenta en tasas muy superiores a la de los sesenta y setenta, especialmente en el Arco Atlántico (que apenas ha incrementado su oferta reglada), Costa del Sol occidental, Costa Tropical y el Poniente almeriense. En tal tendencia han influido factores como la política urbanística de algunos ayuntamientos, el encarecimiento de los precios del suelo que es una sobrecarga de costes para operaciones empresariales turísticas y no exclusivamente inmobiliarias, el mismo tono inflacionario de los servicios hoteleros, la proliferación de los “seat-only”, el alto grado de repetición de los turistas, la búsqueda alternativa de productos en el alojamiento turístico, la instrumentación del negocio inmobiliario y la componente familiar del turismo nacional. A tal cúmulo de factores habrá que añadirles, la presumible proliferación de la fórmula del “time-sharing”, aún pendiente como ya se ha señalado de regularización normativa, así como la extensión del llamado “golf urbanístico”.

La cuantificación de esta oferta es muy compleja pero puede estimarse según los datos que hemos ofrecido antes sobre viviendas de potencial y real uso turístico, en aproximadamente: 950.000 plazas, con lo que representaría más del 80% de la oferta real de Andalucía. Es decir nos encontramos ante una

situación sumamente irregular para programar políticas eficientes sobre la dinámica turística en la actualidad, porque no se controlan por parte de la autoridad competente la inmensa mayoría de los alojamientos turísticos. Y esta oferta es precisamente la que tiende a crecer y a erigirse como alternativa ante los interlocutores tradicionales del sector turístico, por encima de cualquier apreciación purista de si tales ofertas son turísticas o no; o desde otra perspectiva, porque enmascara la actividad turística detrás, como ya se ha repetido, de una lógica inmediatamente inmobiliaria. En cambio es cierto que debida o indebidamente la oferta alega se identifica con Turismo, y a estas alturas es imposible volverle la espalda sin más, por vacío competencial o administrativo.

En principio, la oferta alega parece aportar más inconvenientes que ventajas en la armonización del turismo andaluz, por ser causa de distorsiones urbanísticas en el planeamiento municipal, cauce de afloramiento de capitales opacos al fisco, competencia desleal sobre las empresas turísticas emergidas, pérdida de ingresos tributarios y fiscales en diferentes partidas y segmento no homologable en los servicios prestados al consumidor y más tendente, por lo mismo, a la baja cualificación y el fraude. Las ventajas normalmente aducidas de “fijar” al turista y su gasto en el territorio receptor, con sus ventajas inducidas sobre la economía local, y convertirse el turista residencial en el propagandista más eficaz del destino, no parecen compensar en la práctica los deméritos arriba expuestos.

Es indefectible incluir en el capítulo de estrategias de la política regional turística en Andalucía, ciertos temas específicos que afectan al sector por el impacto de la comentada oferta alega: (a) su influencia sobre la oferta regulada y su grado de ocupación. (b) Las tendencias en la demanda nacional y extranjera. (c) La imagen del sector turístico. (d) El empleo originado. (e) El aspecto tributario.

Para concluir con el capítulo de oferta haremos un breve referencia a las denominadas *ofertas complementarias*, las cuales es necesario decir, se han convertido luego de la recesión de demanda y comprobado estancamiento del modelo convencional turístico, en claves de la modernización de la actividad y parte importante en su proceso deseado de cualificación. Esto se explica porque lo que procedería es, más que desarrollar ilimitadamente la capacidad instalada de alojamientos, surtir de complementos de ocio activo a la demanda que llega, como mejor instrumento de optimizar los ingresos turísticos en la economía regional y de satisfacer las nuevas motivaciones turísticas.

En *Restauración*, la normativa turística exclusivamente ampara los establecimientos encuadrados en las categorías de restaurantes y cafeterías. Así oficialmente sólo se incluyen las empresas que sirvan comidas y que cumplan los requisitos legales y sanitarios. Se excluyen, por tanto, bares, pubs, cervecerías, tabernas... que sin duda configuran en buena medida la realidad de la oferta

turística andaluza. No es casual que este subsector haya sufrido una evolución inversa a la tendencia observada, por ejemplo en hotelería, pues ha disminuido la oferta de la gama alta y ha crecido notablemente la oferta medio-baja, especialmente en restauración. Esto ha sido más acusado en la franja litoral y menos intenso en los centros urbanos, aspecto en nada positivo para la cualificación de las zonas turísticas andaluzas. En conjunto, en los ochenta, se han creado 2.000 nuevas empresas (+40%), con más de 130.000 nuevas plazas: +47%, con lo que la oferta actual se sitúa en 410.000 plazas, que pueden seguir aumentando, de la misma forma espectacular, por los afloramientos de los planes de inspección.

La oferta de restauración andaluza es de tipo mediano o pequeño por su capacidad, y demasiado homogénea en cartas estandarizadas en lo referente a la gastronomía. En los últimos años se apunta una incipiente valoración de la gastronomía andaluza, tendencia fundamental de mantener de cara a la convergencia de las nuevas formas de turismo. Lo mismo que habría que cuidar con más visión turística todo el paquete de esta oferta complementaria, oficial o no, y que configuran buena parte de la imagen lúdica de Andalucía.

Las *agencias de viaje* son el instrumento operativo principal, en el sector turístico convencional, en la intermediación entre oferta y demanda. Este subsector en Andalucía, en sus tres categorías (mayoristas, minoristas y mayoristas-minoristas) ha experimentado un importante crecimiento en el período de los ochenta. Se han creado 172 nuevas empresas, sobre todo en el grupo de los minoristas, con una fuerte dependencia en la intermediación de “Packages” y pasajes, como territorio receptor que es Andalucía. Existen en la región 584 agencias, fundamentalmente concentradas por lo anterior, en la provincia de Málaga con algo más del 50% de las licencias.

No obstante los nuevos rumbos turísticos, como se ha aludido, se orientan a la complejización en materia de *oferta complementaria*, que por cierto, no se encuentran reguladas por normativa sectorial alguna, con lo que cabría denominarlas de “susceptible uso turístico”. Salvo las asociadas al golf y los deportes náuticos adolecen de una gran atomización, escasa o nula comercialización o cuando ésta se da, su competitividad decae por los elevados precios demandados. Además de que todavía ofrecen un incipiente poder de constituirse en atractivos turísticos “per se”, ya que habitualmente están integradas en paquetes complementarios gestionados por empresas de alojamiento o de intermediación ajenas al titular.

Casinos, palacios de congresos, instalaciones recreativas, parques temáticos, cotos de caza y pesca, instalaciones deportivas, museos y monumentos, estaciones termales etc. están llamados a ser parte central de la oferta turística andaluza —en cuanto turismo específicos—, si se logra su “empaquetamiento” turístico.

O se presentan como productos cuya oferta afecta “in extenso” a un territorio o marca medioambiental, como son las posibilidades que concurren en los espacios naturales andaluces.

La oferta de campos de golf en Andalucía es la primera en calidad y cantidad de España, muy concentrada todavía en la Costa del Sol, sufre una excesiva dependencia de las operaciones inmobiliarias conexas; disminuyéndose el número de “green-fees” comercializables y encareciéndolos extremadamente. Se muestra necesario incrementar la oferta de nuevos campos sin estas instrumentaciones, para que se favorezca la promoción de paquetes golfísticos, especialmente en baja temporada. Otro tanto puede decirse de la oferta náutica, donde el déficit de puntos de atraque en alquiler comercializables, así como la oferta de otras actividades asociadas, impiden el deseado crecimiento de este sector, con potencialidad en ambos litorales y en enclaves del interior, aprovechándose el curso del Bajo Guadalquivir y las láminas de agua dulce de algunos embalses.

4.3. La demanda turística en Andalucía

Partiendo de la debilidad del sistema estadístico español aplicado al turismo y, en concreto, la especial dificultad de computar los flujos turísticos internos, se puede decir que la evolución de la demanda agregada ha seguido en nuestra Comunidad Autónoma un ritmo tendencial similar al español en su conjunto. Es decir, un ascenso vertiginoso hasta 1977, caída de la curva hasta inicios de los ochenta y una posterior recuperación notable, con estancamiento e inflexión en el momento actual. Los factores incidentales en esta evolución son numerosos y complejos, pero desde el enfoque económico —amén de la imagen y calidad de los productos turísticos recibidos— podrían resumirse en: precios de los bienes y servicios que consume el turista; nivel y crecimiento de la renta que poseen los demandantes; y la relación cambiaría cuando el turista es extranjero.

Sobre, precisamente, *el turismo extranjero* la cifra de los últimos ejercicios turísticos arroja una cantidad de visitantes que roza los cinco millones. No obstante es conveniente anotar que, como se ha dicho, las previsiones cuantitativas no son optimistas en cuanto expansivas, ya que se nota una inflexión actual del 11% después de un sostenido crecimiento de la demanda extranjera desde inicios de los ochenta. Además en la cifra indicada se contiene una poderosa presencia de portugueses y turistas de circuito, con muy cortas pernoctaciones en el territorio andaluz (0,7 y 1,4 noches, respectivamente) y que sesgan el análisis agregado.

En efecto, los turistas vacacionales extranjeros, con estancias medias muy superiores -de una semana de promedio- se localizan en una franja fuertemente

estacional, concentrándose en julio, agosto y septiembre (el 42,6% del total anual), y con origen mayoritariamente europeo (91%). Con claro predominio de británicos, seguidos de turistas del Benelux, Alemania, Francia e Italia, y en menor cantidad de escandinavos, norteamericanos, japoneses y otras nacionalidades. En los últimos dos años, se ha venido detectando un descenso de británicos -pérdida de capacidad de gasto turístico- y alemanes -insatisfacción sobre las zonas turísticas-, en favor del conglomerado de “otros”, Italia y Japón.

La lejanía de la frontera pirenaica y las deficientes comunicaciones terrestres han impedido tradicionalmente, la llegada de flujos turísticos por carretera (“touring”, autocaristas, “caravanning”...) en cantidades similares, por ejemplo, a las Comunidades Catalana y Valenciana. Por ello, el peso del transporte aéreo y el encarecimiento del “paquete” es casi similar al de las Autonomías insulares; sólo corregido parcialmente por el importante mercado de los circuitos en las ciudades monumentales andaluzas o por su litoral.

El alojamiento elegido por los turistas extranjeros es de tipo hotelero en una cuarta parte y el resto, la mayoría, utiliza la oferta extrahotelera: apartamentos, campings, residencias vacacionales y oferta no reglada. El turismo residencial extranjero progresivamente es más importante en el litoral andaluz, sobre todo el mediterráneo, especialmente en el segmento de la tercera edad y las clases profesionales europeas. Pero, en cualquier caso, la estacionalidad constituye un grave problema en cuanto significa infrautilización de la capacidad instalada y amplios recursos ociosos buena parte del año. Además supone en sí costes empresariales y laborales y encarece notablemente las inversiones públicas.

La corrección de la estacionalidad es tarea ardua, no sólo por el cuadro motivacional del turismo —de ahí aparece la necesidad de nuevos y alternativos productos e imágenes turísticas asociadas—, sino también por la misma composición del calendario escolar y laboral, que parece flexibilizarse, aunque incipientemente, cada vez más para las vacaciones. La estrategia debe plantearse en términos de atraer otros segmentos de demanda o promocionando de una manera más acentuada, con variadas orientaciones sobre los turismos específicos, la denominada temporada baja.

Es por esto último por lo que se hace inmediato aprovechar la multiplicidad motivacional de los turistas extranjeros para visitar Andalucía. Aunque desde luego se cite en primer lugar, en las encuestas, el “clima” (factor semiológicamente más amplio que “sol”), y el “descanso”, son motivaciones expuestas en menor porcentaje que en el caso español, seguidas de “cultura” y “conocimiento de lugares” (en respuestas mezcladas), “diversión”, “paisajes”, “playas”, “conocimiento de gentes” y la “gastronomía”. Normalmente, siete de cada diez

entrevistas citan dos o más motivos, y una de cada diez, hasta cinco distintos; aspectos muy alentadores para la diversificación de la demanda extranjera.

Por lo que respecta al *turismo nacional*, ha mantenido un paulatino crecimiento en sus viajes a Andalucía: es el destino elegido por algo más del 20% del mercado vacacional español; cifra que disminuye ligeramente en la cuota de los viajes de fin de semana y puentes festivos, a pesar de que estos aporten una mayor desestacionalidad. En conjunto para Andalucía, los viajes vacacionales de los españoles se acercan a los tres millones y medio, con una estancia media superior a la de los extranjeros, que se ha venido reduciendo en los últimos años en favor de un segundo turno vacacional. El 90% de los españoles se aloja en establecimientos extrahoteleros, constituyen la base del turismo familiar, residencial y de temporada —donde se incluye el de alojamiento secundario propio—, con una utilización masiva de los accesos por carretera.

Las motivaciones, por tanto, de sus viajes vacacionales son distintas a la de los extranjeros, a los que están sustituyendo en aporte cuantitativo en algunas zonas turísticas, pero nunca en su estilo, morfología y utilización de los equipamientos turísticos. Así, por ejemplo, en el cuadro motivacional desaparece el factor climático entre sus principales aspiraciones, y surge con fuerza la visita a familiares, originada por la nutrida colonia de andaluces emigrantes o residentes en el exterior de Andalucía.

En lo que se refiere al diagnóstico de la demanda pareciera que asumiendo el riesgo de la imprevisibilidad actual, por los efectos incomputables todavía de los últimos acontecimientos bélicos y políticos, en los escenarios turísticos, en asociación a la recesión de corte más estructural sufrida por el turismo español y andaluz, es conveniente formular algunas hipótesis estratégicas más. Serían las siguientes, sin olvidarse, por lo conveniente a la actual coyuntura, que la configuración del turismo internacional actual surgió de la última gran postguerra:

1. Los efectos inmediatos más perjudiciales serán tanto más importante cuanto más directamente involucrado en el conflicto se halle un país o más cercano se encuentre al área del Golfo y del Mediterráneo oriental. Ello parece favorecer en principio a Andalucía: como ya se ha repetido se afianzarán los destinos conocidos, lejos del escenario bélico y pocos comprometidos con él.

2. La caída de viajes será importante sobre todo en el segmento aéreo internacional y de chárter —hecho no conveniente para el mercado andaluz—, y en cuanto a turismo nacional al tráfico, entre ciudades de provincias y las capitales respectivas. Tendrá que normalizarse nuevamente el viaje de negocios y su impacto en la industria del ocio; así como la actividad perdida en las actividades de congresos, incentivos y convenciones.

3. Los flujos interiores tenderán a aumentar en los emisores europeos, cosa perjudicial para nuestra región, pero se verán favorecidos, por lo mismo, destinos interiores —de la C.E.E.— alternativos. Es la oportunidad de potenciar nuevos productos turísticos andaluces, del tipo “Parque Natural” o “Turismo Rural”.

4. Por esto, los destinos —entre los tradicionales, como Andalucía— menos promocionados, pero bien mercadeados, podrán obtener mayores cuotas de demanda. Los turistas pueden sentirse temerosos de las zonas de concentración turística —algo muy negativo para el mediterráneo andaluz— y tiendan a buscar entre los territorios seguros otras posibilidades sustitutivas del “exotismo” perdido en los territorios no seguros.

5. Se producirán indirectamente procesos de fusión o de colaboración, cruda competencia en las compañías aéreas, como surgirán tensiones en la estructura hotelera que no tenga capacidad de reaccionar, o desde la solidez financiera —aparecerán nuevos grupos y existirán oportunidades de absorción—, o desde la búsqueda de clientes en nuevos segmentos de mercado, mediante la comercialización de ofertas muy atractivas.

4.4. Distribución territorial y tipológica del turismo andaluz

Prácticamente se ha venido argumentando implícitamente sobre la espacialidad del hecho turístico andaluz y sus características tipológicas: *el turismo litoral* —especialmente el costasoleño— supone el 75% de la demanda-oferta de Andalucía, y se basa mayoritariamente en el producto barato de vacaciones largas bajo el sol. Ya se ha comprobado la fuerte presencia de los alojamientos extrahoteleros no reglados en los litorales andaluces, observándose una preocupante mimesis en el borde atlántico, donde la proporción oferta hotelera/alegal, es aún más desventajosa que en el mediterráneo.

En este sentido, el crecimiento geométrico de los sesenta y setenta se polarizó espacialmente en la Costa del Sol occidental y en enclaves atlánticos, como Matalascañas o la Bahía de Cádiz. En la última década se ha producido una incorporación o intensificación de nuevas zonas de interior (Granada, Sevilla, Córdoba: el triángulo del Circuito andaluz) y del litoral atlántico y de Almería y Granada. La tendencia es a la gama medio-alta hotelera, la oferta residencial, y menos dependencia del binomio sol-playa. Aproximadamente el 45% del litoral de Andalucía está especializado en la dinámica turística: un 35% en el Arco Atlántico y el 65% restante en el Mediterráneo.

El turismo litoral andaluz en su formulación territorial ofrece una alta complejidad de formas e integración espacial. Una heterogeneidad que es capaz

de satisfacer a todo el arco de demandas posibles, pero que por su falta de planificación sectorial y urbanística, y ocupación desgraciada y abusiva del capital fijo turístico medioambiental, ha originado toda suerte de conflictos. Desde el puramente ecológico, pasando por la ausencia de equipos complementarios e infraestructurales, la privatización del dominio público litoral, hasta las tensiones suscitadas con, fundamentalmente, la agricultura litoral por agua y suelo.

Destacada la fundamental importancia del turismo litoral en la región andaluza, y su progresiva sofisticación en turismos cada vez más específicos (deportivos y de ocio activo, sobre todo) al extensivo de sol-playa, detallaremos las tipologías que comportan el resto del 25% del producto turístico de Andalucía. Porcentaje que sería necesario aumentar en bien de su cualificación y diversificación sectorial:

—*Turismo de circuitos e histórico-artísticos*. Es la tipología que abrió en el siglo pasado la imagen de Andalucía al mundo y que se corresponde con la oferta de nuestras ciudades principales. También debe agregársele a este apartado la rica oferta festiva y antropológica de Andalucía.

—*Turismo rural*. Identificado por los PRODINTUR (Programas de Desarrollo del Turismo Rural) y muy relacionado con las vacaciones temporales y las residencias secundarias interiores en la Sierra de Aracena, Sierra Norte de Sevilla, Subbético Cordobés, Cazorla, Las Alpujarras, Grazalema y la Axarquía Malagueña.

—*Turismo Verde*. De gran potencialidad en Andalucía, por cuanto es la región europea con mayor grado de espacio protegido, sobre todo en lo referente a la promoción integrada y unívoca del magnífico repertorio de Parques Naturales en la región.

—*Turismo de negocios y congresos*. Una de las partidas en las que se están depositando más expectativas de cara al desarrollo del sector en las próximas décadas, cuyo epicentro deberá ser el acontecimiento más genérico de la Exposición Universal de Sevilla en 1992.

—*Turismo deportivo*. El golf y los deportes náuticos son actividades hasta ahora muy relacionadas con el turismo litoral, y por lo mismo incentivadoras de su oferta básica complementaria. Pero es necesario, además, destacar la actividad cinegética turística de numerosas comarcas del interior andaluz (Sierra Morena y las Subbéticas, básicamente), así como los dos polos: para el turismo de invierno en Sierra Nevada y el circuito permanente de velocidad de Jerez de la Frontera.

5. LA PERCEPCIÓN Y PROMOCIÓN DEL PRODUCTO TÍPICO ANDALUZ⁵

Andalucía es uno de los principales destinos del Estado español, como se ha visto, aunque su marca como tal no esté consolidada en el mercado turístico. Es decir, el conjunto regional se percibe como un referente estereotipado con notable carga cultural, y segado por la percepción romántica de finales del siglo XIX. El atractivo principal de Andalucía en los mercados convencionales turísticos, sobre todo los internacionales, se basa en disponer dentro de su territorio, de marcas turísticas muy conocidas, tales como “Costa del Sol”, sin duda la fundamental, y en menor medida, “Costa de la Luz”. Además las ciudades de “Sevilla” y “Granada”, que con el inferior grado de conocimiento de “Córdoba” y menos “Jerez de La Frontera.”, componen la imagen básica de los circuitos andaluces.

En el mercado nacional, aunque con grados todavía modestos, aparecen percibidos los destinos “Costa de Almería” (fundamentalmente Roquetas y Mojácar), “Úbeda”, “Baeza”, “Ronda” y los Parques de Doñana y Cazorla. Otras marcas peor señalizadas pero presentes en el mercado son la “Costa Tropical” granadina, otras ciudades medias del interior (Antequera, Osuna, Carmona...) y recursos naturales del tipo “Grazalema”.

“Andalucía” se trata, pues, de una percepción turística que es suma de varias marcas y que ellas mismas, a su vez, obtienen distintos grados de conocimiento, aceptación y valoración. No obstante, en los últimos años se viene asistiendo a un creciente e interesante interés por “lo andaluz”, quizás demasiado asociado a la imagen genérica de “Sur”, que no nos conviene por indiscriminada en el destino y no diferenciadora de la cualidad regional de Andalucía. Se entiende, así, “lo andaluz”, como una imagen difusa de cierta calidad de vida, de un especial urbanismo, de una forma de vivir atractiva, de una cultura atrayente, de un paisaje amable y diverso, de todavía cierto halo de origen en el viaje romántico, de rasgos no homologables a las regiones industrializadas de los territorios emisores. El apelativo “Andalucía” se ha ido abriendo camino en la percepción del potencial usuario turístico como valor añadido a los productos turísticos que en la región se ofrecen, prescindiendo de su clara identificación geográfica.

5. Para la confección de este epígrafe ha sido clave la aportación personal y documental del Servicio de Promoción y Comercialización de la Dirección General de Turismo de la Junta de Andalucía y el seguimiento de sus *Planes marketing*, anuales.

Es pues, un concepto turístico -que no una marca- que se va instalando en los circuitos de comercialización como un referente positivo, y normalmente asociado a una imagen también afortunada de calidad de vida. Parece obvio, por tanto, que la política de marcas turísticas pase necesariamente por la consolidación de las existentes, la racional promoción de las débilmente instaladas en los mercados y la coordinada complementariedad de marcas y productos, bajo un “paraguas” común que sirva de marco apropiado y atractivo. Sirva como ejemplo positivo, la nueva orientación instalada en la promoción de la “Costa del Sol, que incorpora el mensaje “Andalucía” para ampliar subliminalmente su oferta turística.

5.1. El marketing turístico andaluz

En general, ha sufrido de la misma debilidad histórica que la del desarrollo turístico español: la ausencia de una planificación por objetivos que ha tenido como consecuencia un modelo de desarrollo impuesto por la demanda, sin haberse tenido la capacidad y la oportunidad de elaborar alternativas, y por ello optar por las más convenientes a la estructura regional. De este modo, la elaboración de los primeros documentos estratégicos coincide con la asunción por la Comunidad Autónoma de sus plenas competencias en materia turística. En estos se observan, también los primeros intentos por configurar opciones distintas al sistema dominante, basado en el segmento de producto de vacaciones largas bajo el sol (PBLs).

Tal elección supuso una toma de posición que ha sido habitualmente malinterpretada, como un abandono o minusvaloración de la marca turística más consolidada en Andalucía; incluso lecturas aún más desviadas llegaron a tildar, como se dijo al principio, al turismo litoral, como caduco, obsoleto y sin futuro. Los planes de marketing de la Comunidad Autónoma han pretendido corregir dichas desviaciones, sobre la base de una triple estrategia:

- a) Consolidación y defensa de las marcas turísticas andaluzas con penetración en el mercado, especialmente en el segmento de sol y playa.
- b) Especialización en algunos productos donde se es posible ser altamente competitivo (golf, náutica, incentivos) dirigidos a públicos concretos.
- c) Diferenciación de segmentos, normalmente asociados con ofertas globales litorales, que los complementan y diversifican, orientados a amplios estratos de la demanda.

Todo ello significa una apuesta por la diversificación, que se propone como compatible con el liderazgo heredado del producto sol/playa, máxime cuando él

mismo puede actuar de señal emisora para otros emergentes, y, simultáneamente, las zonas litorales posdrían convertirse en irradiadoras de demanda hacia zonas no saturadas turísticamente. Esto significa en la práctica cuatro tácticas posibles, aprovechando las marcas consolidadas: crecimiento en productos-mercados existentes; desarrollo de productos para los mercados actuales; penetración en mercados usando productos existentes; y diversificación hacia nuevos productos y mercados.

Los problemas centrales de este planteamiento deseable y ambicioso son la insuficiente asignación de recursos y la incapacidad de aglutinar coherentemente la multiplicidad de acciones promocionales de otros agentes, públicos o no, de la oferta y los productos turísticos. La creación de la Empresa Pública de Turismo de Andalucía y la aprobación de la normativa coordinadora de los Patronatos Provinciales de Turismo, pueden obviar estas dificultades. La mencionada empresa pública regional, si se considera en el diseño de su formalización —cosa que creemos oportuna— tiene la virtualidad de convertirse en un operador público a través, sobre todo, de las Oficinas de Turismo, y además tendría que ambicionar la coordinación —tipo Central de Reservas— de la dispersa, competencialmente hablando, oferta turística y recreativa de titularidad pública, y la regulación y catalogación, también telemáticamente, de la oferta privada, especialmente en los ámbitos del Turismo Rural y de Parques Naturales.

5.2. Las estrategias de mercado

Andalucía es un destino turístico cuyo mayor volumen de negocio se produce merced a la explotación del binomio sol-playa, touroperizado a precios accesibles a amplios segmentos de la población europea; producto del que ya se ha comentado su pérdida de competitividad y agotamiento relativo. Sin embargo va ganando amplias cuotas en la oferta de golf y los circuitos organizados, y crece rotundamente en los productos asociados a la oferta ilegal, en el “touring”, los incentivos y la naturaleza, en todos los cuales la participación del touroperador disminuye considerablemente, por lo que adopta, a veces, el nuevo papel de “carrier”.

En el ámbito sociológico, el producto turístico andaluz ha ido dirigido y ha sido aceptado por amplias capas medias y medio-bajas de la sociedad europea, según se ha visto en la demanda más arriba, y encuadradas en paquetes organizados en origen. Con todo, en términos de balance socio-económico del turismo en Andalucía, el mercado geográfico más rentable es el español, por su fidelidad, índice de repetición, desestacionalidad, gasto per cápita y diversificación en el consumo.

Las estrategias de comunicación

Las limitaciones, incluso de índole competencial, no permiten desarrollar técnicas de penetración en los mercados, que alcancen de forma sistemática a los potenciales usuarios en origen. Por ello lo habitual es trabajar sobre consumidores en destino, reservándose la promoción en los mercados emisores a los ámbitos profesionales respectivos y con acciones adecuadas al objetivo específico. Así, la adopción o no de una identidad corporativa del turismo andaluz se ha resuelto mediante la identificación del producto con su denominación, y ello por varias razones:

—Difícilmente un logotipo, por muy imaginativo que fuere, podría compendiar la complejidad del producto.

—El concepto “Andalucía”, como se ha visto, sin estar consolidado, evoca “calidad de vida”.

—La existencia de marcas turísticas consolidadas intrarregionales y el lógico respeto debido a éstas.

—La correlación subliminal de la identidad corporativa española con el concepto “Andalucía” ha beneficiado dicha estrategia.

—No se encuentran experiencias alternativas afortunadas en el resto de las Comunidades Autónomas al respecto.

Así pues, nucleada la identidad corporativa del turismo andaluz en torno a su denominación semiológica, con el apoyo gráfico y los mensajes corporativos consiguientes, las estrategias de comunicación deberán plantearse bajo los siguientes parámetros:

—A consumidor real, localizado en destino, mediante información útil y diversificada según segmentos de demanda.

—A profesionales, en origen, mediante ediciones prácticas, sincréticas y que permitan la configuración de alternativas comercializables.

—A consumidor en origen, en la medida que las disponibilidades presupuestarias permitan completar los mensajes de TURESPAÑA.

5.3. Las estrategias del producto

Es el ámbito donde pueden observarse mayores deficiencias en Andalucía, tanto en la conformación del producto en sí, como en la articulación funcional de los servicios necesarios para su consumo. Lo primero más referido a los productos alternativos al sol-playa. Lo segundo, como ya se ha indicado, tanto los servicios generales como turísticos, sufren deficiencias que se hacen más ostensibles dada la saturación de la temporada alta.

En ambos casos es imposible concebir el producto turístico en su sentido restrictivo, acotándolo al mero espacio de las empresas constituidas a tal fin, sino que en él se incluyen decisivamente, aspectos horizontales de la realidad infraestructural, administrativa, social, económica, territorial y geográfica de la propia región, correlacionadamente. Por lo cual, las estrategias del producto, por su complejidad y posible multiplicidad, precisan de un amplio diálogo con los numerosos agentes, públicos y privados implicados, amén de una segmentación y cantidad prudentes, para poder garantizar su viabilidad, o reorientación en zonas más congestionadas. Es destacable, en este contexto, que la mayor parte del producto turístico potencialmente promocionable, excluidos los tradicionales de sol/playa y circuitos, padece una insuficiente estructuración para su comercialización, fruto de una cultura empresarial que ha cedido, entre otras cosas, sistemáticamente tal iniciativa a los intermediarios de la demanda.

La tendencia al deterioro en el producto turístico más convencional, consentida por los comercializadores del mismo a cambio de prácticas que han rozado en algunos casos el “dumping”, y amparada en la creencia de que el liderazgo formaba parte consustancial y permanente del mismo producto, se hizo extensiva a los elementos de la oferta no estrictamente turísticos. Este proceso destructivo de la calidad del hecho turístico se ha identificado desvirtuadamente hasta ahora, con coyunturas desfavorables de la demanda o insuficiencias de la promoción y la comercialización turística. Por el contrario, cada vez es más evidente y asumido, la incidencia capital que la calidad global del producto tiene en su índice de competitividad, incluso más que los factores que se consideraban clásicos (política de precios, promoción, calidad del transporte y alojamiento), y que hacen más o menos factible su comercialización.

6. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE POLÍTICA TURÍSTICA⁶

Efectuado el diagnóstico, que se ha hecho asociar con recomendaciones prospectivas del turismo en Andalucía, el conjunto de medidas que se proponen

6. Las recomendaciones de Política Turística para la región andaluza que aquí se ofrecen han sido elaboradas por el autor de este trabajo y no tienen porque ser necesariamente asumidas por la Dirección General de Turismo de la Junta de Andalucía. No obstante, han sido concebidas desde el diálogo y la coordinación con la misma y, al mismo tiempo, la finalidad del epígrafe se orienta a satisfacer los planteamientos del *Plan de Desarrollo Económico para Andalucía (1991-1994)*.

seguidamente, pretenden incidir de manera específica sobre los objetivos turísticos. A pesar de ello, por el mismo análisis realizado, parecen incuestionables, para la planificación y manejo acertados del turismo en Andalucía, las sinergías y relaciones de apoyo con otros objetivos de la política económica, territorial y social de la Región. Ambas cuestiones se mezclarán en este epígrafe.

6.1. Objetivos claves de la política turística

1. El turismo en Andalucía, sector servicios avanzado y especializado y factor de cualificación del desarrollo regional. Se trata de trasladar una imagen positiva —superadora de su malinterpretada frivolidad y fragilidad— del sector como clave estructural de futuro en el desarrollo económicosocial de Andalucía. Para ello es de especial importancia movilizar una estrategia coherente de estudios, publicaciones, estadísticas y planificación sobre el Turismo andaluz. **Valoración del turismo.**

2. El producto turístico andaluz depende determinadamente de las condiciones de calidad global de los proveedores básicos de su oferta: recursos naturales, infraestructuras y equipamientos, y servicios generales. Es imprescindible la coordinación administrativa (Central, Autonómica, Municipal) en la ejecución de programas integrados en este sentido. **Planificación operativa.**

3. Dada la evolución cualitativa sobre la cuantitativa de la demanda, el considerable aumento de la competitividad y la emergencia de nuevos productos y destinos, se impone un considerable esfuerzo en promoción y comercialización turística, por la segmentación progresiva de los mercados y las motivaciones. **Promoción estratégica.**

4. La cualificación de los territorios turísticos, sobre todo, los litorales es impostergable, asumiendo, en cualquier caso, la normativa urbanística y espacial competente en la materia. Se trata de articular eficiencia territorial e integración ecológica, con mejores productos turísticos. **Ordenación del territorio turístico.**

5. Se hace inevitable el tratamiento regulador, clasificador y normativo, tanto de las relaciones entre oferta oficial y alegal, como en la de aquellos productos turísticos emergentes (turismo rural). **Regulación sectorial.**

6. Se impone la modernización y actualización del sector turístico y la reconversión de ciertos segmentos de oferta obsoletos o no adecuados a las nuevas tendencias del mercado turístico. **Modernización de la oferta.**

7. Sobre la oferta andaluza es necesario vertebrar acciones concretas de cualificación, tanto en el campo de la profesionalidad, la formación y la fuerza de trabajo, como en el puramente tecnológico y de apoyo a la oferta complementaria de alto nivel. ***Cualificación sectorial.***

8. La diversificación y especialización de los productos turísticos andaluces es indefectible a una política de acrecentamiento de la imagen regional, de desestacionalización de la demanda y de diferenciación cualitativa de los denominados “Turismos específicos”, tanto litorales como interiores. ***Diversificación de los productos.***

6.2. Relaciones con los objetivos básicos de política económica regional

Los objetivos de la política turística, aunque mantienen en sus presupuestos una clara vocación interdisciplinar por la misma configuración de la actividad, deben relacionarse de una u otra forma con los grandes trazos de la política económica de Andalucía. Cuando la consecución de algún objetivo de política turística contribuye de manera directa y positiva, al logro de objetivos más generales e imprescindibles, se producirá una *sinergia positiva*. En cambio, cuando no se puedan establecer realmente relaciones claras de articulación entre unos y otros, lo que aparece es una *independencia* de objetivos. Por último, cuando la dialéctica entre ambos sea de conflicto nos hallamos ante un caso de *relación negativa*.

1.- *Con el crecimiento regional.* El papel del sector turístico es estratégico en el desarrollo de la economía regional, y aportación clave para seguir creciendo por encima de las medias nacionales. Mantiene una sinergia positiva con tal planteamiento, los objetivos turísticos de: *Planificación Operativa, Promoción Estratégica, Cualificación de la Oferta y Diversificación de Productos*. Mientras que es independiente, sólo en cierto modo, con la *Valoración del Turismo*, y puede acarrear conflictos y relaciones negativas con la *Ordenación del Territorio Turístico, la Regulación Sectorial y la Modernización de la Oferta*.

2.- *Con la creación de empleo.* El turismo es una actividad que tradicionalmente ha contribuido a la creación de empleo, especialmente en cuanto corresponde a la parte inducida e indirecta de su implantación sectorial. Los objetivos específicos que más sinérgicamente se relacionan con esta directriz básica de política económica son: la *Planificación Operativa, la Cualificación de la Oferta y la Diversificación de Productos*. Prácticamente es independiente del resto, aunque pueda establecer relaciones negativas con la *Modernización de la Oferta*.

3.- *Con la corrección de los desequilibrios territoriales.* Es de los aspectos en los que el desarrollo convencional del turismo se ha caracterizado por su carácter netamente negativo. Por ello mismo se plantea como objetivo de la política turística: la *Diversificación de productos*, que mantiene como estrategia el desarrollo de nuevas formas de turismo en territorios no afectados, o el tratamiento adecuado para la vertebración regional en los espacios con implantación turística (*Planificación Operativa y Ordenación del Territorio Turístico*). Al equilibrio intrarregional también pueden contribuir indirectamente la *Regulación Sectorial*, la *Valoración del Turismo* y la *Cualificación Sectorial*.

4.- *Con la reducción de los niveles de dependencia exterior.* Es otro de los factores que desgraciadamente el turismo ha fomentado, por su concepción casi dependiente de las políticas de demanda de los países emisores. Para luchar contra ello se concibe el objetivo de *Promoción Estratégica*, sobre todo, e indirectamente de *Valoración del Turismo*, *Cualificación Sectorial* y *Diversificación de los Productos*, que orientan la política turística a la apertura más ágil de mercados y potencian la demanda nacional y regional.

5.- *Con la mejora de la articulación funcional.* El turismo es una actividad en Andalucía cuyos ligazones insumo-producto son variadas e intensas, pero que necesitaría articularlas más profundamente con el tejido productivo de la propia región. En este sentido, mantienen sinergías positivas con este objetivo: la *Planificación Operativa*, la *Regulación Sectorial*, la *Cualificación Sectorial* y la *Modernización de la Oferta*. En cualquier caso, los problemas de articulación funcional dependen más en el caso del turismo de las relaciones que se establezcan con el sector público, la industria y los servicios andaluces.

6.3. Las estrategias de política turística

El producto turístico es resultante de tres sumandos básicos: *el alojamiento y los recursos turísticos; los proveedores básicos en recursos territoriales, infraestructuras, y equipamientos y servicios* (normalmente la Administración y fundamentalmente el municipio turístico); y *elementos subjetivos* -motivaciones vacacionales, satisfacción de necesidades y apetencias del consumidor-. Así, las deficiencias más notables de nuestro producto turístico anidan en una concepción social del mismo eminentemente coyuntural y frívola, que como antes se ha dicho le privan en el discurso político y económico ortodoxo, de su cada día mayor trascendencia en la sociedad del ocio. Estos tópicos comunes deben dejar paso al reconocimiento de la especialización turística como forma positiva de elección territorial y social, de la actividad económica.

El “casillero vacío” del turismo andaluz se encuentra en comprender de una vez, que esta actividad clave de la economía regional, pervive por un entramado virtuoso de relaciones económicas, sociales, políticas, que sobrepasan con mucho las competencias de la administración turística regional. Esta puede entender o sensibilizar a otras administraciones y agentes sociales, de los déficits en tres espacios de acción:

1. El marco de referencia del producto, dependiente de las administraciones.
2. El contexto de las propias actividades empresariales.
3. La estrategia de la promoción y comercialización del turismo andaluz.

Tales contextos de actuación de los objetivos sectoriales deben plasmarse en tres líneas estratégicas sobre el territorio turístico:

a) Cualificación en su conjunto de las áreas más saturadas de oferta alojativa, mediante la optimización, sustitución y renovación de sus componentes.

b) Expansión de nuevos espacios turísticos o remodelar los ya consolidados, sobre operaciones estructurantes, basadas en los turismos específicos y la relación virtuosa entre alojamiento y complemento colectivo de la oferta turística.

c) Fomento de esta nueva concepción de la oferta sobre la base de la reducción de la estacionalidad, extendiendo en lo posible, el período de ocupación de la demanda.

Sobre estas bases y las directrices generales de política económica, caben construir estrategias adecuadas a las tendencias funcionales que aparecen trazadas sobre la actividad turística, a medio plazo, y que cruzan y cortan todos los objetivos específicos de política turística antes expuestos:

I. Promoción y comercialización del producto

I.1. Creación de la imagen de marca del turismo andaluz.

I.2. Potenciación de destinos consolidados, introduciendo nuevas connotaciones del producto, acordes con las sensibilidades del consumidor.

I.3. Aproximación al Mercado de recursos turísticos hasta ahora ocultos con respecto al negocio principal de sol/playa.

I.4. Estructuración dinámica de la comunicación general, específica y profesional de los recursos turísticos.

I.5. Impulso a los Turismos Específicos, como estrategia para lograr una diversificación cualificadora de la oferta y la desestacionalización de la demanda.

I.6. Intensificación de actuaciones de influencia en el mercado, mediante la adecuación de vías de colaboración, con los canales de distribución (públicos y privados) del producto turístico.

I.7. Formulación de canales de comercialización para pequeñas y medianas empresas con dificultades técnicas para desembarcar en el mercado, y conectar con la demanda.

I.8. Activación de fórmulas de comercialización en áreas donde el turismo rural o verde, presente un riesgo positivo de oferta.

II. Cambio tecnológico

II.1. En dos grandes orientaciones: sobre el producto y sobre la captación de la demanda.

II.2. Sobre el producto: insistir en el sentido de los turismos específicos, como mayores aportadores de valor añadido y riqueza.

II.3. Puesta en marcha de un plan de reconversión hotelera desde la modernización “por arriba”: asumiendo el cambio tecnológico y la inversión de I+D, en todas las facetas de la actividad turística.

II.4. Modernización tecnológica de la oferta, estimulando la competitividad y la singularización del producto turístico y empresarial.

II.5. Sobre la captación de demanda: apoyo al acceso empresarial de las nuevas tecnologías de la información.

II.6. Estímulo a la personalización empresarial del producto y el control de calidad de los mismos.

II.7. Caminar, a través del cambio tecnológico, hacia el contacto directo del potencial consumidor con el producto turístico.

II.8. Apoyo a los procesos de cualificación general de los servicios turísticos y a la oferta complementaria.

III. Consenso sobre la regulación de la oferta legal y residencial

III.1. Plan normativo de regulación de la oferta legal en consenso con los interlocutores sectoriales y administrativos pertinentes.

III.2. Normalización y homologación de los productos turísticos, tanto oficiales como no, como forma de cualificación sectorial y de garantía al consumidor.

III.3. Impulsar en las instancias competentes la modificación de la actual Ley de Arrendamientos Urbanos, del Actual Reglamento de Apartamentos, la regulación rápida del “Time-sharing” y el cambio del actual sistema de I.V.A. para viviendas turísticas.

III.4. Establecimiento de la definición, clasificación, tipología y categorización de viviendas turísticas comercializadas, sobre la base de su aparición en programa, o por su uso vacacional comprobado.

III.5. Involucrar a las autoridades municipales en el control de la actividad de las viviendas turísticas alegales.

III.6. Impulsar la competitividad del sector reglado, apoyando una fiscalidad incentivadora y promocionadora de la actividad turística.

III.7. Plan de inspección riguroso con todas las formas de competencia desleal, y sobre los productos que deterioran la imagen del producto andaluz y no cumplan la normalización y homologación.

III.8. Configuración normativa de nuevos productos en áreas interiores y litorales, y deslinde y exclusión de aquellos con la sólo vocación inmobiliaria.

IV. Inversión social y en capital fijo turístico

IV.1. Cambiar el concepto de competitividad que no puede sostenerse ya sobre la base de una mano de obra poco cualificada y barata: cualificación profesional y reconversión laboral.

IV.2. Incentivar las nuevas y variadas fórmulas de empleo especializado que surgen de las emergentes tendencias turísticas: en la intermediación, la comercialización, la promoción, el servicio o la gestión del servicio turístico.

IV.3. Introducir la formación y las enseñanzas de turismo en los ámbitos universitarios, y orientar planes de estudio de Tercer Ciclo hacia la ordenación y planificación sectorial.

IV.4. Programar acciones operativas simultáneas entre las distintas administraciones sectoriales implicadas, para la ordenación y actualización de los territorios turísticos.

IV.5. Lograr cauces de convenio para la gestión de los servicios generales y turísticos en los municipios afectados por la dinámica masiva del turismo. Estudiar la conveniencia de la figura: “municipio turístico”.

IV.6. Impulsar programas de lucha ambiciosos contra la polución estética y el impacto ambiental. Aceleración en la ejecución de los Planes de Saneamiento Integral.

IV.7. Plasmar la interacción administrativa en líneas de trabajo multidisciplinar eficaces y suficientemente sensibilizadas ante el fenómeno del turismo, su integración ecológica y la clara intención de obtener mayores rendimientos socio-económicos.

IV.8. Transformación productiva con equidad del sector turístico andaluz, para lograr que su competitividad y eficiencia, no vengan exclusivamente de la mercantilización medioambiental y la presión salarial.

6.4. Instrumentos de la política turística regional

El esquema general de la política turística que se propone para Andalucía se completa con la mención de los instrumentos que deben permitir el logro de los objetivos específicos planteados. Debe decirse que en el cuadro de estrategias ya se ha intentado concretar y afinar sobre la instrumentación de la política turística, no obstante conviene resumir la variedad y complejidad de lo anterior en veinticinco fórmulas de acción específicas e instrumentales a objetivos y estrategias.

6.4.1. Programas generales

1.- Creación de la *Empresa Pública de Turismo de Andalucía*, como el instrumento básico de la política de comercialización y promoción del sector turístico andaluz. Amén de ser el espacio de gestión de las plazas turísticas de titularidad pública de la Administración Autonómica.

2.- Organización dentro de la estructura de la Dirección General o de la Empresa Pública, de un *Centro de Estudios*, de alto nivel, que coordine la planificación, la investigación, la estadística y la prospectiva sectorial, y dignifique la imagen científica del turismo andaluz.

3.- Redacción y gestión del *Plan Integrado del Turismo de Andalucía*, que debe poner las bases de la *Planificación y Programas Operativos Interadministrativos*, y de la elevación de la calidad y competitividad general del sector.

4.- Generación de la oferta de *Alojamientos y Equipamientos de titularidad pública*, en las zonas y segmentos donde la inversión privada sea renuente, en especial en las comarcas deprimidas con potenciales turísticos o para centros o edificios que reporten o apoyen innovación turística.

5.- Potenciación del *Municipio Turístico*, con pactos y convenios con las corporaciones locales en materia de dotación y mantenimiento de servicios públicos de especial incidencia turística.

6.4.2. Programas Territoriales

6.- Programa de dotación de *infraestructuras básicas y servicios específicos en las zonas turísticas*, que contemplen los crecimientos previsibles a medio y largo plazo, mediante actuaciones coordinadas por las Administraciones implicadas.

7.- Articulación de *Planes Territoriales Turísticos*, para el diseño integrado y conforme a la legalidad urbanística, de las nuevas ofertas emergentes del litoral, y para la rehabilitación y remodelación de las áreas turísticas consolidadas.

8.- Profundización, renovación y gestión de los *PRODINTUR* (Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural) y aplicación del Programa de turismo-medioambiental *Andalucía Natural*, en colaboración con la A.M.A., extendiéndolo a todos los Espacios Protegidos con capacidades turísticas, e integrándolos en una oferta unitaria de comercialización selectiva.

9.- Derogación en Andalucía de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, anacronismo nada favorecedor para la ordenación integral del territorio, y adecuación de tales áreas a la legalidad urbanística.

10.- Creación de *Figuras sectoriales de planificación*, para influir a través de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en el diseño de “productos turísticos con fortaleza territorial” y excluir, en lo posible, las operaciones inmobiliarias con espuria marca turística.

6.4.3. Programas sectoriales

11.- *Convenio con el I.F.A.*, y con otras Administraciones para proceder a instrumentar una política ambiciosa de: renovación de la oferta reglada existente, para coordinar un programa de ayudas públicas al sector para su modernización y cualificación, en especial las PYMES, y para proceder a articular programas de I+D y Nuevas Tecnologías en el sector turístico andaluz.

12.- Redefinición de los criterios de aplicación de las ayudas e incentivos previstos, según los objetivos de la política turística regional, en los *Incentivos Regionales*, en especial los destinados a las zonas saturadas.

13.- Incentivos a la generación de *oferta complementaria* y de ocio que pueda originar flujos turísticos propios, cualifique la oferta alojativa o contribuya a mejorar los coeficientes del turismo vacacional.

14.- Coordinación con la *Administración Central* y los *Fondos Estructurales* y *Programas Europeos*, en las estrategias convenientes para la promoción y modernización del sector, así como para la modificación de normativa general o particular turística, y en los asuntos de fiscalidad e impulso al empleo.

15.- Programa global de *Acción Formativa*, en colaboración con la administración educativa, que contemple:

a) Formación profesional ocupacional, para reciclaje, adecuación a las nuevas técnicas y elevación del nivel de profesionalidad en el sector.

b) Formación profesional reglada, en el ámbito de las EE.MM., para la provisión de cuadros medios con capacidad integral e innovadora.

c) Formación universitaria de profesionales en dirección de empresas y actividades turísticas, y planificación y ordenación del sector.

6.4.4. Programas normativos y reguladores

16.- *Regulación de la oferta alegal*, a través de textos normativos y clasificatorios, y de la promoción económica para conseguir realmente la emergencia de los sectores opacos.

17.- Programa general contra la *Competencia desleal*, por medio de la Inspección, y la normalización y homologación de las ofertas y los productos turísticos.

18.- Redacción de normativa clasificatoria para los *Nuevos productos turísticos*, con la ejecución de catálogos y tipologías legales, reguladoras y de incentivo económico.

19.- Revisión de la *Normativa sectorial* andaluza, para adecuarla a las nuevas tendencias de cualificación y motivaciones turísticas, y proceder a su actualización en los casos que convenga.

20.- Constitución formal de la *Mesa del Turismo andaluz*, donde periódicamente entre interlocutores privados y públicos se analice la situación del sector y se tomen decisiones consensuadas.

6.4.5. Programas de promoción y comercialización

21.- Intensificación del programa *Andalucía-92*, para incrementar los flujos turísticos con el incentivo de la Exposición Universal y, sobre todo, consolidarlos en los años subsiguientes.

22.- Promulgación de la *Ley de Entes Provinciales de Promoción Turística*, para descentralizar la promoción y comercialización de los recursos locales y coordinar la creación de imágenes con marcas competitivas y diferenciadas.

23.- Diversificación de los sistemas de *Promoción Exterior*, con especial atención al sector profesional y a los creadores de opinión, mediante técnicas de marketing eficientes y con la creación de canales específicos de relación.

24.- Ampliación de la red pública de *Servicios receptivos y de acogida*, con incorporación de profesionales, aplicación de nuevas técnicas de comunicación interactiva y orientación de gestión integrada.

25.- Coordinación de los *Órganos sectoriales de Comercialización*, para lograr incrementar flujos en turismos específicos, como el de congresos y convenciones, y, en general, los deportivos, como golf, náuticos y de esquí.