

EL TURISMO SOCIAL EN EUROPA Y SU FUTURO EN ESPAÑA

Documento Resumen

Secretaría General de Turismo *
Dirección General de Política Turística

1. INTRODUCCION

Desde la consolidación del Turismo como elemento estructural de la sociedad industrial y post-industrial, tanto los Gobiernos de los países más avanzados como las instituciones de apoyo social han abierto vías para ayudar a las capas más desfavorecidas de la población a entrar en el campo de los viajes turísticos. Con ello han dado lugar al denominado TURISMO SOCIAL cuyos flujos se caracterizan por:

a) Ser flujos que corresponden a las capas más desfavorecidas de la población por motivos económicos, físicos, médicos ó de edad;

b) Tener atenciones especiales de orden económico bien por parte de instituciones económicas o de los propios gobiernos, incluidas en una política social del país.

El desarrollo de estos conceptos configuran lo que se puede denominar la POLITICA

SOCIAL DE TURISMO de un país, que se concreta en modelos particulares al adaptarse a las condiciones políticas, sociales y económicas de cada uno de ellos.

2. EL TURISMO SOCIAL EN EUROPA

Como ya se ha indicado, cada país que ha desarrollado una política nacional sobre TURISMO SOCIAL, ha acabado por generar un modelo particular en función de sus particularidades políticas y socioeconómicas. Sin embargo, un análisis de los distintos modelos que existen en los países europeos desarrollados permiten definir unos conceptos básicos que describen el modelo elegido por cada uno.

Si atendemos a los *colectivos beneficiarios* del Turismo Social, los países desarrollan *políticas horizontales* destinadas a favorecer de forma casi idéntica a todos los colectivos que pueden considerarse «capas más desfavorecidas de la población», o *polí-*

* Este estudio ha sido realizado por la empresa CONSULTUR, Consultores Turísticos, S.A., bajo la supervisión de la Dirección General de Política Turística.

ticas verticales favoreciendo de distintas formas a cada tipología específica (familias, 3ª Edad, discapacitados, etc...). Entre los países con políticas «horizontales» podemos citar a Alemania, Bélgica, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda o Suiza; y entre los países con políticas «verticales» encontramos a Italia, Francia y España.

En cuanto al *sistema de ayuda*, los distintos modelos optan entre una *ayuda a la inversión*, es decir subvenciones o créditos blandos para la construcción de alojamientos específicos para los colectivos considerados; *ayuda a la persona*, a través de aportaciones directas a los miembros de los colectivos implicados; y *subvenciones de precios*, consiguiendo que el sector turístico comercial otorgue precios especiales a estos colectivos.

Entre los países que practican *la ayuda a la inversión* cabe citar a Alemania, Dinamarca, Italia, Francia y Portugal; *la ayuda a la persona* es la clave en Bélgica, Holanda y Gran Bretaña; *la subvención de precios* se aplica en España, existiendo además países que realizan una política doble y simultánea.

Caso aparte es el de *Suiza* que ha desarrollado un modelo basado en el ahorro a través de una Caja de Ahorros para Vacaciones (Sweiz Reisen Kasse) que revierte sus beneficios a sus miembros en forma de bonificaciones en unos cheques de vacaciones (Cheques REKA) con los que luego se pagan los servicios turísticos. La bonificación para 1991 fue del orden del 18%.

EL TURISMO SOCIAL EN EUROPA

PAIS	Política Horizontal	Política Vertical	Ayuda a inversión	Ayuda a la persona	Subvención precios	Centralización	Turismo Asociat.	Turismo Benéfico	Turismo Estatal	Carácter Redistr.
Alemania	●		●●	●●				●●		●
Bélgica	●		●	●●		●			●	
Dinamarca	●		●●			●			●	●
Francia	●	●	●	●		●	●●			
G. Bretaña	●			●●				●●		●
Holanda	●		●	●●		●			●	
Italia		●	●				●			
Portugal	●		●		●	●			●	
Austria				●	●		●●			●
Suiza	●			●			●			
España		●		●	●●	●			●	

Si se analizan ahora los *agentes implicados* en el Turismo Social, se puede distinguir entre el *Turismo Asociativo* en el que los agentes son instituciones sin afán de lucro creadas por los propios colectivos y que reciben las ayudas exclusivamente para sus asociados; el *Turismo Benéfico*, en el que los agentes son organizaciones benéficas (religiosas o laicas) que gestionan libremente las ayudas hacia los colectivos o personas que consideran que las necesitan; y *Turismo Estatal* si los poderes públicos (estatales, regionales o locales) son los canalizadores directos de las ayudas. El *Turismo asociativo* es el modelo por excelencia en Francia o Austria; el *Turismo benéfico* tiene sus máximos exponentes en Alemania o Gran Bretaña; y el *Turismo estatal* predomina en Holanda, Bélgica, Portugal y España.

Los beneficiarios potenciales de estas ayudas son siempre los mismos en todos los casos: familias, jóvenes, personas de 3ª Edad, discapacitados. Sólo el sistema de acceder a las ayudas y el nivel de las mismas cambia según los modelos, que en algunos casos (como España) no ayudan a todos los colectivos mencionados.

Tampoco el esfuerzo económico de los distintos países es parejo; varía tanto en función de sus posibilidades económicas, como de las necesidades de los colectivos considerados en cada uno de ellos. Si se establece un baremo de «*esfuerzo anual por habitante*» en Turismo Social, dividiendo el presupuesto total dedicado por la población del país, se obtienen valores muy dispares que van desde las 220.000 ptas/hab. y año de Holanda a las 75 ptas/hab. y año de Alema-

nia con todo tipo de valores intermedios; España realiza un esfuerzo económico de 165 ptas./habitante y año en ayudas a los flujos del Turismo Social.

Como se deduce de lo anterior, las variables económicas y sociales de cada país han sido los elementos clave para generar un determinado modelo de desarrollo del TURISMO SOCIAL, siendo muy difícil poder extrapolar modelos de un país a otro, e incluso aprovechar parte de dichos modelos para introducirlos en otra realidad socio-económica.

3. EVOLUCION PREVISIBLE DEL TURISMO SOCIAL EN EUROPA. LA C.E. Y EL TURISMO SOCIAL

Analizando la documentación obtenida de los distintos países y las entrevistas efectuadas a diversos niveles de responsables del desarrollo del Turismo Social en algunos de ellos, se puede llegar a la conclusión que una serie de países están firmemente decididos a mantener su modelo actual.

Este importante grupo de países tienen, sin embargo, modelos muy distintos entre sí, pero están convencidos que su implantación es fuerte y útil, en congruencia con el tejido social y las demandas de los colectivos necesitados a los que apoyan. Países con modelos tan distintos como Suiza, Alemania o Bélgica no piensan, en un futuro a medio plazo, modificar su sistema.

Otros países como Italia y Portugal no tienen las ideas tan claras y parece que se les

podría incluir en otro grupo que sería el de los países «dubitativos», es decir, de aquellos que se plantean que quizás deberían mejorar su modelo.

Por último, Francia se halla en fase de evolución de su modelo, con una coexistencia entre el sistema actual y la introducción progresiva de un nuevo modelo basado esencialmente en el «cheque de vacaciones», aunque con unas connotaciones radicalmente distintas del cheque REKA del modelo suizo. ¿Cuál es el papel de la C.E. en el futuro del Turismo Social en los países miembros?. Para empezar cabe decir que la C.E. no tiene todavía una política real en materia de Turismo ya que tradicionalmente sólo ha realizado *política de consumidor*. La entrada en 1986 de España y Portugal fortaleció el grupo de «países turísticos» de la C.E. y a partir de este momento se iniciaron tímidas acciones de apoyo a la industria turística comunitaria. Sin embargo hasta 1991 no se redacta un «Plan de Acciones Comunitarias en favor del Turismo» que aprueba el Consejo de la C.E. y dota con sólo 250 millones de pesetas para 3 años. En este Plan, el Turismo Social sólo se programa en acciones marginales como son la información recíproca y la coordinación de acciones en favor de los minusválidos.

Tampoco en el texto del Tratado de Maastricht o en sus «fleclos» (Carta Social Europea, Estructura de los Fondos de Cohesión) aparecen acciones concretas en materia de Turismo, y por supuesto tampoco de Turismo Social.

La deducción lógica de todo lo anterior,

corroborado por los funcionarios comunitarios responsables (Dirección General XXIII - Unidad de Turismo) es que, en el caso del Turismo Social, la C.E. aplica y aplicará en su sentido estricto *el principio de subsidiariedad*, por el que la Comunidad no interviene en aquellos temas que afecten a uno solo de sus miembros y éste pueda resolverlos con sus medios. Por lo tanto, en el futuro cercano, y más con el «euroescepticismo» que está surgiendo en estos momentos, hay que pensar que la C.E. tendrá *muy poca influencia* sobre la evolución de los modelos de apoyo al Turismo Social de los estados miembro.

4. EL TURISMO SOCIAL EN ESPAÑA

Aunque se ha descrito ya de forma sucinta las características generales del modelo español, es necesario desarrollar con detalle sus aspectos más característicos.

Si bien en España existen numerosos programas de ayudas al Turismo Social a través de las CC.AA., Diputaciones, Ayuntamientos o Fundaciones (como la Fundación ONCE), sólo el programa estatal desarrollado a través del INSERSO y destinado en exclusiva al colectivo de mayores de 65 años tiene una real entidad.

El INSERSO (Instituto de Servicios Sociales), Organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, canaliza más del 80% de los fondos dedicados a ayudas al Turismo Social en España con su programa de «Turismo subvencionado para la Tercera Edad». Dicho programa se dirige a los casi 6 millones de personas mayores de

65 años existentes en España sin ninguna otra condición restrictiva (nivel de renta, estado físico, etc...).

La filosofía del programa *es contribuir al bienestar de la Tercera Edad* haciendo posible que conozca nuevos lugares en España y enriquezca su tiempo de ocio, a la vez que *mantener y crear empleo en el sector turístico*, potenciando los niveles de ocupación en épocas de temporada baja.

El programa se inició de forma experimental en la temporada 1985-86 y se ha desarrollado rápidamente, alcanzando un volumen de 357.000 viajes que permanece estancado desde la temporada 1990-91.

Para cubrir sus objetivos, el programa de Vacaciones de la Tercera Edad del INSERSO se desarrolla en base a un concurso público anual de adjudicación de los servicios del programa de acuerdo a un estricto «Pliego de Prescripciones Técnicas» en el que se fijan las características del mismo.

El adjudicatario es el gestor del programa, quien lo comercializa, contrata con los prestatarios de servicios, es responsable de la información y la calidad ante el INSERSO, paga a los prestatarios y recibe del INSERSO el complemento de subvención del programa (50%), además de los pagos directos de los beneficiarios.

La característica fundamental es que el *INSERSO fija los precios así como una matriz origen-destino*, que el adjudicatario debe cumplir, entrando entonces en un régimen de precios controlados y de cupos de ocupación, establecidos «a priori».

Los beneficiarios han respondido siempre positivamente al programa con una «ocupación» del mismo de alrededor del 92% y con tensiones de puntas de solicitudes en determinados meses. Alrededor del 95% de los beneficiarios son repetitivos, aunque con cambio de destino. Alicante, Baleares, Málaga y Canarias son los más apetecidos, de entre los destinos ofertados.

El grado de satisfacción de los usuarios es bueno, aunque aparecen algunos puntos de fricción como la monotonía en los programas de animación, la excesiva duración de la estancia fijada por el INSERSO, o la soledad de determinados destinos con casi todas las opciones de ocio o compra cerradas en la temporada baja en que se desarrolla el programa.

Los datos parecen indicar que el primer objetivo del Programa se cumple (contribuir al bienestar de la 3ª Edad) y el segundo objetivo (mantener y crear empleo) se cumple también a grandes rasgos. En efecto, un estudio realizado en 1990 sobre el impacto económico del programa indica que genera un empleo efectivo de alrededor de los 4.500 puestos de trabajo directos en las zonas y temporadas incluidas y un Valor Añadido Bruto generado de unos 8.500 millones de pesetas entre efecto directo e indirecto.

El resto de programas de Turismo Social existentes en España, no tienen relevancia en relación al descrito, a pesar del esfuerzo notable que, para su capacidad económica, realizan otros agentes y Administraciones implicadas. Esto hace que, en la práctica, el Turismo Social en España esté reservado a

un solo colectivo (el de la Tercera Edad) y con carácter estatal.

5. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL TURISMO SOCIAL EN ESPAÑA

La descripción efectuada en el apartado anterior permite establecer un diagnóstico de la situación actual del Turismo Social en España, de donde extraer unas posibles disfunciones a cubrir con la evolución futura del modelo.

Entre los *puntos fuertes* del modelo actual se pueden citar *la concentración de esfuerzos* en un colectivo que queda bien cubierto, *el mantenimiento de los puestos de trabajo en baja temporada*, *la disminución de la estacionalidad en los destinos*, *la elevación de la calidad de vida de la 3ª Edad*, *la planificación del programa*, *la existencia de otros agentes interesados en el campo*, y *el esfuerzo económico del país* que lo sitúa en un lugar medio dentro de los países europeos.

Sin embargo, cabe situar en el otro platillo de la balanza una serie de puntos débiles bastante evidentes.

Se pueden destacar:

- El hecho de centrarse en la práctica de un solo colectivo (el de la Tercera Edad).
- La escasa profundidad de los programas que no sean del INSERSO.
- La presión a la baja de los precios turísticos que ejerce el INSERSO, y que recogen otros operadores.
- La distorsión del libre mercado de oferta y demanda (elección de temporada, de establecimiento, etc.).
- La necesidad de un intermediario que actúa como un Tour Operador más.
- La falta de difusión y conocimiento de los programas que tienen los beneficiarios potenciales.
- El bajo nivel de redistribución social que ofrece el programa INSERSO, en poca consonancia con el esfuerzo colectivo del país.
- Un cierto cansancio entre los beneficiarios del programa INSERSO.
- La imposibilidad de aprovechar economías de escala, sinergias y efectos demostración para el sector turístico por la gran dispersión de destinos y establecimientos incluidos.
- El bajo nivel de control que se ejerce que favorece la «picaresca» de beneficiarios y prestatarios de servicios (prolongaciones de estancias, servicios de nivel inferior al previsto, acompañantes, etc...).

6. PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS DE FUTURO

Ante el diagnóstico efectuado, la evolución de futuro de los programas de ayuda a los flujos del Turismo Social debe tender a minimizar los puntos débiles, sin perder en lo posible los puntos fuertes detectados.

En este contexto cabe establecer como objetivo básico *el aumento del beneficio social* a través de estos programas, tanto de

los beneficiarios directos, como del sector turístico español que les presta servicios.

Para alcanzar este objetivo básico se pueden diseñar tres *objetivos generales*:

- Maximizar la rentabilidad de los fondos públicos invertidos.
- Maximizar el número de colectivos beneficiarios.
- Maximizar el aprovechamiento en el sector turístico.

Para que estos enunciados no queden en simples voluntarismos sin contenido real, es necesario definir una serie de objetivos específicos que les den contenido concreto, explicando en qué forma se pueden alcanzar.

Estos *objetivos específicos* deben tender a corregir los defectos o disfunciones esenciales del modelo español actual en Turismo Social, detectados en el correspondiente diagnóstico.

Si se pretende maximizar la rentabilidad de los fondos públicos invertidos habrá que procurar evitar beneficios de intermediarios, organizar un sistema eficaz de información hacia beneficiarios potenciales y prestatarios de servicios, y adecuar un sistema activo de control de la calidad de los programas y de prevención de la picaresca que se está produciendo en la actualidad.

El aumento del número de colectivos beneficiarios, que es un objetivo de asimilación a la mayoría de países europeos, representa desarrollar una *política horizontal*, con

un mayor carácter redistributivo no sólo basado en características demográficas, una mejor adecuación a las necesidades reales de los colectivos implicados y una libertad de elección por parte del beneficiario de los servicios que va a usar.

Por último, para que la industria turística pueda aprovechar al máximo los esfuerzos públicos en este campo, es necesario que fomenten la competitividad (no que la adormezcan al eliminar esfuerzos comerciales), exista libertad de oferta y demanda y no flexión obligada de precios a la baja (con la correspondiente baja del nivel de servicios) y una concentración de esfuerzos en aquellos destinos que están dispuestos a jugar fuerte a favor de estos flujos subvencionados, tanto por parte de los gobiernos locales como de la industria turística de los mismos.

7. EL FUTURO DEL TURISMO SOCIAL EN ESPAÑA

Si se desea avanzar en la profundización y desarrollo de un modelo propio para el Turismo Social en España, será necesario alcanzar los objetivos estratégicos previstos que representan una mejora cualitativa y cuantitativa respecto a la situación actual. ¿Y cómo avanzar?. A pesar de que ya se ha indicado que cada país europeo había desarrollado modelos propios respecto al Turismo Social, parece lógico analizar si parte de estos modelos es aplicable al caso español.

El análisis de las características de los distintos países permite realizar un diagnóstico

rápido y clarificador. En España *no son aplicables: el modelo de ayuda a través de Asociaciones benéficas, organizaciones sindicales ó Asociaciones Turísticas* dado el bajísimo nivel de asociacionismo de nuestro país y por tanto la debilidad de este tipo de instituciones en comparación con países que usan este modelo como Gran Bretaña, Alemania, Dinamarca, Austria o Francia; *el modelo de ayuda a la inversión* porque en España si algo sobra en Turismo es oferta comercial y no debe fomentarse la creación de más oferta; *la ayuda indiscriminada a la persona*, al estilo de Bélgica y Holanda puesto que no tiene el efecto redistributivo que se necesita en España.

En cambio *sí son aplicables: el desarrollo de una política horizontal*, de forma que se beneficien todos los colectivos potenciales; *el cheque de vacaciones*, adaptando a la realidad española el modelo francés, no el suizo; *la liberalización de ayuda a la persona*, permitiendo el libre uso turístico de la ayuda concedida y estimulando el libre mercado.

Con estas consideraciones, el contenido del diagnóstico de la situación actual y los objetivos señalados, ¿cual puede ser el futuro?

Parece que el futuro a corto y medio plazo de la política española sobre Turismo Social, debería ser *un cambio profundo del modelo actual* para conseguir, por un lado, asemejarse a Europa en aquellos puntos más habituales y positivos, y a la vez paliar los defectos ya señalados en el modelo actual.

Este cambio podría desarrollarse propo-

niendo ante todo la modificación de la filosofía del modelo pasando de una concepción vertical a una horizontal.

No parece muy defendible que el colectivo básico de la sociedad española —la familia— quede marginada en el modelo actual y no reciba ayuda alguna. La mayoría de los países europeos —con menos tradición familiar que España— consideran a este colectivo como el beneficiario básico de las ayudas del Turismo Social. Este paso a la «política horizontal» no significaría abandonar otros colectivos profundamente ayudados ahora como la Tercera Edad, puesto que estas personas también constituyen una familia o forman parte de ella como ascendientes, quedando sólo un programa específico para los ancianos solos. Algo parecido sucedería con el colectivo de jóvenes que necesitaría programas específicos solo cuando no realicen sus vacaciones con la unidad familiar.

Por otro lado sería necesario el intensificar el efecto redistributivo de la ayuda (poco eficaz ahora), introducir el libre uso turístico de la ayuda a la persona para dejar que el mercado regule las ocupaciones hoteleras, eliminar el control de precios y los programas subvencionados obligados por su efecto negativo sobre la competitividad del sector turístico y favorecer la concentración de esfuerzos en los destinos realmente interesados en atraer flujos turísticos.

Se debe indicar que desde el punto de vista de la política turística del país, el dejar que el mercado sea quien regule estos programas es fundamental para mejorar la competitividad y la calidad; todo esfuerzo que se

realice en este sentido, sin que se pierda la finalidad social de las ayudas, será positivo para la industria turística española.

8. EL MODELO DEL FUTURO

La plasmación operativa de todos los conceptos anteriores se concreta en la introducción del *cheque de vacaciones*, como elemento clave del modelo de futuro del Turismo Social en España.

El *cheque de vacaciones* sería un documento nominativo que puede usarse como medio turístico de pago. Los beneficiarios del cheque serían los colectivos de familias y Tercera Edad sin familia, que acreditaran (vía IRPF) un nivel de renta por individuo menor de un tope (con lo que se aseguraría el efecto redistributivo).

Este «cheque de vacaciones» serviría como medio de pago (en iguales condiciones que otro cualquiera) en las industrias turísticas de todo tipo: Alojamiento, Transporte, Agencias de Viajes, etc... Sería conveniente eliminar la posibilidad de pagar con cheques de vacaciones los productos de lujo (Hoteles 5*, tarifas no económicas de transporte, etc...) y también la oferta marginal de baja calidad para forzar una modernización y mejora de estos casos.

El hecho de que los cheques fueran nominativos y no acumulativos de año en año permitiría reducir al máximo el mal uso de los mismos, a la vez que asegurar su uso en el sector. El coste de emisión de estos cheques podría «sponsorizarse» por una institu-

ción bancaria, y en el futuro esta misma institución podría colaborar en la introducción de un soporte «plástico» (la tarjeta de vacaciones) y en las operaciones de pago a los prestatarios de los servicios por parte de la Administración pública (el «canje» de los cheques utilizados).

¿Qué ventajas ofrece este sistema? Ante todo el constituir la base para la implantación de un modelo de política horizontal; además, al facilitar un «dinero» de libre uso turístico fomenta los mecanismos de libre mercado, no fuerza los precios y no provoca la prestación de servicios a la baja ya que el beneficiario tiene la misma percepción de la relación precio/calidad que cualquier otro cliente.

Para el beneficiario representa además la libertad de elección de destino, establecimiento y temporada sin cupos determinados, siendo el mercado el que le haga tomar su decisión.

Por su parte el sector turístico vería desaparecer el problema de los precios prefijados a la baja, que tantos problemas le causa, a cambio de verse obligado a preparar unos planes comerciales en baja temporada destinados a captar una demanda que podrá elegir libremente entre los precios y los servicios ofertados que más le interesen. Este esfuerzo comercial y de fijación de un nivel adecuado de la relación calidad/precio debe venir a ayudar a fomentar la competitividad sectorial.

Pero no todo son ventajas, también existen algunos inconvenientes aunque son de menor calado. En especial el mayor inconveniente es la desaparición de la planifica-

ción que caracteriza al modelo actual del INSERSO: la libertad de uso del beneficiario es la base y por tanto puede traducirse en una concentración de destinos, un aumento de la estacionalidad (si los programas que se preparen para baja temporada no son suficientemente atractivos) y una pérdida de comodidad de explotación para los establecimientos actualmente incluidos.

Asimismo, puede producirse un cierto nivel de rechazo de los beneficiarios actuales y se necesitará una exhaustiva campaña de información a los nuevos beneficiarios potenciales.

La introducción del cheque de vacaciones no debe cerrar la política de Turismo Social aunque sí ser su elemento base.

Los colectivos de jóvenes (cuando viajen fuera de la unidad familiar) y de discapacitados siguen necesitando programas específicos. Para los *jóvenes* debería seguirse (e incrementarse) *la ayuda a la persona* en especial a través de programas de las autoridades autonómicas y locales junto al Ministerio de Educación, y también *la ayuda a la inversión*, pero sólo para conseguir la reconversión de unidades obsoletas de alojamiento comercial hacia albergues de juventud.

Para los *discapacitados*, la ayuda preferente debería ser *a la inversión* para que las Asociaciones existentes que trabajan sobre este colectivo puedan construir los alojamientos adecuados a las distintas discapacidades físicas o psíquicas, ya sea remodelando oferta comercial obsoleta o construyendo «ex-novo».

Queda pendiente en esta exposición la cuestión de como mejorar los efectos que las ayudas a la persona vía «Cheque de Vacaciones» pueden tener sobre la oferta turística. La única solución parece ir por la vía de *concentrar esfuerzos* en determinados destinos que se comprometan en bloque (autoridades municipales e industriales turísticos) ante la Administración a formalizar unos programas globales de *excelencia turística*, que lleven a reducir la, en principio, amplia red de establecimientos en los que se puede pagar con el cheque de vacaciones, a sólo los de estos destinos. Esta medida, sin embargo, parece compleja de aplicación en especial si no es posible brindar una información fiable sobre los movimientos de los beneficiarios y sus costumbres turísticas (duración estancias, destinos preferentes, estacionalidad, etc...) y por lo tanto no puede plantearse sino después de un exhaustivo proceso de información y análisis de los datos obtenidos en una o dos temporadas de aplicación del cheque de vacaciones.

9. FASES DE IMPLANTACION DEL NUEVO MODELO

Un cambio profundo de modelo como el planteado no puede implantarse de golpe por los efectos negativos que puede tener, y su evolución debe ser progresiva habida cuenta de los inconvenientes ya detectados. El caso de Francia que lleva casi una década en la modificación de su antiguo modelo es un ejemplo, aunque el cambio del modelo francés es mucho más delicado que en el caso de España por el gran desarrollo alcanzado a través del antiguo modelo y el haber-

se apoyado hasta ahora en el asociacionismo turístico y social.

Por lo tanto es necesario establecer un programa de fases de implantación y de sub-fases dentro del desarrollo del propio modelo del cheque de vacaciones que permitan asegurar su éxito. En este programa deberán coexistir durante un primer período los dos modelos (actual y nuevo) y progresivamente ir evolucionando hacia el definitivo.

De todo el programa preparado (ver cuadro) la fase más comprometida y que quizás la realidad lleve a que no se pueda desarrollar nunca es la Fase III, la que se refiere a la

concentración turística del programa en unos municipios que oferten programas globales de excelencia turística.

La implantación programada puede ser más o menos rápida según la voluntad política, los acuerdos interministeriales y intercomunidades que sean necesarios, la profundización de los análisis teóricos y las disponibilidades presupuestarias. De todas formas la fase A podría desarrollarse en 2 años, al cabo de los cuales el cheque de vacaciones estaría ya implantado, y en otros 2 años podría tenerse en marcha la fase B de concentración turística, si los estudios contenidos en la misma lo hacen aconsejable.

PROPUESTA PLAN IMPLANTACION NUEVO MODELO TURISMO SOCIAL EN ESPAÑA

Fase de Implantación	Fase del Modelo	Subfase del Modelo	SISTEMA ACTUAL	NUEVO MODELO
FASE A	FASE I Creación y Primera Implantación	Sub-Fase I _a Preparación	Continúa el actual programa de Tercera Edad del INSERSO.	Preparación logística administrativa. Campaña de información y concienciación.
		Sub-Fase I _b Implantación Parcial	Continúa el actual programa de Tercera Edad con fondos congelados.	Se inicia el nuevo programa del <i>cheque de vacaciones</i> . Sólo para el colectivo «Familias».
		Sub-Fase I _c Implantación	Se elimina el modelo actual de vacaciones para la Tercera Edad	El <i>cheque de vacaciones</i> sirve a los dos colectivos básicos: Tercera Edad y Familias.
FASE B	FASE II Sistema de Información y Análisis	Sub-Fase II _a Logística de Análisis	—	Se prepara la logística administrativa oportuna.
		Sub-Fase II _b Análisis y Desarrollo	—	Análisis y mejora del sistema. Introducción de correcciones. Ayudas adicionales para otros colectivos.
	FASE III La concentración turística y el Desarrollo del Modelo	Sub-Fase III _a El Sistema de Concentración	—	Fijación del sistema de concentración turística y discusión con el sector.
		Sub-Fase III _b Desarrollo definitivo	—	Aplicación del sistema elegido de concentración turística (si se aprueba). Desarrollo de sistema para otros colectivos (Jóvenes, discapacitados).

10. CONCLUSIONES

Si bien la modificación del modelo actual de ayudas al Turismo Social en España es la conclusión esencial de este estudio, el análisis de la situación europea permite ver también unas posibilidades importantes de incrementos de mercado para nuestra oferta receptiva.

Tradicionalmente algunos destinos españoles han estado captando un flujo de jubilados nórdicos y británicos que en muchos casos han pasado de turistas a residentes. Sin embargo no parecen existir unos planes concretos para captar vacacionistas procedentes de los programas oficiales de ayuda al Turismo Social de los países europeos, que pueden representar unos importantes flujos potenciales.

Es verdad que, en algunos países, las ayudas al Turismo Social no pueden utilizarse fuera del país y, en otros, los flujos se canalizan hacia instalaciones propias creadas con subvenciones de ayuda a la inversión. Pero

en un número suficientemente alto de casos, en países como Gran Bretaña, Alemania, Austria, Portugal o Suiza, los flujos turísticos subvencionados tienen suficiente libertad como para poder ser dirigidos hacia destinos españoles.

El Plan para la captación de estos flujos debe surgir de la iniciativa pública, puesto que sólo el «paraguas» de la Administración tranquilizará lo suficiente al asociacionismo benéfico o turístico europeo ante la oferta comercial española. Debería pues ponerse en marcha un *programa de acción concertada* entre las Administraciones turísticas españolas y el sector interesado para captar estos flujos específicos.

Ambas partes (Administración y sector privado) tomarían sus responsabilidades y costes, y podrían diseñarse productos turísticos específicos basados en la experiencia de los programas españoles (INSERSO) para ofrecerlos a los agentes que intervienen en el Turismo Social europeo.