

LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL TURISMO ANDALUZ: PROBLEMAS TERRITORIALES Y FUNCIONALES

Manuel Marchena Gómez¹

RESUMEN: *Las perspectivas de futuro del turismo andaluz: Problemas territoriales y funcionales.*

Hoy parece más conveniente que nunca, para analizar correctamente el fenómeno turístico, no deslindar con tanta dureza, como habitualmente se ha hecho, Territorio y Función. Será preciso para diseñar políticas originales, considerar como inevitable que el modelo territorial que se asuma para el desenvolvimiento sectorial del turismo configura trascendentalmente a éste. Y por lo mismo, no obviar el modelo funcional porque marca y perfila poderosamente, la implantación turística en el territorio. En el cruce de los elementos territoriales y funcionales pudiera estar la clave del acercamiento para propuestas de futuro más imaginativas.

PALABRAS CLAVE: *Turismo, Modelo territorial, Modelo Funcional, Andalucía.*

ABSTRACT: *Future prospects for the tourist industry in Andalucía: Regional and functional problems.*

Today more than ever it seems advisable in order to analyze the tourist phenomenon correctly not to separate as rigidly as has been done traditionally the concepts of Territory and Function. It will be necessary in order to design original policies to consider as inevitable that the regional model which is assumed for the development of tourism will shape this sector transcendently. And for this same reason the functional model must not be obviated as it marks and profiles powerfully the implantation of the tourist industry in the region. In the crossing of regional and functional elements could lie the key to the most imaginative proposals for the future.

KEY WORDS: *Tourism, Territorial model, Functional Model, Andalusia.*

1. Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla.

Introducción

Hoy parece más conveniente que nunca, para analizar correctamente el fenómeno turístico, no deslindar con tanta dureza, como habitualmente se ha hecho, Territorio y Función. Utilizando el clásico de J. FRIEDMANN (1981), será preciso para diseñar políticas originales, sobre todo de cara a los presupuestos del desarrollo regional (URIBE-ECHEVERRÍA, 1989), considerar como inevitable que el modelo territorial que se asuma para el desenvolvimiento sectorial del turismo configura trascendentalmente a éste. Y por lo mismo, no obviar el modelo funcional, que no economicista necesariamente porque por lógica marca y perfila poderosamente, la implantación turística en el territorio.

En el cruce de los elementos territoriales y funcionales, como expresión creemos más correcta que la de sectorial, pudiera estar la clave del acercamiento para propuestas de futuro más imaginativas, tanto a nivel general, como particularmente en Andalucía. Por ello, en principio, habría que aclarar que el hecho turístico no se acomoda a la estadística, ni a la perspectiva sectorial al uso. Se discute sobre su ubicación en el sector de los servicios, o sobre su fenomenología industrial ("la industria turística"), pero no se ha logrado aún determinar, por las importantes instrumentalizaciones a la que está sometida la actividad comentada (por la balanza de pagos y promoción inmobiliaria, sobre todo), o por lo diverso de sus eslabonamientos y efectos inducidos, los límites del hecho turístico.

Es así que cuando nos acercamos a la contabilización del denominado "gasto turístico" y de los componentes varios que conforman el flujo y la oferta turística, sea muy dificultoso hacerlo con el aparato estadístico y regulador actual. Prácticamente es una malla insumo producto muy compleja, de la que rara vez se conocen los consumos intermedios y donde las aproximaciones más relevantes se efectúan a través de estimaciones de la demanda final: el turista. Y sorprende todavía como con la importancia estratégica y dimensión del Turismo en España (10% del P.I.B) o Francia (7%), por ejemplo, no se efectúen valoraciones más atinadas y clarificadoras del fenómeno turístico, aprehendiendo sus diversas partes y relacionándolas funcional y convenientemente.

En este sentido, existen experiencias alentadoras al respecto, como la acometida por el Comité Régional de Tourisme de Aquitania. Mientras que poco se ha avanzado quizás con la excepción de Baleares (AGUILO y otros, 1989) en el mapa autonómico español, donde se encuentran transferidas casi al completo las competencias en materia turística. Peor es que se haya retrocedido, en parte, en los trabajos estadísticos y econométricos del Instituto Español de Turismo (FIGUEROLA, 1985), por la escasa atención pública que han suscitado.

Se han insinuado las dificultades que comporta desde el punto de vista analítico, un desbrozamiento más adecuado del hecho turístico, por las ineficiencias del aparato estadístico y administrativo regulador (MARCHENA, 1990). Pero además parece conveniente adelantar la concepción de espacio que manejaremos más tarde para el territorio de Andalucía, a la luz del nuevo escenario turístico. Utilizaremos el concepto de espacialidad tal como lo define SOJA (1981): aquel que indica la forma material y morfológica de las relaciones sociales de producción, en nuestro caso del Turismo, y la expresión territorial concreta de la división del trabajo y sus formas espaciales de articulación funcional.

Los elementos generales del nuevo escenario turístico

Existen ciertos aspectos coyunturales que inciden en el centro de la estructura económica y territorial general, y particularmente, con especial virulencia, afectan al Turismo. Nos hallamos en un episodio crítico, donde por encima de otras consideraciones emergen dos patrones de comportamiento bien visibles:

1. Creciente integración internacional de la economía, con un progresivo proceso de polarización de los flujos Norte—Norte. Marginación de amplias zonas del planeta y reforzamiento de los mecanismos neoliberales de interpretación de la sociedad y el mercado (PALAZUELOS —coord.—, 1988).

2. Reestructuración productiva por agotamiento del ciclo de postguerra y consecuente aparición de nuevos paradigmas tecnológicos, incluso, de las llamadas "nuevas tecnologías"; esencialmente, en los campos de la biotecnología, la información y los nuevos materiales (CASTELLS, 1986).

Mientras que, a escala europea, se cuenta con el suceso irreversible del Mercado único para 1993. Hecho que acentuará en principio los desequilibrios regionales, la competitividad interregional y el desarme proteccionista de Estados y Regiones, al menos en la letra (VV.AA., 1990). Amén de la consolidación de la potencia alemana, especialmente, si se produce la unidad de las dos Alemanias.

¿Cómo encaja el Turismo en este escenario? En primer lugar, y aunque fuera sólo desde la óptica de simple espectador, en los medios profesionales y de comunicación es abundante el debate y la información sobre dos cuestiones: la crisis turística y la necesidad de recrear nuevas fórmulas para el producto turístico. Parece, y es una reflexión personal, como si le tocara ahora el turno de reconversión "dura" a la actividad turística—en términos generales—; luego de haberse efectuado aquella en los sectores considerados antes básicos de la industria convencional. Pero, como indica BASELGA (1990), qué sector económico

calificaría los siguientes resultados agregados como de quiebra turística. A saber, nuestros consumidores, los turistas, sólo han crecido un 0,3 %, cuando los techos numéricos de demanda alcanzados eran muy elevados y se han intentado políticas de atracción de calidad por encima de la cantidad. Además se dice que nuestras ventas, es decir, nuestros ingresos, han descendido en un 2,6 %, aunque en pesetas hayan aumentado un 2,3 %, efecto de la fortaleza de nuestra moneda en su paridad con el dólar y de su integración en el Sistema Monetario Europeo. Apreciación, como se sabe, escasamente alentadora para nuestro sector externo, uno de cuyos rubros esenciales y equilibradores, hasta ahora, es el Turismo.

En efecto, continuando con el análisis agregado —a través de los datos del Registro de Caja del Banco de España y de los de comercio exterior de la D.G. de Aduanas—, cuando nos lamentamos de que las previsiones de 1990 auguren que el déficit de la balanza de pagos alcanzará un 4% del P.I.B., la cifra relativa más alta del mundo industrializado, deberíamos preguntarnos las causas claves de ello. Y no estriban tanto en el estancamiento de los ingresos por turismo, sino en el fortísimo deterioro en los intercambios de mercancías: se ha acrecentado el déficit energético e importamos el 45 % más de lo que exportamos. Hasta hace unos años las divisas obtenidas por turismo eran capaces de equilibrar el endémico déficit de la balanza comercial, ya no son suficientes. Pero ello no es culpa intrínsecamente del receso del saldo neto de los ingresos por turismo (14.250 millones de \$ en 1988 por 13.100 en 1989), sino de la extraordinaria aceleración de las importaciones. Y un dato más, pese a que el saldo de divisas por turismo exhiba un importante superavit, los españoles han acelerado notablemente y en términos más relativos que absolutos el gasto turístico en el extranjero (En 1987, el 3% del Gasto Turístico de la C.E.E.). Tendencia que irá creciendo en los próximos años, y que aunque no ponga en peligro el saldo positivo, parece que ni a largo plazo, sin duda irá restando ingresos, dado nuestro acercamiento en capacidad adquisitiva al resto de países emisores.

De modo que asumida esta perspectiva estructural, de que aún cuando el turismo mantenga su carácter equilibrador de las cuentas externas, no por ello debe instrumentalizarse hasta el extremo de originar su propia deformidad y que el problema central estriba en la falta de competitividad de las empresas españolas en el extranjero, será necesario orientar el análisis hacia derroteros menos generales. El turismo es un fenómeno horizontal donde intervienen para la materialización del llamado producto turístico, una oferta de contenido básicamente turístico y todo un tinglado de sumandos y externalidades. Además de un variado juego de motivaciones sociales e históricas en su conformación (LUIS, 1988).

Es precisamente en la empresa turística, por excelencia, la hotelera, donde se denota con más evidencia esa necesidad de reconversión y donde los factores generales de mayor integración económica internacional, europea y de reestructuración tecnológica y productiva actúan con más violencia (TORRES BERNIER, 1987). España, en general, ya no es un país barato y exótico. Los destinos se han diversificado, el diferencial de precios se ha acortado con los emisores europeos y, por ende, nuestra capacidad instalada turística hoy se resiente de la falta de inversiones para su renovación —cuando han existido momentos muy bonancibles para hacerlo— y del deterioro ecológico, infraestructural y de servicios; costes del modelo agresivo desarrollista de décadas pasadas que hoy nos presenta factura.

Aquí creemos que se encuentra el meollo de la cuestión (MARCHENA, 1989). La demanda, en sus motivaciones, como los tiempos, está evolucionando de forma vertiginosa y ya no se ajusta cómodamente y, por eso se quiebra, sobre todo, en sus supuestos territoriales, la estrategia turística cuantitativa (QUERO, 1988). En el fondo es un problema de innovación de la oferta, o dicho en la jerga al uso, de su reestructuración productiva y tecnológica. De una reconversión y ajuste de la capacidad instalada; de un diseño alternativo de la oferta y de los segmentos de la demanda a conseguir; y de la introducción, como factor inviolable, del respeto al medio ambiente social y físico en los territorios afectados por la dinámica de recepción turística.

Lo que ha quebrado, y donde más se evidencia es en efecto en las células empresariales que soportaban ese esquema: hoteles y apartamentos reglados, dominados por los touroperadores transnacionales, es el modelo de homogenización de las plazas turísticas basado en una tasación del producto turístico “a la baja”. Se trataba de captar divisas, formar una impresionante oferta cuantitativa, a costa de la progresiva reducción relativa de precios. Y, por tanto, de la calidad de los servicios ya que a su vez aumentaron los salarios y se ha racionalizado el empleo, pero no se ha acometido, precisamente, una renovación tecnológica del producto turístico a la altura de lo que se demanda. Ni se ha apoyado la terminación infraestructural necesaria que necesitan nuestras zonas turísticas.

Por tanto, en la fractura de ese modelo cuantitativo y masivo, que va a pasar de ser casi hegemónico a convertirse, a largo plazo, en residual para el interés de Estados y Regiones (aunque su sostenimiento sea inevitable a corto y medio, en ciertas zonas turísticas: Baleares, Canarias, Costa del Sol...), nos parece se encuentra la explicación funcional central que afecta decisivamente a la visión actual de degradación territorial del espacio turístico convencional litoral.

Y es por donde aparece la necesidad de reconversión. Pero no mal interpretada como está ocurriendo en la actualidad. Extendiéndose, así, el peligro latente de sobredimensionamiento de la oferta, cuando se prostituye la actividad turística con una instrumentalización exclusiva de lógica inmobiliaria: mastodónticas cifras de plazas a construir y poner en mercado.

En resumen, sobre este escenario general que incide directamente en el caso andaluz, se podrían extraer ciertas conclusiones. En primer lugar, la mayor internacionalización progresiva de la economía y el territorio coinciden en diversificar los destinos y su competitividad, aparte de acortar y relativamente abaratar cualquier desplazamiento. Pero tal evidencia debe además relacionarse con la necesidad cada día más inevitable de la sociedad moderna de hacer turismo, el crecimiento económico de los espacios mas desarrollados y la urgencia de hallar, por parte de los países periféricos y subdesarrollados, salidas alternativas y urgentes a su postración, como la vía turística.

En segundo lugar, el modelo cuantitativo entra en fase de agotamiento y se hace urgente su reestructuración y aplicación de nuevas pautas tecnológicas. Afirmación que quiere reivindicar la necesidad de optimizar tres cosas: la finalización más cualificada, la diferenciación más competitiva y la integración local —ambiental y social— mejor definida para el desarrollo regional de los productos turísticos. Ello no es posible simplemente atendiendo a prácticas de creciente liberalización del mercado turístico. Será necesario apostar por la planificación y la regulación coordinada interadministrativa; sin caer en los tópicos del plan normativo —lo que debe ser, sin entrar en si puede ser: los límites de lo posible en una sociedad de mercado—. Una de las primeras estrategias a ensayar en esa reestructuración, tiene que estribar en la introducción de tecnologías que posibiliten una mejor capacidad de articular los flujos turísticos de los territorios receptores, sin estar determinados éstos por las decisiones de las transnacionales del turismo, por cierto, cada día pese al despliegue mundial de la actividad turística, más concentradas y polarizadas.

La tercera, intentaremos abordarla más desarrolladamente en el siguiente epígrafe. Se trata del tema del Mercado Unico europeo y del papel del turismo para los Estados y las regiones miembros; para ir aterrizando progresivamente en la problemática turística de Andalucía.

Turismo y mercado único europeo

Examinaremos esta cuestión a la luz del Informe Cecchini y la Comisión White Paper (1985), sobre las ventajas e inconvenientes del Mercado Unico y sus

consecuencias para el desarrollo turístico. Podrá encontrarse, a estos respectos, un pormenorizado análisis en *The Economist* (Special 2.014, Londres 1989, 106 pp.). En cualquier caso, la Declaración del Año Europeo del Turismo para 1990, demuestra el interés de la Comunidad en una actividad que se verá notablemente afectada por la libre circulación de bienes y personas en 1993. No en balde, el documento que aprueba la medida (de 14 de diciembre de 1988) se plantea la necesidad de promover el turismo intracomunitario, evitando la fuga de divisas; promocionar la desestacionalización, el respeto ecológico y nuevas formas de turismo alternativos al masificado, como objetivos de reorientación de la actividad turística; y regular más adecuadamente la organización funcional del sector, sobre todo en lo que acotencia a sobrerreservas y relaciones entre operadores del viaje—turismo y clientes.

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

- La Liberalización aérea.
- El papel de los Tour —operadores—.
- El sector Alojamientos.
- Los Aeropuertos.

Mientras que por la anulación de barreras fiscales para el comercio, la preocupación se centra para el turismo: 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 destacan en las comisiones correspondientes su distribución territorial, como factor de desarrollo regional, y los mercados internos, con los desequilibrios en ingresos turísticos de los países del Norte —emisores— y los del Sur —receptores—.

Por las Tablas que se adjuntan (1,2 y 3), no es disimulable la importancia creciente del Turismo en la C.E.E, las fuertes desigualdades en ingresos y gastos entre los países miembros, y el papel preponderante de España. A su vez, el turismo es una actividad clave en la economía andaluza ya que su variación provocaría un efecto en la misma dirección en diferentes sectores económicos. Y estratégica en el sentido que una inducción o el simple aumento de actividad en otros campos, puede verse frenado por el turismo en caso de que éste se halle estancado o en retroceso. Por consiguiente es estratégico por la posibilidad ya de generar actividad como de estrangularla (GRANADOS, 1988). Tanto es así, que un análisis sobre las Tablas I—O, debido a CUADRADO y AURIOLES (1985), lo sitúa en el séptimo lugar de los sectores claves de la economía andaluza y en el cuarto desde el punto de vista estratégico.

¿Sobre estas bases, cuales serían los efectos de la Integración del Mercado europeo en el turismo andaluz, como caso regional extremadamente significativo?

En principio, todos los indicios auguran una fuerte expansión de los flujos y gastos turísticos como consecuencia del crecimiento económico Comunitario: un 2,5% de aumento real de gasto en consumo privado debe producir, según las estimaciones, un 4% de ascenso real en gasto de turismo. Ello para Andalucía, puede, en primer lugar, suponer dos cosas.

Primero, un acrecentamiento o sostenimiento en los ingresos por turismo. Pero, segundo, también, puede suceder que se diversifiquen los destinos, disminuyéndose, por tanto, la afluencia de turistas a nuestra región.

Jugando con estos supuestos podrían plantearse dos escenarios: uno expansivo para Andalucía y otro de reparto con otros destinos Comunitarios o no, de su cuota de mercado turística; dado que nadie pone en duda el aumento de la necesidad de viajes por turismo u ocio en la C.E.E., para las próximas décadas.

TABLA 1
Tendencia de crecimiento. 1983-1987
(1982=100)

Países	1983	1984	1985	1986	1987	Variación %
Bélgica-Luxemb.	113,2	116,6	114,3	112,2	125,7	11,0
Dinamarca	102,8	108,2	108,3	105,9	108,5	5,5
Francia	109,1	122,4	124,2	114,6	118,9	9,0
Alemania Fed.	102,8	111,0	98,8	97,2	99,0	- 3,7
Grecia	84,6	101,7	114,3	121,6	126,6	49,6
Irlanda	101,2	104,8	117,5	107,8	120,8	19,4
Italia	105,8	104,6	101,0	87,7	89,8	- 15,1
Holanda	98,9	124,8	123,3	122,1	123,0	24,4
Portugal	106,5	125,7	144,3	157,5	185,5	74,2
España	111,9	127,5	129,7	144,9	150,2	34,2
Reino Unido	120,3	132,3	148,4	146,1	159,5	32,6

Fuente: *The Economist* (1989)

TABLA 2
Ingresos y gastos - Turismo internacional. Porcentaje participación

Países	Ingresos	Gastos
Bèlgica-Luxemb.	4,3	6,0
Dinamarca	3,2	4,4
Francia	17,1	13,1
Alemania	11,1	16,0
Grecia	3,3	0,9
Irlanda	1,2	1,2
Italia	17,3	6,9
Holanda	3,9	9,8
Portugal	3,1	0,6
España	21,1	3,0
Reino Unido	14,5	18,1
CE-12	100,0	100,0

Fuente: *The Economist* (1989)

TABLA 3
Empleos fijos generados por el gasto turístico. 1986

Paisajes	Empleo ('000)	Pocentaje del total
Bélgica-Luxemb.	180	4,7
Dinamarca	114	4,4
Francia	1.487	6,9
Alemania Fed.	1.300	5,1
Grecia	260	6,9
Irlanda	62	5,8
Italia	1.405	6,7
Holanda	172	3,3
Portugal	355	8,6
España	980	9,1
Reino Unido	1.081	4,4
CE-12	7.396	6,0

Fuente: *The Economist* (1989)

TABLA 3 bis
Gasto turístico y empleo. Media CE-1986 (%)

Subsector	Gasto	Empleo
Viaje	27	16
Alojamiento-rest.	39	57
Compras	22	11
Diversiones	7	11
Otros	5	11
Total	100	100

Fuente: *The Economist* (1989)

En el primer escenario, habría que contar con la doble vertiente de la recepción hotelera o reglada, y la de vocación inmobiliario-turística, no regulada o extra-hotelera. En cuanto a lo hotelero, como hecho general, se intentará imponer un 15 % de I.V.A. como mínimo a todos los hoteles, con la consiguiente pérdida de competitividad para las empresas españolas y andaluzas con respecto a otros países europeos que ya aplican tarifas impositivas más elevadas (Tabla 4). La HOTREC (Confederación de Asociaciones Nacionales de Hoteles y Restaurantes de la Comunidad Europea), se opone con fuerza a esta medida que considera enormemente perjudicial para el turismo y exige un tratamiento fiscal con el tipo impositivo reducido. Y considera la estandarización como una notable desventaja de la oferta CEE con la extra-comunitaria.

De modo, que la empresa turística convencional y reglada, se mueve con restricciones en este escenario, y deberá dirigirse hacia demandas muy diferenciales

en las zonas turísticas y, específicamente, en Andalucía, si se produce la homogenización impositiva con pérdida de competitividad.

Sin embargo, en el producto inmobiliario-turístico o fórmulas como el time-sharing, si se consigue en ésta su credibilidad y viabilidad, los hechos cambian sustancialmente. Porque el previsible aumento de las corrientes de turismo residencial hacia los mediterráneos europeos, especialmente de jubilados, y el diseño de ofertas complementarias muy cualificadas en áreas con diferencial de precios de suelo construido aún —no sabemos por cuanto tiempo— competitivas con las de Europa del Norte, puede que en breve plazo nos hagan hablar de una nueva oleada inmobiliario-turística de alcance. Sobre todo en tramos litorales con menor desarrollo turístico, pero con expectativas de nuevos experimentos, basados en implantaciones ex-novo, gran dimensionamiento complementario y la ocupación

de terrenos con gran calidad medioambiental. Estamos hablando de la Costa de Huelva, Cádiz o Almería (DIAZ, 1988).

Parece que la concepción del equipamiento hotelero, tendrá que reorientarse hacia demandas cada día más restringidas y exigentes o de cortas estancias. O ubicarse en estrategias conjuntas con grandes promociones inmobiliario—turísticas o de acontecimientos singulares, como ya está sucediendo en el litoral andaluz o con la Expo-92'. Y es que, y aquí enlazamos primer y segundo escenario, el papel de los intermediarios turísticos—operadores y agencias de viajes— y de las Compañías Aereas, como se indicaba más arriba, puede transformar tendencias actuales. Comportando para Andalucía la necesidad de modificar su rol, por lo menos el de algunos segmentos de su oferta, de receptor cuantitativo y barato.

En alojamientos y Tour—operadores se asiste al crecimiento de las cadenas hoteleras y a la concentración de estos últimos. Cuatro grandes operadores

turísticos, por ejemplo, controlan en un 40%, uno de los mercados más apetitosos: el alemán. El poder de estas transnacionales trasladará a la "industria" de la hostelería las presiones de la demanda en cuanto a la responsabilidad de las deficiencias del producto. No debe olvidarse, que la mayor preocupación 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 forma restrictivas, producirán el consecuente aumento de costes operacionales. Mientras que de el lado hostelero, la tendencia del mercado turístico hacia una mayor sofisticación o encarecimiento acelerará el proceso de diferenciación que vendrá en beneficio de las cadenas hoteleras capaces de suministrar una amplia gamas de servicios. O de aquellas que posean un poder de inversión suficiente en sistemas de reservas, cuya relevancia se ha puesto en evidencia desde su puesta en práctica por las Compañías Aéreas.

TABLA 4
IVA: Tipos de imposición (%)

Países	Actual (en 89)	Porcentaje de (*a) cambio después del 92
Bélgica	6,0	+ 9,0
Dinamerca	22,0	-
Alemania Fed.	14,0	+ 1,0
Grecia	6,0	+ 9,0
España (b)	6,0	+ 9,0
Francia (c)	5,5	+ 9,5
Irlanda	10,0	+ 5,0
Italia (d)	9,0	+ 6,0
Luxemburgo	6,0	+ 9,0
Holanda	8,0	+ 7,0
Reino Unido	15,0	-

Fuente: *The Economist* (1989)

(a) Asumiendo la aplicación de un mínimo del 15%

(b) 12% aplicado a hoteles de lujo

(c) 18,6% aplicado a hoteles de lujo

(d) 19% aplicado a hoteles de lujo

Hecho, de otra parte, que beneficiará a las agencias de viajes, ya que la liberalización y la mayor competitividad de las compañías aeronáuticas puede beneficiarlas en gran medida, si acceden a la tecnología conveniente para el manejo informatizado de reservas, al disponer éstas de las mejores condiciones para ofertar al público la multitud de servicios y tarifas posibles. Ello, 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

(MARCHENA, 1988), 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 de desvío hacia otros destinos de la demanda turística captada por Andalucía. Como consecuencia de las ventajas relativas de receptores turísticos mediterráneos no comunitarios, y 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 excesivamente preocu-

pante, a nuestro modesto entender. Por tres razones. Una, las características singulares y extraordinariamente competitivas en recursos turísticos muy variados, pero eso sí, poco diferenciados y dinamizados hasta ahora, jugándose con ellos más desde posiciones de ventajas comparativas estáticas y rentistas. Dos, por nuestra oferta de alojamientos, servicios y "Know-how" adquirido en una ya dilatada experiencia turística. Y tres, por la comprobación de un hecho: el desvío hacia otros destinos se está produciendo no recurrentemente. Es decir, se prueba hacia otros territorios turísticos menos conocidos y exóticos, pero no se vuelve todos los años a ellos, 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, 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 se comprueba ampliamente en el mapa autonómico español (LOPEZ PALOMEQUE, 1988) y en el fuerte despliegue promocional de sus departamentos turísticos a todos los niveles escalares: municipios turísticos, patronatos provinciales y la propia Comunidad Autónoma, buscando su producto diferenciado o el mantenimiento y aumento de su cuota de mercado turística. Esta promoción más o menos discriminada de la demanda, debe relacionarse, a su vez, con la intención de atraer inversiones, normalmente extraregionales, para potenciar la oferta propia. Ello 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 al completo de la Comunidad Autónoma andaluza está considerado como Zona de Promoción Económica (ZOPRE) tipo I por el Estado español siguiendo las directrices comunitarias (50% de subvenciones en las inversiones aprobadas). Y dentro de las acciones promocionables se han consignado 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 zonas y, en general, las distintas ofertas turísticas especializadas de relevancia para el desarrollo de la actividad turística.

En el Real Decreto de delimitación de la ZOPRE (652/1988), en relación a la inclusión del Turismo, se

hace una distinción, antes referida, 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 esencialmente para la Costa del Sol malagueña, los incentivos deben traducirse en renovación de la capacidad instalada. Por consiguiente desde la política regional para Andalucía se interpreta al turismo como función económica a expandirse territorialmente.

Precisamente de ambas cosas relacionadas trataremos en el próximo epígrafe: de la capacidad de regulación del sector público en el turismo andaluz, y de las políticas territoriales que se vislumbran al respecto, tanto desde la Administración como desde la órbita privada.

Acción territorial, turismo y políticas en Andalucía

Las estrategias del Plan de marketing turístico de la Junta de Andalucía (BASELGA, 1989) y de su política sectorial en el territorio (MARCHENA, 1988 —II—), aparte de los lógicos cometidos de inspección y clasificación de establecimientos del ramo, se basan en cuatro planteamientos básicos:

a) Promoción organizada de la desestacionalización, la atracción del turismo nacional y extranjero, la potenciación de los recursos alternativos y la estimulación del gasto "per cápita".

b) Implicación de la empresa privada en las tácticas de promoción oficial.

c) La revalorización de las zonas turísticas existentes, sobre todo en el capítulo de infraestructuras, sistemas generales y de reequipamiento turístico.

d) La generación de infraestructuras turísticas: villas turísticas en áreas de montaña, oficinas turísticas, campings y hoteles, y recintos feriales y congresuales.

e) Y la planificación de nuevos destinos, tanto en litorales no consolidados turísticamente como a través de los Programas de Desarrollo Integral de Turismo Rural (PRODINTUR).

Como se verá una ambiciosa política de regulación en una actividad que ya se ha señalado es estratégica y clave para Andalucía, y con numerosos conflictos territoriales y sectoriales (MARCHENA, 1990). Otra cosa es la realidad que contrasta poderosamente con los objetivos planteados desde la estrategia política de intervención en la actividad turística. De esas posibles contradicciones trataremos a continuación.

Pensamos que se dan varios procesos configurados por un hecho patente: la incapacidad de gestión de las Administraciones regionales, en nuestro caso la andaluza, para intervenir planificadamente sobre la actividad turística. Con ello no pretendemos realizar ninguna crítica de tono político, por el contrario,

sustentamos la hipótesis de que pese a las intenciones de regular consecuentemente con los intereses de la Comunidad Autónoma el turismo, la maquinaria administrativa se muestra incompetente, tal cual está diseñada, para afrontar dicho reto. El turismo, como ya se ha aludido antes, no es un sector marcado y diferenciado, sino que en él confluyen complejamente diferentes facetas sectoriales que requieren inevitablemente una coordinación horizontal interadministrativa. Y a la par, un buen entendimiento entre la administración estatal, regional y local (VALENZUELA, 1986).

Más aún, en los últimos cinco años se han producido planes muy loables, como los PRO-DINTUR, o el Libro Blanco de la Costa del Sol, o Los Planes Territoriales de Turismo Litoral, o el mismo Plan de Marketing, pero resultan ser muy dificultosos en su gestión por la trama de acciones a emprender, y que no corresponden competencialmente a un único departamento administrativo (MARCHENA, 1988 —II—). En este sentido, han quedado pendientes diversos temas normativos, sobre regulación y control de la oferta turística andaluza, perentorios para el buen funcionamiento de la actividad.

Dicho esto, ¿cuáles son los procesos que anunciábamos más arriba y que afectan decididamente a cuestiones territoriales en Andalucía? Creemos que existen prioridades cortoplacistas generales por encima de una planificación a medio plazo. Aquellas se fundamentan en hacer crecer la oferta turística, esencialmente de talante inmobiliario, como parte del arrastre que produce el sector de la construcción y considerando que tal estrategia origina riqueza estable y es una fuente de puestos de trabajos abundante. No conocemos ningún estudio serio, de las últimas promociones turísticas en el litoral andaluz que fundamente con rigor tales pretensiones.

Bajo esta directriz se entrecruzan dos tácticas: la de ayuntamientos —litorales básicamente— que ponen a disposición de esta estrategia suelo de alta calidad ambiental habitualmente —Costa Doñana, por ejemplo—, o mantienen una carrera vertiginosa, tipo Costa del Sol, por colmar su territorio urbanizable disponible. Y la de promotores privados, que atendiendo a criterios de legítima rentabilidad en una sociedad de libre mercado, están interpretando los nuevos desarrollos turísticos como parte del extraordinario auge del sector de la construcción, y de la promoción inmobiliaria, que sucede en toda España, y por conocidas razones, desde hace unos años. Tales planteamientos no ayudan a la regulación coherente del Turismo, ni a una operación de marca regional y coordinada a escalas más generales y profundas de la actividad turística. Sobre todo cuando el nuevo modelo de territorio turístico que se anuncia debe contener una notable inversión infraestructural,

no sólo privada, sino pública: está calculado que por cada plaza turística es necesario invertir del erario público, aproximadamente, un millón de pesetas. Cuando además, no es precisamente la administración turística regional la que decide e invierte en esos temas.

Es decir se asiste, pese al control urbanístico, diferente según la interpretación de la política territorial de cada ayuntamiento (VERA, 1987), a un “dejar hacer” a la promoción privada, que aunque actúa con menor brutalismo que en los sesenta en materia de arquitectura y urbanismo, no encuentra demasiadas restricciones a una nueva oleada de fuerte expansión de la oferta inmobiliario—turística. Tal crecimiento, o expectativas según los casos se da esencialmente en la banda costera andaluza. Así, en suma, creemos, que en este esquema y desde la óptica de la administración regional se dan dos despliegues territoriales:

1.— Un modelo económico de venta del territorio dirigido al turismo residencial permanente y de temporada en nuestro litoral. La urbanización particular turística se consolida y se obvia relativamente el turismo hotelero. Emergiendo prácticas irregulares como el time—sharing. Como dice JURDAO (1989), los ayuntamientos “venden” licencias como si se tratase de un negocio boyante a medio plazo. Sin considerar usos alternativos inherentes a los propios territorios (SALVA, 1989).

Es interesante destacar, en este despliegue que compara la franja litoral con cualquier gran avenida de cualquier gran ciudad española a efectos inmobiliarios, la configuración de los nuevos desarrollos turísticos. Nos referimos a tramos costeros no consolidados turísticamente de Huelva, Almería o Cádiz. Se trata de promociones grandes, entre 300 y 500 has, con densidades de ocupación del suelo en torno al 30% de construido, fuerte oferta complementaria, y dirigidas a un mercado y a capitales extranjeros, fundamentalmente. El volumen de la inversión para la infraestructura básica oscila sobre los 5.000 millones de ptas. y la capacidad de alojamiento se sitúa alrededor de las 25.000 camas, distribuyéndose en un promedio de 65% de plazas residenciales y un 35% netamente touroperizables.

Estas grandes promociones se ubican, en su proyecto, en zonas aisladas de otro desarrollo urbanístico anterior, por tanto tensionando nuevo suelo, que siempre tiene un alto valor naturalístico, como rasgo común. Sólo en la costa de Huelva se encuentran en proyecto avanzado o ejecución nada menos que 58.000 nuevas plazas en sólo cuatro de estas grandes promociones. Ello sin contar las 35.000 previstas en la polémica Costa Doñana.

2.— El interés por parte de la Administración regional de promover el turismo interior de áreas

deprimidas, que normalmente se corresponden con espacios de alto valor natural (CASA DE VELAZQUEZ, 1989). Tratar de aplicar políticas de promoción del turismo en Parques Naturales o áreas de montaña media del antepaís andaluz. Para ello, se trata de planificar una oferta, 'difusa, de calidad y con el respaldo de las poblaciones locales; compatibilizando los usos de turismo ecológico, con los de reposo, acercamiento a las poblaciones locales y contemplación.

En sí mismo, y si se consigue valorar adecuadamente la capacidad de carga de estos espacios —Andalucía ha protegido un 12% de su territorio—, tal estrategia puede ser alentadora para profundizar en el binomio preservación/promoción que proclaman las teorías del eco—desarrollo (COLON y DIAZ DEL OLMO, 1990).

Sin embargo, nuevamente, ante la complejidad del problema, la administración se ve incapaz de dinamizar a los agentes locales, escasamente innovadores normalmente. Se da una insuficiente oferta de todo tipo, un encarecimiento desmedido de los precios de los alquileres en ciertas áreas y unas desproporcionadas expectativas en el turismo, como solución a los seculares problemas del desarrollo de estas áreas deprimidas.

Aquí, al no ser tan seguro el negocio, la iniciativa privada aún no ha puesto sus miras. Mientras que la administración se contenta con diseñar operaciones, como las villas turísticas —pequeños pueblos aparthotel—, que desencaden procesos imitativos y una mínima oferta, ya que se está realizando una excesiva promoción publicitaria de estos espacios interiores de calidad natural elevada. Con el consiguiente aumento de la presión de la demanda —especialmente en Cazorla y Segura—, sin verdaderas contraprestaciones de la oferta, muy incipiente y poco cualificada.

La gestión que interesaría aquí, para nosotros, debería proyectarse en dos direcciones, difícilmente asumibles para la actual burocracia regional. Una, que fuera capaz de rehabilitar la construcción abandonada en estas áreas para uso turístico; fomentando siempre prácticas de turismo blando, como senderismo y naturalismo y huyendo de la generación de nuevos núcleos de población. Otra, la creación de una oficina de reservas que conectará las posibilidades de la oferta, la capacidad de regulación de estos espacios naturales por parte de la administración y los intereses de los habitantes locales, con la demanda cualificada que requieren estas áreas. En cualquier caso sin la formulación de una sinergia entre agentes locales, administración y atracción selectiva de inversiones, serán inviables tales estrategias.

De todos modos y para cualquier tipo de territorio aparece siempre, ante el desalentador balance urbanístico-espacial del turismo en décadas anteriores

(MARCHENA, 1987; VERA, 1987), la panacea del llamado "turismo de calidad", como solución y manera de reconvertir y reorientar las prácticas turísticas. En el próximo epígrafe, y para concluir, intentaremos avanzar algunas ideas al respecto.

Una reflexión final sobre el "turismo de calidad" desde la óptica territorial

En Andalucía, como en la mayor parte de España, se está utilizando esta marca del "turismo de calidad" sin saberse exactamente a ciencia cierta que significa y que elementos la constituyen. Y menos aún desde la perspectiva territorial. Parece en principio que de lo que se trata es de la atracción, en vez de una demanda cuantitativa y de escaso poder adquisitivo, de lo contrario. Pocos turistas, de elevados ingresos. Pero para, 'conseguir tal objetivo será inevitable el diseño, normalmente no existente en Andalucía, sino en tramos muy concretos —como Marbella—, de una oferta capaz de satisfacer a esa demanda que paga más y, por tanto, se supone más exigente.

Trataremos ahora de ordenar algunos aspectos de esta problemática, atendiendo "in extenso" a las aportaciones de QUERO (1988 —I Y II—).

La necesidad de poseer una oferta turística no de más calidad, sino más cualificada, para poder mantener y expansionar el aparato productivo de las economías turísticas, está consolidándose hoy como objetivo público de las regiones turísticas como Andalucía. E incluso ha llegado a ser motivo central de la planificación en estados líderes de esta actividad, como Hawái, o traducido a disposiciones legales en Baleares.

Pero, como decíamos, no se sabe muy bien en qué consiste tal planteamiento. Parece que de entrada uno de los parámetros más relevantes es el control de la densidad de edificación en instalaciones turísticas bien diferenciadas, que dependen no exclusivamente de la calidad urbanística de éstas, sino sobre todo del entorno, tanto de oferta complementaria como naturalístico. Es decir, de enclaves donde se pueda colocar el producto turístico más caro y de más alta elasticidad de renta ante las diversas modalidades vacacionales. Aquí interviene inmediatamente la cualificación de la oferta y su consiguiente precio.

Tales enclaves, ya aislados o apoyados en desarrollos anteriores, u ordenados por el viario de escala media, y a pesar de su previsible diversidad y diferenciación, deberían, incontestablemente, pertenecer a un orden territorial reconocible de nivel y escala superior. No consistiría, como hasta ahora, en una suma agregada de uno más uno, sino de piezas engarzadas por una lógica territorial coherente y comprensible. Tal lógica no puede ser imitativa de los procesos que suceden en la ciudad normal, sino aplicada a la fenomenología turística.

QUERO (1988), propone ciertos estándares urbanísticos, para configurar estos nuevos desarrollos

turísticos cualificados convenientes a ese nuevo modelo turístico que se pretende:

—Densidad máxima bruta aconsejable para una zona turística: 50 plazas/ha.; para alta calidad no debería ser superior a 20 plazas/ha.

—Tamaño óptimo de la promoción: 600 plazas, o su múltiplo 1.200. Cifras que hacen relación a las unidades operativas de los operadores turísticos.

—Superficies mínimas para servicios: 10 m² por plaza. Espacio promedio de techo construido por plaza 21 m², con diferente casuística, según la característica de la promoción: hotelera, residencial o mixta.

La estandarización diseñada por el autor antes citado es más rica y compleja, aunque de la cual nos interesa destacar dos ideas generales ya aludidas anteriormente: la necesidad de normalizar y regular por el planeamiento y la administración, tales iniciativas, algunas espurias bajo el señuelo de la "calidad"; y la de contar con una óptica global mucho más general y elevada, por encima de la aprobación de proyectos poco selectivos.

En este sentido, no es bueno caer inmediatamente en la residencialización del turismo, sino examinar qué tipos de turismo nos interesan más en cada coyuntura, de manera que pueda flexibilizarse con el menor trauma posible su atracción. La excesiva vocación residencial de las promociones puede originar una venta baldía del territorio a medio plazo sin optimizar su producción turística más compleja, cualificada y generadora de una mayor cantidad de servicios.

Además, desde el territorio, es determinante para cualificar la oferta tener bien clara una determinación objetiva: la función positiva de los espacios "vacíos", incluso en el suelo rural y agrícola, y fundamentalmente el espacio natural; así como sus niveles y tipos de compatibilidad con los usos turísticos. Mientras que desde la función turística será fundamental localizar y fijar las características de las instalaciones intensivas y extensivas de servicios de

apoyo a la plaza turística, y propiamente de oferta complementaria; con el establecimiento de las proporciones promedio adecuadas entre alojamiento turístico (según tipología) y oferta complementaria en cada zona.

Todo el operativo debiera constituirse sobre la concertación: en parte entre la administración municipal —el municipio turístico es pieza clave en cualquier planteamiento de lógica territorial— y otras sectoriales, admitiéndose las directrices del modelo turístico asumido interadministrativamente, y la iniciativa privada. En la agenda de esta concertación, según Quero, entrarían en juego como mínimo los siguientes elementos de discusión a pactar entre municipio, administración territorial y turística y promoción privada:

—Características empresariales de la actuación: viabilidad económica financiera, tanto de la oferta construida, como por supuesto de la complementaria. Advertencias sobre posibles estrangulamientos de la función turística de la promoción.

—Previsión de impactos de toda índole y justificación de los eslabonamientos productivos que pudiera originar la actuación.

—Referencias al área territorial donde se inscriba la operación: valoración activa del entorno.

—Definición de la estructura urbanística interna y ordenación de sus elementos: usos del suelo, componentes constructivos y definición de la calidad de la obra urbanizadora.

Difícil tarea, por la ineficiencia administrativa común y por los retos complejos a asumir. Pero, en fin, lo que sí está claro, es la necesidad de reconvertir el modelo turístico actual. Con la consideración urgente de construir una oferta del territorio turístico que oriente a esta actividad hacia su configuración como sector terciario avanzado y factor de cualificación del desarrollo de las poblaciones regionales afectadas. No como mero negocio especulativo y rentista y de ocupación de mano de obra poco especializada.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ Y OTROS, *Tablas Input-Output de la Economía Balear*, Govern Balear, Palma 1989, II tomos.
- BASELGA, J., *Plan de Marketing* (1989-90), Junta de Andalucía, D. G. de Turismo, Sevilla 1988, pp. 87.
- BASELGA, J., "Turismo: reflexión y debate", en *Diario 16*, Edición de Andalucía, Sevilla 28 de Enero 1990.
- CASA DE VELÁZQUEZ (VV. AA.), *Supervivencia de los Espacios Naturales*, M.A.P.A., Madrid 1989, pp. 950.
- CASTELLS, M., *Nuevas Tecnologías. Economía y Sociedad en España*, 2 vols., Alianza Ed., Madrid 1986.
- COLÓN, M. Y DÍAZ DEL OLMO, F., *Naturaleza en armonía. Espacios Naturales de Andalucía*, Ed. Alfar, Sevilla 1989, pp. 155.
- CUADRADO, J. R. Y AURIOLES, F., "La actividad turística dentro de la estructura económica de Andalucía" en *VII Jornadas de Estudios Andaluces*, Torremolinos, Junio 1985.

- DÍAZ, J. M., "Inversiones Turísticas en Andalucía: nuevos desarrollos" en *Boletín Económico de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla 1988, num. 10, pp. 75-82.
- FIGUEROLA, M., *Teoría económica del turismo*, Alianza Univ. Madrid 1985, pp. 434.
- FRIEDMANN, J., *Territorio y Función*, I.E.A.L., Madrid 1981, pp. 334.
- GRANADOS, V., "Nuevas formas de turismo: el turismo rural en Andalucía" en *Boletín Económico de Andalucía*, num. 10, Sevilla 1988, pp.35—50.
- JURDAO, F., "Mijas: el hormiguero cultural" en *Mediterranean*, num. 15, oct-nov. 1989, pp. 6-14.
- LOPEZ PALOMEQUE, F., "Geografía del turismo en España: una aproximación a la distribución espacial de la demanda turística y la oferta de alojamiento" en *Documents d'anàlisi geogràfica*, Barcelona 1988, núm. 13, pp. 35-64.
- LUIS, A., *Aproximación histórica al estudio de la geografía del ocio*, Ed. Anthropos, Barcelona 1988, pp. 384.
- MARCHENA, M., *Territorio y Turismo en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla 1987, pp. 307.
- MARCHENA, M., "La estrategia territorial de la nueva política turística en Andalucía" en *Urbanismo (COAM)*, num. 4, Madrid 1988 —I—, pp. 55-64.
- MARCHENA, M., "El turismo en Andalucía" en *Geografía de Andalucía*, Tomo VI, dir. G. Cano, Ed. Tartessos, Sevilla 1988 —II—, pp. 263-346.
- MARCHENA, M., "El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio" en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Septiembre 1989, núm. 2.197.
- MARCHENA, M., "Implicaciones Territoriales de la Política Turística en Andalucía" en *Geografía de Andalucía*, Tomo VII, dir. G. Cano, Ed. Tartessos, Sevilla 1990.
- PALAZUELOS, E. —coord.—, *Dinámica capitalista y crisis actual*, Ed. Akal, Madrid 1988, pp. 410.
- QUERO, D., *Informe Territorial Gran Canaria II fase*. Monografía sobre el espacio litoral, Volumen I, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas 1988 —I—.
- QUERO, D., *Informe sobre la modificación de las Normas Subsidiarias de San Bartolomé*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas 1988 —II—.
- SALVA, P., "Competencias espaciales entre agricultura y turismo" en *Treballs de Geografia*, núm. 41, Balears 1989, pp. 81-92.
- SOJA, E., "A materialist interpretation of spatiality" en *Workshop on the geographical transfer of value*, Univ. de Camberra, Australia 1981.
- TORRES BERNIER, E., "La evolución de las corrientes turísticas y su influencia en el desarrollo económico" en *Seconde Conference des Regions Méditerranéennes*, Estrasburgo 1987.
- URIBE-ECHEVARRIA, F., "Tendencias en el desarrollo regional de los noventa" en *Reunión sobre impactos territoriales de la reestructuración productiva y tecnológica*, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, Agosto 1989.
- VALENZUELA, M., "Turismo y territorio. Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del Turismo" en *Estudios Turísticos*, núm. 90, Madrid 1986, pp. 45-56.
- VERA, F., *Turismo y urbanización en el litoral alicantino*, Universidad de Alicante e Instituto "Gil Albert", Alicante 1987, pp. 447.
- VERA, F., "Crisis del poblamiento turístico en el litoral mediterráneo español" en *Urbanismo (COAM)*, Madrid 1988, num. 4, pp. 6—15.
- VV. AA., *Política regional en la Europa de los noventa*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1989, pp. 630.