

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO, TURISMO Y TECNOCRACIA: ¿HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA?

MANUEL ÁNGEL SANTANA TURÉGAÑO

Doctor en Sociología, Universidad de La Laguna.

RECEIVED: NOVEMBER 6 2012

RESUMEN

El enfoque tradicional plantea que las políticas sobre turismo y desarrollo deberían de basarse en los conocimientos técnicos disponibles para organizar el turismo de forma que consiga maximizar la aportación del mismo al desarrollo. En este artículo se plantea que dicho enfoque parte de una visión errónea de lo que es la ciencia. Partiendo de que ésta no puede aportar conocimientos ciertos, sino tan sólo razonables, se plantea que deberíamos centrarnos en más en las implicaciones de nuestras propuestas, intentando desarrollar políticas públicas basadas en criterios más “razonables” que ciertos.

PALABRAS CLAVE: turismo, desarrollo local, Canarias, ciencia

ABSTRACT

The traditional focus on tourism policies and development should be based on the technical knowledges availables to organise tourism aiming to maximize the effect of tourism on development. The article considers the failure of previous argument because it starts from wrong scientific point of view. On the other hand, the author defends science does not contribute to true knowledges because science could only provides reasonable knowledges. In that sense, the author highlights that the premises which guides the public policies has to be more reasonable than certain.

Key words: tourism, local development, science, Canary Island

RESUM

L'enfocament tradicional planteja que les polítiques sobre turisme i desenvolupament deuriem basar-se en els coneixements tècnics disponibles per organitzar el turisme de manera que aconseguixi maximitzar l'aportació del mateix al desenvolupament. En aquest article es planteja que aquest enfocament parteix d'una visió errònia del que és la ciència. Partint que aquesta no pot aportar coneixements certs, sinó tan sols raonables, es planteja que hauríem de centrar-nos més en les implicacions de les nostres propostes, intentant desenvolupar polítiques públiques basades en criteris més “raonables” que certs.

PARAULES CLAU: turisme, desenvolupament local, ciència, Canaries

Siguiendo a Roth (2006) las políticas públicas de turismo y desarrollo podrían concebirse como las actuaciones de los poderes públicos en el ámbito del turismo para promover el desarrollo local. En este contexto, por “turismo” se entiende, fundamentalmente, las actividades relacionadas con la provisión de servicios de transporte, hostelería y restauración así como un limitado abanico de servicios y productos usualmente relacionados con el turismo, que pueden variar de lugar a lugar (como por ejemplo, souvenirs o artículos de playa). Por lo tanto, las políticas públicas de turismo tienen que ver, tradicionalmente, con la provisión y distribución de estos bienes y servicios, así como, de forma muy significativa, con la construcción de las infraestructuras necesarias para todo ello. Si pudiéramos ponernos de acuerdo acerca de lo que sea el desarrollo, parecería claro, en definitiva, que de lo que tratarían las políticas públicas de turismo es de que las autoridades públicas promovieran actuaciones, bien sea directas, como la construcción de puertos, aeropuertos y carreteras, bien sea indirectas, como el establecimiento de estándares que han de cumplir los establecimientos alojativos (planificación urbana) o las acciones de promoción comercial (marketing), que promovieran el desarrollo.

Sin embargo, el desarrollo es una idea polémica en su definición pero que en nuestro contexto suele interpretarse de forma simplista en su aplicación práctica. El concepto surge, en las Ciencias Sociales, por analogía con la biología: de la misma manera en que un ser vivo se desarrolla hasta alcanzar su estado adulto, las sociedades se desarrollan hasta alcanzar un estado considerado adulto. Una simple consulta a la wikipedia nos recuerda que el desarrollo local suele asociarse con el aprovechamiento de los recursos endógenos de una comunidad, que el desarrollo humano es el que permite a las personas e instituciones ser protagonistas de su bienestar o que el desarrollo económico es el incremento de la riqueza económica de los países y regiones. El concepto ha sido tildado de “creencia occidental” (Rist, 2001) y de “concepto vacío que no constituye más que una modernización del colonialismo clásico (Sachs, 1996). Siguiendo la evolución del pensamiento occidental en los últimos doscientos años es un concepto a la vez “progresista” e “historicista” (Giner, 2001). Progresista, en el sentido que se le da en teoría sociológica al término, porque parte de la premisa que es posible una mejora en la condición moral y material del ser humano (si nos “desarrollamos”, el futuro será mejor que el presente). E historicista, porque implica una visión determinista del devenir histórico que presupone que el fin de la historia es alcanzar un determinado estado (convertirnos en una sociedad “desarrollada”).

Pese a todos estos matices, habitualmente en el discurso cotidiano cuando se habla de desarrollo de lo que se está hablando es del incremento de la riqueza económica de una sociedad. Es decir, del crecimiento del PIB (Producto Interior Bruto), o dicho de otra forma, del valor monetario de los bienes y servicios que se elaboran en una sociedad. Siguiendo esta lógica, parece comúnmente aceptado que lo que las políticas públicas de turismo han de hacer es promover el desarrollo (local), es decir, incrementar la cantidad de dinero que el turismo genera en un determinado territorio. Se supone que el crecimiento de las rentas generadas por el turismo repercute favorablemente en el territorio, fundamentalmente, mediante la generación de empleos que favorecen a la población local, siendo bastante menos habitual analizar la generación de rentas empresariales ligadas a la actividad turística, como ya hemos tratado en trabajos anteriores (Santana Turégano, 2005). Aunque en realidad, es algo que no es privativo, ni mucho menos, del sector turístico: en el consenso que se ha instalado en los medios de comunicación como único discurso posible parece que el objetivo de toda política ha de ser el de estimular el crecimiento económico y que éste acabará beneficiando, mediante el empleo, al conjunto de la población.

En definitiva, desde el “mundo del sentido común” que representa el discurso de políticos y periodistas, parecería claro que el objetivo de las políticas públicas en el ámbito del turismo y el desarrollo local sería el de intentar regular o promover actividades como el transporte, el alojamiento, la restauración y otros servicios considerados turísticos, en aras a lograr que el impulso a las mismas contribuya a incrementar la riqueza generada en un territorio, es decir, al crecimiento del PIB. En la medida en que las políticas públicas de turismo y desarrollo local son vistas como un ámbito de la actividad humana que parece lidiar básicamente con el establecimiento de los mejores medios para lograr unos fines dados, se trata de una cuestión considerada más técnica que política, si entendemos la política como el establecimiento de forma colectiva de los fines que ha de perseguir un grupo humano. Por ello no resulta sorprendente el enorme desarrollo de “técnicos” en el ámbito de las políticas públicas de turismo y desarrollo. Por ello analizaremos a continuación el papel que se le atribuye a la técnica para ver por qué el planteamiento que se tiende a hacer de las políticas de turismo y desarrollo local es, desde nuestro punto de vista, completamente erróneo.

En nuestras modernas sociedades científico- tecnológicas entendemos por “técnica” la aplicación de los conocimientos científicos para establecer un conjunto de procedimientos que permitan obtener unos determinados resultados. Se considera que las “carreras técnicas” son aquellas en las que gracias a la aplicación de unos conocimientos “científicos” se aprenden una serie de procedimientos para la obtención de unos determinados resultados: construir casas y puentes que no se vengán abajo, procesos para elaborar jabones, pinturas o medicamentos. Aplicando

este razonamiento, la elaboración de políticas de desarrollo local es vista también, desde la perspectiva predominante, como una cuestión “técnica”. Economistas, arquitectos, geógrafos, juristas y sociólogos tendrían una serie de conocimientos científico- técnicos que permitirían redactar un conjunto de procedimientos para obtener el fin que se pretende alcanzar (el desarrollo local). La política (en este caso turística) no debería de ser algo que se deje en manos del “pueblo llano”, sino de aquellos que poseen los conocimientos que nos garanticen que llegamos a donde queremos llegar (la tecnocracia). Pese a estar muy extendida, hasta el punto de poder considerarla mayoritaria, esta visión de las políticas públicas en turismo presenta importantes problemas prácticos y epistemológicos que la hacen inviable. Uno no menor es que los técnicos pueden señalarnos el camino para llegar a los fines que queremos alcanzar como sociedad, pero no existen “razones razonables” para pensar que deba de concedérseles un tratamiento privilegiado a la hora de decidir cuáles han de ser esos fines. Pero todo ello deriva, y es en lo que a continuación nos centraremos, de una visión errónea de lo que la Ciencia es y de lo que puede aportar al quehacer cotidiano de los grupos humanos.

La idea que los políticos y el público en general suelen tener de la ciencia está basada en la visión positivista de la misma generada a partir de finales del XVII. Desde esta visión, simplificada y simplificadora, la ciencia sería la vía para un conocimiento “*cierto*” que permite elaborar leyes universales y atemporales que establecen relaciones causa- efecto entre los fenómenos. No existiría un margen para la probabilidad (las cosas “son o no son”) y se cree que el conocimiento científico avanza verificando teorías. Aunque se trata de una visión inexacta de lo que la ciencia es, su aplicación a la técnica permitió un formidable crecimiento del “dominio de la naturaleza” por parte del ser humano entre los siglos XVIII al XX. Ello se tradujo en el ascenso y la preeminencia social de los ingenieros y en general de las profesiones concebidas como la aplicación práctica de conocimientos “científicos”, y en la consolidación de una tecnocracia al servicio de los políticos que en no pocos lugares los han acabado suplantando.

Pero el hecho es que, como tenemos claro desde aportaciones como las de Popper y Kuhn, la ciencia en realidad no avanza verificando teorías, sino falseándolas, y su lenguaje es intrínsecamente probabilista. Ello tiene importantísimas consecuencias para las relaciones entre ciencia y política, y en el caso que aquí nos ocupa, para las políticas públicas de turismo y desarrollo. Las disciplinas “científicas” que podrían orientarnos en la aplicación de “técnicas” relacionadas con el turismo y el desarrollo (la economía, la sociología o la “ciencia” del planeamiento urbano) son disciplinas eminentemente preformativas, en el sentido que le dan al término autores como Latour (2007). Las definiciones de la realidad que hacen los científicos “naturales” no

alteran lo que estudian: la órbita de un planeta no va a cambiar porque la llamemos elíptica o parabólica, ni los componentes de un grupo animal van a cambiar su comportamiento porque los denominemos “raza” o “especie”. Sin embargo, las definiciones de la realidad que realizan los científicos sociales construyen, siquiera parcialmente, esa misma realidad que pretenden estudiar. Definir el desarrollo como crecimiento del PIB, o contabilizar la aportación del trabajo doméstico al mismo o no, no son decisiones meramente técnicas, sino que transforman la realidad que pretenden estudiar, y en ese sentido son decisiones políticas.

Bajo el paradigma de la Ciencia “normal” pre- popperiana, el papel de los técnicos en turismo y desarrollo local podría plantearse como el de expertos que conocen las leyes” que rigen el funcionamiento del mundo y que por lo tanto pueden orientarnos acerca de cómo incidir en él para obtener los resultados que deseamos alcanzar. Si la Ciencia avanza verificando teorías y permite, mediante la búsqueda de regularidades, establecer relaciones universales y atemporales causa- efecto, el estudio de casos nos podría permitir concluir, por ejemplo, que cuando se dan determinados factores (causas) en los procesos de desarrollo turístico se producen unas determinadas consecuencias (efectos). Así por ejemplo, que la construcción de hoteles de cuatro y cinco estrellas maximiza el desarrollo que el turismo genera en un destino. Desde esta perspectiva, la relación entre políticos y técnicos es clara e incontrovertible: los técnicos indican a los políticos los mejores medios para lograr unos determinados fines. Por tanto, el papel de los políticos debería limitarse al de establecer los fines que ha de perseguir una sociedad (si queremos optar por maximizar el desarrollo o cómo definimos el desarrollo). Claro que en realidad, se tiende a entender que son los ciudadanos, al votar a unos u otros políticos, los que eligen los fines que ha de perseguir una sociedad o cómo se define el concepto de desarrollo (eso se hace en ocasiones en instancias superiores tecnocráticas, como las instituciones europeas, pero no es ése el objetivo de esta reflexión). Desde ese punto de vista, los políticos, en la medida en que aplican las recomendaciones de los técnicos, no son “ideológicos” ni hacen “política”: son tan sólo administradores que se limitan a aplicar “recetas técnicas” para favorecer lo que los propios administrados conciben como su bienestar.

Pero la ciencia no avanza verificando teorías, sino falseándolas, su lenguaje es intrínsecamente probabilístico y, también en las ciencias naturales, es el terreno de la “incertidumbre razonable”, más que el de la certeza. Paraphraseando un conocido aforismo de Hume, popularizado recientemente por Taleb (2009) *“ningún número de observaciones de casos en que la construcción de hoteles de cinco estrellas propició el desarrollo económico nos permite inferir que todos los hoteles de cinco estrellas favorecen el desarrollo, pero la observación de un único caso en que un modelo turístico basado en hoteles de cinco estrellas no favoreció el desarrollo basta para*

refutar dicha conclusión". Dado que la Ciencia no nos permite eliminar el azar, tendremos que aprender a convivir con él. Por lo tanto, las políticas que parecen más sensatas son las que no hipotequen toda la evolución de un sector económico o social a una hipótesis que puede finalmente resultar errónea. Si formular una política es siempre hacer una apuesta, y por lo tanto, jugar con el azar, es necesario contemplar dos escenarios posibles: 1) nuestra hipótesis se cumple (o nuestra propuesta tiene éxito) y 2) nuestra hipótesis no se cumple (nuestra propuesta no tiene éxito). Si nuestra hipótesis se cumple: ¿quiénes y cuántos ganarían? ¿Quiénes y cuánto perderían? En todo cambio social hay ganadores y perdedores, por más que puedan ser muchos más los primeros que los segundos, por más que lo que ganan los que ganan pueda ser mucho más que lo que pierden los que pierdan. Si nuestra hipótesis no se cumple: ¿quién y cuánto pierde? ¿Quién y cuánto gana? A la hora de optar por una u otra política apostaría en algunos casos por una particular aplicación del concepto de "óptimo paretiano": *que los que ganan sean más que los que pierden, que lo que ganan los que ganan sea más que lo que pierden los que pierden*. En otros casos, un razonamiento tal sería absurdo: si, por ejemplo, damos un valor supremo a la vida, humana o natural, cualquier opción que implicara pérdida de vidas sería descartada, apelando a lo que Weber hubiera denominado "ética de la convicción": se trataría de una decisión racional, pero no instrumental: racional respecto a valores. Las decisiones no deberían de tomarse a partir de la falsa certeza, que la ciencia no puede proporcionar, de que nuestra propuesta o hipótesis se van a cumplir. Sino a partir de la valoración "sensata y desapasionada" de los riesgos, positivos y negativos, en que incurrimos al optar por una u otra política o línea de actuación. En lugar de la irracionalidad de la racionalidad extrema que denunciaba Marcuse, optemos por una política "razonable" más que "racional". El papel de los técnicos a la hora de contribuir a diseñar políticas debería ser no el de justificadores ideológicos de unas u otras políticas, como depositarios de un conocimiento "científico" que es menos "cierto" que lo que se pretende, sino el de elementos pensantes de la sociedad que ayudan a elucidar cada una de las cuestiones que acabamos de señalar y, por lo tanto, a la elaboración de la política entendida, siguiendo la tradición helénica, como una de las más nobles actividades humanas.

Evaluación de una política pública turística: la "moratoria turística" en Canarias.

A comienzos del siglo XXI, las islas Canarias, uno de los principales destinos europeos de turismo vacacional, especializado en el producto de "sol y playa," se embarcaron en lo que puede considerarse un proceso de re-estructuración turística, mediante un conjunto de leyes conocidas popularmente como la "moratoria turística". La iniciativa surge del diagnóstico de que el modelo turístico de la islas se encontraba agotado o estancado, con el objetivo declarado de pretender maximar la aportación que el

turismo realizaba al desarrollo de las islas (Simancas Cruz, 2012). Por lo tanto, la propuesta, en la lógica de un sistema de “ciencia- técnica” positivista, tal y como aquí lo hemos planteado, parte de dos premisas: 1) el llamado “turismo de calidad” es el que mayor puede favorecer el desarrollo socio- económico de Canarias y 2) es posible un mayor desarrollo del “turismo de calidad” en Canarias (las relaciones oferta-demanda del mercado lo soportarían). Y los mecanismos que se proponían para lograr dichos objetivos constituían una verdadera “reconversión turística”: de manera muy simplificada, valga decir que las iniciativas han pasado por potenciar a los hoteles de lujo, de tipo *resort*, en su mayoría en manos de empresas grandes, dificultando la ya de por sí complicada rehabilitación del sector extrahotelero, de propiedad muy fragmentada. En trabajos anteriores (Rodríguez González y Santana Turégano, 2012) hemos tratado la percepción social acerca de dicha iniciativa y la adecuación del diagnóstico y de las medidas propuestas. Pero la implicación principal de nuestras investigaciones es que es el modo tradicional de concebir la relación entre Ciencia y Política, tal como aquí lo explicamos, lo que resulta insuficiente. Aún cuando pueda existir un elevado grado de consenso en que los diagnósticos de los que parten las políticas públicas son adecuados, e incluso un consenso aceptable en que las políticas propuestas puedan permitir llegar a donde se propone, como es el caso analizado, sigue existiendo desacuerdo sobre las políticas.

Los distintos agentes implicados en la política analizada conciben que la reestructuración turística implican ganadores (sectores hoteleros de gran lujo) y perdedores (sector extrahotelero, pequeños emprendedores). Para muchos de ellos, los que pierden son más que los que ganan, y lo que se pierde (entre otras cosas, patrimonio natural) es más que lo que se pierde. Una verdadera comprensión de lo que significa el conocimiento científico nos debería de llevar a un replanteamiento radical de la manera en que se realiza la planificación de las políticas públicas. La ciencia (la técnica) es el terreno de la probabilidad: nadie puede afirmar que sea cierto que los hoteles de 5 estrellas generen más desarrollo, sino tan sólo que es “plausible con un grado de probabilidad muy elevada”. Por su parte, la política es el terreno de las apuestas: de poco consuelo sirve el saber que, si lanzamos un dado con 6 caras tenemos una probabilidad de 1/6 de obtener un determinado resultado: lo que acabará condicionando nuestra vida es el suceso que efectivamente ocurra. ¿Qué sucederá si, pese a que todo parezca señalar que el desarrollo de los hoteles de 5 estrellas generará más crecimiento económico, apostamos por ello y finalmente no logramos el crecimiento esperado? Volviendo al caso analizado, que por medio habremos liquidado un sector extrahotelero que quizá no era tan “productivo” pero que al menos era “rentable”. En definitiva, apostamos aquí por un cambio de paradigma, en el sentido que daba Kuhn al término, en las relaciones entre las políticas públicas y el conocimiento científico y “técnico” en turismo y desarrollo, pasando de la dictadura de los tecnócratas a una mayor participación ciudadana. Instauraremos algo

parecido a lo que podríamos denominar un “principio de precaución” en la gestión del turismo, tal y como ha sido consagrado en las instituciones europeas, y ya que vivimos en una “sociedad global del riesgo (Beck, 2002) intentemos gestionar éste más que las certezas. Es decir, preocupémonos menos de gastar miles de euros en determinar si, efectivamente, el que desarrollemos hoteles de calidad nos permitirá maximizar el desarrollo económico (la ciencia no permite hacer ese tipo de afirmaciones) y más de estudiar los riesgos en que incurrimos al aplicar una determinada política en detrimento de otras.

Referencias Bibliográficas:

- Beck, U. (2002): *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- Giner, S. (2001): *Teoría Sociológica Clásica*, Barcelona, Ariel, selección y extracción propias.
- Latour, B. (2007): *Reassembling the social: an introduction to actor- network theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Rist, G. (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Los libros de la Catarata.
- Rodríguez González, P. y Santana Turégano, M.A (2012): Los agentes sociales y la política urbanístico-turística: percepción y performatividad. El caso de las Directrices de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias, *Investigaciones Turísticas*, nº 3, 56-82.
- Roth, A (2006): *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.
- Sachs, W. (ed) (1996): “Introduction” en *The development dictionary: A guide to Knowledge as Power*, pp 1-6, Londres, Zed Books.
- Santana Turégano, M. A, (2005): Turismo, empleo y desarrollo, en *Papers, Revista de Sociología*, nº 77, 79:104.
- Simancas Cruz, M. (2012): Evaluando políticas públicas de renovación de destinos turísticos maduros: el proceso de reconversión turística de Canarias, en Vera Rebollo, F: *Renovación y reestructuración de destinos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*. Colección: Desarrollo Territorial, 11. Universitat de València, pp. 163-200.
- Taleb, N. (2009): *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*, Barcelona, Paidós.