
Investigaciones Turísticas

ISSN: 2174-5609



Los agentes sociales y la política urbanístico-turística: percepción y performatividad

El caso de las Directrices de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias¹

Pablo Rodríguez González

IESA-CSIC (Córdoba)

prodriguez@iesa.csic.es

Manuel Ángel Santana Turégano

Universidad de La Laguna

masantur@ull.es

RESUMEN

Los enfoques habituales acerca de la renovación de los destinos maduros tienden a asumir, de manera más o menos implícita, una racionalidad burocrática en el proceso. Desde esta perspectiva, las políticas de renovación surgen como consecuencia de la constatación, a través de un diagnóstico más o menos tecnocrático, de que un determinado destino turístico se encuentra en situación de estancamiento. A partir de aquí, y mediante el recurso a expertos supuestamente neutrales, se plantearían una serie de medidas orientadas a la reconducción del proceso. En este trabajo, desde un enfoque propio de la Sociología Económica, se parte de la idea de que las definiciones de la realidad socio-económica, como la situación “competitiva” de un destino turístico no son neutras, sino por el contrario performativas: al definir la realidad de una determinada manera contribuyen a que sea así. Por tanto, el análisis de la percepción de los principales agentes implicados en las políticas de renovación (administración pública, asociaciones patronales, colectivos ecologistas y otros componentes de la sociedad civil organizada) es también el análisis de cómo la diferente posición de cada agente en el campo le permite influir para obtener una ley que vaya en el sentido más favorable a sus intereses. En este trabajo realizaremos un análisis de la ley de Directrices de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias. Del análisis realizado se deduce que las políticas finalmente ejecutadas surgen como acciones

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de I+D+i denominado “Evaluación del impacto de las políticas públicas de renovación de destinos turísticos maduros. El caso de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias” (SolSubC200801000279) financiado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información del Gobierno de Canarias y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dirigido por Moisés Simancas Cruz y en el que participan los autores del artículo.

estratégicas de determinados grupos para mejorar su posición, provocando un nuevo estado de la situación en el destino, con agentes que se ven perjudicados y beneficiados, lo que va a explicar su posición ante la misma.

Palabras clave: Sociología Económica, Sociología de las Organizaciones, Reestructuración económica, Estudio de caso, Islas Canarias.

Investigaciones Turísticas

ISSN: 2174-5609



The social agents and the urban policy tourism: perception and performativity.

The case of the Regional Planning Guidelines and Tourism of the Canary Islands.

Pablo Rodríguez González

IESA-CSIC (Córdoba)
prodriguez@iesa.csic.es

Manuel Ángel Santana Turégano

Universidad de La Laguna
masantur@ull.es

Abstract:

Common approaches about restructuring policies in mature tourism destinations tend to assume, explicit or implicitly, that the restructuring process is guided by bureaucratic rationality. From this point of view, restructuring policies emerge from a technocratic diagnose of the stagnation situation at the destination. Departing from this diagnose, some neutral expert-assessed remedies are adopted to turn the situation around. This work follows the trend of Economic Sociology, assuming that definitions of socio-economic reality (as the 'competitive situation' of a tourism destination) are performative and not neutral: defining a 'reality', they somehow contribute to make it real. Therefore, the analysis of the perceptions of the main agents involved in the restructuring policies (administration, business and environmental lobbies and other organized civil society parts) is also the analysis of how the position of each agent in the field allows her to influence the institutions and obtain laws favorable to her interests. The paper applies this conceptual framework to the case of the Canary Islands Law of Directives for the Land Planning and Tourism (also known as Moratoria). Research results show that the legislative process final result (promulgated and applied norms) stems out from strategic actions of some groups to improve their position. The Moratoria Law produced a new state of the situation with losers and winners agents with different perceptions.

Key Words: Economic Sociology, Sociology of Organizations, Economic restructuring, Case Studies, Canary Islands

I. INTRODUCCIÓN

La renovación o reestructuración de los destinos turísticos suele entenderse como un conjunto de medidas destinadas a corregir una situación de desajuste entre el producto turístico que ofrecen los destinos y las demandas que plantea el mercado en el que dichos productos se comercializan (Agarwal, 2002; Bramwell, 2004; Oreja Rodríguez et al., 2008). Esta situación de declive viene marcada por la estabilización o retroceso en los indicadores cuantitativos del desempeño del destino. Normalmente, una caída o estancamiento prolongado en el número de turistas que visita anualmente un destino o en los ingresos turísticos derivados de dichas visitas sirve como alarma para que los distintos agentes públicos y privados del destino tomen medidas encaminadas a corregir la situación. Si en el caso de los agentes privados las medidas suelen venir por el cambio organizacional, inspirado por las ideas manageriales de la flexibilidad y la diversificación (Rodríguez González, 2011), en el caso de los agentes públicos las medidas pasan por la inversión de recursos públicos en distintos componentes productivos (infraestructuras, promoción, formación, recursos financieros) y por el cambio en las reglas del juego que orientan la acción de los agentes privados. Nuestra investigación se dirige a este último tipo de medidas de reestructuración o renovación de destinos: los cambios legislativos encaminados a encauzar y normativizar el comportamiento de los empresarios turísticos.

En términos ideales, el problema del cambio de normas puede plantearse como una acción estratégica inscrita en la lógica general de la acción racional intencional. Se parte de un diagnóstico de la situación de partida (las causas del declive), se establece un estado final deseado (el destino renovado) y se identifican los medios para alcanzarlo (un cambio en las normas que rigen el comportamiento de los empresarios) dadas las dificultades previstas en el diagnóstico (Chafee, 1985; Athiyaman, 1995). Sin embargo, este planteamiento general del cambio de normas formales con un fin político (la renovación) depende del éxito en dos operaciones aparentemente técnicas: el diagnóstico debe ser correcto y las medidas efectivas para el fin de la reestructuración. En forma simple: si queremos que nuestro destino vuelva a ser rentable debemos saber por qué ha dejado de serlo y cómo puede volver a conseguirlo.

Las personas y organizaciones encargadas de elaborar los nuevos reglamentos cuentan con distintos procedimientos y técnicas para objetivar y racionalizar estas operaciones, fundamentalmente mediante la consulta a expertos, a representantes corporativos del sector y a la ciudadanía. Desde esta perspectiva ideal, si la información recogida es correcta y las nuevas normas recogen adecuadamente el consenso de los actores involucrados, la reestructuración deberá tener éxito.

Sin embargo, con demasiada frecuencia, estos planes racionalmente concebidos conducen a situaciones diferentes o incluso opuestas de las que se pretendían inicialmente. Debemos a Merton una primera formulación del escepticismo

ante este planeamiento ideal del cambio institucional, en su clásico artículo de 1936 sobre las consecuencias no anticipadas de la acción social intencional (Merton, 1936). Recientemente, Portes (2010) ha rescatado esta noción mertoniana situándola como una de las tres asunciones generales del enfoque de la sociología económica. Portes señala que las dificultades de los planes económicos para alcanzar sus fines declarados tienen que ver con los condicionantes sociales que estas actividades racionalmente concebidas deben afrontar por el hecho de basarse primordialmente en interacciones entre individuos. Estos condicionantes, para el caso del cambio institucional, tendrán que ver con la forma en que los reglamentos a modificar y las actividades económicas que regulan estén incrustados (*embedded*) en redes de relaciones sociales y, de forma aún más importante, con el poder que los agentes situados en dichas redes sean capaces de movilizar. La síntesis de Portes del enfoque de la sociología económica plantea que atendiendo a la interacción de estos tres elementos (incrustación de la acción económica en contextos sociales, límites sociales a la acción intencional e intervención del poder en todos los intercambios) es posible alcanzar una visión más realista y explicativa de estos procesos de cambio institucional (entendidos como interacciones sociopolíticas) que la obtenida si sólo se atiende a sus cualidades como procesos racionales de elaboración de políticas públicas. El enfoque de la sociología económica, partiendo de estas tres asunciones, permite afrontar con ventaja la cuestión especialmente relevante de la performatividad (Callon et al., 2002; MacKenzie, 2006) de los modelos y planes económicos que describen y regulan los campos organizacionales: ¿hasta qué punto las instituciones económicas y los modelos económicos que las sustentan crean las realidades que pretenden regular?

En este trabajo realizaremos un estudio empírico de la configuración de un “campo organizacional” (DiMaggio, 1981; DiMaggio y Powell, 1983), el sector turístico en Canarias. Analizaremos primero el papel que juegan los distintos agentes, a nivel local, para configurar la estructura de un sector económico. Como veremos, el poder de los distintos agentes para convencer al resto de que sus estrategias (el turismo de calidad) son las adecuadas influye significativamente en la estructuración del sector. En segundo lugar, veremos que el significado subjetivo que los actores económicos dan a sus acciones es muy relevante, pues la “adaptación a las demandas del mercado” es un proceso intencional realizado por sujetos que perciben el entorno de una forma determinada y se adaptan a él en función de sus percepciones.

Para realizar todo ello, tras una exposición breve del marco conceptual de la sociología económica de Portes y de los rasgos generales del debate sobre la performatividad, comenzaremos por poner en situación el sector turístico canario y su evolución en los últimos años, haciendo especial incidencia en el proceso de moratoria turística iniciado en 2001, mediante medidas políticas que pretendían la reorganización del sector de cara a la eficiencia. A continuación expondremos la metodología empleada en la investigación, antes de pasar a tratar la valoración de los agentes tanto acerca de los objetivos de la intervención como de sus logros y su relación con la evolución del sector. Posteriormente detallaremos las atribuciones

causales que hacen los actores económicos para explicar la evolución de los sucesos. Por último, en el apartado de conclusiones se evaluará la adecuación del enfoque adoptado para dar cuenta del tipo de procesos de cambio institucional que suponen las iniciativas públicas de renovación turística.

II. MARCO TEÓRICO: LA SOCIOLOGÍA ECONÓMICA Y EL PROBLEMA DE LA PERFORMATIVIDAD

La cuestión de fondo de este trabajo es la de cómo se organizan socialmente las actividades económicas. Se trata, por tanto, de una investigación que se encuentra en un terreno teórico fronterizo entre la sociología y la economía. Tradicionalmente los paradigmas dominantes en la explicación de estos fenómenos, así como en el desarrollo y legitimación de las políticas se han centrado fundamentalmente en las aportaciones provenientes de la Economía Ortodoxa. Sin embargo, el surgimiento y posterior consolidación de la Nueva Sociología Económica (Smelser y Swedberg, 2005) aporta un nuevo modo de aproximarnos a esta cuestión que ofrece soluciones más realistas y con mayor capacidad explicativa.

Para poner de manifiesto la singularidad de este nuevo enfoque, partamos una descripción sintética del modelo económico del cambio organizativo en los sectores productivos. La corriente dominante de la Economía de la Empresa plantea que las empresas se organizan buscando la manera más eficaz y eficiente de elaborar un producto o servicio. La libre competencia funcionaría como una “selección natural”, de manera que cuando una empresa encuentra un modo mejor de llevar a cabo un proceso productivo el resto se ve obligado a copiarlo, pues de lo contrario desaparecería del mercado (al respecto puede verse, por ejemplo, Sastre Peláez, 2006). Por tanto, este enfoque plantea que existe una especie de “ecología organizacional”, en la que existen presiones hacia el isomorfismo ocasionadas por la libre competencia en el mercado. En este contexto, la intervención pública en las reglas del mercado (p.e. definiendo, como en nuestro caso, las barreras de entrada a la producción turística), tiene por objetivo incentivar a las empresas a adoptar aquellas estrategias que pueden mejorar la eficiencia agregada del sector productivo.

En contraposición con este enfoque, el heterogéneo abanico de aportaciones a este campo que en los últimos años se ha producido desde enfoques más o menos explícitamente sociológicos se centra en tres ideas (Dobbin, 2005). Por una parte, que es necesario un enfoque histórico y comparativo para el análisis del poder en la estructuración de las organizaciones económicas, lo que entronca con la tradición de la Economía Política. En segundo lugar, que es imprescindible un análisis de las instituciones y convenciones que funcionan en cada sector económico. Por último, que las redes sociales y los roles que ocupan constriñen el marco de actuación de los agentes económicos, así como del significado subjetivo que dan a sus acciones. Aunque con una formulación ligeramente distinta, estas tres ideas son planteadas por

Portes como las meta-asunciones que caracterizan la forma de ver la realidad propia de la sociología económica:

- **La acción económica está incrustada en el medio social.** Los individuos y organizaciones, al interactuar con otros actores económicos, recurren a los procedimientos, recursos y disposiciones que provee la *sociabilidad, de forma que la acción económica está orientada socialmente*.
- **La acción intencional no siempre alcanza su objetivo.** Existen distintas situaciones (relacionadas con los distintos mecanismos de sociabilidad que intervienen en esa acción) en las que la acción racional tiene consecuencias distintas de las que se perseguían inicialmente.
- **El poder es un factor omnipresente en las transacciones económicas y las organizaciones.** En cuanto meta-asunción implica recoger la idea bourdesiana de que es preciso prestar atención a las fuentes y las consecuencias de la existencia de diferencias de poder en la acción económica. (Portes, 2010: cap. 2)

A partir de estas tres meta-asunciones, Portes plantea la existencia de tres conceptos teóricos de alcance intermedio –capital social, instituciones y clases sociales– que pueden ser de suma utilidad para desarrollar tipos ideales y modelos explicativos operacionalizables empíricamente en distintos contextos o lugares de investigación de la acción socioeconómica. Los dos últimos son especialmente relevantes para nuestra investigación.

En primer lugar, el concepto de institución social tiene para Portes un contenido sumamente restrictivo: “Las instituciones son las instrucciones simbólicas de las organizaciones. Comprenden el conjunto de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de los roles en las organizaciones (...) y otras áreas institucionalmente estructuradas de la vida social” (Portes, 2010: 55). Esta definición intenta contrarrestar la vaguedad de la noción que utiliza la economía institucionalista, que tiende a incluir dentro de las instituciones los valores, las normas y los marcos cognitivos (Nee, 2005). Desde la perspectiva de Portes, en cuanto “mitos altamente racionalizados” (Meyer y Rowan, 1977), las instituciones chocan con la capacidad que tiene la interacción social entre los ocupantes de los roles para modificarlas y llevarlas por trayectorias alternativas, dando lugar a consecuencias imprevistas. El capital social y el poder de los distintos agentes afectados por un cambio institucional serían fundamentales para entender sus resultados y la forma en que afectan a las actividades económicas que regulan.

En segundo lugar, Portes reivindica la recuperación del concepto de clase social, prácticamente desaparecido de la literatura sociológica tras el colapso del socialismo, aunque también tuviera una importante presencia en la tradición sociológica no marxista. Para este autor, este concepto es clave, en la medida en que permite operacionalizar la meta-asunción relativa al poder. Así, Portes define las clases “mediante el acceso diferencial al poder dentro de un sistema social dado” (2010: 79).

Como ya hemos señalado e indica la amplia evidencia empírica que recoge el autor en esta obra, el análisis de clase aporta claves sumamente fructíferas para abordar el cambio institucional, al llamar la atención sobre la capacidad que tienen los distintos agentes afectados por el cambio institucional de influir en sus resultados y orientarlo en beneficio de sus intereses.

En este contexto, la tesis de la performatividad viene a plantear que los modelos con los que damos cuenta de la realidad económica actúan menos como modelos descriptivos del funcionamiento de la economía que como modelos prescriptivos que imponen determinadas formas de comportamiento a los actores económicos. En palabras de Callon, “la ciencia económica (...) da forma a la economía, antes que observar cómo funciona” (Callon, 1998: 2). La ciencia económica ha acabado adoptando un enfoque normativo sobre la realidad económica desde que Friedman afirmara que la teoría económica “es una máquina para analizar el mundo, no una reproducción fotográfica de él” (citado en MacKenzie, 2006: 12). En la medida en que los agentes del mercado aceptan que la “manera en que son las cosas” es aquella que describen los modelos desarrollados por los economistas, es posible plantear, como hace MacKenzie, hasta qué punto los economistas crean el mundo económico que describen y, de forma aún más importante, en qué medida esta creación es neutral (2006: 256).

Sin embargo, aquí no podemos dejar de coincidir en la crítica que Portes hace de la propuesta de MacKenzie: “la tesis de la performatividad implica en último término la completa maleabilidad de la realidad económica. No lo es” (Portes 2010: 227). Su interpretación de la cuestión de la performatividad se inclina por considerarla un tipo determinado de consecuencia no deseada, la profecía autocumplida, que siguiendo la definición de Merton “es en principio una falsa definición de la situación que conlleva un nuevo comportamiento que hace que la falsa concepción original se vuelva verdadera” (2010: 225). En este tipo de procesos, al igual que ocurría en todos los procesos de acción intencional y, en particular, en el proceso de cambio institucional, los mecanismos de estructuración vinculados a la sociabilidad (capital social, poder) juegan un importante papel.

III. EL SECTOR TURÍSTICO ALOJATIVO CANARIO COMO CAMPO ORGANIZATIVO.

El sector turístico está compuesto por multitud de empresas de distintos sectores (transporte, alojamiento, restauración, etc.) que elaboran un conjunto de servicios que al agregarse constituyen la experiencia turística. La estructuración de los distintos subsectores ha sido históricamente bastante distinta. Mientras que el transporte aéreo y la intermediación turística (los touroperadores) tienden a organizarse en formas oligopolísticas, en otros sub sectores como la restauración o el alojamiento es mucho más habitual encontrar situaciones cercanas a la competencia perfecta. Las interpretaciones de las diferentes sub-estructuras del mercado turístico son variadas, aún sin salir de la teoría económica más al uso, y la estructura del

mercado turístico ha generado no pocos trabajos desde la perspectiva de la Economía Política, especialmente en el período comprendido entre los años sesenta y los años ochenta del siglo XX (Jurdao, 1990; Turner y Ash, 1991; Britton, 1996).

En cuanto a nuestro caso de estudio, a principios del siglo XXI, Canarias se encontraba consolidada como un destino turístico vacacional de primer orden a escala europea. Con más de 80 millones de pernoctaciones al año, cerca de 12 millones de turistas y en torno a 350.000 plazas alojativas, las islas representaban uno de los destinos turísticos más significativos de un país tan importante turísticamente como España². Las cifras de Canarias son comparables a las de países pequeños como Grecia o Portugal que son, por sí mismos, auténticas “potencias” turísticas. La importancia del archipiélago en el sector turístico europeo es tal que a principios de la década podía estimarse que constituía cerca de una cuarta parte del negocio de los principales Tour Operadores europeos para el mercado invernal de viajes vacacionales (“winter sun”; Santana Turégano, 2003).

Las estimaciones más fiables cifran en una cantidad cercana al 30% la contribución del turismo al PIB y el empleo del archipiélago (Hernández Martín, 2004). Por ello, el turismo es objeto de una atención primordial tanto de la opinión pública local como de la actuación política. Nuestro análisis comienza con el inicio de la legislatura autonómica 1999-2003, en la que hubo cierto desplazamiento ideológico dentro del partido gobernante y se plantean un conjunto de medidas que pretenden reconducir el rumbo del sector en Canarias. Tras casi cuarenta años de fenómeno turístico masivo (entre 1960 y 2000), factores como el inicio de una crisis turística, los cambios en el engarce socio-económico de las islas en la Unión Europea³ y una creciente sensibilidad social hacia los efectos negativos que el desarrollo turístico puede llegar a ocasionar en el medio social y natural llevaron al gobierno a plantear medidas de contención del crecimiento y reconducción del mismo. Así, en 2001 se lanza un avance y en 2003 se promulga la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General del Turismo de Canarias.

Lo que popularmente se dio en llamar como “Moratoria” eran unas Directrices de planificación territorial que pretendían fijar unos ritmos y límites para la creación de nueva oferta turística, al menos durante un trienio (2003-2006). Así, en una primera fase (2001-2003) se impedía la construcción de nueva infraestructura alojativa (hoteles y apartamentos) salvo en el caso de los hoteles de cinco estrellas y de aquellos de

² Las cifras de pernoctaciones se han calculado a partir de la Encuesta de Ocupación en Apartamentos Turísticos y de la Encuesta de Ocupación Hotelera (INE, 2011a; 2011b). La estimación de turistas se ha hecho combinando las estadísticas de extranjeros (FRONTUR; IET, 2011a) y de españoles alojados en establecimientos turísticos (FAMILITUR; IET, 2011b). La estadística de plazas proviene de los datos de TURIDATA (Gobierno de Canarias, 2011).

³ Con medidas como la RIC (Reserva de Inversiones de Canarias) o la ZEC (Zona Especial Canaria), que ofrecían condiciones ventajosas de inversión y negocio en un entorno macroeconómico global de sobreabundancia de capitales financieros (Miranda Calderín, 2003).

cuatro que estuvieran asociados a oferta complementaria (campos de golf, puertos deportivos y parques temáticos). Durante la segunda (2003-2009), marcada por la aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo (Ley 19/2003), se planteaba sólo el crecimiento anual de 3.100 plazas para las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Tenerife y Gran Canaria, correspondientes a proyectos declarados como “de interés general” por parte del Parlamento de Canarias. Todo ello con el objetivo declarado de lograr un modelo de desarrollo turístico más sostenible y beneficioso para toda la sociedad⁴.

Para comprender las medidas planteadas en la regulación es necesario detenerse en el diagnóstico que hace de la situación del sector turístico canario. El turismo en el archipiélago se centra en cuatro islas: Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria, y Tenerife, y aunque las cifras concretas varían en función del indicador utilizado, a principios de la década del 2000 podría estimarse el peso que cada isla aportaba al sector turístico canario en torno a los siguientes porcentajes: Lanzarote, 20%, Fuerteventura, 10% Gran Canaria, 33% y Tenerife, 37%. Las otras islas (La Palma, La Gomera y El Hierro) tenían un peso turístico prácticamente insignificante, en relación con las anteriores, y es reseñable el hecho de que la especialización turística era (y es) diferente para cada una de las islas señaladas: Fuerteventura y Lanzarote juntas aportan tanto al sector turístico como cada una de las dos islas centrales (Tenerife y Gran Canaria) pese a que su población y peso económico en sectores no turísticos es muy inferior.

Resulta de interés situar la configuración de la oferta en un contexto de análisis de clase, atendiendo a las distintas fracciones de empresarios presentes en el campo organizacional. A principios de la década del 2000, en torno a un 35% de las plazas totales de Canarias correspondían a hoteles y el 65% restantes a apartamentos (Gobierno de Canarias, 2011). El sistema de apartamentos turísticos fue el mecanismo por el que en la décadas de los 70 y 80 se canalizó el ahorro de los pequeños capitalistas canarios hacia el sector turístico. Permitted constituir complejos de bungalows o apartamentos en que cada unidad podía pertenecer a un propietario distinto, que cobraba por la misma una renta, como si se tratara de un alquiler, aunque el complejo de apartamentos fuera objeto de explotación turística. Las particularidades del sistema habían dado lugar a intentos reguladores previos (Ley del Turismo y de Unidad de Explotación, de 1995). Las consecuencias del predominio de este sistema pasan por un mayor reparto social de la riqueza generada por el turismo debido a la atomización de la propiedad, aunque el sistema acabó generando problemas para la gestión y renovación de los inmuebles (Santana Turégano, 2005; 2007). Y es este aspecto negativo aquel en el que más se centró la nueva normativa. Bajo el supuesto de que para reconducir el modelo turístico era necesario orientarse

⁴ Tal y como consta en el mismo articulado de la Ley, “Las Directrices de Ordenación del Turismo tendrán por objeto inducir el cambio de los modos de producción y gestión de la oferta turística hacia un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible (...)” (Directriz 120.2)

hacia un turismo de mayor calidad (la lógica sería “*pocos turistas que dejen mucho dinero, en vez de muchos turistas que dejen poco dinero*”) se entiende que la reconducción del modelo turístico canario ha de centrarse, en la medida de lo posible, en la sustitución de apartamentos por hoteles. Por todo ello, no resulta a priori sorprendente que la excepción a la construcción de nueva infraestructura alojativa se centrara en los hoteles de cuatro y cinco estrellas, aunque esto suponga excluir del desarrollo turístico a los pequeños inversores de etapas precedentes.

Para terminar con la estructuración de la oferta alojativa canaria, es necesario señalar, porque como veremos posteriormente los agentes le otorgan relevancia a esta diferencia, el hecho de que el reparto de la misma variaba considerablemente en función de la isla de la que se tratara. El reparto entre un 35% de hoteles y un 65% de apartamentos para el conjunto de las islas corresponde a una media que camufla que por entonces algo más de la mitad de la planta alojativa de la isla Tenerife (51%) correspondía a hoteles, mientras que en las otras islas se acercaba a la cuarta parte (25% Lanzarote, 27% Gran Canaria, 31% Fuerteventura).

Para la contención del desarrollo turístico y la reorientación del mismo, a partir de una interpretación de “*lo que los mercados turísticos demandan*” se adoptaron medidas para facilitar que las empresas del sector pudieran ser más eficaces y eficientes en la producción de aquello que demandaba el mercado. Transcurrido ya un lapso de tiempo suficientemente largo desde el inicio de la Moratoria Turística, resulta complicado hacer un balance de la misma, entre otros motivos porque la crisis económica mundial acaecida a partir de 2007 distorsiona el análisis. De acuerdo a las estadísticas de FRONTUR, el número de turistas extranjeros recibidos en los últimos años ha disminuido, y si bien este descenso se ha visto compensado por un incremento de los turistas nacionales y puede obedecer a factores exógenos derivados de la crisis económica, no se puede dejar de constatar que se han dejado atrás los ritmos de crecimiento de años anteriores a la Moratoria. Lo que sí parece claro es que se ha producido una cierta reorientación del modelo: de acuerdo a las estadísticas del INE, el número total de pernoctaciones realizadas⁵ en Canarias ha disminuido algo a lo largo del período 2000- 2010, pasando poco más de 91 millones a algo más de 79 millones. Pero resulta significativo como las pernoctaciones en hoteles han pasado de ser minoritarias (40%) a ser mayoritarias con un 60% del total (INE, 2011a, 2011b).

En cuanto a las plazas alojativas ofertadas, en términos agregados, y pese a la disminución de la producción ya señalada, la oferta creció algo más de un 14% pasando (siempre en función de las estadísticas oficiales) de casi 360.000 a algo más de 410.000 plazas alojativas en el archipiélago. El crecimiento ha sido muy diferenciado por islas: mientras que Gran Canaria prácticamente no creció (un 1,27%), Fuerteventura creció un 82,19%, y Tenerife (12,43%) y Lanzarote (10,32%) se

⁵ Otro tipo de alojamientos, como los alojamientos rurales o los campings, son poco significativos en Canarias, a diferencia de lo que sucede en otras regiones.

acercaron a la media de las cuatro islas. Si desglosamos el análisis por tipologías, la “reorientación” se hace evidente: las plazas hoteleras se incrementaron en más de un 53% (67.000 nuevas plazas) mientras que las extrahoteleras se redujeron en un 6,5%, tratándose de una tendencia común a todas las islas. Por último, la misma tendencia se ve clara también si se realiza el análisis por categorías. En el período 2000-2010, en todas las islas se ha incrementado el porcentaje de plazas en hoteles de cuatro y cinco estrellas, mientras que ha disminuido el de apartamentos de una y dos llaves, aproximadamente en un 10% en cada caso (Gobierno de Canarias, 2011). Por tanto, el análisis de las fuentes secundarias nos pone la pista sobre una primera consecuencia no deseada de la Moratoria: aunque planteaba disminuir el crecimiento de la oferta turística, esta aumentó en más de 50.000 plazas⁶.

Como consecuencia de todo este proceso, y siempre de acuerdo a las estadísticas de plazas del Gobierno de Canarias, para el año 2010 la estructura de la oferta alojativa ha terminado adquiriendo la siguiente configuración. En Tenerife y Fuerteventura, en torno a un 40% de la oferta la constituyen plazas en hoteles de 4 y 5 estrellas, mientras que los apartamentos y hoteles de categorías inferiores representan cerca de otro 40% (el resto serían apartamentos de 3 a 5 estrellas). En Lanzarote y Gran Canaria, sin embargo, los hoteles de 4 y 5 estrellas representarían una parte menor de la oferta (en torno a un 25%) y los apartamentos son una parte más importante de la misma. Sin embargo, es necesario especificar que esto no se puede interpretar como que Fuerteventura y Tenerife tengan un turismo de mayor calidad, como pudiera parecer a simple vista, pues otros indicadores como los índices de ocupación o el gasto por turista complican el panorama: las Encuestas del Gasto Turístico muestran que la isla con mayor gasto medio por turista es Gran Canaria, pese a que tenga un menor porcentaje de plazas alojativas “de lujo” (ISTAC, 2011). De nuevo, nos encontramos con una consecuencia no deseada: aunque el objetivo era mejorar la calidad del turismo, una vez aplicados los medios planificados racionalmente, el resultado es distinto del esperado. Volveremos sobre ello más adelante.

IV. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Partiendo de este diagnóstico basado en datos secundarios, el trabajo de campo se centró en la realización de entrevistas en profundidad con actores claves en

⁶ Es preciso remarcar que este crecimiento hace referencia a plazas reglamentarias, dejando de lado el crecimiento mucho mayor (y más lesivo en términos territoriales y ambientales) de la oferta no reglada de turismo residencial. Esta modalidad hace referencia a viviendas en principio no turísticas que, por su ubicación, actúan en realidad como oferta alojativa turística, por el uso que le dan sus propietarios u otros turistas que acceden a ellas en mercados informales (Mantecón, 2008; Mazón et al., 2009). También resulta interesante plantear que las consecuencias no deseadas de la Moratoria se hicieron notar ya antes de su promulgación, cuando los rumores sobre su contenido produjeron un ‘boom’ en las peticiones de licencias de construcción turística, dando lugar a un importante ‘stock’ de licencias justo antes de que la ley limitara su concesión.

la configuración de la política turística en Canarias. Se entrevistó a técnicos de la Administración, a representantes de las asociaciones patronales, de asociaciones ecologistas y a personas que desempeñaron en su momento cargos de representación pública. Para captar las diferencias de percepción marcadas por la diferente estructuración de la oferta por islas, dichas entrevistas se han repartido entre las cuatro islas turísticas.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas, para permitir a los sujetos reconstruir la lógica que según ellos tenían los hechos a analizar (Valles Martínez, 2002). Se trataba de conocer la percepción de los agentes acerca de la Ley de Directrices de Ordenación del Turismo- Moratoria Turística, qué interpretación tenían de los objetivos de la regulación y qué valoración hacían acerca del éxito o fracaso de la misma. Se les invitaba a pronunciarse sobre tres cuestiones: si estaban de acuerdo con el diagnóstico que planteaba la normativa, si estimaban que las propuestas efectivamente planteadas fueran las mejores para el sector turístico canario y, por último, su evaluación acerca de la efectiva aplicación de las medidas.

El análisis se centró en la búsqueda de elementos comunes en el discurso de los distintos agentes, atendiendo a las atribuciones causales y mecanismos explicativos utilizados para abordar la Moratoria y sus efectos. De acuerdo con este tipo de análisis por categorías, la información extraída de las entrevistas se agrupa en torno a dos grandes bloques. Por una parte, las entrevistas permiten extraer información acerca de las valoraciones que hacían los agentes sobre los objetivos y los logros del proceso de Moratoria. Por otra, se obtuvo una interesantísima información acerca de cómo los agentes implicados dan sentido a los sucesos, es decir, por qué creen que triunfa o fracasa una política como la planteada.

Esta estrategia metodológica buscaba recoger las racionalizaciones a posteriori de los distintos agentes implicados en el proceso de cambio institucional que supuso la Moratoria acerca de las circunstancias y condicionantes que intervinieron en el desarrollo y posterior puesta en práctica de la ley. Como se detallará en los siguientes apartados, los distintos agentes entrevistados representan las posturas de colectivos sociales con distintos intereses en el proceso y con niveles de poder diferentes.

V. VALORACIÓN DE LOS AGENTES ACERCA DE LOS OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN

Los principales agentes afectados por la Moratoria coinciden en lo que consideran que eran los objetivos de la misma. En términos generales existe la percepción de que la ley de Moratoria, tal como se expone en su articulado, pretendía evitar la nueva ocupación del suelo y el deterioro medio-ambiental, así como cambiar el modelo de desarrollo hacia un turismo de mayor calidad. Ahora bien, lo que resulta más interesante es que en el inicio de las entrevistas se da un consenso no sólo acerca de lo que planteaban las Directrices, sino acerca de que las medidas planteadas era

bastante sensatas y deseables para la adecuada evolución del sector turístico canario. Tal y como lo plantea una de las personas entrevistadas:

“A ver, yo, desde mi punto de vista, las Directrices, los tres conceptos que has nombrado... son una buena filosofía, o sea, es que... las cuestiones que plantean son las lógicas en las que todo el mundo está de acuerdo ¿no? De alguna manera había que contener el crecimiento, porque si no continuábamos con la política de tierra quemada (...) si no hubiese una política de contención del crecimiento pues esto sería un... hasta que se terminara la isla... Hasta que no hubiera más tierra ¿no? ... entonces bueno, ese primer planteamiento estábamos todos de acuerdo” (Técnico de un Cabildo Insular)

El consenso no se limita sólo a la idea de que era necesario parar el crecimiento turístico, también lleva a considerar que el desarrollo de un “turismo de calidad” era la única estrategia de desarrollo para el sector en Canarias a principios del siglo XXI. Sin embargo, a medida que fueron avanzando las entrevistas surge un discurso que cuestiona que las “recetas” que en su momento se plantearon para el adecuado desarrollo del turismo en Canarias fueran efectivamente las más convenientes. Este discurso tarda en emerger por la manera en que la ley se presenta ante la opinión pública, ya desde su mismo articulado. Si se plantea que el objetivo de una ley es promover el “desarrollo sostenible”, para mostrar un desacuerdo total y evidente hacia el mismo sería necesario mostrar no estar a favor del desarrollo o de la sostenibilidad.

Cerca de la primera posición, es decir, criticando la mera idea de desarrollo, podría estar el movimiento ecologista. Pero, en sociedades como las occidentales, que adoptan la idea del desarrollo como una especie de religión laica (al respecto véase por ejemplo Rist, 2002) no resulta conveniente mostrar de entrada un rechazo frontal al mismo. El movimiento ecologista plantea una crítica relativamente *lateral* a las “recetas” planteadas por la Moratoria: no es que se esté en desacuerdo con la idea de que la consecución del desarrollo sostenible haya de ser el fin de la política, o de que éste se logre, en el caso de Canarias, mediante el desarrollo de un turismo de mayor calidad. Lo que plantea es que no se está de acuerdo en que lo que las recetas (la ley de Moratoria) plantean como turismo de calidad lo sea realmente.

La postura del movimiento ecologista critica el desarrollo turístico de los últimos años, basado en la construcción de hoteles de lujo asociados a oferta complementaria como los campos de golf, puertos deportivos o parques temáticos. Plantean que dicho desarrollo es aún más “insostenible” desde el punto de vista ambiental que el que se había dado a lo largo del siglo XX, por tratarse de un modelo que consume más territorio y recursos y que genera más residuos.

“Grandes proyectos de calidad, asociados a cuatro y cinco estrellas, y muchas veces hasta asociados a... infraestructuras marítimas, a puertos deportivos, a campos

de golf... es la única forma de entrar en ese cupo de excepcionalidad que el Gobierno de Canarias tenía anualmente... ¿no? Y esa cama es una cama de un coste ambiental importantísimo, ¿no?, en cuanto consumos de agua, consumos eléctricos y tal... yo creo que desde el punto de vista de lo territorial, y desde el punto de vista de, desde luego, de la generación de residuos.” (Representante del Movimiento ecologista)

El movimiento ecologista jugó un papel importante en el proceso de regulación del desarrollo turístico en Canarias. Su participación en el proceso se ha dado a distintos niveles, de acuerdo a su propia percepción⁷. Por una parte, en la elaboración de la Ley de Moratoria de de 2003 participaron personas cercanas al movimiento ecologista. Por otra, se entiende que el intento regulador surge también, al menos en parte, como consecuencia de la presión ciudadana, fruto del trabajo de concienciación del movimiento ecologista.

“Cuando aparece toda la cuestión de las directrices encima de la mesa, con el gobierno de XXX, con su padre, que es XXX, una persona muy cercana también al movimiento ecologista, tiene mucha sintonía con nosotros (...).”

“Como estaba diciendo un poco antes, nosotros entendemos que las Directrices son fruto de... probablemente del trabajo de muchísimos... de parte del trabajo del movimiento ecologista de transmitir ese discurso de la necesidad de parar ya, y de la percepción ciudadana del desmadre (...) Entonces yo creo que ese cóctel es lo que justifica que el gobierno de XXX en su momento, se decida a sacar adelante unas directrices, que en su momento nosotros fuimos muy críticos, con las directrices.” (Representante de Movimiento ecologista)

El movimiento ecologista presentó en 2008 una Iniciativa Legislativa Popular (ILP), que planteaba la prohibición completa de la construcción de nueva oferta alojativa en Canarias (“*Ni una cama más*”) y centrar los esfuerzos en la renovación de la ya existente, pero esta iniciativa no fue tomada en consideración por el Parlamento. En resumidas cuentas, su postura respecto a los objetivos de la ley de Moratoria se puede sintetizar en que aunque no cuestiona directamente los objetivos, difiere en lo que concibe como “turismo sostenible”:

“Nosotros entendemos que la calidad de nuestro destino turístico está en los valores naturales que ofertamos. No en nada más. No, no creemos que, ni el golf, ni el muelle deportivo, estas pequeñas cositas y tal, puedan aportar nuevos valores añadidos.” (Representante de Movimiento ecologista)

⁷ En cualquier caso, quizás sea preciso aclarar la relevancia que tienen los grupos ecologistas en el diseño de la investigación. En el periodo considerado, eran el único agente social que planteaba un discurso crítico sobre el desarrollo turístico. Esta crítica estaba mucho más matizada en el caso de la corriente de izquierdas que, dentro del partido dominante, había conseguido colocarse en la Presidencia del Gobierno canario y brillaba por su ausencia en los planteamientos del resto de actores políticos con representación parlamentaria.

En una posición que a priori cabe esperar como muy distinta, las asociaciones patronales son el agente que puede sentirse quizá menos presionado a aceptar la idea de que “el desarrollo tenga que ser sostenible”. En su discurso, una vez superados los consensos iniciales, surgen elementos de crítica y distanciamiento del discurso oficial. El caballo de batalla es, una vez más, la idea de lo que se entiende por “turismo de calidad”:

“Yo creo que la calidad se ha entendido mal. Se ha entendido que la calidad es, era, hacer hoteles de cinco estrellas, y la calidad no era eso, la calidad era que lo que teníamos, o lo que queramos hacer, sirva para toda nuestra clientela, la misma que teníamos pero mejorándole lo que tiene. Si un complejo de apartamentos queremos mejorarle a lo mejor lo que hay que hacer es ponerle aire acondicionado, que la piscina esté climatizada, que tenga servicio de wifi en las habitaciones porque viene mucha gente joven y quiere acceder a sus complejos con su ordenador, que tenga, bueno, pues el producto básico sea nuevo, las camas no sean del siglo XVII.... ¿me entiendes? Pero no hacer cinco estrellas lujo.” (Representante de patronal hotelera y extrahotelera)

Aunque se acepta la idea de que el objetivo de las directrices ha de ser el desarrollo sostenible a través de la implementación de un turismo de calidad, no se está de acuerdo en lo que se considera como “turismo de calidad”. Es de resaltar cómo el consenso inicial, a medida que se profundiza en las entrevistas, va dando paso a distintas posiciones sobre un mismo fenómeno. Existe también un desacuerdo sobre el objetivo de la ley, que aunque emerge de forma explícita en representantes del movimiento ambientalista de la isla de Lanzarote, es compartido de manera implícita por todos. Determinados agentes plantean que si bien el objetivo explícito de la ley era “lograr el desarrollo sostenible a través de un modelo turístico de calidad y la contención del crecimiento”, dicho objetivo en realidad no fue compartido, ni siquiera en sus inicios, por sus propios promotores. Y es interesante comprobar que se trata de un discurso que no se limita tan sólo a representantes del movimiento ambientalista de una isla, sino que también está presente en personas que han tenido cargos en la política en esa misma isla o incluso en la patronal más importante de la provincia de Las Palmas.

VI. VALORACIÓN DE LOS AGENTES ACERCA DE LOS LOGROS DE LA REGULACIÓN

Valorar en qué grado una medida de política económica es efectiva, o en términos aún más generales, un fenómeno social es causa o consecuencia de otro implicaría detenerse en cuestiones epistemológicas que sobrepasan con mucho los objetivos de este trabajo. Quienes promueven unas determinadas políticas suelen presentar los acontecimientos como consecuencia de la actuación intencionada y acertada de determinados agentes. Pero evidentemente, siempre es posible hacer más de una interpretación de los hechos. Lo que haremos en este apartado es analizar la

percepción de los agentes implicados acerca de los logros y fracasos de una medida de política económica que, con sus virtudes y defectos, supuso un importante cambio en la regulación institucional del campo organizacional del turismo canario, afectando particularmente a las barreras de entrada en dicho mercado. Como veremos, parece existir una visión bastante crítica acerca de la misma.

Las posiciones acerca de en qué medida el proceso de moratoria ha servido para contener el desarrollo turístico en Canarias basculan en función de lo que se entiende por cada concepto. Si a la hora de valorar los objetivos resultaba crucial lo que se concebía como “turismo de calidad”, a la hora de plantearse el éxito de la ley en la contención del crecimiento las posiciones varían en función de lo que se considera “contención del crecimiento” y cómo puede medirse éste.

Las posturas que afirman que la Moratoria ha servido para frenar el crecimiento turístico en Canarias, más frecuentes entre los técnicos de la administración, no niegan el evidente crecimiento en plazas y ocupación del territorio entre 2000 y 2010. Pero plantean que los procesos urbanísticos tienen unos trámites bastante largos, de forma que los establecimientos que se abrieron en dicho período corresponden a expedientes iniciados con anterioridad a la Moratoria, y no parecía razonable desde el punto de vista jurídico que ésta se aplicara con efectos retroactivos. Sin embargo, plantean que la Moratoria sí que ha servido para que no se iniciaran nuevos expedientes, y por lo tanto, ha servido para contener el desarrollo turístico.

En cuanto a las posturas que plantean que la Moratoria en realidad no ha servido para contener el crecimiento turístico y frenar el deterioro medio ambiental, son defendidas, como era esperable, por los movimientos ecologistas, pero también, lo que no parecía a priori tan esperable, por alguna patronal turística. Estas posturas se basan en primer lugar en el incremento de las plazas y de la ocupación del suelo: si con la Moratoria hemos continuado creciendo, no se puede afirmar que la Moratoria haya paralizado el crecimiento. Al tratarse de agentes que no están tan directamente vinculados a la administración, se abstraen de los vericuetos legales y burocráticos de los procesos urbanísticos y plantean la cuestión en términos más absolutos. Aún es más, se expone que la Moratoria puede haber generado un “efecto rebote”: ante la incertidumbre acerca de si en el futuro se podría crecer o no, los agentes implicados perciben que la Moratoria no sólo no paró el crecimiento sino que de hecho lo aceleró:

“Sí, hay un efecto rebote en la medida de que... antes de, probablemente, con los ritmos normales, sin la Moratoria, hubiésemos seguido unos ritmos... normales de crecimiento, y muy asociados y tal... (...) Ante la posibilidad de una normativa que cada vez se vaya endureciendo más...(..). Por lo tanto había que saltar ese, esa posible frontera que se iba a poner ahí en breve. De tal forma que no hubiese problemas para seguir creciendo. Y eso es el efecto rebote que puede haber facilitado.”
(Representante del Movimiento ecologista)

Se trata de un discurso que se da entre distintos agentes, de distintas islas, y que demuestran tener un conocimiento en profundidad de los procesos. Así, plantean que en muchos casos se otorgaron miles de licencias en tiempos extremadamente cortos, entre la aprobación de la Moratoria por el Parlamento y su publicación en el Boletín Oficial de Canarias (BOC).

Por último, para terminar con la valoración acerca de la eficacia de la Moratoria en la contención del crecimiento, señalaremos que el quizá sorprendente consenso entre asociaciones ecologistas y alguna patronal acerca de que la Moratoria no ha servido para contener el crecimiento se da también en la valoración de las implicaciones ecológicas de este hecho. Dado que la Moratoria se da en un momento en que el territorio canario estaba ya fuertemente turistizado, y que por otra parte coincide en la parte final de su vigencia con una crisis económica mundial que frena las nuevas inversiones, se plantea que pese a que en los últimos años el turismo ha ocupado nuevos espacios en Canarias ello no resulta tan relevante como a primera vista podría pensarse desde un punto de vista ecológico. Evidentemente, existen matizaciones y los movimientos ecologistas son más sensibles a estos temas que las patronales. Pero la idea general es que las ocupaciones de territorio más sensibles desde un punto de vista ecológico se dan con anterioridad a la Moratoria, y en la medida en que lo construido en los últimos diez años ha venido, de alguna forma, a “rellenar intersticios”, no resulta tan relevante. Sí que existe una importante diferencia entre las valoraciones hacia el futuro de patronal y ecologistas. Mientras que la primera no hace referencia al mismo, los segundos señalan que, de cara al futuro, la escasa protección actual del territorio canario puede implicar importantes riesgos cuando la superación de la crisis vuelva a hacer atractiva la inversión en turismo.

En cuanto a las valoraciones acerca de la eficiencia de la Moratoria en la reconducción del modelo turístico canario, una vez más varían en función de cómo se entiendan los conceptos. Como vimos anteriormente, en realidad los distintos agentes no están de acuerdo con la definición del “turismo de calidad” que realiza la Moratoria, sino que entienden que “el turismo de calidad es otra cosa”. Plantean por lo tanto, de manera coherente, que la Moratoria no ha tenido éxito en cambiar el modelo hacia un turismo de calidad porque el modelo de la Moratoria no es lo que ellos entienden como un turismo de calidad (ni el más beneficioso para las islas, y/o para cada una de ellas). Esto nos recuerda la importancia de las percepciones subjetivas de los agentes en la comprensión e interpretación que hacen de los fenómenos.

Dicho esto, no extraña que la evolución del sector turístico canario en el período de vigencia de la Moratoria sea vista como negativa en aquellas islas (Lanzarote y Gran Canaria) en las que el sector extrahotelero ha evolucionado negativamente. En la medida en que éste repartía los beneficios de la actividad turística entre la sociedad canaria de forma más extendida que el hotelero, esta evolución del turismo tiende a ser vista como negativa para el conjunto de la sociedad.

Desde ámbitos patronales existe también un argumento que plantea la evolución del turismo en Canarias como negativa para el conjunto de la sociedad y no sólo para el subsector extrahotelero. El argumento implícito, tanto en la Moratoria como en la mayoría de debates en la opinión pública, es que la captación de un turista con mayor nivel de gasto permitiría incrementar los ingresos que las islas obtendrían del turismo sin incrementar el número de turistas y la presión sobre el territorio. Como ya vimos anteriormente, desde la postura de los ecologistas se plantea la crítica a la segunda parte de esta ecuación: para captar turistas de mayor nivel adquisitivo es necesario mayor consumo de recursos y territorio, con lo que no se sostiene la idea de “más ingresos con el mismo impacto ambiental”. Desde la postura de la patronal, la crítica va por señalar la falta de viabilidad económica de dicha estrategia. El proceso de moratoria es visto como un fracaso desde el punto de vista de la reestructuración del modelo, porque implica pasar a un modelo para el cual no hay en el mercado europeo suficiente demanda como para mantener niveles de ocupación aceptables en el conjunto de hoteles de Canarias en, lo que acaba provocando bajadas de precios. Como vemos, se trata de un argumento que tiene mucho que ver con las atribuciones causales acerca del fracaso de la Moratoria, por lo que incidiremos en él a continuación. La idea que nos interesa retener es que la mayoría de los agentes entrevistados no creen que la Moratoria haya servido para reconducir el modelo turístico canario, ni que haya ayudado a atraer a un turismo de mayor calidad.

VII. ATRIBUCIONES CAUSALES ACERCA DE LO SUCEDIDO

Al otorgar un sentido a la evolución del sector turístico canario y a la incidencia de la Moratoria en la misma, los agentes entrevistados son conscientes de que en ello inciden múltiples factores, y las referencias a la crisis económica global son múltiples. En cualquier caso, señalan que la ley ha fracasado, de alguna manera, porque partía de premisas erróneas.

Así, incidiendo en la idea de que se entendió erróneamente lo del “turismo de calidad”, se viene a plantear que era imposible, dados los niveles de producción del sector turístico en Canarias, reconvertir todo el sector hacia la producción de servicios turísticos de calidad (entendidos como estrellas en los hoteles) porque, sencillamente, no parece existir demanda para tales servicios. La demanda de servicios turísticos implícita en la Moratoria (hoteles de cuatro y cinco estrellas, de tipo vacacional y en destinos de clima cálido) es relativamente limitada. Aunque podría crecer a lo largo del tiempo, no cabe esperar grandes crecimientos a corto plazo, especialmente en un mercado como el turístico en el que constantemente aparecen nuevas opciones. No en vano es en este periodo en el que surge, de la mano del desarrollo de las compañías aéreas low cost, un potentísimo segmento de turismo urbano de estancias cortas que desliga esta modalidad del verano.

Sin embargo, en el período 2000-2010, la oferta se incrementó notablemente: de acuerdo a los datos de TURIDATA, en dicho período el número de plazas en hoteles de 4 y 5 estrellas creció en un 80% para las cuatro islas analizadas (58.504 plazas). Si hemos de creer a los entrevistados, en los mercados turísticos tradicionales de Canarias no se ha producido un incremento de la demanda de este tipo de servicios en el archipiélago de una magnitud similar. De hecho, es posible que más bien se haya reducido algo, debido a la crisis económica o el incremento de la competencia con otros destinos. Todo ello se ha traducido en un incremento de la competencia entre los distintos destinos y establecimientos alojativos de las islas, y el exceso de oferta “de calidad” ha llevado a tener que malvenderla para obtener niveles de ocupación aceptables.

“(…) con la idea de elevar el listón de la calidad a base de las estrellas de los hoteles, lo que ha conseguido es que como no hemos cambiado, la demanda no la hemos cambiado, hemos seguido haciendo lo mismo, yendo a los mismos sitios a captar el mismo tipo de personas, lo que han hecho es que estamos ofreciendo hoteles de cinco estrellas y de cinco estrellas lujo a los que antes ocupaban hoteles de tres estrellas.(…) Con lo cual, el escalón más bajo, que era el escalón de nuestra clientela, que es la que hay en Europa mayoritariamente, que es la que viaja, fidelizada a los destinos, que es la clase media europea que viajaba al comienzo a los apartamentos, hoteles de tres estrellas, máximo de cuatro, ahora no, ahora mismo están usando los de cinco, con lo cual los de cuatro, los de tres, los demás han tenido que bajar los precios a niveles por debajo de rentabilidad.” (Representante de patronal hotelera y extrahotelera).

La interpretación de algunos agentes económicos es que las medidas adoptadas no sólo es que hayan resultado inoperativas por la crisis, sino que han acabado acentuando la crisis del sector extrahotelero. Desde este punto de vista, ***las medidas de la Moratoria han contribuido a una reordenación del mercado, sentando una reglas que favorecían a unos actores, como los hoteles grandes y de cadena, con mayor capacidad estratégica y operativa, y perjudicaban a otros (los complejos extrahoteleros o los movimientos ecologistas)***. Por ello, resulta del todo pertinente plantearse qué agentes intervinieron en la elaboración de la normativa, qué canales tenían para ello y qué roles jugaron en el proceso. Y no deja de ser curiosa la lucidez y la coincidencia de las opiniones de los distintos actores entrevistados, a pesar de sus orígenes e intereses contrapuestos.

En cuanto que implicaba la no construcción de nueva planta alojativa, la ley de Moratoria perjudicaba fundamentalmente al sector de la construcción. Podía perjudicar también a una parte del sector turístico (alojativo), en función de cómo se plantease la medida. Por el contrario, en la medida en que parecía garantizar una mayor conservación ambiental, este tipo de medidas serían apoyadas por los sectores ambientalistas. Pero además, también fue apoyada por una parte del sector turístico alojativo, que vio en ella un medio de mejorar su posición en el mercado, limitando la

entrada de nuevos competidores. Si tenemos en cuenta, como ya vimos, que la composición del sector turístico varía según las islas, no es extraordinario que la cuestión se plantee, como casi todo en Canarias, en términos insulares, como una lucha de unas islas contra otras (el llamado “pleito insular”).

Por todo ello, en varias entrevistas se señala que la Moratoria nunca se planteó realmente como un parón en la construcción de nueva planta alojativa, porque eso hubiera ido en contra de los intereses del sector de la construcción, con un gran peso en la economía y con mecanismos para comunicar sus intereses al gobierno. Se trató más bien del planteamiento de unas nuevas reglas de juego, que beneficiaban a quienes las promovían, bajo la fachada ideológicamente aceptable de promover el desarrollo sostenible.

“Nosotros entendíamos que todos estos mecanismos no estaban tan centrados en un esfuerzo (...) y en muchos casos para nosotros estaban pervertidos porque el interés último era el de seguir adelante con el sector de la construcción que se había convertido, en los años antes de la crisis en un sector fundamental, antes estaba casi emparejado con el tema de la industria y la agricultura en aportación al PIB canario y en ocupación, en cuánta gente trabajaba ahí. Pero justo con el boom de la construcción de estos últimos años pre-crisis se dispara, casi un 16% en cuanto a ocupación, el sector, de PIB, en cuanto a aportación, reduciéndole mucho al sector turístico. En esa dinámica entendíamos que todas estas medidas que se estaban tomando en cuanto a oferta, a renovación de la planta alojativa estaban más destinadas a no parar el sector de la construcción, por eso esos premios a nuevas camas, a nueva construcción”. (Representante del movimiento ecologista)

En esta idea de que promotores y constructores han tenido un peso muy importante en la configuración de la política turística en Canarias es repetida por distintos agentes, en distintas islas. Se señala que la política se ve mediatizada, de forma que aquello que se concibe como “interés general” es lo que quienes tienen más poder logran que se conciba como tal.

“Yo creo que los empresarios, los promotores turísticos, los constructores turísticos, mandan mucho en Canarias, son un sector muy muy influyente, que determinan en gran medida las políticas que se llevan a cabo... y ahí rozamos también con la autonomía de la política. Hasta qué punto la política es autónoma para tomar decisiones que vayan en defensa del interés general, el interés colectivo”. (Representante Ecologista, Lanzarote).

Pero, una vez más, se produce un consenso significativo y que podría parecer a priori sorprendente. Tanto la patronal alojativa de Gran Canaria como los representantes ecologistas del conjunto del archipiélago y los agentes de la administración insular de Lanzarote señalan que la Moratoria ha introducido unas reglas de juego que han servido para la reorganización del sector turístico canario,

favoreciendo a los grandes capitales y dificultado la reconversión de los pequeños capitales que hasta finales del siglo XX habían promovido el desarrollo turístico canario.

“Esta apuesta que hacía el Gobierno de Canarias fortalecía o apoyaba a determinados grupos de empresarios, a los grandes empresarios que tenían muchas veces la capacidad, que muchas veces concentraban incluso ese binomio, eran los que construían y los que gestionaban y explotaban el hotel, hacían todo el proceso y todo el recorrido,... y dejaba a un lado a todo eso, a toda ese... ese conjunto de nuestro sector turístico que es el extrahotelero, que además probablemente es el que más esfuerzo necesitaba para la renovación de su planta alojativa (...). Muchas comunidades de propietarios, que además nosotros le veíamos otra fortaleza, que frente a ese gran capital extranjero que se sitúa en Canarias y que explota esos hoteles, dejando muy poco beneficio para Canarias, básicamente porque controlaban casi todo el proceso (...). Frente a eso estaban los conjuntos extrahoteleros (...) que tienen la virtud de que son multipropiedades, que controlan canarios, básicamente, y que se tiene la capacidad de revertir en la sociedad canaria, frente a las grandes explotaciones, que destinan casi todo hacia fuera, ¿no? ”. (Representante del movimiento ecologista).

La idea que se plantea es que la regulación económica es fruto de equilibrios de poderes, y que el resultado final, la reorganización del sector, en la medida en que ésta se ha producido, no es consecuencia de la adaptación no intencional a mecanismos abstractos de mercado sino de la actuación de personas e intereses concretos.

“La Moratoria se hizo por una razón. [Isla X]... en su momento con [Político XXX], que domina el partido en el poder, que es [Partido Y], pensó, Isla Y e Isla Z están creciendo de una manera tremenda y nos pueden quitar el liderazgo (...) Por otro lado, Isla Z, que tenía como consejero a [Político AAA], tenía una moratoria de 10 años, que les impedía crecer. Con lo cual, mientras ellos no estaban creciendo, las demás islas crecían y dijeron, “no, vamos a ir todos en el mismo vagón”. Si Isla Z está parado, que paren los demás también. Con el apoyo de Isla X. (...) Porque Isla X estuvo en la mesa y tenía poder, para, para decir, de acuerdo, vamos a parar. Y una medida tan poco liberal como, como parar el mercado, e intervenir en el mercado, fue apoyada totalmente, pero totalmente, por [Asociación Patronal H] en aquella época (...). Porque tenían todo el tinglado montado en [Localidad BBB], habían llegado ya prácticamente a las 200.000 plazas y no eran capaces de venderlas” (Representante Patronal)

En definitiva, en el análisis de las entrevistas con los agentes implicados nos encontramos con que éstos otorgan un sentido a los acontecimientos que viven. En este caso, lo que se percibe como un relativo fracaso de la Moratoria en la reestructuración del sector turístico canario se concibe como el resultado de la actuación de unos agentes concretos, con capacidad (poder) y contactos (capital social) para poder inclinar el cambio institucional a su favor. En particular, para la

cuestión que aquí nos atañe, la reordenación, la pérdida de peso del sector extrahotelero y una cierta reorganización en la estructuración del sector y de las empresas no es vista como resultado de un proceso de selección natural, al estilo de la ecología organizacional, sino de la actuación de sujetos intencionales que persiguen fines estratégicos.

VIII. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos analizado el impacto que una política que pretende incidir en la articulación de un sector tiene en la efectiva organización del mismo. Para ello hemos analizado la evolución del sector turístico canario a la luz del proceso de Moratoria turística iniciado con la Ley 19/2003, partiendo de las estadísticas que nos permiten dilucidar los principales parámetros de este campo organizacional. Sin embargo, nuestro análisis se ha centrado en los discursos de los agentes sobre los objetivos de la regulación, sus logros y las atribuciones causales que establecen entre la organización del sector y los intentos de regulación. A la luz de las estadísticas parece evidente que en los últimos años se ha dado una cierta reorganización del sector (uno de los fines declarados de la Moratoria), que ha pasado de tener una oferta mayoritariamente extrahotelera a otra mayoritariamente hotelera, aunque este resultado requerirá un examen más atento en los próximos párrafos. En cambio, no se ha dado una contención del crecimiento de las plazas turísticas, de la ocupación del suelo o una mejora de la calidad ambiental. Esta serie de resultados inesperados (y prácticamente opuestos a la intención inicial expresa del cambio institucional), en la medida en que han sido vinculados a las interacciones sociales entre actores con diferentes grados de poder y distinta capacidad de influencia sobre los agentes reguladores, ponen de manifiesto la idoneidad del enfoque de la sociología económica para el análisis de este tipo de procesos.

El marco conceptual de Portes que hemos empleado en este trabajo busca una síntesis de las aportaciones de las tres corrientes que protagonizan la ofensiva sociológica sobre los fenómenos económicos: la sociología neoinstitucionalista y su rescate de los temas parsonianos de la producción cultural del orden social (Powell y DiMaggio, 1999; Ingram y Clay, 2000), la economía política y su reelaboración de los temas marxianos del conflicto y el poder en las estructuras sociales (Perrow, 2002; Bourdieu, 2003) y la sociología 'relacionista' que parte del énfasis de Granovetter en la incrustación de los intercambios económicos en redes sociales (Granovetter, 1985; Ingram y Roberts, 2000). La tesis de Portes es que ninguna de estas corrientes puede dar cuenta, por sí sola, de la complejidad del objeto a estudiar.

En este sentido, nuestro trabajo muestra claramente cómo el recurso a los conceptos de las tres corrientes permite una descripción más realista del proceso. En nuestro análisis, un cambio legislativo (cambio institucional) plantea una reorganización del sector turístico (un campo organizacional) legitimado por las ideas ampliamente compartidas del desarrollo y la sostenibilidad (valores culturales,

legitimación). Sin embargo, la forma en que estos valores son trasladados a un arreglo institucional concreto (las reglas de la competencia entre la oferta y, en particular, las barreras de entrada al sector) responde a un proceso contingente en el que la diferente composición del sector turístico en las distintas islas (la estructura social del campo organizacional, con pequeños y grandes empresarios del alojamiento y la construcción que manejan distintas concepciones de la 'calidad turística') conlleva posturas enfrentadas sobre cómo llevar a la práctica la renovación del destino (intereses en conflicto).

La articulación de estos intereses por élites insulares con distinta capacidad para influir en la agencia que elaboraba la Ley y luego debía velar por su aplicación (redes interorganizacionales, poder económico y político, capital social como medio para el oportunismo institucional) dio lugar a un equilibrio asimétrico en la definición del producto turístico canario renovado: estancias en hoteles de alta categoría, vinculadas a actividades de ocio de alto valor añadido y nuevas infraestructuras (performatividad, isomorfismo organizacional, difusión, ideologías de gestión). Esta nueva orientación de la política turística orienta el desarrollo turístico hacia grandes establecimientos con estructuras inspiradas por la especialización flexible, favoreciendo a los grandes inversores frente a los pequeños inversores (modos de regulación, paradigmas sociotécnicos, concentración del capital).

Una descripción ajena al enfoque de la sociología económica indicaría que las consecuencias no deseadas de la Moratoria vendrían dadas por la falta de adecuación entre los medios dispuestos y el comportamiento posterior de los mercados (burbuja financiera y crisis subsiguiente), conduciéndonos a un razonamiento circular. Por el contrario, nuestra descripción, aunque sustentada fundamentalmente con datos secundarios y el discurso que emerge de la percepción de los agentes, arroja luz sobre el papel de los distintos actores que, en el momento histórico y concreto, intervinieron en el proceso e intentaron imponer su visión de lo que debía ser el desarrollo sostenible del turismo. Y para ello recurre a un amplio abanico de conceptos de alcance intermedio que, a la vez que conectan con una o más de las meta-asunciones inicialmente planteadas, cuentan con un largo recorrido en su operacionalización empírica. Podemos afirmar así que, más que con un fallo de la regulación, las consecuencias no deseadas de la Moratoria tienen que ver con las estrategias de los distintos actores del campo organizacional para inclinar el marco institucional (las reglas del juego) a su favor o aprovecharse de sus intersticios para incrementar su poder dentro del mercado, una contienda en la que, como hemos mostrado, hubo ganadores y perdedores. Antes que hablar de un fallo en la forma en que la política regula los mercados, deberíamos hablar, a la manera de Polanyi (1944), de un triunfo de los mercados y sus formas de organizar la vida social sobre la política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGARWAL, S. (2002). "Restructuring seaside tourism: The Resort Lifecycle." *Annals of Tourism Research* 29(1), 25-55.
- ATHIYAMAN, A. (1995). "The Interface of Tourism and Strategy Research - an Analysis." *Tourism Management* 16(6), 447-453.
- BOURDIEU, P. (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona, Anagrama.
- BRAMWELL, B. (2004). "Mass Tourism, Diversification and Sustainability in Southern Europe Coastal Regions." En: BRAMWELL, B. *Coastal Mass Tourism: Diversification and Sustainable Development in Southern Europe*. Clevedon (UK), Channel View Publications, 1-31.
- BRITTON, S. (1996). "Tourism, Dependency and Development: A mode of analysis". En: Y. Apostolopoulos, S. Leivadi y A. Yiannakis, *The Sociology of Tourism. Theoretical and empirical investigations*. New York, Routledge, 155-172.
- CALLON, M. (1998). *The Laws of the markets*. Oxford, Blackwell.
- CALLON, M., MEADEL, C. y RABEHARISOA, V. (2002). "The economy of qualities". *Economy and Society*, 31, 194-217.
- CHAFEE, E. E. (1985). "Three models of strategy." *Academy of Management Review*, 10, 89-98.
- DIMAGGIO, P. (1981). "Structural Analysis of Organizational Fields." *Annual Review of Research in Organizations*, 8, 385-408.
- DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (1983). "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- DOBBIN, F. (2005). "Comparative and Historical Approaches to Economic Sociology." En N. J. Smelser y Swedber, R.: *The handbook of Economic Sociology: Second Edition*. New York, Princeton University Press.
- GRANOVETTER, M. (1985). "Economic action and social structure: The problem of embeddedness." *American Journal of Sociology*, 91, 481-510.
- GOBIERNO DE CANARIAS (2011). "TURIDATA. Estadísticas: Alojativos: Establecimientos y Plazas Autorizadas: Por Modalidad e Islas, Santa Cruz de Tenerife/ Las Palmas de Gran Canaria." Disponible en <http://www.gobiernodecanarias.org/turismo/estad/estadisticas.htm>
- HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (2004). "El turismo en Canarias. Impacto económico y condiciones de la insularidad." *Papeles de Economía Española*, 102, 91-106.
- IET, INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (2011a). "Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR)." Disponible en www.iet-tourspain.es
- _____ (2011b). "Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR)." Disponible en www.iet-tourspain.es
- INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011a). "Encuesta de Ocupación en Apartamentos Turísticos." Disponible en www.ine.es
- _____ (2011b). "Encuesta de Ocupación Hotelera." Disponible en www.ine.es
- INGRAM, P. y K. CLAY (2000). "The Choice-within-constraints New Institutionalism and implications for Sociology." *Annual Review of Sociology*, 26, 525-546.
- INGRAM, P. y P. W. ROBERTS (2000). "Friendships among competitors in the Sydney hotel industry." *American Journal of Sociology*, 106 (2), 387-423.

- ISTAC, INSTITUTO CANARIO DE ESTADÍSTICA. (2011). "Encuesta sobre el Gasto Turístico: Resultados trimestrales del gasto turístico, Santa Cruz de Tenerife/ Las Palmas de Gran Canaria." Disponible en <http://www2.gobiernodecanarias.org/istac/>
- JURDAO, F. (1990). España en venta. Madrid, Endymion.
- MACKENZIE, D. A. (2006). An engine, not a camera : how financial models shape markets. Cambridge, MIT Press.
- MANTECÓN, A. (2008). La experiencia del turismo. Un estudio sociológico sobre el proceso turístico-residencial. Barcelona, Icaria.
- MAZÓN, T., HUETE, R. y MANTECÓN (2009). Turismo, urbanización y estilos de vida: las nuevas formas de movilidad residencial. Barcelona, Icaria.
- MERTON, R. K. (1936). "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action." *American Sociological Review*, 1, 894-904.
- MEYER, J. W. y ROWAN, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- MIRANDA CALDERÍN, S. (2003). "Nueve años de aplicación de la Reserva para Inversiones en Canarias: 1994-2002." *Hacienda Canaria*, 3, 5-56.
- NEE, V. (2005). "The New Institutionalisms in Economics and Sociology." En: SMELSER N. J. y SWEDBERG, R. *The Handbook of Economic Sociology*. Second Edition. Princeton, Princeton University Press, 49-74.
- OREJA RODRIGUEZ, J. R., PARRA-LOPEZ, E. y YANES ESTEVEZ, V. (2008). "The sustainability of island destinations: Tourism area life cycle and teleological perspectives. The case of Tenerife." *Tourism Management*, 29(1), 53-65.
- PERROW, C. (2002). *Organizing America: Wealth, Power and the Origins of Corporate Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- POLANYI, K. (1944). *La gran transformación: Crítica del liberalismo económico*. Madrid, Piqueta, 1997.
- PORTES, A. (2010). *Economic Sociology. A Systematic Inquiry*. Princeton, Princeton University Press.
- POWELL, W. W. y DIMAGGIO, P. (1999). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- RIST, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid, IUDC - Libros de la catarata.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, P. (2011). *La elaboración de estrategias empresariales en el sector turístico andaluz. Prácticas y discursos ante la reconversión turística*. Tesis Doctoral. Departamento de Sociología. La Laguna, Universidad de La Laguna.
- SANTANA TURÉGANO, M. A. (2003). *Formas de desarrollo turístico, redes y situación de empleo. El caso de Maspalomas (Gran Canaria)*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- _____ (2005). "Turismo, empleo y desarrollo " *Papers, Revista de Sociología*, 77, 79-104.
- _____ (2007). "Turismo, economía y planificación urbana: una relación compleja." *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio cultural*, 5(1), 53-67.

- SASTRE PELÁEZ, F. L. (2006). La empresa es su resultado - El beneficio editorial y la contabilidad del conocimiento. Departamento de Gestión Empresarial. Madrid, U. Pontificia de Comillas.
- SMELSER, N. J. y SWEDBERG, R. (2005). "Introducing Economic Sociology." En: SMELSER, N. J. y SWEDBERG, R. The Handbook of Economic Sociology, Second Edition. Princeton, Princeton University Press, 3-25.
- TURNER, L. y ASH, J. (1991). Las hordas doradas. El turismo internacional y la periferia del placer. Madrid, Endymion.
- VALLES MARTÍNEZ, M. S. (2002). Entrevistas cualitativas. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.