



Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?

Governança turística: políticas públicas inovadoras ou retórica banal?

Tourism governance. Innovative public policies or banal rhetoric?

María Velasco González < maria.velasco@cps.ucm.es >

Professora doutora da Universidad Complutense de Madrid (UCM), Madrid, Espanha.

O presente trabalho foi apresentado na Conferência de Abertura do V Encontro de Hospitalidade e Turismo e do I Seminário Internacional sobre Políticas Públicas de turismo, organizados pela Faculdade de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal Fluminense, entre os dias 25 e 27 de setembro de 2013, na cidade de Niterói, RJ.

FORMATO PARA CITAÇÃO DESTE ARTIGO

GONZÁLES, M. V. P. Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, s.9-s.22, nov. 2014.

REALIZAÇÃO



APOIO INSTITUCIONAL



PATROCÍNIO



Resumo: Este artigo reflete sobre o conceito de governança do turismo, uma palavra que vem ocupando progressivamente discursos políticos e pesquisas ao longo das últimas duas décadas. Trata-se de um conceito com contornos pouco definidos, que se deriva do conceito de governo, sugerindo uma evolução do mesmo. O conceito está ligado, em particular, à ideia de que outros mecanismos de coordenação social fora do governo, como as redes de atores ou mesmo o mercado, seria melhores alternativas para resolver os problemas e desafios coletivos. Nosso argumento é desenvolvido em três etapas. O primeiro é o debate sobre o turismo como um objeto de ação pública, em segundo lugar discute-se a política de turismo e os objetivos implantados ao longo das últimas décadas e, finalmente, propõe uma maneira de lidar com uma ideia de governança turística que não impeça o debate político sobre os conflitos gerados pelo turismo e o papel dos agentes públicos na sua gestão e tomada de decisão coletiva.

Palavras-chave: Governança turística; Política turística; Impactos.

Abstract: This paper reflects on the concept of tourism governance, a word that has been progressively occupying political speeches and research over the past two decades. It is a poorly defined concept outlines that, in any case, derived from the concept of government, suggesting an evolution. The concept is linked in particular to the idea that other mechanisms of social coordination outside government, such as networks of actors or the same market, it would be better alternatives to address the problems and collective challenges. Our argument is developed in three steps. The first is the debate on tourism as an object of public action, secondly discusses tourism policy and the objectives it has made over the past decades and, finally, proposes a way to address the idea of tourist governance that not avoids the political debate on the conflicts generated by tourism and the role of public actors in their management and collective decision making.

Keywords: Tourist Governance; Tourism policy; Impacts.

Resumen: El presente trabajo reflexiona sobre el concepto de gobernanza turística, palabra que ha ido ocupando de manera progresiva los discursos políticos y de investigación durante las dos últimas décadas. Es un concepto de contornos poco definidos que, en todo caso, deriva del concepto de gobierno, sugiriendo una evolución del mismo. El concepto se vincula en especial a la idea de que otros mecanismos de coordinación social ajenos al gobierno, como las redes de actores o el mismo mercado, sería mejores alternativas para enfrentar los problemas y retos colectivos. Nuestro argumento se desarrolla en tres pasos. El primero es la reflexión sobre el turismo como objeto de la acción pública, en segundo lugar, se discute sobre la política turística y los objetivos que ha desplegado en las últimas décadas y, para finalizar, se propone una manera de abordar la idea de gobernanza turística que no evite el debate político sobre los conflictos que el turismo genera y el papel de los actores públicos en su gestión y toma de decisiones colectivas.

Palabras clave: Gobernanza turística; Política turística; Impactos.

Introducción

El concepto de gobernanza ha ido ocupando de manera progresiva los discursos políticos y de investigación durante las dos últimas décadas. Es un concepto sugerente, de contornos poco definidos que reúne reflexiones con objetivos diferentes. En muchas de las propuestas existe la preocupación común de una necesaria reformulación de nuestros sistemas de gobierno ya que, a pesar de haber alcanzado notables tasas de éxito y demostrado una gran capacidad para enfrentar retos, también mantienen problemas estructurales. En muchas otras, son estos problemas los que potencian que se valoren otros mecanismos de coordinación social ajenos al gobierno, como las redes de actores o el mismo mercado, como posibles alternativas para enfrentar los problemas y retos colectivos. El concepto de gobernanza, derivado del concepto de gobierno, tiene por tanto acepciones muy diferentes (RHODES, 1997; BEVIR, 2009).

Y, con todos sus matices, ha llegado a las distintas arenas políticas, también a la arena turística. Desde hace tiempo también escuchamos hablar de gobernanza del turismo o gobernanza turística, sin que sea sencillo determinar qué hay detrás de dicha idea (VELASCO, 2013).

En el presente artículo reflexionamos sobre dicho concepto desarrollando un argumento que aborda sucesivamente tres ideas: el turismo como objeto de la acción pública, el concepto de la política turística y la gobernanza del turismo.

El turismo como objeto de la acción pública

Hay muchas maneras de definir el turismo ya que distintas disciplinas destacan diversas dimensiones del fenómeno (DENCKER, 2003). Pero hay cuatro características que pueden ser asumidas por todas ellas: el turismo es un fenómeno joven, es un asunto transversal, es un fenómeno global y se basa en el uso y explotación de bienes comunes.

El turismo es un fenómeno joven. Para que su desarrollo como fenómeno social significativo fue necesario que existieran sistemas políticos y sociales que permitieran que una parte significativa de la población pudiera disfrutar de un tiempo de ocio remunerado. Y eso ocurre a partir de la segunda mitad del siglo XX, en donde se extienden las legislaciones laborales con vacaciones retribuidas, comienza la incorporación de la mujer a los mercados de trabajo formales (lo que permite que las unidades familiares haya un pequeño excedente de renta) y el ocio empieza a ser considerado un valor social. Además, la Segunda Guerra Mundial, supone el avance de tecnologías que permiten nuevos medios de transporte que trasladan a un gran número de personas de un lugar a otro, en especial el automóvil y el vuelo chárter (VELASCO, 2004).

Esta juventud del fenómeno dificulta la reflexión sobre el mismo. Trabajamos con el turismo con la misma exigencia conceptual que trabajamos con conceptos como la geografía o la política, que tienen siglos de reflexión acumulada. Si el fenómeno joven, la investigación sobre fenómeno lo es aún más (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2008).

Además, el turismo es un fenómeno transversal. Puede ser analizado como un fenómeno económico, pero también como un fenómeno social o cultural. Es un sector que engloba a grandes empresas internacionales y pequeñas empresas locales. Supone múltiples relaciones entre actores públicos y privados, relaciones que se establecen para hacer posible la atracción estancia de ciudadanos fuera

de su lugar de residencia habitual. El turismo es intrínsecamente transversal, puede ser estudiarlo desde cualquier perspectiva, pero para que sea posible el diálogo científico, es necesario que los autores y autoras aclaren los aspectos que les interesan y la perspectiva que asumen.

El turismo es, además, un fenómeno global. La lógica del fenómeno turístico es global, a pesar de que se desarrolle como fenómeno en un destino local concreto. El movimiento turístico, el sector económico, el fenómeno social es global. Es, de hecho, una de las actividades que mejor ilustran la idea de la globalización, también desde la perspectiva de que todo acaba en un lugar concreto (FRATUCCI, 2008).

¿Significa esto que solo tipo de turismo dominado por la lógica turística mundial?. No, esto significa que hay un modelo hegemónico de actividad económica y empresarial detrás de la actividad turística, pero hay múltiples destinos distintos y millones de turistas diferentes. El turismo es, de hecho, el fenómeno más significativo para explicar esta lógica que cada vez aleja más lo global de lo local. A nivel local no hay una sola forma de trabajar en turismo, cada destino decide su modelo, aunque esté condicionado por la lógica global de la actividad.

Y, por último, el turismo se construye sobre los bienes comunes. La idea de los bienes comunes es construida originalmente por Samuelson (1954). El autor argumenta que existen distintas categorías de bienes y que podemos ordenarlas respecto de los criterios: bienes que permiten consumo simultáneo por una cantidad ilimitada de personas, o bienes que no permiten este consumo simultáneo. Y, en el otro eje, bienes de los que es posible excluir algunas personas y bienes de los que no.

Cuadro 1. Tipos de bienes

	EXCLUSIVOS	NO EXCLUSIVOS
	Es posible excluir a algunos de su uso	No es posible excluir a nadie de su uso
RIVALIDAD	BIENES PRIVADOS	BIENES COMUNES
No permiten consumo simultáneo	Comida, casa, hotel	Carbón, playa, bosque
NO RIVALIDAD	BIENES DE CLUB	BIENES PÚBLICOS
Permiten consumo simultáneo	Cine, televisión satélite, club de golf	Televisión, lluvia, defensa nacional

Fuente: adaptado de Samuelson, 1954

Estos dos ejes permiten construir cuatro categorías. Respecto del eje de bienes exclusivos, encontramos los bienes privados, que no permiten el consumo simultáneo y respecto de los cuales es posible excluir de su consumo a las personas; y los bienes de club, en donde es posible excluir de su consumo a determinadas personas, pero pueden ser consumidos por muchos.

En relación a los bienes respecto de cuyo consumo no es posible excluir a nadie, encontraríamos los bienes públicos, que pueden ser consumidos por muchos, de manera simultánea (siendo el ejemplo clásico es la calidad del aire) y los bienes comunes, cuya característica es que no se pueden excluir a nadie de su consumo, pero no pueden ser consumidos simultáneamente por todos. Es el caso de una playa, inicialmente pública, pero que no permite un consumo sin límite o un parque natural o un bien cultural. Y, como es evidente, este conjunto de bienes son un componente clave de la oferta turística.

Uno de los retos que plantea este tipo de bienes hace referencia al sistema jurídico al que pertenecen y al modo en que se gestionan. El derecho privado y el mercado establecen las normas que regulan el uso y traspaso de los bienes privados y de los bienes de club. El derecho público y la política tradicional establecen el marco en el que se desenvuelven los bienes públicos. Pero la categoría de los bienes comunes sigue planteando muchas cuestiones, algunas dificultades y otras oportunidades (OSTROM, 1991).

El concepto de política turística

Una política pública puede ser definida de diversas maneras. Como no es ese el objeto del presente trabajo, quedémonos con la definición propuesta por Gomá y Subirats:

Las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que enfrentan las sociedades actuales. Toda política entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en el conflicto. (GOMÁ Y SUBIRATS, 1998, p.13).

Esta definición señala dos cuestiones que nos interesan. La primera es que la política trata de regular las contradicciones que existen en todas las dimensiones sociales y, la segunda, es que siempre existen grupos que, ante un mismo fenómeno, tienen preferencias contrapuestas, lo que genera un permanente conflicto.

Estas ideas tienen una evidente conexión con las reflexiones sobre los impactos del turismo.

Impactos positivos y negativos del turismo

Casi siempre que se habla de turismo, se destacan sus impactos positivos. Y normalmente los impactos positivos relacionados con la economía.

El turismo favorece el desarrollo económico y permite el equilibrio de la balanza de pagos al ser un sector clave para la obtención de divisas; la actividad aumenta las inversiones en los destinos; permite el crecimiento del dinero que hay en circulación así como una mayor inversión en infraestructuras. Y, sobre todo, el turismo genera empleo e impulsa otras actividades productivas. Todo esto es cierto.

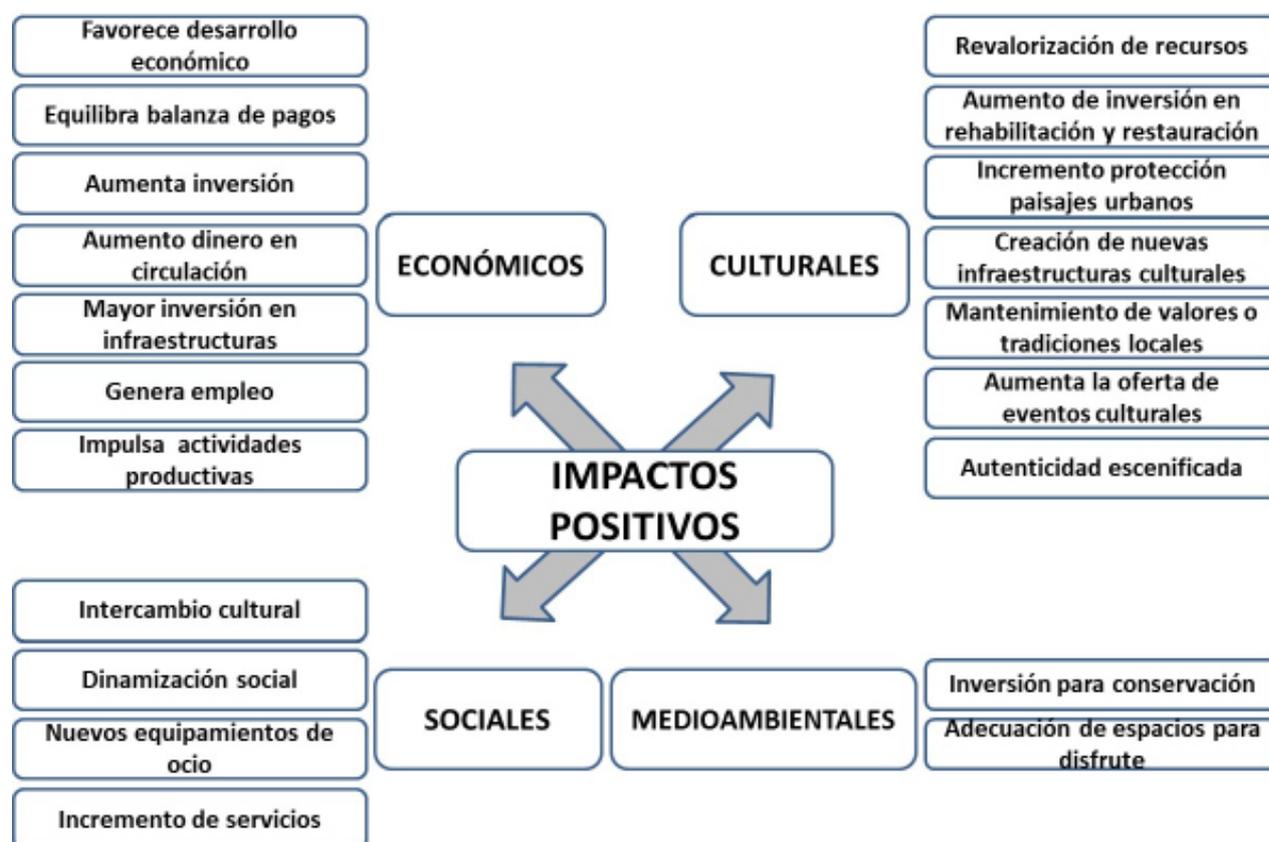
Además el turismo genera impactos culturales positivos. Permite revalorizar recursos culturales que eran ignorados, promueve una mayor inversión en rehabilitación, conservación y restauración de bienes culturales materiales y materiales; llama la atención sobre manifestación del patrimonio

cultural intangible; incrementa los niveles de protección del patrimonio porque sensibiliza a la población -y a los visitantes- sobre la importancia de la cultura; supone la creación de nuevas infraestructuras culturales y se incrementa la protección de los paisajes urbanos o centros históricos (CALLE VAQUERO, 2001)., aumenta la oferta de eventos culturales. En general, está permitiendo la recuperación de culturas o fenómenos culturales que de otra manera podrían desaparecer.

El turismo también tiene algunos impactos interesantes en el ámbito social. Favorece el intercambio entre personas que provienen de espacios distintos, de hecho el turismo es desde sus orígenes un fenómeno vinculado a la idea de “instrumento para la paz” (OMT, 1999). Además el turismo es un factor básico de dinamización social (TRENTIN, 2011).

Por último, también existen algunos impactos positivos medioambientales. Supone el desarrollo de estrategias de protección relacionadas con medio ambiente; aumenta la conciencia del valor medioambiental de los ciudadanos y visitantes; aumenta la inversión en conservación y en construcción de estructuras que permitan actividades de visita y educación ambiental en espacios de alto valor medioambiental.

Cuadro 2. Impactos positivos del turismo



Fuente: Velasco, 2013

Porque, si estamos ante una actividad económica impulsada por un sector privado fuerte que desarrolla un conjunto de servicios que necesitan de los bienes públicos y de las bienes comunes para ser atractivos, ¿porque no exigir a los gestores públicos que se inviertan recursos en analizar y enfrentar los problemas y conflictos que la actividad genera?. O, recuperando de nuevo la definición de política pública, ¿qué política turística es la que tenemos?.

Objetivos de la política turística

Hasta el día de hoy los gobiernos han hecho cosas muy distintas en materia de política (HALL, 1994; HALL; JENKINS, 1995; VEAL, 2002; VELASCO, 2004). En los últimos sesenta años los gobiernos han trabajado en los siguientes ámbitos:

- Relacionados con el turista:
 - o Impulso para mejorar los trámites de fronteras.
 - o Protección del consumidor-turista. El turista como consumidor tiene como característica básica que no habla el idioma y no comprende las características culturales del espacio al que llega, por lo que es más débil.

- Relacionados con las empresas turísticas:
 - o Apoyo a la creación de empresas turísticas y a su innovación.
Las primeras empresas en recibir apoyo por parte de los gobiernos son las pertenecientes al sector de alojamientos. La evolución suele ser en primer lugar baja capacidad de alojamiento; más tarde aparece la baja calidad de los mismos y, en un momento posterior, la necesidad de apoyar la innovación de las estructuras empresariales, especialmente de las Pymes.
Para este tipo de objetivos se han aprobado líneas de crédito que impulsaban la creación de empresas turísticas, o su tecnificación o, incluso, el apoyo a su internacionalización.
 - o Formación de los trabajadores y trabajadoras de las empresas turísticas.
 - o Líneas de financiación para la creación de nuevos productos, con el objetivo de diversificar la oferta turística.
 - o Legislación de los distintos subsectores.
 - o Calidad ha trabajado mucho en sistemas de calidad turística de aplicación a los diferentes subsectores, aunque, en general, el éxito de estos sistemas de calidad es aún dudoso.

- Relacionados con los destinos turísticos:
 - o Promoción. La inversión para la promoción de los países en el mercado internacional ha estado presente entre las acciones de los gobiernos desde la década de los cincuenta (incluso antes). Este es un objetivo que concita el interés de los actores públicos y de los privados. Ha supuesto la mayor inversión en recursos personales y financieros de los gobiernos, pero hay que mejorar el esfuerzo en materia de promoción que hacen todos los países y siguen faltando datos para demostrar la eficacia de las campañas internacionales tradicionales.
 - o Canalización de flujos turísticos mediante la construcción de infraestructuras
 - o Apoyo procesos de reconversión en destinos consolidados. Se trata de apoyar acciones para destinos que fueron exitosos hace décadas y que están en un proceso de estancamiento e, incluso, de obsolescencia.

- o Coordinación entre distintas unidades político administrativas que trabajan en cuestiones que afectan al turismo, pero desde distintas instituciones.
- o Impulso a una mayor cooperación entre los subsectores. Desde la política pública se intenta mejorar la cooperación entre sectores de un fenómeno intrínsecamente transversal y entre los actores que participan del desarrollo turístico del destino.
- o En las últimas décadas la mejora de la cooperación público privada aparece como uno de los objetivos clásicos de las políticas turísticas.

También es posible encontrar problemas que han sido analizados y forman parte de los planes de política turística sobre los que luego, sin embargo, no se emprenden acciones relevante (VELASCO, 2008). Las más significativas son:

- La falta de instrumentos de planificación que haga compatible el desarrollo turístico con otros valores.
- Los impactos negativos en el medio ambiente.
- La saturación de servicios públicos en los municipios turísticos durante los periodos de concentración turística.
- La falta de conocimiento experto e información.

Pero, ¿cubren esos objetivos todas las funciones que deberían asumir los gobiernos en relación con la gestión de conflictos que genera la actividad turística?. Para Weaver y Rockman (1993) las funciones del poder ejecutivo son:

- Escoger y mantener *prioridades* frente a las diversas y conflictivas demandas que recaen sobre ellos.
- Decidir la utilización de los *recursos*, focalizando en donde sean más efectivos.
- *Innovar* cuando las políticas tradicionales han fallado.
- *Coordinar* los objetivos conflictivos que se presentan en un todo coherente. Son los gobiernos quienes tienen la plataforma que le permite relaciones con todos los actores y conseguir el consenso entre todos ellos.
- Ser capaces de *imponer pérdidas* a los grupos poderosos. Nuestras sociedades no son iguales. Los gobiernos son los actores capaces, desde su posición, de imponer decisiones, aunque alguno tenga que perder, para que el conjunto gane.
- Representar *intereses difusos y no organizados*, además de los concentrados y bien organizados.
- Asegurar la *implementación* de las políticas.
- Asegurar la *estabilidad* de las políticas de forma que tengan tiempo para funcionar (WEAVER; ROCKMAN, 1993:6).

Estas son funciones que deben ser asumidas por los gobiernos también para el gobierno del turismo. ¿Cómo condiciona esta reflexión el concepto de gobernanza?

Gobernanza del turismo

Comenzamos este artículo expresando la dificultad de trabajar con la noción de gobernanza. Nuestra propuesta es considerar la idea de gobernanza del turismo partiendo de la idea de gobierno del turismo y de las limitaciones que este proceso de coordinación social enfrenta. Y entonces incorporar algunos de los objetivos que la idea de gobernanza parece perseguir.

Entendemos que la gobernanza del turismo es la recepción en el mundo del turismo de la exigencia ciudadana de buscar nuevas formas de tomar las decisiones colectivas que mejoren las limitaciones de los procesos de toma de decisiones actuales y que también permitan un papel más activo de diferentes actores sociales.

En esta línea Hall realiza una reflexión interesante sobre los cuatro modelos básicos de coordinación social, sus lógicas y el marco conceptual del que parte cada uno que establece las premisas básicas de partida (HALL, 2011).

El primer modelo es el de *jerarquía*. Sus principales características son: es un modelo que parte del ideal de la gobernanza democrática y de la administración pública. Para este modelo es posible diferenciar claramente el espacio político público y el privado. La función de la coordinación social debe centrarse en los bienes públicos o comunes y basarse en el principio de dirección y control de arriba abajo, lo que genera relaciones claramente jerárquicas entre los diferentes niveles del Estado.

El segundo modelo es el modelo de comunidad. El comunitarismo es un modelo de organización social cuya reflexión teórica se genera especialmente en Estados Unidos y se traslada rápidamente a otros países de cultura anglosajona. Esta idea de pequeñas comunidades que tienen capacidad de implicarse en su autogobierno y que, de hecho, así lo hacen, es sin embargo menos frecuente en la Europa continental. Este modelo de coordinación social parte de la premisa de que las comunidades deberían resolver sus problemas con la menor intervención del Estado y del gobierno. Se construye sobre una imagen consensuada de la comunidad y de la implicación positiva de sus miembros de las preocupaciones colectivas. Propone una gobernanza sin gobierno basada en la promoción del espíritu cívico.

El tercer modelo de coordinación social se basa en la idea de redes. El modelo parte de la idea de que es necesario facilitar la coordinación de los intereses públicos y privados y la asignación de recursos para conseguir una mayor eficiencia en la implementación de las políticas. Las redes son consideradas desde un punto de vista flexible, que cubre desde comunidades políticas, hasta coaliciones de actores que se crean alrededor de un asunto público concreto. El modelo presupone la dependencia entre la red y el Gobierno.

Por último, define el mercado como otro mecanismo básico de coordinación social que genera su propia visión del término gobernanza. En este caso el punto de partida es la creencia en el mercado como el mecanismo más eficiente y justo en la distribución de recursos. Se presupone que el empoderamiento de los ciudadanos se producirá vía su rol como consumidores. Se propone el uso de criterios monetarios para medir la eficiencia.

En la siguiente tabla se exponen por Hall estas ideas.

Tabla 1. Marcos de gobernanza y sus características

	Jerarquía	Comunidades	Redes	Mercados
Gobernanza / temas de política	Jerarquía, control, observancia	Complejidad, autonomía local, devolución del poder, resolución de problemas descentraliza	Redes, gobernanza multinivel, liderazgo, negociaciones, intercambio y negociación	Mercados, negociaciones, intercambio negociación
Punto de partida de la política	Diseñadores de política, legisladores, gobierno central	Personas encargadas de incrementar la, burócratas de ventanilla y agentes locales	Allí donde las negociaciones y regateos tengan lugar	Allí donde las negociaciones tengan lugar entre consumidores y productores
Modelo subyacente de democracia	Elitista	Participativo	Híbrido, con un rol significativo de los grupos de interés	Centrado en el consumo, empoderamiento del consumidor
Centrado en el consumo, empoderamiento del consumidor	Efectividad: hasta que punto se alcanzan los objetivos de la política	Que influencia la acción en un espacio concreto	Proceso de negociación entre objetivos determinados centralmente y innovaciones que son incorporadas por otros actores	Eficiencia: los mercados proveerán los resultados más deficientes
Como se ven a los actores no centrales	Como agentes pasivos o potenciales impedimentos	Como potenciales innovadores de la política	Es necesario tener en cuenta el comportamiento de todos los que interactúan en el desarrollo e implantación de una política	Los participantes del mercado están mejor preparados para resolver problemas públicos
Distinción entre la formulación de la política y la implantación	Clara distinción conceptual y de hecho, la política se hace desde arriba y se incrementa por el resto de la organización	Distinción imprecisa: la política a menudo se hace y modifica por individuos y por actores institucionales	Existe un continuo entre la política y la acción: la elaboración de la política y la implementación se ve cómo distintas rondas de negociación	Existe un continuo entre la política y la acción
Criterios de éxito	Cuando los productos y resultados son consistentes con los objetivos iniciales	Logros de los objetivos de los actores	Dificultad para determinarlos de manera objetiva, el éxito depende de la perspectiva cada actor	Eficiencia del mercado

	Jerarquía	Comunidades	Redes	Mercados
Problemas de implantación	Ocurren cuando los productos los resultados no consiguen el cumplimiento de los objetivos	Los déficit son vistos como un signo del cambio político, no como un fracaso	Todas las políticas se modifican como resultado de la negociación	Ocurre cuando los mercados no son capaces de funcionar
Razones que explican los problemas de implantación	Buenas ideas mal ejecutadas	Malas ideas fielmente ejecutadas	Los déficits son inevitables al convertir políticas abstractas en acciones concretas	Fallo del mercado; inapropiada selección indicadores
Fallo del mercado; inapropiada selección indicadores	Simplificar la estructura de la implementación; aplicar efectivos y sanciones	Los déficits son inevitables	Los déficits son inevitables	Aumentar la capacidad del mercado
Principales instrumentos de la política	<ul style="list-style-type: none"> - Ley - regulación - asignación clara competencias y transferencias de poder entre distintos niveles del Estado - desarrollo de un conjunto claro de acuerdos institucionales - licencias, permisos, establecimiento de estándares - remoción de los derechos de propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorregulación - reuniones públicas - participación de los ciudadanos en las reuniones - no intervención - instrumentos de voluntariado - asociaciones de voluntarios para información y educación 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorregulación - programas de capacitación - códigos de buenas prácticas - asociaciones industriales - organizaciones no gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> - Privatización de las organizaciones públicas - uso de estrategias de precios, subvenciones e incentivos fiscales para conseguir los comportamientos deseados - uso de instrumentos legales y de regulación para mejorar la eficiencia de los mercados - instrumentos voluntarios - no intervención

Fuente: Hall, 2011

La gobernanza del turismo o gobernanza turística sería, por tanto, la búsqueda de nuevas formas de toma de decisiones colectivas, sobre asuntos que implican la gestión de conflictos de intereses y que tratan de impulsar procesos de innovación social, el fortalecimiento de los actores más débiles del sistema y el cambio de las dinámicas turísticas generan los impactos negativos.

Aunque la visión más crítica llama la atención sobre el hecho de que el concepto de gobernanza y sus principales avances se desarrollan de modo paralelo a la extensión del estado de bienestar ne-liberal que, en Europa, aclama la superioridad de las redes de actores sobre la jerarquía y los mercados (GILCHRIST, 2009), siendo preciso no perder de vista los riesgos que supone la extensión del concepto sin reflexión sobre sus objetivos (DAVIS, 2011 y, en especial, DAVIS 2012).

Para poder avanzar sobre un concepto de gobernanza turística que no tenga sus cimientos en

la ideología neoliberal es preciso recordar que el mercado y su lógica no son la política y su lógica (RANCIERE, 1996). Y tener presente que el punto de partida para abordar la gestión de conflictos colectivos, tiene que ser una comunidad política en la que, también de manera consciente, se asume que los conceptos, las definiciones de los problemas que deben ser abordados y los instrumentos que se diseñarán para ello son políticos (Harguindéguy, 2013).

Conclusiones

En nuestra opinión la idea de gobernanza del turismo debe reflexionar sobre los siguientes elementos. Sin estos, se está dejando fuera del debate las cuestiones clave.

1. Se trata de una idea ligada a la función de gobierno. Gobierno como proceso social, más allá de la referencia a los actores gubernamentales.

Es importante, al menos desde un punto de vista teórico, distinguir los procesos de gobernanza turística de los procesos de cooperación con el sector privado para el desarrollo turístico. Por ello, algunos de los ejemplos de instituciones o procesos concretos que se señalan como buenas prácticas en materia de gobernanza turística no son válidos si los contrastamos con las reflexiones teóricas.

2. Las nuevas relaciones no se someten a los principios de jerarquía, ni de mercado sino que tratan de abordar la toma de decisiones colectivas desde perspectivas nuevas (BRAMWELL, 2011).

La idea básica es que resulta imprescindible aumentar el grado de cooperación y profundizar en las relaciones de interacción entre actores para poder enfrentar los retos que supone aumentar la competitividad de un destino o sector en un entorno en donde el respeto a los principios del desarrollo sostenible se ha convertido en el desafío substancial.

3. El punto de partida es una estructura institucional pública que pueda ejercer una función de autoridad. No hay que olvidar que se trata de gestionar conflictos.

La gobernanza turística ha de ser entendida como los procesos de decisión público-privados que van a mejorar la gestión de los conflictos que inevitablemente provoca la actividad en el destino. La gobernanza turística supondría avanzar un paso más en el gobierno del turismo (VELASCO, 2007).

4. Es una actividad de orientación (orientada a unos objetivos concretos) y de selección de medios y técnicas.

5. En su versión más operativa, supone el establecimiento de cauces que permitan un trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y el diseño de nuevos procesos de gestión y desarrollo de lo público y colectivo.

Los estudios empíricos sobre redes de gobernanza turística se han extendido, demostrando que existe una extensión real de estas prácticas por el planeta (BEAUMONT; DREDGE, 2010; DINICA, 2009; EAGLES, 2009 O YÜKSEL; BRAMWELL, 2005, entre otros).

Podemos afirmar que se trata, sin duda, de un término de moda en la academia y en la vida política que, si es utilizado sin reflexión puede ser parte de una retórica banal, incluso, más allá, puede contener una propuesta hacia nuevas formas de coordinación social basadas en el mercado enmascarada en la idea de la mejora de los procesos de gobierno.

Su éxito como concepto está relacionado con la necesidad sentida por la ciudadanía de mejorar los procesos colectivos de la toma de decisiones. En relación con el turismo, pero no solo, los gobier-

nos han realizado un recorrido en el que han diseñado e implantado acciones diversas y valiosas. Pero es necesario avanzar en el diseño de políticas turísticas que enfrenten realmente los dilemas y problemas que el sector turístico sufre y también sobre los que crea. Ambas cuestiones.

Bibliografía

BEAUMONT, N., & DREDGE, D. Local tourism governance: A comparison of three network approaches. **Journal of Sustainable Tourism**, 18, 7–28. 2010.

BEVIR, M. **Governance. Key Concepts**. London: SAGE. 2009.

BRAMWELL, B. Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach, **Journal of Sustainable Tourism**, 19, 459-477. 2011.

CALLE VAQUERO, M. **La ciudad histórica como destino turístico**. Barcelona: Ariel. 2001.

DAVIES, J. **Challenging Governance Theory**. Policy Press. 2011.

DAVIES, J. “Network Governance Theory: A Gramscian Critique.” **Environment and Planning A** 44(11): 2687–2704. 2012.

DENCKER, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. Futura, 2003

DINICA, V. Governance for sustainable tourism: a comparison of international and Dutch visions. **Journal of Sustainable Tourism**, 17(5), 583–603. 2009.

EAGLES, P. F. J. Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. **Journal of Sustainable Tourism**, 17(2), 231–248. 2009.

FRATUCCI, A. C. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo**, Niterói-RJ: UFF, 2008, 308 f, Tese [Doutorado], Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ. 2008.

GARCÍA HERNÁNDEZ, M. **Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes**. Valencia, Tirant Lo Blanch. 2003.

GILCHRIST, A. **The well-connected community: a networking approach to community development**. Bristol, Policy Press. 2009.

GOMÁ, R., & SUBIRATS, J. (1998). **Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno**. Barcelona: Ariel. 1998.

GÖSSLING, S. Global environmental consequences of tourism. **Global Environmental Change**, 12(4), 283–302. 2002.

HALL, C. M. **Tourism and politics: policy, power and place**. John Wiley & Sons. 1994.

HALL, C. M. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. **Journal of sustainable tourism**, 19(4-5), 437-457. 2011.

HALL, C. M., & JENKINS, J. M. **Tourism and Public Policy**. London: Routledge. 1995.

HARGUINDÉGUY, J.B. **Análisis de políticas públicas**. Ed. Tecnos. Madrid. 2013.

- JORDAN, A. G. Iron triangles, wooly corporatism and elastics nets: images of the policy process. **Journal of Public Policy**, 1, 95, pp. 1981.
- LOHMANN, G.; PANOSSO NETTO, A. **Teoria do turismo**. São Paulo: Aleph, 2008.
- MACCANNELL, D. **El turista. Una nueva teoría de la clase ociosa**. Barcelona, Melusina. 2003.
- OSTROM, E. (1990). **Governing the Commons**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- OMT. **Código Ético del Turismo**. 1999 [<http://www.unwto.org/ethics/background/en/background.php?subop=1>]
- OMT. **Gestión de la saturación turística en sitios de interés natural y cultural**. Guía práctica. Madrid, OMT. 2004.
- OSTROM, E. (1990). **Governing the Commons**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- RANCIÈRE, J. **El desacuerdo: política y filosofía**. Buenos Aires: Nueva Visión. 1996.
- RHODES, R. “Understanding Governance: Ten Years On.” **Organization Studies** 28(8): 1243–64. 2007.
- SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**, 36(4). 1954.
- TRENTIN, F. O Turismo e sua Contribuição para a Cidadania. In: Trentin, F.& Godoy, K. E. (Org.). **Ética e Turismo**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2011, v. 1, p. 205-232. 2011.
- TYRRELL, T. J., & JOHNSTON., R. J. Tourism Sustainability, Resiliency and Dynamics: Towards a More Comprehensive Perspective. **Tourism and Hospitality Research**, January 8, 14–24. 2008.
- VEAL, A. J. **Leisure and tourism policy and planning**. CABI Publishing. 2002.
- VELASCO GONZÁLEZ, M.. **La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2003)**. Valencia. Tirant Lo Blanch. 2004.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. “Evolución de los problemas del turismo español. La Administración General del Estado como analista y los Planes públicos como indicadores (1952-2006)”. **Papers de Turismo**, num.43. Pp: 7-32. 2008.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. “Conceptos en evolución: turismo, cultura y turismo cultural”, “Gobernanza del turismo cultural: cooperación y redes de actores”, en Turismo cultural: **políticas y productos turísticos**. Ed. Síntesis. 2013.
- WEAVER, R. K., & ROCKMAN, B. R. **Do Institutions Matter? Government Capabilities in the Unites States and Abroad**. Washington: Brookings Institution. 1993.
- YÜKSEL, F., BRAMWELL, B., & YÜKSEL, A. Centralized and decentralized tourism governance in Turkey. **Annals of Tourism Research**, 32(4), 859–886. 2005.