

GOBERNANZA Y TURISMO: ANÁLISIS DEL ESTADO DEL ARTE

Bernarda Barbini¹⁸, Ana Biasone¹⁹, Mariangel Cacciutto²⁰, Daniela Castellucci²¹,
Yanina Corbo²², Nadia Roldán²³

Centro de Investigaciones Turísticas
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata
Funes 3250 (7600) – Mar del Plata, Argentina

Tema: El desarrollo local y la gobernanza en destinos turísticos con procesos de migración de amenidad y por estilos de vida.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es conocer y analizar el estado del arte sobre la producción teórica y aplicada realizada durante los últimos diez años, en torno a la gobernanza y el turismo. El proceso de sistematización de la producción académica al respecto significa un aporte inicial y necesario para el estudio de este tipo de fenómenos complejos y de las relaciones que de ellos se derivan. Del análisis preliminar de los documentos es posible observar que existe una incipiente producción, la cual procede principalmente de países europeos. Con el presente trabajo se pretende establecer un punto de partida para conocer los principales lineamientos a nivel nacional e internacional a fin de profundizar el conocimiento de la gobernanza en el campo turístico.

Palabras claves: gobernanza – turismo – estado del arte

GOVERNANCE AND TOURISM: ANÁLISIS OF THE STATE OF THE ART

Summary

The objective of this study was to determine and analyze the state of the art on the theoretical and applied production made during the last ten years, around governance and tourism. The process of systematization of the academic production on governance and tourism means an initial and necessary contribution to study such complex phenomena and relationships that flow from them. From the preliminary analysis of the documentary bases, it can observe that there is an incipient production

¹⁸ *bbarbini@mdp.edu.ar*

¹⁹ *biasone@mdp.edu.ar*

²⁰ *cacciutto@mdp.edu.ar*

²¹ *dicastel@mdp.edu.ar*

²² *yaninacorbo@hotmail.com*

²³ *ngroldan@mdp.edu.ar*

on the analyzed issue, which comes mainly from European countries. The objective in the present work is to establish a starting point to know the main international and national guidelines, in order to deepen understanding of governance in the field of tourism.

Key words: governance – tourism – state of the art

GOBERNANZA Y TURISMO: ANÁLISIS DEL ESTADO DEL ARTE

1. Introducción

El turismo es un fenómeno social complejo que genera múltiples impactos en las sociedades receptoras. En tanto comunidades locales, éstas se encuentran integradas por distintos tipos de actores. Cuando el objetivo es indagar sobre sus formas de interacción en relación al desarrollo turístico, dentro de esta diversidad, es necesario distinguir a aquellos actores con posibilidades de ser agentes de desarrollo, al ser portadores de propuestas y poder para generar cambios. En este sentido, los actores organizacionales estratégicos pertenecientes al campo turístico son un tipo especial de actor local a considerar.

Las interacciones entre el ámbito estatal, privado y comunitario propiamente dicho, y su contribución al desarrollo turístico local, son factibles de ser estudiadas a la luz del concepto de gobernanza, entendida como una forma innovativa de gobierno, distinta al antiguo modelo jerárquico, cuya estructura está compuesta por las organizaciones involucradas y las interacciones que entre ellas se generan.

Además, el concepto de gobernanza permite reflexionar sobre la participación local en las políticas públicas que conciernen al turismo, tornándose necesaria su incorporación a los estudios turísticos.

El proceso de sistematización de la producción científica relativa a la gobernanza y el turismo significa un aporte inicial y necesario para el estudio de este tipo de fenómenos complejos y de las relaciones que de ellos se derivan. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es conocer y analizar el estado del arte sobre la producción teórica y aplicada realizada durante los últimos diez años, en torno a la gobernanza y el turismo.

La ponencia se enmarca en el proyecto de investigación “*Gobernanza turística y desarrollo local: Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes*”, en ejecución en el Centro de Investigaciones Turísticas de la Universidad Nacional de Mar del Plata, cuyo principal objetivo es describir y analizar la estructura de la gobernanza turística de la ciudad de Mar del Plata a fin de evaluar la factibilidad de la puesta en marcha de estrategias de reconversión turística orientadas al desarrollo local.

2. La gobernanza y el turismo

Si bien el vocablo proviene del francés antiguo (*gouvernance*), el concepto de *gobernanza* tal cual lo conocemos hoy comienza a instalarse en los años '80 y alcanza su auge a partir de la segunda mitad de la década del '90. Su origen reconoce variadas fuentes, entre las cuales cabe destacar las teorías sobre desarrollo en los '50 y '60, la teoría del *management público* de fines de los '70 y, principalmente, los enfoques sobre las teorías contemporáneas del Estado desde donde parte “(...) *la evolución*

hacia una teoría sociopolítica de la “gobernanza” que se refiere a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y actores sociales, dentro de un marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos societales” (Jiménez, 2008).

Este confluir de diversos cauces ha provocado un uso del vocablo —en ámbitos académicos, de gobierno y en el enfoque de políticas públicas— atendiendo a muy variadas situaciones e interpretaciones y, por tanto, otorgándole significados y connotaciones divergentes, cuando no ambiguos, principalmente en relación al concepto de *governabilidad* que varios autores utilizan como sinónimos.

Al respecto, la Real Academia Española incluyó una nueva acepción de gobernanza en su diccionario: *“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía”*.

Resulta oportuno entonces, y a los fines del presente trabajo, explicitar el significado que se le asigna al término. En tal sentido, se adopta la conceptualización que desarrolla el Instituto Nacional de Administración Pública de España – INAP (2005) *“la gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general.”*

La evolución del concepto de *governanza moderna* tiene lugar en Europa durante el proceso de construcción de la Unión Europea y llega a América Latina como respuesta a *“(…) los déficit de gobierno en las sociedades latinoamericanas. La democratización, la apertura económica y la globalización hicieron perder a los gobiernos capacidades, facultades y poderes, generando procesos en los cuales no tiene control total ni determinante”* (Aguilar, 2007, citado por Jiménez, op.cit.). Surgen así nuevas respuestas y se considera imperiosa la construcción de un *nuevo Estado* capaz de afrontar con éxito los desafíos del contexto, dando lugar a las teorías sobre *“la nueva gestión pública”* que asignan roles no tradicionales al sector público. Esas innovaciones implican también una toma de conciencia acerca de las limitaciones del modelo tradicional de gobierno, así como de la necesidad de adoptar nuevos *“enfoques e instrumentos”* (Kooiman, 2005) en orden a acompañar los cambios sociales. En esa misma línea se inscribe el creciente auge de los *“grupos de interés”* que, en la mayoría de los casos, tienen su génesis en la expansión de los ámbitos de acción de las ONG y en la creciente implicación de las empresas privadas a través del reconocimiento de su responsabilidad social.

En 1993 sale a la luz el libro *Modern Governance: government-society interactions* de Jan Kooiman, uno de los autores que, a través de toda su obra, ha desarrollado un corpus conceptual sobre la temática, elaborando una teoría de *la gobernanza socio-política* y de la gobernabilidad, tomando como contexto —y al mismo tiempo como características básicas de las sociedades modernas— la diversidad, el dinamismo y la complejidad, aspectos que, a su vez, se consideran importantes para la descripción, el análisis y la comprensión de las mismas y, simultáneamente, punto de partida para gobernar estas sociedades de una forma *moderna “cross-modern”* – expresión que se ha traducido por moderno a pesar de que, como el propio autor explica, se refiere al cruce entre lo moderno y lo postmoderno. Kooiman concibe la gobernanza como

interacciones – y las interacciones como fenómeno social - y gobernar como un modelo bidireccional en el que se consideran tanto las interacciones público-público — problemas y oportunidades del sistema de gobierno— como las interacciones público-privado —problemas y oportunidades del sistema a gobernar—. Esas interacciones tienen, a su vez, como base, el reconocimiento de las inter-dependencias. *“Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral. Estos aspectos conciernen, básicamente, a la relación entre gobernanza y gobierno.”* (Kooiman, 2004). Al exponer su teoría de la gobernanza y del gobierno como interacción, pone especial énfasis en el rol que compete a los actores – y las interacciones que se suscitan entre ellos – y sostiene que *“Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente”*. Desde la perspectiva de la gobernanza, Kooiman (op.cit.) introduce tres *“modos”* o *“tipos de gobierno”*: a) *autogobierno* (subsistemas *autopoiéticos*²⁴), b) *cogobierno* (gobierno horizontal: coordinación, cooperación, colaboración) y c) *gobiernos jerárquicos* (sistema clásico: normas, políticas, acuerdos neo-corporativistas), a los que agrega un *“modo de gobernanza mixto”* cuando asevera: *“La solución de problemas socio-políticos (colectivos) y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas, son desafíos públicos y también privados, gubernamentales pero también de mercado.”*

Entre los teóricos que se refieren al tema se destacan también R. A. W. Rhodes y Renate Mayntz. Rhodes (1996) considera que la gobernanza implica la existencia de *“redes inter-organizacionales auto-organizadas”* en cuyo seno se gestan y diseñan las políticas públicas; y asigna a la gobernanza cuatro características: a) interdependencia entre las organizaciones; b) continuas interacciones entre los miembros de la red; c) interacciones basadas en la confianza, con reglas de juego negociadas y aceptadas por los miembros de la red y d) considerable grado de autonomía de la red respecto del Estado. Mayntz, por su parte, señala tres diferentes modos de cooperación entre el gobierno y los miembros de la sociedad civil en procesos de gobernanza: a) arreglos neo-corporativos: *“término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica”*; b) redes mixtas: *“el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia”* y c) formas de autorregulación de la sociedad: *“los actores corporativos privados cumplen funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente, por el Estado”* (Mayntz, 2001).

En un interesante artículo de Antonio Natera Peral (2005), éste catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid, *“(…) opta por considerar específica de la noción de gobernanza la concepción de la acción gubernamental como gestión de redes integradas por una multiplicidad de actores públicos y privados que interactúan de*

²⁴ *Autopoiético*: autoreferencial. El término derivado del griego (**autos-** **poiein**: auto-producir) designa el proceso por el que un sistema con organización se auto-produce y auto-reproduce y ha sido introducido en la discusión teórica por los biólogos chilenos Maturana y Varela. sunwc.cepade.es (22.07.11)

forma compleja (...)”, señalando al capital social y al liderazgo público “*como condicionantes específicos para el éxito de la gobernanza.*” En función de ello asigna un rol preponderante al gobierno local como gestor de esas redes, atribuyéndole características facilitadoras de la participación ciudadana: “*(...) a) la identificación de la organización municipal con las peculiaridades y los intereses del colectivo y del territorio al que atiende – visibilidad, cercanía y accesibilidad -; b) la idea de que la administración local es más versátil y flexible para atender las demandas concretas de los ciudadanos; y c) las mayores posibilidades de las administraciones locales de crear las condiciones favorables para la inclusión de individuos o colectivos interesados en los temas públicos.*” De esta manera, se observa un cambio de rol del gobierno local, que modifica su función de “*prestador de servicios*” asumiendo un nuevo papel, en el contexto de la gobernanza, de “*capacitador*” o “*catalizador*”.

Sobre la base conceptual expuesta, se entiende el concepto de gobernanza turística como “*(...) el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico.*”(Madrid Flores, 2009). Dado que la actividad turística impacta significativamente en las comunidades receptoras, “*la perspectiva plantea una relación estrecha entre las relaciones sociales que se establecen en el campo turístico y las posibilidades de desarrollo turístico y desarrollo local, entendido como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población e incluye las dimensiones económica, sociocultural y político-administrativa*” (Barbini, 2011).

3. Caracterización y análisis de la producción científica en gobernanza y turismo

En función del objetivo propuesto de conocer y analizar el estado del arte en torno a la producción científica sobre gobernanza y turismo; se procedió a identificar, sistematizar, caracterizar y analizar documentos científicos que abordan la relación turismo y gobernanza, dados a conocer a través de ponencias y conferencias en reuniones científicas, artículos y ensayos en revistas científicas y boletines especializados, en los últimos diez años.

La búsqueda bibliográfica se realizó en distintas bases documentales y de datos nacionales e internacionales, dando como resultado un total de veinte documentos en texto completo y veintiún resúmenes de documentos, que no se encuentran disponibles en texto completo hasta el momento. Por ello, en el presente trabajo se expondrá el estado de avance del análisis realizado sólo sobre los documentos disponibles en texto completo, dado que la información que contienen el resto de los resúmenes es insuficiente para analizar las dimensiones definidas. En este sentido, resulta necesario aclarar que las conclusiones a las que se arriban son preliminares, dado que están en función del análisis realizado sólo sobre los veinte documentos localizados posibles de ser observados.

Para la sistematización de los documentos se tuvieron en cuenta las siguientes dimensiones:

- a) Los datos de registro e identificación de los documentos.
- b) Ubicación del término gobernanza en la estructura del documento.

- c) La definición de gobernanza empleada.
- d) El enfoque de la relación gobernanza y turismo.
- e) La estrategia metodológica, en el caso que se trate de trabajos de investigación.
- f) El aporte principal enunciado en el documento, como contribución al campo de conocimiento sobre la gobernanza y el turismo.

Se presenta a continuación la caracterización de cada uno de los documentos identificados según su procedencia geográfica, y posteriormente se realiza el análisis en forma conjunta de cada una de las dimensiones.

Europa

De España se han identificado cuatro documentos. El primero de ellos se denomina “Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?”, de Velasco González (2008). En este texto, la autora define gobernanza como aquella que *“se concentra en las instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes independientes de actores que actúan en ámbitos sociales determinados”*. Respecto de la relación entre turismo y gobernanza, la autora hace referencia a que el turismo es un ámbito propicio para observar la dinámica de la gobernanza, en tanto que precisa para su impulso la colaboración de los sectores público y privado y de la comunidad de acogida. Si bien no propone una metodología de análisis propia de la gobernanza, opta por la readaptación de cuatro categorías de análisis —los actores, las normas sociales, los puntos nodales y los procesos— propuestas por Hufty (2006) para investigar la gobernanza en el ámbito de la salud.

En el documento “Gobernanza para el desarrollo turístico sostenible en la Comunidad Andina: un nuevo reto en las relaciones Unión Europea-CAN”, producido por Mazón y Fuentes Moraleda (2007), se presenta a la gobernanza como una serie de postulados ligados a la cooperación y colaboración entre agentes turísticos, que la Unión Europea podría introducir en sus estrategias de ayuda a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de manera que fomenten en esa región el turismo como instrumento al servicio del desarrollo sostenible y la cohesión social. Por otra parte, sostienen que la gobernanza en turismo es un sistema de reglas formales e informales —normas, procedimientos y costumbres— que establecen las pautas de relaciones entre actores turísticos —poderes públicos, iniciativas privadas y actores sociales—. Los autores utilizan el término gobernanza para referirse a los procesos de toma de decisiones en los que se encuentran inmersos diferentes colectivos, entendiendo que el turismo puede ser una herramienta de cohesión social y desarrollo sostenible, si se gestiona cabalmente y se fomenta a través de los principios fundamentales de la gobernanza. Se observa que el término gobernanza es central dentro de la estructura del documento.

En el documento “El proyecto Tres y la Declaración de Córdoba (España): Una apuesta por la articulación de estrategias de turismo responsable y solidario desde Europa”, Lanquar y Rivera Mateos (2010) plantean la necesidad de que los destinos turísticos definan códigos locales de gestión sostenible que reduzcan los problemas medioambientales y de cambio climático en el marco de una buena gobernanza local, regional y nacional. Por otro lado, sostienen que la nueva gobernanza turística debe favorecer la adopción de instrumentos de ordenación y planificación del turismo responsable en beneficio del medio ambiente, las economías locales, el patrimonio

cultural y la transparencia financiera de las inversiones turísticas en los países en vía de desarrollo. Los autores emplean el término gobernanza como un "deber ser" en función del turismo responsable y solidario, no ocupando dentro del texto un lugar central.

En "Innovación turística en España: retos de la política turística, gobernanza de los destinos y desarrollo de sistemas territoriales de innovación", Clavé y Duro (2010) sostienen que la constitución de plataformas de innovación integradas y colaborativas se pueden convertir en un componente útil para el sistema de gobernanza de un destino turístico, planteando que la innovación es mayor si su producción se realiza a través de redes integradas. La contribución desarrolla primordialmente la problemática de los sistemas de innovación en destinos turísticos, observándose que la gobernanza se aborda de manera contextual. Por último, se plantea la necesidad de realizar estudios sobre las pautas y perfiles de innovación de las empresas turísticas a partir del análisis de las redes existentes entre los agentes.

Además de la mencionada producción española, se identificaron cuatro documentos de origen británico. El primero de ellos se denomina "Testeando la gobernanza – acciones de investigación para explorar las políticas de competitividad en el turismo urbano: el caso de Liverpool 1980 – 2000"²⁵ (2007), y su autor es Connely. El estudio busca hallar el vínculo entre las políticas turísticas de competitividad y las prácticas de gobernanza urbana. Se trata de una investigación aplicada a la localidad de Liverpool, que emplea una metodología de triangulación, a partir de la implementación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave y búsqueda bibliográfica de información secundaria en diarios locales específicos. El artículo concluye en que existe poca innovación en lo que respecta a la política turística urbana, la cual se reduce a iniciativas de marketing.

El segundo documento denominado "Turismo, gobernanza urbana y espacio público"²⁶ (2007), y cuyo autor Mordue, hace hincapié en la "gobernanza urbana", la cual se refiere al hecho de "trabajar cruzando las fronteras entre el sector público y el privado, enfocándose en un grupo de actores que provienen del gobierno y de otros sectores, siendo una cuestión fundamental la creación de redes y los procesos asociativos (Stoker, 2000)". En este sentido, la gobernanza juega un papel preponderante como estrategia para el "renacimiento de las ciudades", dirigidas hacia otro perfil productivo, específicamente aquellas que han poseído tradicionalmente un perfil industrial que ha decaído. Se trata de una investigación etnográfica aplicada a la localidad de York, y en la cual se utilizaron como métodos de recolección de datos la observación participante, entrevistas a turistas e informantes clave y *focus groups* a residentes. El artículo concluye en que se deben crear nuevos espacios públicos de participación que promuevan la gobernanza, incluyendo al turismo en estos procesos, para poder fomentar la democracia urbana.

El tercer documento de origen inglés tiene como título "Confeción de políticas de turismo: las perspectivas del hacedor de políticas"²⁷, y fue realizado por Stevenson, Airey y Miller (2008). En él se evalúa la creación de políticas turísticas desde la perspectiva de los actores involucrados, analizando los aspectos relacionales y contextuales, e identificando las complejas interacciones y conflictos que se producen.

²⁵ "Testing governance—a research agenda for exploring urban tourism competitiveness policy: the case of Liverpool 1980–2000". Traducción propia del inglés.

²⁶ "Tourism, Urban Governance and Public Space". Traducción propia del inglés.

²⁷ "Tourism Policy Making: The Policymakers' Perspectives". Traducción propia del inglés.

Si bien no está claramente definido el término gobernanza, se lo asocia al cambio producido en las formas de relación entre el sector público y privado, y dentro del sector público entre los distintos niveles. La modernización y la gobernanza son el marco en el que se inscribe el estudio de caso referido a la ciudad de Leeds, un destino turístico ubicado en el norte de Inglaterra. Para la investigación se recurrió a la teoría cualitativa denominada "*Grounded theory*", utilizándose entrevistas semiestructuradas para la recolección de datos. El trabajo concluye en la falta de consideración de la comunidad local dentro del proceso de creación de políticas, pudiendo mencionarse como principal aporte la concepción de la construcción de políticas como proceso social, que implica comunicación y negociación entre personas en contextos de cambio.

El cuarto documento, compartido con Tailandia, se denomina "Implementación de políticas turísticas y sociedad"²⁸ (2010) y sus autores son Krutwayscho y Bramwell. En este estudio, la gobernanza es considerada como una de las variables contextuales a tener en cuenta para analizar el éxito de implementación de determinadas políticas públicas. Se trata de una investigación aplicada a Phuket (Tailandia), cuyo método de recolección de datos es la entrevista semiestructurada administrada a actores del sector público nacional, provincial y local, como así también a actores pertenecientes al sector privado local. El estudio permite analizar la implementación de políticas desde una perspectiva de interacción recíproca entre actores, procesos, influencias y el contexto social, y no como factores aislados y revela diversas relaciones dialécticas entre la implementación de políticas y el contexto socio económico, político, de gobernanza y cultural.

Asimismo, se ha analizado un documento de origen sueco, denominado "La capacidad de recuperación que rige en comunidades costeras dependientes del turismo: conceptualización de la acción de actores en sistemas socio ecológicos"²⁹ (2011). Sus autores son Klocker Larsen, Calgaro y Thomalla, quienes buscan generar un "giro epistemológico" hacia una concepción evolucionada de sistemas de actores, introduciendo la teoría de los "*stakeholders*" (actores) y posicionando la noción de "*resilience*", es decir, "capacidad de recuperación"³⁰, en referencia a aquellas comunidades costeras de Tailandia dependientes del turismo, que han sido afectadas por el tsunami producido en el año 2004. Los autores consideran a la gobernanza como un proceso que implica normas y negociaciones, el cual debe apoyar los enfoques de adaptación a los cambios. Para realizar la investigación se llevaron a cabo talleres participativos con actores locales en tres destinos de Tailandia afectados que se encuentran en distintas etapas de desarrollo. El artículo concluye en que, si se propone la teoría de "*resilience*" para la reducción del riesgo de desastre, se deben tener en cuenta los actores y los procesos que permitan legitimarla.

Además, se han podido identificar tres documentos correspondientes a Turquía. En el primero, denominado "Gobernanza turística centralizada y descentralizada en Turquía"³¹ (2005), cuyos autores son Yüksel, Bramwell y Yüksel, el objetivo es desarrollar una serie de cuestiones a considerar para evaluar la gobernanza del turismo en el marco de los procesos de descentralización, tomando como caso de estudio la

28 "Tourism policy implementation and society". Traducción propia del inglés.

29 "Governing resilience building in Thailand's tourism-dependent coastal communities: Conceptualising stakeholder agency in social-ecological systems". Traducción propia del inglés.

30 Traducción propia del inglés.

31 "Centralized and decentralized tourism governance in turkey". Traducción propia del inglés.

localidad de Belek. Se definen las redes de gobernanza citando a Kickert (1997) como “*patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que toman forma en problemas políticos y programas políticos*”. El trabajo considera que la descentralización amplía la participación de los sectores público, privado y comunitario relacionados con el desarrollo del turismo a nivel local, mejorando la gobernanza. Se trata de una investigación de corte cualitativo, utilizándose entrevistas semiestructuradas como método de recolección de datos. El artículo concluye en que la descentralización posee efectos positivos y negativos en la generación de redes de gobernanza turística a nivel local.

El segundo documento de origen turco se denomina “Desarrollo del turismo sustentable y un modelo de gobernanza para Frig Valley”³² (2008), sus autores son Kerimoğlu y Çiraci, quienes si bien no definen el término gobernanza, lo relacionan con las redes que se generan entre actores. Respecto de la relación gobernanza - turismo planteada, se estudian las dinámicas e interacciones entre actores para encontrar el modelo de gobernanza apropiado para el desarrollo turístico sustentable. La investigación se llevó a cabo en la localidad turca de Frig Valley, utilizándose como método de recolección de datos encuestas a actores relacionados con el desarrollo del turismo. Su principal contribución es la proposición de un modelo de gobernanza que incluya todos los actores vinculados con el desarrollo turístico sustentable, sus responsabilidades y relaciones a través de la conformación de una Unión de Desarrollo del Turismo que desarrolle planes y los implemente.

El tercer documento de esta procedencia se denomina “Gobernanza ambiental para el desarrollo turístico sustentable: redes colaborativas y construcción de organizaciones en la región turística de Antalya”³³ (2010), y sus autores son Erkus – Öztürk y Eraydın. En este artículo, al igual que en el anterior, la gobernanza tiene un papel central, en tanto se discute la importancia de las redes locales y globales -asociadas al término- en la construcción de un turismo ambientalmente sustentable. Se trata de una investigación de tipo cualitativa aplicada a la región de Antalya (Turquía), que utiliza como método de recolección de datos entrevistas semiestructuradas a actores locales públicos y privados abocados al desarrollo del turismo. Se obtiene como principal resultado que la motivación de los actores para unirse en redes es fundamentalmente económica y que las compañías turísticas de mayor tamaño están más motivadas que las pequeñas para crear asociaciones que protejan el ambiente.

América

De origen canadiense fue identificado un documento referente a China, titulado: “Aproximaciones emergentes de la gobernanza en turismo en las áreas protegidas de China”³⁴, del año 2007, y cuyos autores son Dan, Wall y Eagles. El objetivo del artículo es examinar la evolución reciente de la gobernanza en turismo en áreas protegidas de China. Los métodos utilizados en esta investigación incluyen la recolección de datos cualitativos de fuentes secundarias y el análisis de caso basado en escritos

³² “Sustainable tourism development and a governance model for Frig Valley”. Traducción propia del inglés.

³³ “Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organisation building in the Antalya tourism region”. Traducción propia del inglés.

³⁴ “Emerging Governance Approaches for Tourism in the Protected Areas of China”. Traducción propia del inglés.

documentales. Si bien la gobernanza no es definida explícitamente, puede inferirse que implica sólo la cooperación-asociación entre el sector privado y los inversionistas públicos. Dentro del trabajo la principal premisa es que la relación entre la gobernanza y el turismo en áreas protegidas es teórica y prácticamente viable. Como conclusión, se asegura que es posible involucrar inversionistas privados en el manejo turístico de las áreas protegidas de China, planteándose que éste puede hacerse extensivo a las áreas protegidas en general.

En Argentina se han podido identificar dos documentos, producidos por Bustos Cara. En el primero, “El turismo en la búsqueda de una nueva gobernanza territorial” (2007), se concibe al turismo como actividad económica, entendiendo que en el contexto de las sociedades globales actuales éste es capaz de producir desigualdades sociales. En el trabajo se interroga cómo el turismo reproduce las desigualdades sociales y cómo puede ayudar a crear nuevas relaciones socioeconómicas más equitativas en el marco de nuevas formas de gobernanza territorial. El autor sostiene que el turismo se encuentra en una etapa de desarrollo que demanda cada vez más condiciones de desarrollo social integrado, resultando necesario reorientar su análisis en términos de gobernanza, entendida como “*forma de articulación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva*”. En este sentido, se observa que el término gobernanza ocupa un lugar central dentro de la estructura del documento.

En un documento posterior denominado “Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo” del año 2008, Bustos Cara plantea la aplicación de la teoría de la acción territorial para enmarcar las actividades de intervención y mediación del desarrollo por parte de los especialistas en turismo, concebidos como agentes de desarrollo, vinculando el tema con diversas formas de gobernanza. En este sentido, sostiene que los procesos de transformación y reestructuración territorial se conciben como procesos sociales complejos donde la acción colectiva, la acción privada y la acción pública se articulan en formas diversas de gobernanza. Finalmente plantea la necesidad de que los profesionales en turismo se formen en los nuevos campos — emprendedorismo, alternativas a procesos productivos en crisis, etc. —, y que sean capaces de analizar su propia práctica profesional. En este documento, la gobernanza también ocupa un lugar central.

El documento “Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatur México” fue realizado por Madrid Flores. El texto incorpora la definición de gobernanza turística propuesta por Madrid (2008), quien la concibe como el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico. Sin embargo, el concepto solamente es enunciado a modo de introducción, con el fin de dar marco a la necesidad de desarrollar políticas turísticas a partir de la información obtenida mediante el sistema Datatur, imprescindible para la toma de decisiones.

Oceanía

Los documentos procedentes de Oceanía que se han identificado son cuatro artículos, que constituyen un gran aporte a la producción sobre la temática.

El documento titulado “Redes de política y la organización local de turismo”³⁵, publicado en el año 2006 por Dredge, es una contribución teórico-práctica que plantea

³⁵ “Policy Networks and the local organisation of tourism”. Traducción propia del inglés.

una vinculación positiva entre la gobernanza y las redes público-privadas en los destinos turísticos, principalmente en lo referido a la formulación de políticas. En este sentido, si bien no incluye una definición precisa de gobernanza, se la vincula con acciones estratégicas colectivas y responsabilidades compartidas entre los sectores público y privado y la sociedad. Se trata de una investigación cualitativa, aplicada a la localidad de Lake Macquarie, un centro turístico de la costa este de Australia. Los instrumentos de recolección de datos utilizados fueron entrevistas en profundidad y análisis documental de diarios y archivos de gobierno local. Según la autora la formación de redes puede potenciar el desarrollo de la gobernanza.

Otro documento más reciente de la misma autora, titulado: “Cambio de lugar y conflictos del desarrollo turístico: evaluando el interés público”³⁶, fue publicado en 2010. Este trabajo intenta demostrar cómo el interés público debe ser considerado en los conflictos que surgen en la formulación de las políticas de desarrollo turístico. Para ello adopta una perspectiva constructivista que considera la multiplicidad de interpretaciones subjetivas al respecto. Si bien dentro del texto no se define explícitamente el concepto gobernanza, se plantea que es un concepto nuevo en lo que respecta a la planeación y el desarrollo de políticas que constituye un espacio en el cual los intereses públicos deben ser interpretados y cargados de sentido. Este artículo demuestra la necesidad de revigorizar y reubicar el concepto de intereses públicos y de establecer una nueva estructura de evaluación de los mismos.

En el año 2010 Dredge junto a Beaumonta publicaron el documento: “Gobernanza turística local: una comparación de tres aproximaciones de redes”³⁷. El objetivo perseguido en este trabajo es examinar los tres tipos, formas o modos de redes de gobernanza del turismo que pueden darse en un destino. Para ello se recurre a un estudio de caso, en esta ocasión la ciudad de Redland, localizada en el estado de Queensland, Australia. Para la recolección de datos se utiliza una combinación de métodos que incluyen análisis de diarios e informes técnicos, datos socioeconómicos y entrevistas semiestructuradas, entre otros. Si bien el término gobernanza tampoco queda explícitamente definido en este caso, implícitamente es transversal a todo el documento. En las conclusiones se sostiene que cada tipo de red interpreta de manera diferente los parámetros de la gobernanza del turismo local.

Otro documento novedoso de origen australiano se denomina “La gobernanza del turismo costero: desmarañando las capas de complejidad en Smiths Beach. Australia Occidental”³⁸ (2010), y sus autores son Wesley y Pforr. El estudio profundiza en la definición y las propiedades de la gobernanza, incorporando los aportes de los principales teóricos en la materia. En cuanto a la vinculación entre gobernanza y turismo, se considera que ésta fue implementada en el campo del turismo para promover la sustentabilidad del mismo. Se trata de una investigación cualitativa llevada a cabo en Smiths Beach (Australia), de carácter exploratorio, en la cual se utilizan como métodos de recolección de datos entrevistas semiestructuradas a actores y observación participante. Como principal aporte, el trabajo propone un camino adecuado para revelar la naturaleza compleja y los principales factores que inciden en la gobernanza del turismo costero.

³⁶ “Place change and tourism development conflict: evaluating public interest”. Traducción propia del inglés.

³⁷ “Local tourism governance: a comparison of three network approaches”. Traducción propia del inglés.

³⁸ “The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Western Australia”. Traducción propia del inglés.

Análisis por dimensiones

a) Registro e identificación

En lo que se refiere a los datos de registro se puede apreciar que casi la mitad de los documentos analizados proceden de Europa, principalmente de España e Inglaterra. La producción de Turquía no es menor, al igual que la de Australia, aunque en este caso se atribuye principalmente a un grupo específico de investigadores. De Latinoamérica sólo se identificaron algunos textos, dando cuenta de la escasa producción y difusión del tema.

Las tres cuartas parte de los documentos identificados han sido realizados a partir del 2007, incluyendo, la mayor parte de los títulos, las palabras gobernanza y turismo, o algún término derivado de ellas. En lo que respecta a las vías de publicación, se observa diversidad de fuentes, desde actas de reuniones científicas hasta revistas digitales de diversas disciplinas, principalmente de turismo, pero también de geografía, ambiente y ocio. A partir de las palabras claves identificadas, tales como: sustentable, desarrollo, cooperación y participación, redes colaborativas, políticas, asociaciones público-privadas, actores y poder, es posible afirmar que las mismas se relacionan directamente con la temática analizada en este artículo.

b) Ubicación del término gobernanza en la estructura del documento

En cuanto a la presencia del término gobernanza en los documentos analizados se advierte que en la mayoría de ellos este concepto es el eje vertebrador del desarrollo de las ponencias, los ensayos y las investigaciones; en tanto que, en un número significativamente menor de trabajos analizados, es utilizado en un sentido contextual o complementario a otras cuestiones analizadas.

c) Definición de gobernanza

Los documentos examinados dan cuenta de ciertas diferencias en el contenido de las definiciones de gobernanza. Por un lado, se encuentran aquellas que incluyen los procesos de toma de decisiones, de normas, negociaciones y estrategias en su definición y por otro, se observan aquellas donde se hace hincapié en las interacciones de los sectores públicos y privados, como así también en las instituciones y reglas necesarias para guiar las relaciones de los actores involucrados. Además, se observa que en ciertas ocasiones se define a la gobernanza a modo de encuadre de la temática central abordada; mientras que en otros casos, se da por sobreentendido su significado y por lo tanto, no se la conceptualiza.

Así como se evidencia diversidad de definiciones de gobernanza, se observa un abanico variado de términos asociados al concepto, entre los que se encuentran gobernanza urbana, buena gobernanza, gobernanza territorial y gobernanza turística; este último de gran importancia al momento de abordar y comprender cómo se relacionan los actores locales en los destinos turísticos.

d) Enfoque de la relación gobernanza - turismo

En todos los documentos en los cuales se enuncia, ya sea de manera explícita o implícita la relación del turismo y la gobernanza, en su sentido más amplio como así también, en sentido específico, haciendo mención a la gobernanza turística, adquiere una connotación positiva. En algunos casos se parte de considerar que el turismo es un ámbito propicio para identificar y analizar la gobernanza; mientras que en otros, se concibe a la gobernanza como la clave a tener en cuenta a la hora de generar destinos turísticos o realizar un desarrollo de la actividad turística de tipo sustentable.

e) Estrategia metodológica

De los veinte documentos identificados sólo nueve hacen referencia explícita a un basamento en trabajos de investigación, observándose en la mayoría de estos casos que la estrategia metodológica empleada responde al enfoque cualitativo. En este sentido se observa que, si bien la mayor parte aplica entrevistas semiestructuradas a los actores públicos, privados y del tercer sector; algunas investigaciones emplean otros métodos y técnicas de recolección de datos como *focus group*, observación participante y análisis de contenido.

f) Aporte principal enunciado

Cada uno de los documentos analizados presentan una serie de aportes vinculados no solamente a los estudios y temáticas a las cuales se abocan específicamente, sino que también reafirman la importancia de considerar a la gobernanza cuando se pretende lograr un desarrollo sustentable del turismo, conociendo los tipos de redes de relaciones que establecen los actores locales del sector público, el sector privado y la comunidad local.

4. Conclusiones

Dentro del campo de estudios de la problemática turística, el concepto de gobernanza ha introducido una nueva perspectiva para el abordaje de las cuestiones sociales y el diseño e implementación de políticas públicas en torno al turismo, dado que se asocia a una mayor implicación de los actores turísticos no gubernamentales en la definición de cuestiones del sector en particular y/o de cuestiones de interés general para la sociedad.

Del análisis preliminar de los documentos integrados por ponencias y conferencias en reuniones científicas, artículos y ensayos en revistas científicas y boletines especializados, es posible observar que existe una incipiente producción sobre la temática analizada, la cual procede principalmente de países europeos, aunque se observa la existencia de algunas producciones provenientes de Asia, América y Oceanía.

En el caso particular de Argentina, al indagar sobre la producción difundida en revistas científicas turísticas, libros y reuniones científicas nacionales y latinoamericanas de los últimos diez años, se observa que la gobernanza dentro del campo turístico, no ha sido un tema de estudio suficientemente desarrollado hasta el momento.

Además se constata que, si bien el análisis efectuado comprende la última década, la producción científica identificada se concentra en los últimos seis años, siendo las revistas científicas las que reúnen la mayor cantidad incluyendo el concepto de gobernanza turística. En cuanto al tipo de producción, se observa que son primordialmente estudios aplicados a distintas escalas territoriales, aunque menos de la mitad hace referencia explícita a trabajos de investigación, y advirtiéndose en la mayoría de estos casos que la estrategia metodológica adoptada es cualitativa.

Por otra parte, cabe consignar que en la totalidad de los documentos analizados la relación gobernanza-turismo adquiere una connotación positiva. En este sentido, en algunos casos se parte de considerar que el turismo es un ámbito propicio para identificar y analizar la gobernanza; mientras que en otros, se concibe a la gobernanza como la clave a tener en cuenta a la hora de generar destinos turísticos o iniciar un desarrollo de la actividad turística de manera sustentable. Asimismo, se evidencia una importante diversidad de definiciones de gobernanza, desde aquellas que se abocan a enunciar la necesidad de una interrelación entre los sectores público y privado bajo

normas de asociación y/o cooperación, hasta aquellas que ponen el énfasis en los procesos necesarios para la toma de decisiones.

Con el presente trabajo se pretende establecer un punto de partida, no sólo para el proyecto aludido, sino para futuras investigaciones en la materia, que requieran conocer los principales lineamientos a nivel internacional y nacional, identificar aportes teóricos y aplicados e incorporar metodologías utilizadas con el fin de profundizar el conocimiento de la gobernanza en el campo turístico.

Bibliografía

- Antón Clavé, S. y Duro, J. A.: (2010) "Innovación turística en España: retos de la política turística, gobernanza de los destinos y desarrollo de sistemas territoriales de innovación". *Estudios Turísticos*, N° 185, pp. 7-32.
- Barbini, Bernarda (2011) "Gobernanza Turística y Desarrollo Local: Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes", Proyecto de Investigación, Centro de Investigaciones Turísticas, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
- Beaumont, N. y Dredge, D.: (2010) "Local tourism governance: a comparison of three network approaches". *Journal of Sustainable Tourism* Vol. 18, No. 1, pp. 7-28.
- Bustos Cara, R.: (2008) "Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo". *Aportes y transferencias*. Año 12, Volumen 1, pp. 87-104.
- Bustos Cara, R.: (2007) "El turismo en la búsqueda de una nueva gobernanza territorial". Libro de resúmenes del Simposio Latinoamericano Turismo y desarrollo, crecimiento y pobreza, Mar del Plata 5 y 6 de julio, pp. 15-17.
- Connelly, G. *Tourism* (2007): "Testing Governance—A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980–2000". *Geographies* Vol. 9, No. 1, pp. 84–114.
- Dredge, D.: (2010) "Place change and tourism development conflict: evaluating public interest". *Tourism Management* 31, pp. 104-112.
- Dredge, D.: (2006) "Policy Networks and the local organisation of tourism". *Tourism Management* 27, pp. 269-280.
- Erkus – Öztürk, H. y Eraydın, A. (2010): "Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organisation building in the Antalya tourism region". *Tourism Management* , Vol. 31, pp. 113–124.
- INAP (2005) "La gobernanza hoy: 10 textos de referencia", A. Cerillo i Martínez (Coordinador) 1ª. Edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Estudios Goberna), Madrid.
- Jiménez, B. y William, G.: (2008) "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 41, Caracas.
- Kerimoğlu, E., Çiraci, H. (2008): "Sustainable tourism development and a governance model for Frig Valley" en *ITU A|Z* Vol: 5 N. 2, pp. 22-43. Turkey.
- Kooiman, J. (2004); "Gobernar en gobernanza"; en *Revista Instituciones y Desarrollo* Nro. 16, pp. 171-194. Krutwaysho, O., Bramwell, B. (2010): "Tourism

- Policy Implementation and Society”. *Annals of Tourism Research* Vol. 37, No. 3, pp. 670–691. Great Britain.
- Lanquar, R. y Rivera Mateos, M.: (2010) “El proyecto “Tres” y la “Declaración de Córdoba (España)”: una apuesta para la articulación de estrategias de turismo responsable y solidario desde Europa”. *Pasos, Revista de turismo y patrimonio cultural*. Volumen 8 N° 4, pp. 673-687.
 - Larsen, R., Calgaro, E., Thomalla, F. (2011): “Governing resilience building in Thailand’s tourism-dependent coastal communities: Conceptualising stakeholder agency in social–ecological systems”. *Global Environmental Change* vol. 21, pp. 481–491.
 - Madrid Flores, F.: (2009) “Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatu México”. *Primera Conferencia Internacional sobre Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional*. Donostia- San Sebastián, España, pp.1-11.
 - Mayntz, R.: (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 21, Caracas.
 - Mazón, A.M. y Fuentes Moraleda, A.: (2007) “Gobernanza para el desarrollo turístico sostenible en la Comunidad Andina: un nuevo reto en las relaciones Unión Europea-CAN”. *Revista EAN*. N° 59, pp. 99-120.
 - Natera Peral, A.: (2005) “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”. *Revista Mexicana de Sociología* 67, Nro. 4 (octubre-diciembre, 2005), pp. 755-791.
 - Real Academia Española (RAE), Decisión plenaria del 21 de diciembre de 2000.
 - Rhodes, R.A.W. (1996) “The New Governance: Governing without Government”, en *Political Studies*, XLIV.652-667, Vol. 44 Nro. 4, Oxford.
 - Stevenson, N. Airey, D. Y Miller, G.: (2008) “Tourism policy making: the police maker’s perspectives”. *Annals of Tourism Research*. Vol. 35, No. 3, pp. 732-750.
 - Su, D. Wall, G. Eagles, P.: (2007) “Emerging Governance Approaches for Tourism in the Protected Areas of China”. *Environ Manage* 39, pp. 749–759.
 - Velasco González, M.: (2008) “Gestión de destinos:¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?”. *XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio*. ESADE.
 - Wesley, A., Pforr, C. (2010) “The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Western Australia”. *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 18, No. 6, pp. 773–792.
 - Yüksel, F., Bramwell, B., Yüksel, A. (2005): “Centralized and Decentralized. Tourism Governance in Turkey”. *Annals of Tourism Research*, Vol. 32, No. 4, pp. 859–886. Great Britain.