

GESTIÓN DE DESTINOS: ¿GOBERNABILIDAD DEL TURISMO O GOBERNANZA DEL DESTINO?

María Velasco González

*CES Felipe II (Universidad Complutense)**

mvelasco@cesfelipesecondo.com

Abstract

El presente trabajo plantea la reflexión sobre el destino y la gestión de destinos desde categorías de la Ciencia Política. Se abordarán dos conjuntos de asuntos relacionados con dos conceptos que se han desarrollado intensamente desde los años ochenta.

En primer lugar, partiendo de algunas reflexiones que desde la Ciencia Política se hacen sobre el gobierno local y su problemática actual, trataremos de reflexionar sobre la idea de gobernabilidad del turismo. La gobernabilidad pone el énfasis en la idea de un sistema que se reconoce legítimo y eficaz por todos los actores que lo integran. Esto supone fijar la atención en los actores estratégicos, en cómo son los procesos de toma de decisiones y resolución de conflictos y en la percepción social de la eficacia del sistema.

En segundo lugar, la propia naturaleza del turismo lo convierte en un ámbito especialmente interesante para observar el concepto de gobernanza. La gobernanza, en su sentido más estricto, se concentra en las instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil) que actúan en ámbitos sociales determinados. La gobernanza permitiría ilustrarnos sobre posibles vías de desarrollo para fortalecer una gestión de destinos más eficaz e inclusiva.

1. INTRODUCCIÓN

Los investigadores que trabajamos en Ciencias Sociales nos movemos en un ámbito de reflexión en donde los conceptos son, casi siempre, difusos.

Aún no hemos encontrado una definición única de destino, aunque existe ya un acuerdo suficiente que permite relacionarlo con la idea de “sistema”. Esta imagen está presente en la definición que, desde un punto de vista geográfico, entiende el destino como un sistema territorial con una singularidad funcional y formal derivada de la propia actividad. En la que, desde punto de vista de la demanda, lo entiende como un lugar de consumo que goza de una imagen en el que se puede adquirir productos de contenido recreativo, en una concreta combinación de componentes (Vera Rebollo, López Palomeque et al.: 1999).

Tampoco existe un acuerdo claro sobre qué significa gestionar un destino, pero los trabajos coinciden en señalar un conjunto de acciones que, administrando recursos de diversa naturaleza, persiguen el

* La presente comunicación se integra en el proyecto de investigación *Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales*. Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG.

desarrollo turístico de un espacio o lugar de consumo determinado. En los últimos años además se considera necesario que el proceso incorpore dos principios: la implicación de todos los actores interesados y la sostenibilidad (AECIT: 2001; Antón Clavé y González Reverte: 2005; Valls: 2005). Cualquiera que sea la propuesta conceptual sobre la gestión de destinos resulta indiscutible que los actores públicos deberían estar jugando un papel importante en ella, aunque sobre esta cuestión la investigación es aún escasa.

No es sencillo poner en relación las categorías anteriores – destino y gestión de destinos – con las categorías de la Ciencia Política que observan ambas realidades. La idea de destino es flexible, mientras que las categorías político administrativas equivalentes no lo son en absoluto. Los actores públicos son decisores legítimos dentro de espacios territoriales determinados; espacios rígidos que, por lo general, no pueden obviarse por razón de oportunidad, de mercado o de cualquier otra consideración. Además, y hasta la fecha, los actores públicos se organizan funcionalmente en materias con límites competenciales estrictos, generalmente relacionados con ámbitos de desempeño tradicionales. Un destino supera, generalmente, el nivel territorial de un municipio y en su gestión se exige la acción coordinada sobre asuntos que se vinculan con ámbitos de actuación diferenciados.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, trataremos de observar cuáles son los retos actuales del nivel de gobierno más adecuado para reflexionar sobre el papel de los actores públicos en la gestión de destino: el nivel local. Dos temas serán objeto de reflexión en el presente trabajo, ambos relacionados con dos conceptos que hoy son objeto de gran debate en la Ciencia Política. En ningún caso se pretende la aplicación estricta de dos conceptos politológicos a una noción propia del conocimiento turístico. Nuestra intención es que nos inspiren para enriquecer el debate incorporando la óptica de los actores públicos.

En primer lugar, partiremos de algunas reflexiones sobre el gobierno local y su problemática actual para reflexionar sobre las dificultades que dicho nivel de gobierno enfrenta hoy en relación con la gestión de destinos. Para ello utilizaremos el concepto de gobernabilidad.

En segundo lugar, trataremos de indagar si la idea de gobernanza permite ilustrarnos sobre posibles vías de desarrollo para fortalecer una gestión de destinos más eficaz e inclusiva.

2. TENSIONES DEL GOBIERNO LOCAL: LA GOBERNABILIDAD DEL TURISMO.

2.1 Los límites presupuestarios

El gobierno local ha crecido en los últimos años intensamente. A pesar de ello el sistema político español no ha sido capaz de remover las dos principales limitaciones que sufre: limitaciones presupuestarias y limitaciones competenciales (Brugué y Gomà: 1998).

Estas dificultades son perfectamente aprehensibles en el ámbito del turismo.

Los problemas para el desarrollo turístico derivados de las limitaciones presupuestarias que soportaban los destinos aparecieron ya en el Informe del Banco Mundial de 1962 (VV.AA.: 1963). Desde entonces este es un problema presente en el debate político. La propuesta más recurrente es la consolidación de una categoría jurídico administrativa específica, el municipio turístico. Los municipios que fueran declarados municipios turísticos tendrían una financiación asociada extraordinaria que les permitiera hacer frente a las exigencias que ello supone.

Desde la Legislatura Constituyente el asunto ha sido objeto, incluso, de varias iniciativas parlamentarias, pero ninguna de ellas han salido a delante (Paniagua Soto y Velasco González: 2005).

Tampoco las diferentes fórmulas desarrolladas por las Comunidades Autónomas han resultado exitosas. Ninguna de las propuestas soluciona de manera exitosa la cuestión de la financiación, que resulta el problema central.

Y la baja financiación tiene una consecuencia directa en las dificultades para asumir un liderazgo fuerte en la gestión de destinos. Se trata de los problemas asociados a la falta de recursos humanos cualificados en materia de turismo dedicados en exclusiva a dicha tarea.

2.2. Las tensiones competenciales

Las limitaciones competenciales también son una dificultad grave en la gestión del destino (Fernández Tabales: 2003).

El reconocimiento de la importancia del poder local en la configuración de las democracias actuales es indiscutible (Consejo de Europa: 1985). Las motivaciones que fortalecen la autonomía local son variadas: motivaciones histórico-políticas; razones de mejora de la gestión técnico-administrativa; mayor eficacia por mayor cercanía a los problemas; fortalecimiento de una democracia de proximidad; aproximación a la ciudadanía y mayor control democrático (Ribó y Pastor: 1996).

La lógica del principio de subsidiariedad, también divulgada desde la Unión Europea y consagrada en el artículo 5 del Tratado de Maastrich, fortalece la posición de los gobiernos locales. La subsidiariedad supone que, en iguales circunstancias de equidad y eficiencia, las competencias deben ser ejercidas por el nivel inferior.

Pero en materia de turismo la tensión que sufrió el Gobierno Central en el proceso de reconocimiento y transferencia de personal y presupuestos a las Comunidades Autónomas durante la década de los ochenta, la sufren hoy las Comunidades Autónomas en relación con los municipios turísticos. Y la argumentación es similar: razones de eficiencia aconsejan trabajar con espacios territoriales superiores al nivel local. La flexibilidad del concepto de destino permite apoyar la tesis de la dificultad de potenciar a los niveles locales como órganos de decisión importantes.

2.3. La nueva gestión pública local

En los últimos años asistimos a diversos intentos de fortalecimiento de la gestión municipal. Todos tienen como objetivo mejorar la gestión pública, superando el modelo burocrático. La escala municipal supone una ventaja y ha permitido encontrar oportunidades para implantar nuevas experiencias de gestión pública.

Pero la valoración de la mejora gestión pública municipal es ambigua. Si observamos la realidad de la gestión local en general, el avance es notable. Pero si analizamos con más detenimiento, la evaluación es menos optimista.

En primer lugar porque sólo han podido impulsarla municipios con ingresos suficientes relacionados con situaciones locales excepcionales (localización en su territorio de alguna actividad o característica especial: gran crecimiento urbanístico o turístico, localización de actividades industriales intensivas o enclave de rentas altas).

Además porque, incluso en esos casos, sólo una parte de los municipios beneficiados han sido capaces de liderar un proceso de cambio profundo. Por lo general, se han abordado modificaciones superficiales que no han alterado el modelo de gestión burocrática.

Algunos autores consideran que el error está en la idea central del modelo de cambio que se impuso de manera hegemónica. La Nueva Gestión Pública, nombre de la corriente de pensamiento y acción, ha tratado de aplicar ideas que partían del concepto de gestión científica. La gestión científica, a pesar de haber realizado un importante esfuerzo para superar las críticas más frecuentes, sigue sin resolver algunos dilemas graves. La gestión científica parte, necesariamente, de que han de establecerse objetivos simples y delimitados, ignorando que existen problemas complejos o situaciones en las que ello no es posible. Los problemas intrincados son, como ya se ha demostrado, los habituales en el ámbito de lo público. Además, de la mano de esta corriente, se han idealizado las técnicas de gestión empresariales sin un análisis sistemático de los errores, dificultades y problemas que sufren las empresas (Bovaird y Löffler: 2003). Por último, los procesos de mejora de gestión suelen considerar

que la gestión pública puede separarse de los demás procesos políticos, en especial del proceso de gobierno. Pero “gobernar es una empresa única, es el manejo de sistemas de múltiples dimensiones” (Oliás de Lima Gete: 2005).

Esto se complica más por las diferencias abrumadoras entre los distintos destinos. Diferencias derivadas de los distintos entornos gráficos; del grado de desarrollo turístico; del volumen y tipo de oferta; de la importancia del turismo y de la dotación de más o menos medios económicos para la planificación y gestión (Ivars: 2003).

2.4. La gobernabilidad del turismo

El concepto de gobernabilidad, como el de gobernanza, son propuestas nuevas que irrumpen en las agendas de reflexión en los años ochenta del siglo XX. “El discurso político sobre la *governability* tiene su origen en la llamada «crisis de gobernabilidad» (*governability crisis*), a principios de los años setenta, y su referencia teórica fundamental es el informe de la Comisión Trilateral titulado *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (1975), que suele citarse como «informe sobre la gobernabilidad de las democracias»” (Prats i Català: 2001).

Los autores proponían observar si la estructura y los procesos que articulan el funcionamiento de la política en un sistema determinado eran capaces de generar espacios políticos en donde resultara posible alcanzar consensos y soluciones a los conflictos (con lo que se reforzaría la legitimidad del sistema) o, si por el contrario, las propias características socio políticas impiden o dificultan la toma de decisiones.

La gobernabilidad incide, en especial, en la capacidad del sistema político para generar confianza. Pone el énfasis en la imagen de un sistema que se reconoce legítimo y eficaz por todos los actores que lo integran. Esto supone fijar la atención en los actores estratégicos, en cómo son los procesos de toma de decisiones y resolución de conflictos y en la percepción social de la eficacia del sistema (Coppedege: 1996). La gobernabilidad se refiere a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la Administración pública para mejorar su relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones (Revesz, 2006).

¿Y para qué podría ser de utilidad aplicar estas reflexiones al ámbito de la gestión de destinos?. Mejorar la gobernabilidad del destino permitiría observar cuáles son los límites y los incentivos que perciben todos los actores y que estructuran su propio comportamiento: la eficiencia de los procesos de toma de decisiones colectivas; la eficacia de las previsiones normativas; los cauces para la resolución de conflictos... Es decir, el conjunto de reglas formales e informales, estructuras y procesos a través de los cuales se relacionan los actores estratégicos y resuelven sus conflictos (Mandell: 1999; Allí: 2003; Blanco y Gomá: 2003).

Si aceptamos que en la gestión de destinos los poderes públicos tienen, o deberían tener, un protagonismo creciente, resulta pertinente observar las diferentes estrategias que se han puesto en marcha desde los gobiernos locales para mejorar su capacidad de gobierno, en relación con los diferentes actores implicados en el sistema turístico local.

El objetivo sería distinguir si existen destinos turísticos en los que se ha mejorado la gestión del destino gracias al fortalecimiento de la legitimidad de los actores públicos. Y, para poder llegar a emitir un juicio sobre qué destinos están siendo más exitosos en la tarea de fortalecer la confianza de los actores es necesario establecer cuáles serán los elementos valorativos, lo que nos lleva a la cuestión de los indicadores y de la metodología. De ello hablaremos en el último epígrafe.

3. ¿NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO?: GOBERNANZA DEL DESTINO

3.1. La gobernanza como concepto

El concepto de *governance* comienza a ser utilizado a mediados de los ochenta. Así que el grueso del debate se produce en la década de los noventa. Inicialmente fue utilizado como sinónimo de “governing” y sus preocupaciones se centraban, por tanto, en la mejora de los procesos de gobierno. Pero, pronto fue objeto de interés de autores que reflexionaban desde múltiples puntos de partida.

Desde entonces, en el campo de la Ciencia Política, se han abierto muchas líneas de trabajo que tienen la gobernanza como objeto central de interés. Si observamos el conjunto de propuestas, podemos agruparlas en dos grandes enfoques (Vallés: 2000).

El primer enfoque aglutina diferentes propuestas que se construyen desde una posición normativa cuyo interés central es cómo debería de ser el Estado. A partir de esta pregunta, un grupo de autores considera que las características de las sociedades contemporáneas exigen de los gobiernos que renuncien a su función de dirección, tal y como la han ejercido hasta hoy. La nueva sociedad precisa de un gobierno que fortalezca su papel de orientador y coordinador. El sistema político tendría una función habilitadora, dando entrada a los agentes privados, aunque conservaría el poder de arbitrar. La idea es muy cercana a la imagen de Estado mínimo conservador y las críticas son similares (Velasco González: 2007). Para otro conjunto de autores la gobernanza es un concepto que trata de reflejar cómo debería ser la función de gobierno, proponiendo que frente las ideas de jerarquía y mercado tradicionales, existe hoy un tercer espacio que tiene reglas de funcionamiento autónomas. Por último, y dentro de este enfoque normativo, otros autores hablan de buen gobierno, concepto difícilmente discernible de algunas elaboraciones sobre gobernabilidad.

El segundo enfoque parte de una premisa distinta. No se trata de cambiar el modelo sino de adaptar sus estructuras y procesos a las nuevas condiciones, de manera que los productos del sistema político estén también más adaptados a los nuevos requerimientos sociales. La gobernanza sería “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz: 2000). O, un concepto aún más amplio, una nueva forma de coordinación social diferente a las dos tradicionales de jerarquía y mercados. “Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la “governance” pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales” (Prats i Català: 2001).

Según el enfoque descriptivo se trataría de reconocer que ya no hay una diferencia tan tajante entre lo público y lo privado; ni que es posible fijar objetivos e instrumentos con anterioridad y perseguir su cumplimiento, sino que han de renegociarse continuamente con agentes sociales de todo tipo y muy particularmente con el sector privado. Todo ello conlleva que ya no exista un solo centro de decisiones, sino un conjunto de redes de actores entre las que ha de (re)encontrar su espacio el sector público (Jessop: 1990).

CUADRO 1: PRINCIPALES PROPUESTAS SOBRE GOBERNANZA

Reflexión sobre...	ENFOQUE NORMATIVO	ENFOQUE INSTRUMENTAL
Modelo de Estado	Acercamiento a la idea de Estado mínimo	
Descripción como acción de gobierno	Gobierno como sistema sociocibernético (autogobierno, co-gobernanza y gobernanza jerárquica)	Teoría gobernanza política
Relación modelo de Estado – Democracia	Buen gobierno	Gobernanza corporativa

Relaciones entre actores		Análisis de redes
--------------------------	--	--------------------------

(Fuente: Velasco, 2007. Elaboración basada en Cerrillo, 2005)

La gobernanza, en su sentido más estricto, se concentra en las instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil) que actúan en ámbitos sociales determinados.

3.2. El turismo como ámbito para el desarrollo de gobernanza

El turismo es un ámbito muy favorable para observar la dinámica real del concepto de gobernanza. Son varias las razones que permiten expresar dicha idea.

La primera es que el turismo precisa para su impulso la colaboración del sector público y el sector privado. Para su desarrollo es imprescindible la utilización de recursos públicos cuya gestión es competencia de los distintos niveles de gobierno (recursos naturales, culturales, territoriales...).

En segundo lugar, también es necesaria la implicación en el destino de la sociedad de acogida para el buen desarrollo del mismo; lo que en términos de gobernanza sería la implicación de la sociedad civil.

El tercer argumento es que el turismo es eminentemente transversal. Para su normal desarrollo hace falta la concurrencia de subsectores empresariales diversos (alojamiento, restauración, transporte, intermediación...) con lógicas independientes y, en muchos casos, contradictorias.

En cuarto lugar, para los agentes turísticos es una forma de trabajo cotidiana utilizar, según la lógica de la intervención, elementos diferentes a la tradicional división funcional. En el caso del turismo sería el destino el aglutinador del espacio de acción. Aunque el concepto "destino" sea controvertido, engloba de hecho sectores, niveles de gobierno, intereses opuestos... y es la unidad más arraigada para el trabajo en la materia.

Por último, en determinados ámbitos las colaboraciones público-privadas han demostrado gran éxito. Es evidente que las plataformas de promoción en las que han participado agentes públicos y privados han demostrado un potencial enorme. El caso de la organización Turisme de Barcelona o el ejemplo de los Convention Bureau son de gran utilidad. Son además ejemplos que sirven para observar las dificultades reales de la implantación de nuevas fórmulas de trabajo.

3.3. La gobernanza del destino

La idea de gobernanza está relacionada con la idea de gobierno. Y la idea de gobierno está relacionada con los procesos de decisión colectiva que permiten gestionar los conflictos sociales.

La gobernanza no es potenciar la colaboración público-privada para mejorar el desarrollo del sector turístico en un espacio territorial concreto. 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 González: 2007).

La gobernanza puede aplicarse a un destino si observamos la existencia de espacios de relación no sometidos a los principios de jerarquía, ni de mercado capaces de abordar la toma de decisiones colectivas desde perspectivas nuevas (Goss: 2001; Denters y Rose: 2005). "Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada 'stakeholder' incorpora cualidades, habilidades y recursos importantes para el conjunto. En este proceso, son factores críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación." (Bovaird, Löffler et al.: 2004).

En este caso, frente a la gobernabilidad, la gobernanza se refiere a la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia (Revesz, 2006).

La flexibilidad conceptual de la idea de destino ha de depurarse por los investigadores. Todos los niveles territoriales pueden ser considerados simultáneamente destinos. Pero es necesario reflexionar sobre cuáles son las funciones que mejor pueden desarrollarse por cada nivel competencial. El destino España tendrá sentido como ámbito de gestión para cuestiones relacionadas con promoción y comercialización externa. El destino Cataluña, o cualquier otra Comunidad Autónoma, puede relacionarse con competencias que, por su naturaleza, superan el territorio local: infraestructuras, medio ambiente, planificación del desarrollo territorial, ordenación... Los niveles inferiores, correspondientes a gobiernos locales, no pueden suponer que siempre serán equiparables sus fronteras territoriales con el concepto de destino.

En relación con esta adjudicación de funciones, será posible determinar qué competencias han de ser desarrolladas por cada nivel y qué órganos de gestión son los más adecuados para dichas funciones.

4. PROPUESTA DE MARCO ANALÍTICO PARA OBSERVAR LA GOBERNABILIDAD DEL TURISMO O LA GOBERNANZA DEL DESTINO.

Tanto el concepto de gobernabilidad, como el concepto de gobernanza son espacios de reflexión abiertos. Para poder relacionar sus contenidos con la gestión de destinos turísticos es necesario proponer algún diseño analítico que permita realizar una observación empírica coherente.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo trabaja desde hace algunos años para el desarrollo de la gobernabilidad local. En este contexto el PNUD para América Latina aprobó la “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”. El programa contiene una guía metodológica que permite realizar un diagnóstico sobre las condiciones de gobernabilidad de un entorno local concreto (Proyecto Regional de Gobernabilidad Local para América Latina: 2003). El diagnóstico se centra en lo que denominan “condiciones de éxito” que concretan en:

- La posibilidad de construir, de manera consensuada una **visión** compartida sobre el futuro común.
- El análisis de los **actores interesados**, sus roles y capacidades, así como la observación de las relaciones existentes y su carácter.
- La construcción de **capacidades institucionales** que garanticen la eficacia de las políticas públicas necesarias en el proceso
- La existencia de cauces que permitan la **participación de los ciudadanos**.

Para observar el nivel de desarrollo de estas condiciones verifican el grado de cumplimiento de diferentes objetivos mediante el establecimiento de indicadores y criterios de evaluación de éstos.

Nuestra propuesta es adaptar las propuestas del trabajo citado, en lo que resulte pertinente, teniendo en cuenta que nuestro interés es, específicamente, la gobernabilidad del turismo en el nivel local.

Con esta idea, se propone observar cuatro dimensiones de la gobernabilidad del turismo:

1. Existencia de un plan estratégico de desarrollo local que contiene una **visión consensuada** sobre el turismo
2. Carácter de las **relaciones entre los actores** comprometidos en la gestión del turismo a nivel local
3. **Capacidades institucionales** efectivas que garanticen la eficacia de las políticas públicas y programas relacionadas con el turismo

4. **La participación de los ciudadanos** en el proceso

Cada una de ellas se relaciona con los indicadores y criterios específicos que se exponen a continuación (Proyecto Regional de Gobernabilidad Local para América Latina: 2003).

Visión conjunta sobre el futuro del turismo		
1. Existe un plan estratégico de desarrollo local que contiene una visión consensuada sobre el turismo	1.1. Existencia de un plan general o de un plan sectorial	1.1.1. Existe un Plan estratégico o sectorial
		1.1.2. El Plan involucra a actores de la sociedad civil, el sector público y privado
	1.2. Coordinación del plan con otros planes	1.2.1. Existe plena armonía y coherencia del plan y sus acciones con otras iniciativas de orden nacional, sectorial o regional.
		1.2.2. El plan ha sido formulado con base en los lineamientos de un plan nacional, regional o sectorial.
	1.3. Nivel de consenso alcanzado en la formulación del plan	1.3.1. La formulación del plan contempló mecanismos participativos que involucraron a diferentes actores de la sociedad civil y otras instituciones del sector público.
		1.3.2. Los objetivos establecidos en el plan son fruto del consenso logrado entre los actores participantes en la formulación.
		1.3.3. Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca del plan.
		1.3.4. El plan incluye temas que fueron objeto de la discusión política en las pasadas elecciones.
		1.3.5. El plan contiene dentro de sus capítulos las prioridades e intereses expresados por los ciudadanos (en encuestas de opinión, encuentros ciudadanos, etc.).
	1.4. Coherencia entre las políticas públicas y el plan estratégico	1.4.1. Las políticas públicas implementadas se enmarcan dentro de los objetivos establecidos por el plan.
		1.4.2. Las políticas públicas se interrelacionan y se complementan unas a otras.
		1.4.3. Las acciones de los organismos y diferentes actores de carácter privado o particular (sociedad civil) se han enmarcado en la visión establecida en el plan.
		1.4.4. Existe correspondencia entre los programas inscritos por los candidatos y las acciones del alcalde elegido. Existe consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados.
1.5. Coincidencia de los escenarios previstos y los reales	1.5.1. Porcentaje de ejecución de las acciones, políticas y programas establecidos en los planes.	
	1.5.2. Porcentaje de cumplimiento de logros y metas establecidos en los planes.	
	1.5.3. Los diferentes gobiernos que han tenido lugar han realizado acciones para alcanzar el norte establecido en el plan.	
	1.5.4. La eficacia de las políticas públicas es alta y sus efectos contribuyen al logro del norte establecido en el plan estratégico.	
1.6. Existen en este ente territorial experiencias de compromiso privado-	1.6.1. Existencia de un evento político, cultural o deportivo en torno al cual los actores públicos y privados han construido un modelo de desarrollo local a mediano o largo plazo.	

	público de largo plazo	1.6.2. Existencia de procesos de renovación urbana o recuperación de patrimonio histórico en torno a los cuales los actores públicos y privados han construido un modelo de ciudad a mediano o largo plazo.
		1.6.3. Existencia de planes de reactivación de determinados sectores económicos en torno a los cuales los actores públicos y privados han construido un modelo de ciudad a mediano o largo plazo.

Existen *relaciones constructivas entre los actores* comprometidos en la gestión del turismo a nivel local

2. Confianza en los actores estratégicos locales	2.1. Grado de confianza en las instituciones (encuestas de opinión)	2.1.1. Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las entidades del gobierno local.
		2.1.2. Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las organizaciones sindicales locales.
		2.1.3. Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable del sector privado local.
		2.1.4. Los actores (culturales, económicos) que poseen gran legitimidad entre la población están involucrados en la iniciativa o proyecto.
	2.2. Actitud ciudadana frente al futuro	2.2.1. Porcentaje de habitantes que creen que la ciudad esta bien.
		2.2.2. Porcentaje de habitantes que consideran que la ciudad va por buen camino.
		2.2.3. Actitud. Los ciudadanos respetan las normas y valoran y cuidan lo público.
3. Apoyo ciudadano de los procesos que se emprenden	3.1. Nivel de conocimiento ciudadano del proceso	3.1.1. Porcentaje de habitantes que ha oído hablar de la iniciativa.
	3.2. Expectativa ciudadana frente a los resultados del proceso	3.2.1. Porcentaje de habitantes que cree que la situación puede mejorar con la iniciativa.
	3.3. Apoyo ciudadano	3.3.1. Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la iniciativa.
3.3.2. Existe la posibilidad de generar cambios de comportamiento de los actores locales a través de la iniciativa.		
4. Participación constructiva de organizaciones sociales y el sector privado en los propósitos colectivos	4.1. Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público.	4.1.1. Existencia de experiencias locales de intervención de organizaciones sociales en la definición de políticas públicas.
		4.1.2. Alta densidad de organizaciones sociales y/o comunitarias (número de organizaciones por habitante en el territorio).
		4.1.3. Alta Densidad de organizaciones gremiales o de grupos de interés (número de organizaciones por habitante en el territorio).

		4.1.4. Porcentaje de la población vinculada a organizaciones sociales.
		4.1.5. Porcentaje de la población que participa en reuniones, discusiones y decisiones sobre los temas que le afectan.
	4.2. Correlación de apoyo ciudadano entre actores en tensión	4.2.1. Capacidad del gobierno local para lograr acuerdos con los actores que se oponen a sus políticas.

Análisis de las *capacidades institucionales* que garanticen la eficacia de las políticas públicas.

5. Transparencia en la gestión pública	5.1. Reglas de juego claras en los procesos de gestión	5.1.1. Las empresas son informadas constantemente y de manera clara sobre los cambios en las políticas que afectan su industria.
		5.1.2. Porcentaje de proyectos de infraestructura local en los que participa el sector privado
		5.1.3. El gobierno permite la participación del sector privado en ciertas funciones de su competencia, para complementarlas, prestar un mejor servicio y sin crearle barreras.
	5.2. Existencia de mecanismos de control social y publicidad de la gestión pública.	5.2.1. Existencia de sistemas de rendición de cuentas y control social.
		5.2.2. Eficacia de los sistemas de rendición de cuentas y control social.
		5.2.3. Existencia de indicadores de gestión y de percepción de la opinión pública sobre la gestión de las autoridades locales.
		5.2.4. Existencia de mecanismos de publicidad de la gestión pública.
	5.3. Corrupción: políticas, indicadores y percepción	5.3.1. Existencia de políticas para la lucha contra la corrupción.
		5.3.2. Efectividad de las políticas para la lucha contra la corrupción.
		5.3.3. La corrupción es una práctica duramente castigada por el gobierno local.
		5.3.4. Porcentaje de la población que considera que el gobierno local no efectúa prácticas corruptas.
		5.3.5. La ley es severa frente a hechos que atenten contra la moral administrativa.
	6. Equipo técnicamente capacitado	6.1. Grado de profesionalización del personal y criterios de selección.
6.1.2. La experiencia y los méritos son relevantes para la elección de los cargos públicos.		
6.2. Capacidad técnica instalada		6.2.1. La administración local cuenta con información adecuada y oportuna.
		6.2.2. La administración local cuenta con recursos tecnológicos actualizados y suficientes.

7. Calidad en la prestación de servicios	7.1. Mecanismos de atención al ciudadano	7.1.1. Existencia de mecanismos de atención al ciudadano.
		7.1.2. Eficacia de mecanismos de atención al ciudadano.
		7.1.3. Existencia de sistemas de gobierno electrónico o gobierno en línea.
		7.1.4. Eficacia de sistemas de gobierno electrónico o gobierno en línea.
		7.1.5. Agilidad en respuesta a quejas y reclamos de los ciudadanos.
		7.1.6. La exigencia de trámites y documentos para procesos administrativos no obstaculiza la eficiencia de los mismos.
	7.2. Calidad en la prestación de servicios.	7.2.1. El gobierno local cuenta con capacidades técnicas para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos.
		7.2.2. El gobierno local posee capacidades financieras para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos.

La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso.

8. Promoción de la Participación Ciudadana	8.1. Existencia de mecanismos y escenarios de participación.	8.1.1. Existencia de Mecanismos para la Iniciativa Ciudadana o Popular: posibilidad de realizar actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan alguna forma de colaboración
		8.1.2. Existencia de Mecanismos de Asamblea General Informativa o Audiencia Pública para debatir periódicamente y de forma directa los temas de la Ciudad.
		8.1.3. Existencia de escenarios de consulta y debate donde los afectados por las políticas dan su opinión y proponen alternativas.
		8.1.4. Existencia de escenarios donde se posibilitan los acuerdos entre el gobierno local y los ciudadanos.
	8.2. Realización de programas, proyectos, etc. con participación de la ciudadanía	8.2.1. La ciudadanía participa en el diseño e implementación de programas y actividades culturales, deportivas y recreativas.
		8.2.2. Existencia de procesos de cogestión. Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad.
		8.2.3 Cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades ciudadanas y a los usuarios.
	8.3. Programas de formación ciudadana	8.3.1. Porcentaje de la población que conoce los espacios y mecanismos de participación.
		8.3.2. Existencia de guías y folletos acerca

		de trámites, derechos y obligaciones de los ciudadanos.
		8.3.3 Existe un presupuesto anual significativo para fomentar la participación.
		8.3.4. Existen recursos humanos en el gobierno local para funciones de asesoramiento ciudadano y de formación.
		8.3.5. Hay formación ciudadana previa para procesos de concertación y participación.
		8.3.6. Existen campañas en los medios de comunicación para la promoción de la participación y la formación ciudadana.

La Gobernanza no es tan sencilla de medir, porque el propio concepto contiene referencias más complejas.

Como primer acercamiento a la gobernanza del turismo proponemos adoptar una propuesta elaborada por M. Hufty para investigar la gobernanza en el ámbito de la salud. El autor propone utilizar para el análisis cuatro *categorías analíticas* o dimensiones: *los actores, las normas sociales, los puntos nodales y los procesos* (Hufty: 2006).

Se trataría de recoger información sobre:

1. El análisis de la **conflictividad** en la toma de decisiones en materia de turismo
2. El **mapa actores estratégicos** del turismo en el destino
3. Los **espacios o nodos de conflictividad** entre actores estratégicos que afectan la toma de decisiones
4. Las **reglas que rigen la relación entre los actores**
5. las **dinámicas que determinan** la conflictividad y su solución en el tiempo.

En ambos casos lo que se pretende es introducir nuevas lógicas en la observación sistemática de la gestión de destinos. Lógicas que parten de las capacidades y liderazgo del actor público. Pero, ¿cómo abordar la gestión del destino sino desde la perspectiva de la resolución colectiva de los problemas que afectan al conjunto?, y ¿qué es el gobierno sino eso?.

Bibliografía citada

- AECIT (2001). Nuevas tendencias de ocio y turismo: su especial problemática en destinos singulares. VI Congreso AECIT, Ceuta, 27 y 28 de septiembre de 2001.
- Alli, J. C. (2003). "La gobernanza local." *Revista de Estudios de la Administración Local* 291.
- Antón Clavé, S. y F. González Reverte, Eds. (2005). *Planificación territorial del turismo*. Barcelona, Editorial UOC.
- Blanco, I. y R. Gomá (2003). "Gobiernos locales y redes participativas." *Revista del CLAD* 26.
- Bovaird, T. y E. Löffler, Eds. (2003). *Public Management and Governance*. London, Routledge.
- Bovaird, T., E. Löffler, et al. (2004). The evaluation of local governance in Europe: some lessons from different state traditions. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 Noviembre.
- Brugué, Q. y R. Gomà, Eds. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

- Consejo de Europa (1985). *Carta Europea de la Autonomía Local*.
- Coppedege, M. (1996). El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad*. PNUD-CORDES. Quito, CORDES-Pnud.
- Denters, B. y L. E. Rose, Eds. (2005). *Comparing local governance. Trends and developments*. Government Beyond the Centre. New York, Palgrave MacMillan.
- Fernández Tabales, A., Ed. (2003). *Manual de Gestión Local del Turismo*. Sevilla, Turismo de la Provincia de Sevilla.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work*,. London, Macmillan.
- Hufty, M. (2006). Marco conceptual y analítico de Gobernanza. Congreso Mundial de salud pública, Abrasco.
- Ivars, J. (2003). *Planificación turística de los espacios regionales en España*. Madrid, Síntesis.
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge, Polity Press.
- Mandell, M. P. (1999). "The impact of collaborative efforts: changing the face of public policy through networks." *Policy Studies Review* 16 (1)(4-17).
- Mayntz, R. (2000). "Nuevos Desafíos de la Teoría de Governace." *Instituciones y Desarrollo* 7: 35-51.
- Oliás de Lima Gete, B. (2005). "Servicios públicos y gobernanza." *Sistema* 184-185(Democracia y sector público): 125-140.
- Paniagua Soto, J. L. y M. Velasco González (2005). "El impacto de la acción parlamentaria en una política gubernamental: el caso de la política turística española." *Análisis de Políticas Públicas* 32.
- Prats i Català, J. (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico." *Revista Instituciones y Desarrollo* 10: 103-148.
- Proyecto Regional de Gobernabilidad Local para América Latina, P. (2003). Guía Metodológica de Gobernabilidad Local. Proyecto Regional "Feria de Conocimiento para fortalecer la Gobernabilidad Local en América Latina", <http://www.logos.undp.org>. (consultado en abril 2008).
- Ribó, R. y J. Pastor (1996). La estructura territorial del Estado. *Manual de Ciencia Política*. M. Caminal. Madrid, Tecnos.
- Vallés, J. M. (2000). *Ciencia Política*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Valls, J. F. (2005). *Gestión de destinos turísticos sostenibles*. Barcelona, Gestión 2000.
- Velasco González, M. (2007). El papel del conocimiento en los nuevos modelos de gobernanza turística regional y local. XII Congreso AECIT. Conocimiento, creatividad y tecnología para un turismo sostenible y competitivo, Villa Seca (Tarragona).
- Vera Rebollo, J. F., F. López Palomeque, et al. (1999). *Análisis territorial del turismo*. Barcelona, Ariel.
- VV.AA., Ed. (1963). *Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*. Madrid, Revista de Occidente.