GOBERNANZA TURÍSTICA = DESTINOS EXITOSOS

El caso de los Pueblos Mágicos de México

Francisco Madrid Flores

50 años Universidad Anáhuac

Universidad Anáhuac
Vince in bono malum

Facultad de Turismo

Universidad Anáhuac

Rector
P. Jesús Quirce Andrés, L.C.

Vicerrector Académico
Mtro. Jaime Durán Lomelí

Director de la Facultad de Turismo
Dr. Francisco Madrid Flores

Directora de Comunicación Institucional
Dra. Mariela Ezpeleta Maicas

Coordinadora de Publicaciones Académicas
Mtra. Alma E. Cázares Ruiz

GOBERNANZA TURÍSTICA = DESTINOS EXITOSOS

EL CASO DE LOS PUEBLOS MÁGICOS DE MÉXICO

Francisco Madrid Flores

50 años Universidad Anáhuac

UNIVERSIDAD ANÁHUAC
VINCE IN BONO MALUM

Con tormenta ni bonanza
nunca mas nin menos valgo
que do pesan sin balanza
y rigen sin governanza [...]

Anónimo, siglo xv

Madrid Flores, Francisco
Gobernanza turística= destinos exitosos: el caso de los pueblos mágicos de México / Francisco Madrid Flores. – México : Universidad Anáhuac México Norte, Facultad de Turismo, 2014.

348 pp.: il.; 23 x 17 cm.

Bibliografía: pp. 327-347

ISBN: 978-607-7652-45-8

Rústica

1. Turismo – Política gubernamental –México 2. Turismo – Administración – México.

LC: G155.M6 Dewey: 338.479172

Diseño de portada: VLA.Laboratorio Visual

Primera edición digital, 2014

ISBN: 978-607-7652-45-8

La presente edición de la obra

Gobernanza turística= destinos exitosos: el caso de los pueblos mágicos de México
le pertenece al editor mediante licencia exclusiva.

El editor autoriza el acceso a la totalidad de la obra para su consulta, reproducción, almacenamiento digital en cualquier dispositivo e impresión para uso personal y privado y sin fines de lucro.

Ninguna parte de la presente obra podrá ser alterada o modificada ni formar parte de nuevas obras, compilaciones o colecciones. Queda prohibida su difusión y comunicación pública en plataforma digital alguna distinta a la cual se encuentra almacenada, sin permiso previo del editor.

Derechos reservados:
© 2014, Investigaciones y Estudios Superiores SC
Universidad Anáhuac México Norte
Av. Universidad Anáhuac 46, Col. Lomas Anáhuac
Huixquilucan, Estado de México, C.P. 52786

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana.
Registro núm. 3407

Contenido

Dedicatoria 13
Agradecimientos 15
Resumen 17
Abstract 19
Abreviaturas y acrónimos 21

INTRODUCCIÓN 23

PRIMERA SECCIÓN

Capítulo 1
ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN 29
1.1. Antecedentes 29
1.2. Justificación 32
1.3. Breve presentación inicial del caso de estudio 36
1.4. Algunos apuntes metodológicos 39

SEGUNDA SECCIÓN

Capítulo 2
BASES PARA LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA (I) 45
2.1. Origen del concepto de la gobernanza 45
2.1.1. Etimología, polisemia y unificación terminológica y semántica 45
2.1.1.1. Griego antiguo 46
2.1.1.2. Latín antiguo y altomedieval 48
2.1.1.3. Francés medieval 49
2.1.1.4. Español medieval 50
2.1.1.5. Español moderno y contemporáneo 51

2.1.1.6. Español actual 52
2.1.1.7. Francés moderno, contemporáneo y actual 53
2.1.1.8. Inglés 55
2.1.1.9. Otros idiomas 57
2.1.1.10. Acontecimientos del renacimiento 58
2.1.2. La visión del concepto de la gobernanza en América 60
2.2. La evolución del concepto de la gobernanza y sus actuales acepciones 61
2.2.1. Gobernanza corporativa 63
2.2.2. Gobernanza como la nueva gestión pública 65
2.2.3. Gobernanza como buen gobierno 67
2.2.4. Gobernanza como interdependencia internacional 68
2.2.5. Gobernanza como sistema sociocibernético 69
2.2.6. Gobernanza como la nueva economía política 71
2.2.7. Gobernanza como redes 72
2.2.8. Otras aproximaciones al concepto de la gobernanza 72
2.3. Hacia una definición de la gobernanza 74
2.3.1. La esencia de la gobernanza 74
2.3.2. Una definición operativa de gobernanza 75
2.4. ¿Ha sido superado el modelo de Estado? 75
2.4.1. Las bases del Estado contemporáneo 76
2.4.2. El modelo de Estado clásico en nuestros días 77
2.4.3. Estados fallidos y Estados debilitados 79
2.4.4. ¿El fin del contrato social? 80
2.4.5. Estado, gobierno y Administración Pública 83

Capítulo 3
BASES PARA LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA (II) 85
3.1. El porqué de la gobernanza o la gobernanza como respuesta a los desafíos de una nueva gobernabilidad 85
3.1.1. Una visión de atrás hacia delante: los Objetivos del Milenio 86
3.1.2. La humanidad al inicio del siglo XXI 88
3.1.3. La crisis económica global de 2008 90
3.1.4. ¿Es la gobernanza un imperativo? 95
3.2. Categorías de la gobernanza 96
3.2.1. Gobernanza como estructura 96
3.2.1.1. Gobernanza como jerarquía 96
3.2.1.2. Gobernanza como mercados 97
3.2.1.3. Gobernanza como redes 97
3.2.1.4. Gobernanza como comunidades 102

3.2.2. Gobernanza como proceso 103
3.2.3. Gobernanza sectorial 103
3.3. Rasgos complementarios de la gobernanza 104
3.3.1. Innovación en la gobernanza 104
3.3.2. Asociacionismo 104
3.3.3. Indicadores de gobernanza 106
3.3.4. Otros 107

Capítulo 4
ELEMENTOS DE LA GOBERNANZA 109
4.1. Principios 109
4.1.1. Antecedentes 109
4.1.2. Una propuesta de principios de la gobernanza 110
4.2. Los actores de la gobernanza 111
4.2.1. Gobiernos. Administraciones Públicas 113
4.2.2. Empresas privadas 117
4.2.2.1. Un marco general 117
4.2.2.2. Responsabilidad social corporativa 120
4.2.3. La sociedad civil 121
4.2.3.1. Evolución histórica del concepto de sociedad civil 122
4.2.3.2. Hacia una concepción actual de la sociedad civil 124

TERCERA SECCIÓN

Capítulo 5
TURISMO Y GOBERNANZA 133
5.1. El turismo, campo fértil para la gobernanza 133
5.2. El papel del Estado en el desarrollo turístico 135
5.3. El funcionamiento del sistema turístico tradicional 140
5.4. La revaloración del espacio local como factor protagónico del turismo 141
5.5. El imperativo del desarrollo turístico sostenible 143
5.6. Las dimensiones del éxito en los destinos turísticos 150
5.6.1. La satisfacción de los visitantes 152
5.6.2. La satisfacción de los habitantes 153
5.6.2.1. Pobreza 153
5.6.2.2. Desarrollo humano 155
5.6.2.3. Marginación 156
5.6.2.4. Rezago social 157
5.6.3. Rentabilidad y satisfacción de los inversores 157

Capítulo 6
LA GOBERNANZA TURÍSTICA: UN MARCO DE REFERENCIA 159
6.1. Conceptualizando la gobernanza turística 160
6.2. Política y planificación turística 165
6.3. *Marketing* turístico 170
6.3.1. Promoción 170
6.3.2. Desarrollo de producto 171
6.3.3. Distribución (comercialización) 172
6.4. Redes *interorganizacionales* 173
6.5. Gobernanza multinivel 176
6.5.1. Descentralización de la gobernanza 176
6.5.2. Aproximaciones adicionales a la gobernanza multinivel 179
6.6. Asociacionismo y colaboracionismo 180
6.7. Gobernanza turística y sostenibilidad 185
6.8. Conceptos complemenarios 187

CUARTA SECCIÓN

Capítulo 7
DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE ESTUDIO PARA EL CASO DE ANÁLISIS 193
7.1. Definición del ámbito de estudio 194
7.1.1. La gobernanza en la política turística mexicana 194
7.1.2. Evaluación de iniciativas y selección del ámbito de estudio 195
7.2. El Programa Pueblos Mágicos de México 198
7.2.1. Antecedentes 198
7.2.1.1. Programa de Remodelación Integral de Pueblos del Estado de México 198
7.2.1.2. Programa de Desarrollo del Sector Turismo: 1995-2000 199
7.2.1.3. Programa Nacional de Turismo 2001-2006 201
7.2.2. Caracterización de los Pueblos Mágicos 203
7.2.2.1. Objetivos del Programa 203
7.2.2.2. Definición de Pueblo Mágico 204
7.2.2.3. Requisitos para obtener el reconocimiento como Pueblo Mágico 205
7.2.2.4. Beneficios del Programa Pueblos Mágicos 209
7.2.3. La situación actual de los Pueblos Mágicos 210
7.2.3.1. Los Pueblos Mágicos hoy 210
7.2.3.2. Valoración sobre la utilización política del Programa 213
7.2.4. Los Pueblos Mágicos en la literatura técnica y científica 215
7.2.5. La gobernanza y los Pueblos Mágicos 220

QUINTA SECCIÓN

Capítulo 8
ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN DOCUMENTAL DE LOS PUEBLOS MÁGICOS Y RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO 225
8.1. Las variables de análisis 225
8.2. Método para la selección de la muestra de los Pueblos Mágicos 226
8.3. El tratamiento de las variables de análisis 238
8.3.1. Satisfacción de los visitantes 238
8.3.2. Satisfacción de los habitantes 244
8.3.3. Rentabilidad y satisfacción de los inversores 250
8.3.4. Componente ambiental 252

Capítulo 9
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 257
A) CONCLUSIONES 257
A.1. Derivadas del trabajo de gabinete 257
A.1.1. Los desafíos emanados de gobiernos insuficientemente capaces 257
A.1.2. El turismo, opción para impulsar el desarrollo, susceptible de gestionarse bajo principios de gobernanza 257
A.1.3. La gobernanza en el turismo mexicano 258
A.1.4. Pueblos Mágicos, una iniciativa de gobernanza turística 258
A.2. Derivadas del trabajo de campo y del análisis de variables 259
A.3. Hallazgos adicionales 260
A.3.1. Los destinos como espacio privilegiado del desarrollo turístico 260
A.3.2. Debilidad de los destinos mexicanos 261
A.3.3. Algunos obstáculos a la puesta en práctica de iniciativas de gobernanza 261
A.3.4. La gobernanza como una alternativa a la gestión de las sociedades contemporáneas 262
A.3.5. La posibilidad de actores adicionales a los reconocidos en la gobernanza turística 264
A.3.6. Una propuesta de definición de gobernanza turística 265
A.3.7. El impulso a una iniciativa de gobernanza y los riesgos de su desgaste político 265
A.4. Limitaciones del trabajo 267
B) RECOMENDACIONES 267
B.1. Futuras investigaciones 267
B.2. El Programa Pueblos Mágicos: iniciativa de gobernanza turística potente, pero con riesgos en su operación 268

c) CONCLUSIONS 270
c.1. Derived from the secondary research 270
c.1.1. The challenges of governments with insufficient capacities 270
c.1.2. Tourism, an option to boost the development, feasable to be managed under the principles of governance 270
c.1.3. Governance in the Mexican tourism 271
c.1.4. Magic Towns a tourism governance initiative 271
c.2. Derived from the primary research 272
c.3. Aditional findings 273
c.3.1. Destinations as a privileged arena for tourism development 273
c.3.2. Weakness of Mexican destinations 273
c.3.3. Some obstacles to the implementation of governance initiatives 274
c.3.4. Governance as an alternative to the management of contemporary societies 274
c.3.5. The possibility of additional actors to recognized tourism governance 276
c.3.6. A proposed definition of tourism governance 276
c.3.7. The impetus to an initiative of governance and the risks of political attrition 277
c.4. Limitations of this work 278
d) RECOMMENDATIONS 279
d.1. Future research 279
d.2. Magic Towns Program: powerful tourism governance initiative but with risks in its operation 279

ANEXOS

ANEXO 1. Ficha metodológica del trabajo de campo 283
ANEXO 2. Entrevista a informantes clave 284
ANEXO 3. Encuesta a comunidades 285
ANEXO 4. Encuesta a visitantes 287
ANEXO 5. Cédulas de identificación de iniciativas catalogadas con rasgos de gobernanza 288
ANEXO 6. Relación de informantes clave no gubernamentales en once pueblos mágicos 322

Índice de tablas 325
Índice de figuras 326

Bibliografía consultada 327
Bibliografía citada 329

Dedicatoria

A mi amada compañera de travesía por la vida:
Rosa Amelia.

A las estrellas de mi muy particular firmamento:
Laura Angélica y
Mariana.

A mi madre, ejemplo de tenacidad ante la adversidad.

A la memoria de mi padre.

A Margarita, *prima inter pares,*
en reconocimiento a su desmedida generosidad.

Con fraternal afecto a mis hermanos:
José, Beatriz, Verónica y Enrique.

A la pléyade de mis sobrinos.

A Félix Tomillo Noguero,
Maestro *in extenso*.

A los amigos que me han acompañado
en distintas etapas de viaje.

Agradecimientos

Winston Churchill dijo aquello de que «Nunca tantos le debieron tanto a tan pocos» lo que en este caso aplica, en buena medida, a la inversa; así, con las salvedades de una licencia literaria, habría que decir que en la hechura de este trabajo, *Nunca alguien debió tanto a tantas personas*…

En primer término y de manera superlativa, expreso mi mayor agradecimiento al Doctor Félix Tomillo Noguero, cuya erudición es solo comparable a su desprendida generosidad. En todo momento el Doctor Tomillo actuó como un faro cuya luz iluminó mi camino, plagado de viejos vicios y profundas limitaciones, provocando, una y otra vez, convenientes reflexiones adicionales, asociadas incluso, y con frecuencia, a la escritura de cada palabra. En la forma y en el fondo, si este trabajo está concluido y puede ser objeto de una lectura más o menos coherente, en buena medida obedece a la atinada y paciente orientación de mi Maestro y amigo.

Agradezco el apoyo infinito y las atenciones recibidas por parte del Padre Jesús Quirce Andrés L. C., Rector de la Universidad Anáhuac México Norte, quien, al proporcionarme *posada* en esta magnífica institución, me recordó la veta académica que acompañó mis primeros pasos en el mundo profesional. Hoy en la Universidad Anáhuac estoy en casa.

El hecho de que aparezcan en la dedicatoria, no es razón suficiente para omitir el agradecimiento a mi esposa y mis hijas, quienes llevaron su paciencia a límites extremos, ante el frecuente hurto del tiempo destinado a la convivencia familiar, sacrificado en aras de concretar esta obra que hoy el lector tiene en sus manos.

Por supuesto que agradezco y reconozco también al Instituto Politécnico Nacional, a su Escuela de Turismo, mi *alma mater*, y a sus autoridades, quienes me proporcionaron enormes facilidades para poder elaborar y concluir este trabajo.

Para alcanzar la amplia cobertura del trabajo de campo fue fundamental el apoyo obtenido del Fondo Sectorial de Turismo establecido por la Secretaría de Turismo y el Conacyt. Reconozco a ambas instituciones y aplaudo la existencia de mecanismos públicos que destinen importantes apoyos económicos a la investigación aplicada en esta importante actividad turística.

Deseo realizar una mención especial a las tres personas que, actuando como Vicerrectores Académicos de la Universidad Anáhuac México Norte, han supervisado con inmensa e infi-

nita paciencia, mi trabajo, de manera directa, en los últimos cinco años y a quienes refrendo mi gratitud y alta estima: Cristian Nazer Astorga, Carlos Lepe Pineda y Jaime Durán Lomelí. De todos ellos, solo he recibido apoyo y atenciones inmerecidas.

Estoy en deuda permanente con quienes se han desempeñado como mis superiores a lo largo de mi carrera en el servicio público del turismo, acompañando y orientado mi crecimiento personal y profesional, haciendo contribuciones indelebles en mi estilo personal de trabajar y pensar: Primitivo Sánchez Calderón (†), Guillermo A. Grimm, Antonio Enríquez Savignac (†), Ismael Orozco Loreto, Pedro Joaquín Coldwell, Sigfrido Paz Paredes (†), Jesús Silva-Herzog, Silvia Hernández, Ildefonso Guajardo Villarreal, Héctor Flores Santana, Óscar Espinosa Villarreal, Francesco Frangialli, Leticia Navarro Ochoa y Rodolfo Elizondo Torres.

Agradezco, por supuesto, a aquellos maestros que en diferentes periodos de estudio tuvieron la capacidad de sorprenderme con sus enseñanzas; así como a mis alumnos, de quienes espero que al menos uno haya sido sorprendido positivamente con mi trabajo en el salón de clases.

Finalmente, agradezco también el invaluable y permanente apoyo del formidable equipo de trabajo que me acompaña en la Dirección de la Facultad de Turismo de la Universidad Anáhuac México Norte.

Resumen

El propósito del presente trabajo es el de demostrar la utilidad de la aplicación de los principios y prácticas de la gobernanza, como una posibilidad real para contribuir a la consecución del éxito en los destinos turísticos. Para ello, se explora el marco teórico vigente en cuanto a la gobernanza y el porqué de su vigencia y relevancia como una respuesta a los desafíos inherentes a los procesos de gobierno de sociedades crecientemente complejas. Se hace un especial énfasis en documentar el estado del arte en lo que se refiere a la gobernanza sectorial del turismo, exponiendo las razones que hacen del turismo y, en particular, de los destinos turísticos, un campo propicio para la implantación de las prácticas propias de la gobernanza. A través de un estudio empírico referido al Programa Pueblos Mágicos de México, se concluye que hay evidencias suficientes para inferir que sí pareciera existir una correlación positiva entre la gobernanza turística y el éxito en los destinos turísticos, entendiendo que dicha condición está en función de la satisfacción de los residentes, de los inversores y de los visitantes; aunque queda pendiente la demostración de que se contribuye, también, a la conservación del medio ambiente.

Palabras clave: gobernanza turística; Pueblos Mágicos; gestión de destinos turísticos; destinos turísticos exitosos; turismo y desarrollo.

Abstract

The objective of this work is to demonstrate the application of the principles and practices of governance, as a real possibility to contribute to the success in tourism destinations. To that end we explore the current theoretical framework of governance and its validity and relevance as a response to the inherent challenges of complex societies governments. There is a special emphasis to document the state of the art regarding governance in tourism, stating the reasons why tourism and, in particular, tourism destinations are the favorable scenarios for the implementation of governance practices. Throughout an empirical study of the *Pueblos Mágicos de México* Program, it's concluded that there is enough evidence to infer that there seems to be a positive correlation between tourism governance and the success of tourism destinations, understanding that this condition depends on the satisfaction of the residents, investors and visitors; though the demonstration of the contributions to environmental preservation are still pending.

Keywords: tourism governance; Pueblos Mágicos, tourism destination management, successful tourism destinations, tourism and development.

Abreviaturas y acrónimos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
CARICOM: Caribbean Community and Common Market.
CECATUR: Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección.
CENTRO DE CAPACITACIÓN TURÍSTICA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y TURISMO DEL ESTADO DE TABASCO.
CIES: Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección.
CNUDS: Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible.
CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
CONAPO: Consejo Nacional de Población.
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social.
CPTM: Consejo de Promoción Turística de México.
DEA: Diploma de Estudios Avanzados.
DMAI: Destination Marketing Association International.
DMO: Destination Management Office.
DRAE: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.
FITUR: Feria Internacional de Turismo
FONATUR: Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
IDH: Índice de Desarrollo Humano.
IMF: International Monetary Fund.
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
IUCN: International Union for Conservation of Nature.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.
OVC: Oficinas de Visitantes y Convenciones.
PIB: Producto Interno Bruto.
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PYMES: Pequeñas y medianas empresas.

RAE: Real Academia Española.
RSC: Responsabilidad Social Corporativa.
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación.
UNWTO: United Nations World Tourism Organization.
WCPA: World Comission on Protected Areas.
WTO: World Tourism Organization.

Introducción

La gobernanza está aquí y está para quedarse. A pesar de su, relativamente, reciente aparición como un modelo de gestión aplicable tanto al ámbito público como a la gestión privada, así como por conformar un campo propicio para la reflexión académica sobre los esquemas aplicados en la conducción de las sociedades, su presencia se multiplica y el concepto pareciera aparecer por todas partes, con frecuencia, distorsionándose su sentido y adjudicándole una infinidad de adjetivos y de interpretaciones. Los distintos autores que se han adentrado en el estudio de este término, identifican variaciones importantes y sútiles en torno a su conceptualización y a la definición de sus alcances y de sus límites. Los años recientes han sido un espacio propicio para estudiar de manera detallada la gobernanza, de forma tal que, incluso, se reconoce una tendencia en que el modelo de la nueva gestión pública evoluciona hacia lo que podría ser el de la nueva gobernanza pública. No puede dejar de mencionarse que el mundo que nos tocó vivir invoca con una gran facilidad a la gobernanza como una poderosa panacea, disponible para la expedita resolución de los múltiples y diversos problemas y retos emanados de la actividad cotidiana de gobernar.

Cuando empezamos a profundizar en el conocimiento de la gobernanza lo hacíamos pensando que esto tenía que ver, entre otras facetas, con la idea de que la política es demasiado importante como para dejarse en manos de los políticos. Hoy, no podemos sino confirmar esta visión. Las crisis económicas, sociales y políticas se suceden como parte de una indeseable normalidad de nuestros tiempos. Islandia, Estados Unidos, Egipto, Túnez, Siria, Grecia, España, Chipre, aparecen y desaparecen mediáticamente –al menos–, como epicentros convulsos manteniendo la atención y la tensión mundial, hasta que son borrados por un próximo protagonista de un planeta, permanentemente afectado.

No hay respuestas fáciles a estos desafiantes eventos cotidianos que dejarán una marca imborrable en la historia de la humanidad. Sin embargo, la luz que paulatinamente surge de una sociedad civil que empieza a despertar, parece un augurio prometedor y conlleva, necesariamente, la adopción de un papel más proactivo, en que la política no sea un espacio del que los ciudadanos han abdicado y que vuelve a ser motivo de su interés y participación.

Luego de un largo periodo de acercamiento al tema, estamos convencidos que la gobernanza no es el destino final, aunque, indubitablemente, pareciera ser capaz de generar las

condiciones para alcanzar los propósitos de bienestar a los que aspiran las sociedades. En todo caso, se puede recurrir a los principios de la gobernanza para una mejor definición de los futuros deseados para las sociedades; en este sentido, es oportuno citar lo que Bremer (2006: 197) nos recuerda sobre el viejo adagio de la navegación que muy bien aplica para el entorno de la gobernanza: «no habrá viento favorable para quien no tenga el rumbo definido». Como establecen Berggruen y Gardels (2012: 42) «La gobernanza versa sobre la forma en que se han de alinear los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico de una sociedad para darle a sus pueblos la buena vida que desean».

Por otra parte, la aplicación de la gobernanza en el desarrollo turístico es, también, una realidad. Cada vez son más frecuentes los estudios y análisis que, bajo una perspectiva científica, se realizan para conocer cómo, en su aplicación en el turismo, se establecen sus posibilidades y límites. Probablemente sea obvio y entendible el que luego de un largo periodo en el que hemos venido estudiando el tema, tengamos una especial *filia* por la gobernanza. Esto nos lleva a pensar, incluso, que así como es posible identificar la existencia de dos tendencias dominantes en la gestión turística, prácticamente fuera de todo cuestionamiento: competitividad y sustentabilidad, desde una perspectiva de su aplicación en la gestión de los destinos turísticos, bien podríamos estar ante la formación de una tercera, precisamente, la de la gobernanza.

El presente trabajo consta de cinco secciones, integradas por nueve capítulos. En la primera sección mostramos una visión general del momento que vivimos y de cómo la gobernanza se perfila como un modelo de conducción de las sociedades acorde con los retos actuales que, consideramos, puede ser extensivo a la actividad turística; de igual modo compartimos algunos de nuestros pensamientos sobre el tema que conducen a la justificación de este trabajo de investigación, presentando, también el esquema metodológico para estudiar el caso particular que escogimos para ilustrar la aplicación de la gobernanza en el turismo.

Los tres capítulos que integran la segunda sección, procuran dar cuenta del estado del arte en cuanto a la gobernanza, exponiendo sus bases conceptuales, las diferentes visiones e interpretaciones que sobre ella pueden ser reconocidas y exponiendo cómo es que la evolución de las sociedades contemporáneas requiere de nuevos esquemas de articulación de los esfuerzos colectivos vistos los extraordinarios retos que hoy se plantean. Asimismo, se presentan con detalle los principios y elementos constitutivos de la gobernanza.

En los dos capítulos de la tercera sección se expone una visión de la relación entre turismo y gobernanza, en la que se reconoce las cualidades de la gestión turística, particularmente en el nivel de los destinos, que propician que la gobernanza pueda ser considerada como una alternativa viable a la gestión de estos conglomerados. En particular, en el Capítulo 6 se expone con detalle la revisión de la literatura técnica y científica sobre la gobernanza turística. En ese mismo capítulo, se presenta una propuesta de conceptualización de lo que podría ser identificado como la gobernanza turística.

En la cuarta sección del trabajo se presenta el método de selección del objeto del estudio empírico: los Pueblos Mágicos de México. De igual forma, se caracteriza con cierto nivel de

detalle a esta iniciativa que a nuestro juicio reúne las condiciones para ser considerada como una aplicación de la gobernanza en turismo. Pensamos también, que su potencial para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de estas localidades es alto y que, desde el punto de vista de la demanda, es bien aceptada como una nueva propuesta de *producto turístico*.

Estos últimos dos aspectos y algunos más son tratados en la presentación de resultados que se realiza en el Capítulo 8, que corresponde a la quinta y última sección, fundamentados, por supuesto en el trabajo de campo y en la investigación documental que nos permitió incorporar en el análisis elementos que permiten una mejor valoración del efecto del turismo en la vida cotidiana de quienes habitan en una comunidad receptora. Finalmente, en esa misma quinta sección se muestran las Conclusiones y Recomendaciones emanadas de nuestro trabajo de investigación. Vale la pena subrayar que es nuestro interés encontrar elementos que ayuden a fundamentar la conveniencia de contar con políticas turísticas de avanzada, cuyo fin último se inscriba en el marco del desarrollo y no en las alegres cifras del crecimiento. En esta lógica, trataremos de demostrar que la gobernanza tiene el potencial suficiente para incorporarse como elemento deseable y acaso imprescindible, de la nueva generación en la conformación de las políticas turísticas, que den paso a destinos exitosos y sostenibles

Atrás de la aparente simplicidad de la gobernanza como la acción sinérgica de gobierno, empresa y sociedad civil, no debe dejar de reconocerse la existencia de una amplísima gama de complejas relaciones en las que las inequidades de poder e intereses son más parte de la normalidad que una excepción; las redes, en su obvia utilidad para una nueva gestión de los intereses colectivos, encierran entresijos y recovecos que no son fáciles de sortear; la sociedad es complaciente, la empresa indiferente –siempre y cuando sus intereses no se vean afectados– y los actores gubernamentales –de distintos niveles y ramas jurisdiccionales– con frecuencia hacen gala de una total incapacidad para llevar a cabo las tareas inherentes a su mandato.

De igual forma, hay que subrayar el pernicioso efecto de la inercia que permite la supervivencia de retorcidas estructuras y jerarquías, independientemente de su eficacia real. Al mismo tiempo, otros actores que gravitan en distintos espacios de la tríada ya mencionada, funcionan como poderosos grupos de interés que presionan las decisiones públicas hacia el terreno de sus particulares intereses de corto plazo. Dentro de estos últimos encontramos a los medios de comunicación y a los sindicatos, por mencionar tan solo, algunos emblemáticos ejemplos.

Queremos dejar constancia que no pensamos que la gobernanza sea una especie de *varita mágica* que todo lo puede y todo lo resuelve. El nivel de complejidad de la realidad social en todas partes del mundo es enorme y no puede ser omitido o minimizado, por tanto, las soluciones a los problemas demandan de fórmulas acordes a cada realidad. Algunas de ellas podrían encontrar utilidad en la puesta en práctica de principios y prácticas de gobernanza, pero, estamos conscientes de que en otros casos esto, simplemente, no es aplicable.

Así como acotan Berggruen y Gardels (2012: 45) «La globalización 2.0 significa por encima de todo la interdependencia de realidades plurales, no un modelo para todos», la gober-

nanza con todas sus potencialidades, no necesariamente, puede ser una solución para todos. No obstante, es nuestra consideración que el futuro de cualquier Estado necesita de la intervención de la sociedad civil en los procesos de gestión pública, con un compromiso renovado, así como de prácticas de gobierno que reconozcan el nivel de madurez de dicha sociedad civil.

Es conveniente y necesario mencionar que las bases de este trabajo, fueron la materia prima para la elaboración de nuestra tesis doctoral y que revisadas y adaptadas se presentan en esta obra en un formato que aspira a alcanzar un público mucho más amplio, sin perder el rigor de un trabajo producto de un proceso de investigación atendiendo los linemamientos del método científico.

PRIMERA SECCIÓN

Capítulo 1

Antecedentes y justificación

1.1. Antecedentes

Las innegables aportaciones del turismo a la economía y a la mejora de las condiciones de vida de las sociedades contemporáneas no son un secreto y a pesar de que el desarrollo turístico trae aparejado, también, un conjunto de efectos negativos, un creciente número de países y destinos turísticos de todo el orbe buscan –de manera bastante evidente y activa– incrementar la afluencia de visitantes a su espacio territorial y, de igual manera pero probablemente en forma no tan clara ni tan generalizada, procuran aumentar la estadía, el gasto y la satisfacción de los viajeros.

Esta condición de acecho de más o menos los mismos turistas, pone de relieve un incremento brutal en la competencia por un mercado global que pareciera crecerá a un ritmo más bien moderado[1], lo que supone la necesidad de fortalecer las herramientas de competitividad de los destinos, para poder salir avante en un escenario de alta competencia globalizada.

A este respecto es conveniente recordar lo señalado por Porter (1994), en el sentido de que los tres caminos a seguir para generar ventajas competitivas son: por el lado de los costos; por la diferenciación; y por la focalización, entendiendo como tal la capacidad de clarificar la definición de tareas estratégicas como, por ejemplo, la definición de nichos de mercado.

Al paso del tiempo, este interés en captar visitantes ha evolucionado hacia un elaborado entramado en el que los actores públicos y privados suman sus capacidades para desarrollar las acciones que conduzcan a despertar el interés de los potenciales viajeros. Dentro de estas tareas, los gobiernos en sus diferente niveles han diseñado y ejecutado políticas públicas para sentar las condiciones que posibiliten y potencien la actuación del sector privado, que desempeña un papel importante en la prestación de los servicios orientados a satisfacer las necesidades derivadas del cambio de residencia temporal de los viajeros.

[1] Aunque las llegadas de turistas internacionales en el mundo se mantienen en franca expansión, la velocidad de crecimiento se ha vuelto más moderada que en la segunda mitad del siglo pasado. En las previsiones 2020 de la OMT se estimaba que la tasa media anual de crecimiento de dicha variable sería de un 4.1 por ciento en el periodo 1995-2020 y en el reciente estudio «El turismo hacia 2030» se reconoce una disminución de este ritmo al pasar a un 3.3 por ciento.

No obstante, aunque es innegable el peso de las transacciones que realizan los turistas con agentes privados en el proceso de *consumo turístico,* no puede dejarse de lado la incorporación de otros *satisfactores* –bienes y servicios– de naturaleza pública en el mencionado proceso de consumo (Velasco González, 2007, 2008). La suma, o tal vez mejor dicho, la conjunción de esos *productos* está asociada a un componente territorial que conforma el espacio turístico de recepción que, en buena medida, es el verdadero escenario de la competencia: el destino turístico.

Y, justamente, este componente territorial las más de las veces[2], además de contar con una dotación de recursos turísticos y con las condiciones de infraestructura y de una estructura de prestación de servicios, es un conglomerado habitado por personas las que, en última instancia y bajo las premisas del desarrollo sostenible[3], debieran ser las principales beneficiarias del impulso a la diversificación de alternativas productivas.

No es ocioso apuntar que, en virtud de la preexistencia de habitantes en los destinos turísticos, se presentan diversas actividades sociales y económicas en los espacios territoriales que potencian o limitan el desarrollo turístico y que, por ende, posibilitan o dificultan la puesta en marcha de estrategias orientadas al fortalecimiento de la operación de los sistemas turísticos. En última instancia, la intención de atraer visitantes a un destino se inscribe dentro de una lógica en la que los esfuerzos realizados para tal propósito, responden a una búsqueda de la obtención de beneficios económicos y de otra índole para agentes individuales, para grupos sociales o para el conjunto de quienes habitan en estos espacios territoriales.

En este orden de ideas se inserta la intervención del Estado en materia turística y, en consecuencia, independientemente de la evolución que se ha producido en dicho proceso y que será abordada con mayor detalle en el apartado 5.2. (WTO, 1993, 1996, Hall, 2005, Cooper y Hall, 2008), pareciera razonable imaginar que existe una correlación positiva entre la adecuada labor del Estado y el éxito en la consecución de los objetivos planteados para el desarrollo del destino turístico.

Sin embargo, existen señales claras de que la institución del Estado enfrenta grandes desafíos que suponen incluso la conveniencia de una profunda reflexión sobre su devenir inmediato. Así lo sugiere la prevalencia de Estados fallidos y debilitados; la incertidumbre y zozobra que persiste luego de la recesión global originada en 2008; y la misma existencia de una agenda global –Objetivos del milenio–, en la que se acuerda la necesidad de redoblar las acciones en favor del Desarrollo, estableciendo metas al 2015 que difícilmente serán cumplidas a cabalidad, como lo hace patente el reconocimiento de que, a pesar de los esfuerzos para la erradicación del hambre en el mundo, este flagelo alcanza un máximo en 2009 (ONU, 2011). Es oportuno recordar que la pobreza no es un fenómeno privativo de los paí-

[2] Podría darse por sentado el que cualquier destino turístico necesariamente esté habitado; sin embargo, existen ejemplos de importantes ciudades turísticas planeadas desde cero en las que, prácticamente, no existían pobladores como fue el caso de Cancún, México.

[3] A lo largo del trabajo se utilizarán de manera indistinta los conceptos de sustentabilidad y sostenibilidad.

ses en desarrollo, como lo demuestra el caso de Estados Unidos, cuya economía es la mayor del planeta y en donde, en 2010, había más de cuarenta y seis millones de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza (U.S. Census Bureau, 2011).

De igual manera, el debilitamiento económico que se ha visto recientemente en Europa, en el que un irresponsable manejo en la gestión de la deuda soberana de los países ha puesto en jaque no sólo a la moneda común, sino, de alguna manera, a la propia conformación de la Unión Europea y en donde las otroras decisiones soberanas de un país han quedado al margen ante la gravedad de la crisis, como en el caso griego agudizado de manera extrema, en la parte final del año 2011 y aún sin visos claros de solución en 2013.

Como una de las respuestas a esta insuficiente capacidad de los Estados para proporcionar las condiciones adecuadas ante los diversos colectivos que integran sociedades cada vez más demandantes, es que surge, en años recientes, la gobernanza como un modelo de inclusión del conjunto de los actores sociales en las responsabilidades de la conducción gubernamental.

La gobernanza parece un concepto tan prometedor como herramienta para la solución de múltiples problemas sociales que podría afirmarse que empieza a ser un lugar común en el discurso político y, en consecuencia, es posible identificar una amplia proliferación de sus interpretaciones y aplicaciones, llegándose a hablar incluso de conceptos tal vez extremos, como podría ser el de la *meta-gobernanza* o la gobernanza de la gobernanza (Peters, 2010); a mayor abundamiento del uso intensivo de este concepto, podemos señalar que una búsqueda en Google, introduciendo la palabra inglesa *governance*, arrojó más de 122 millones de resultados[4].

Es sabido que dentro del proceso de funcionamiento cotidiano de la Unión Europea, el empleo de la noción de gobernanza es parte de la normalidad, según se puede apreciar al encontrarse la gobernanza económica como una temática esencial de dicha comunidad política[5].

Además de su utilización a través de diferentes interpretaciones en el entorno de la conducción de lo público y lo corporativo, es posible reconocer que la gobernanza ha venido a constituir un espacio para una reflexión en torno a las realidades de la gestión pública (Osborne, 2010).

No obstante todo lo anterior, en el caso del contexto turístico actual de México, el reconocimiento de la existencia de la gobernanza como una alternativa para una mejor gestión pública, tanto en general como en materia turística, es prácticamente nulo aunque, paradójicamente, el uso de muchos de sus principios se presenta como parte de la normalidad. Así, de acuerdo con nuestra experiencia, se ha producido una suerte de impulso intuitivo hacia las prácticas de gobernanza dentro del marco de la gestión pública del turismo y, en los últimos años, es factible identificar un número significativo de iniciativas y programas que com-

[4] La búsqueda se realizó el seis de noviembre de 2011. Al realizar la búsqueda en francés, *gouvernance,* se obtuvieron más de catorce millones de coincidencias y en español cerca de seis millones.

[5] En el sitio web de la Unión Europea existe una sección intitulada así 'EU economic governance'. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm [15.01.12].

parten rasgos que pueden ser considerados como principios de la gobernanza y que han sido impulsados, principalmente, desde el organismo oficial con competencias de carácter federal[6] en la materia turística –la Secretaría de Turismo–.

En la presente obra, nos proponemos demostrar que, al haber una relación positiva entre las prácticas de la gobernanza y el desarrollo, expresado esto a través de distintas condiciones propias de la sustentabilidad y, tal vez, de manera sobresaliente, en lo relacionado con la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los destinos turísticos, parecería conveniente trascender hacia una gobernanza turística deliberada. El desarrollo de las sociedades, pensamos, no se consolidará de manera espontánea, ni como producto de una graciosa concesión de poderosas empresas multinacionales, ni como resultado de las fallidas actuaciones de gobierno de diferentes confines que siguen siendo rebasados, cotidianamente, por las exigencias de justicia social de sus ciudadanos. La gobernanza es, en este horizonte plagado de nubarrones, un hálito de esperanza y una posible alternativa para subsanar las deficiencias de modelos económicos depredadores de los recursos naturales e incapaces de aprovechar las potencialidades de millones de personas que hoy están condenadas a subsistir en la miseria.

Cuando señalamos que acaso la dimensión sobresaliente de la sustentabilidad sea la del bienestar de las personas, lo hacemos recordando el Principio 1 de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, mejor conocida como la Cumbre de la Tierra: «Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza»[7]. Asimismo y en este orden de ideas, es también nuestro propósito el investigar si la gestión dentro de lineamientos de gobernanza de los destinos turísticos es, además de un imperativo, una fuente de ventaja competitiva para ellos y, de manera más particular, cómo en esta gestión se vienen, si es el caso, adoptando los principios de la gobernanza, lo que a final de cuentas se traduce en la construcción de destinos exitosos.

1.2. Justificación

No existe una razón única para abordar el tema objeto del presente trabajo, sino que, más bien, se nos han presentado diversos elementos que han contribuido a reconocer la necesidad de abordar la materia que hemos seleccionado a través de una investigación rigurosa.

[6] La Ley General de Turismo señala que le corresponde a la Secretaría de Turismo (artículo 4) ser el instrumento del Poder Ejecutivo Federal para «Formular y conducir la política turística nacional», lo que no impide que existan competencias adicionales, relacionadas con la operación del sistema turístico que son potestad de otras dependencias y niveles de gobierno.

[7] El texto completo de la Declaración se puede consultar en http://www.un.org/esa/dsd/ agenda21_spanish / res_riodecl.shtml

En primer término, nos llaman poderosamente la atención y, por ello, son de nuestro interés los dramáticos cambios sociales y culturales, emblema de nuestro tiempo, que requieren de una respuesta profunda e innovadora ante la pérdida de confianza en los estamentos políticos actuales, severamente cuestionados, así como la recurrencia de las crisis, lo que se ha convertido en parte de la normalidad y no en aquello que sucedería de manera excepcional.

Por otra parte, y en una perspectiva fundamentalmente académica, habría que decir que, cuando iniciamos nuestra aproximación al estudio de la gobernanza como parte de los trabajos para alcanzar nuestro DEA en Turismo en el año 2008, si bien encontramos fuentes que realizaban diversas contribuciones al conocimiento de la aplicación de este concepto en el turismo, en realidad parecía un terreno en el que la literatura publicada era relativamente reducida; con el paso del tiempo, aunque hemos podido ver una importante expansión en los trabajos de corte académico en la materia, seguimos pensando que existen áreas de oportunidad para alcanzar una mejor comprensión de las prácticas de gobernanza en turismo y, en particular, para comprender y valorar los efectos de su aplicación en el nivel local. En el Capítulo 6 de la segunda sección, presentamos una recapitulación de estos trabajos, examinando sus alcances y aportaciones que, sin duda, son por demás apreciables, pero -en nuestro entendimiento- insistimos en más que ser conclusivos, invitan a la profundización conceptual, analítica y crítica que venga a complementar la base teórica de una gobernanza turística.

Consideramos, también, que la mejora de las condiciones de vida de una comunidad con una perspectiva duradera es parte esencial del afán de alcanzar el desarrollo turístico sostenible; en esta lógica, la construcción conceptual que ayude a un mejor conocimiento que permita apoyar dicha premisa, contribuyendo a hacerla realidad, nos parece un elemento valioso que justifica el emprendimiento de nuestro trabajo de investigación. Nos parece inspirador que, en fechas relativamente recientes, uno de los más connotados académicos del turismo mundial concluya que es necesario comprender y estudiar la gobernanza en turismo, destacando que se requiere llevar a cabo la investigación empírica en paralelo con la teórica (Hall, 2011a).

Por otro lado, entendemos que existe una razón ética que nos impulsa a examinar la realidad de nuestro país, particularmente desde una perspectiva en la que como producto de este ejercicio analítico aspiramos a ser capaces de realizar alguna contribución (incluso, por pequeña que esta pudiera ser), que pudiera sentar ciertas orientaciones para generar alternativas de desarrollo a una nación que enfrenta una brutal paradoja, pues siendo un país de una gran riqueza, está en unas condiciones de extrema pobreza.

De acuerdo con las estimaciones del Coneval (2011), para el año 2010, el 46.2 por ciento de los mexicanos se encuentra en situación de pobreza, es decir, cincuenta y dos millones, habiéndose registrado un incremento en la proporción de la población en estas condiciones, pues, en 2008, la cifra era del 44.5 por ciento; asimismo, es de resaltar que, de acuerdo con el dato más reciente –2010–, el 10.4 por ciento de la población –11.7 millo-

nes de mexicanos– vive (es un decir) en condiciones de pobreza extrema. Sin duda, es un reto enorme reconocer que uno de cada cuatro mexicanos (24.9 por ciento, esto es, veintiocho millones de personas) que habitan en el país, subsiste en condiciones de carencia por lo que se refiere al acceso a la alimentación, la que se define como: «[...] el acceso en todo momento a comida para llevar a cabo una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos» (Coneval, 2011).

A pesar de que el PIB del país es uno de los veinte –el catorce en 2010– más grande del mundo[8], de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano[9] que reporta el PNUD (2011)[10], México se ubica en este indicador en el lugar cincuenta y siete entre todos los países del orbe. Si se toma en cuenta este mismo Índice, pero ajustado por desigualdad[11], el desempeño de México parece aún peor (0.589 contra el de Noruega que ocupa el lugar uno y registra un valor de 0.890) situándose incluso abajo del país ochenta y nueve en la lista (Jamaica, que tiene un coeficiente ajustado por desigualdad de 0.610).

Finalmente, como parte de los hechos que nos han animado a abordar esta tarea de investigación, debemos mencionar la falta sistemática de una cultura de evaluación de las políticas públicas que se diseñan y ejecutan en el ámbito de la gestión pública del Gobierno Federal en nuestro país –particularmente a la que le corresponden atribuciones en materia turística–, conclusión a la que llegamos luego de haber tenido el privilegio de servir en la Secretaría de Turismo durante veintitrés años, en particular en lo que se refiere a nuestro paso como responsable de cuatro subsecretarías de la dependencia, en el periodo 2000-2008[12].

En esta experiencia profesional y personal encontramos que no obstante que al paso del tiempo se ha venido haciendo énfasis en que la gestión pública mexicana debe discurrir en un ámbito de transparencia y rendición de cuentas[13] y que se han sentado importantes bases

[8] Información para 2010 de acuerdo con datos de la base de datos del Banco Mundial. Accesado el 11 de agosto de 2012.

[9] En el apartado 5.6.2.2. se detallará la conformación de este instrumento, por ahora mencionaremos que está establecido en una escala de 0 a 1 y mientras el resultado se aproxime más a esta última cifra, es señal de un estadio de desarrollo humano más avanzado.

[10] Disponible en http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/descargar/es/

[11] El Índice de Desarrollo Humano ajustados por desigualdad «toma en consideración no sólo los logros medios de un país en el ámbito de la salud, la educación y los ingresos, sino cómo se distribuyen estos avances entre los ciudadanos "descontando" a la media de cada dimensión un valor que depende del nivel de desigualdad del país». PNUD en http://hdr.undp.org/en/ media/ FAQs_2011_IHDI_ES.pdf

12 Recordando que en México no existen Ministerios, es oportuno señalar que, conforme al mandato constitucional, el Poder Ejecutivo recae en una sola persona (artículo 80), quien se auxilia en el despacho por secretarios de Estado. La Secretaría de Turismo fue creada en 1974 y tuvimos el privilegio de servir en ella durante el plazo señalado. Las subsecretarías ocupadas fueron la de Promoción Turística, la de Política Promocional, la de Planeación Turística y la de Operación Turística.

[13] En 2002, se promulgó por vez primera una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, de acuerdo con lo que establece en su primer artículo, «Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal».

para ello, como por ejemplo la apreciable tendencia en la profesionalización del servicio público[14]; la existencia de bases legales y normativas para la evaluación de las iniciativas públicas y que, incluso, se han multiplicado los entes con potestades para fiscalizar y supervisar las actuaciones públicas; en la realización de evaluaciones y valoraciones –al menos en lo que corresponde a lo que podría reconocerse como una parte fundamental de la política turística– parece anteponerse un énfasis en los procesos más que en los resultados[15].

Cuando se revisan algunos de los informes de labores de la dependencia[16], se puede identificar una clara costumbre de enumeración y descripción de las acciones realizadas, más que de profundizar en una verdadera evaluación de los resultados producto de las actuaciones públicas, incluyendo, por supuesto, la asignación de presupuesto federales y el uso de otros instrumentos de que se dispone para la ejecución de la política turística. En este orden de ideas, nuestro trabajo pretende sentar algunas bases orientadas a contribuir en la evaluación de la implantación de una importante iniciativa institucional que recientemente (2011) ha cumplido diez años de existencia: el Programa Pueblos Mágicos.

Es necesario señalar que una importante excepción a las evaluaciones meramente enumerativas ha sido la identificación y ejecución de un proyecto denominado *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos,* que fue definido por tres áreas de la estructura de la Secretaría de Turismo (El Centro de Estudios Superiores en Turismo, la Dirección General de Programas Regionales y la Coordinación de la Unidad Técnica de Evaluación) y que se incluyó en la segunda convocatoria del Fondo Sectorial de Turismo. Los Fondos Sectoriales son un instrumento establecido en el artículo veinticinco de la Ley de Ciencia y Tecnología[17] para destinar recursos presupuestales a la investigación científica para sectores específicos y están constituidos por las aportaciones del Conacyt y de otras dependencias, en el caso que nos ocupa, preponderantemente de la Secretaría de Turismo.

El proyecto en cuestión busca «Construir y probar un sistema de indicadores de desempeño de destinos turísticos que en el marco de los convenios de reasignación de recursos per-

[14] En 2003, se promulgó también por vez primera una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

[15] A este respecto, parece interesante mencionar que en su cuenta de Twitter -@GGuevaraM- la Secretaria de Turismo de México al compartir su visión de lo sobresaliente del 2011, el 31 de diciembre de dicho año, escribia noventa y dos mensajes –*tweets*–, de ellos cincuenta y uno, efectivamente, se refirieron a los logros derivados de la ejecución de la política turística, de los cuales encontramos que en su gran mayoría –el 88.2%– se relacionan a procesos –algunos de ellos importantes– y la diferencia a resultados –aunque uno de estos seis sea falso– y ninguno a un beneficio concreto para la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los destinos turísticos.

16 De acuerdo con el marco legal vigente, las dependencias deben entregar un Informe anual de labores al poder legislativo el 1 de septiembre de cada año. Los Informes pueden ser consultados en la página de Internet www.sectur.gob.mx.

[17] Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2002. Última reforma 28 de enero de 2011.

mitan evaluar la eficacia de la canalización de recursos públicos, al tiempo de orientar la definición de las asignaciones presupuestales en ejercicios subsecuentes» (Madrid Flores, 2011).

Es relevante comentar que luego de un proceso en el que públicamente se concursó su realización, dicha iniciativa le fue asignada para su implementación a la entonces Escuela de Turismo, hoy Facultad, de la Universidad Anáhuac México Norte[18] y nos ha correspondido encabezarla, habiéndonos permitido que, en la fase de campo, obtuviéramos información que se utiliza en esta obra.

1.3. Breve presentación inicial del caso de estudio

Abordar los efectos positivos del turismo en las comunidades puede ser un campo tanto trillado, como demasiado amplio, por lo que se hace necesario clarificar los alcances de este trabajo a partir de un ejercicio de problematización que se inicia con una pregunta general: ¿Es la aplicación de los principios de la gobernanza en la gestión de los destinos, una alternativa para maximizar y optimizar los resultados positivos del turismo, en el marco de los propósitos y criterios del desarrollo sustentable?

Una vez planteada dicha pregunta general, de ella se desprenden muchas otras que nos permiten orientar el diseño y alcance del trabajo a realizar:

» ¿Es, el de la gobernanza, un concepto con fuerte arraigo en las estructuras cercanas a la toma de decisiones relacionadas con la gestión de los destinos turísticos? Si no lo es, ¿existen de todos modos prácticas propias de la gobernanza cuya aplicación se haya generalizado, aunque no se haya difundido que estas corresponden a un marco de gobernanza?
» ¿Existe plena conciencia en los actores[19] de la gobernanza de que el turismo es una actividad prioritaria en su vida cotidiana? ¿Se reconocen plenamente los beneficios que produce? ¿Es aceptado el turismo como una vía para impulsar el desarrollo local? ¿Se tiene concocimiento de los riesgos potenciales asociados al crecimiento turístico?
» ¿Es la promoción de la conformación de redes *interorganizacionales* una posibilidad factible, en términos de la dinámica del funcionamiento del destino turístico? ¿Genera ventajas para los actores su integración a este tipo de estructuras? ¿Cuáles son sus limitantes?

[18] La Universidad Anáhuac México Norte fue fundada en 1964 por la Legión de Cristo y está reconocida por la Secretaría de Educación Pública como una de las pocas Instituciones Particulares de Educación Superior (menos del cuatro por ciento del total) con el máximo nivel en la Evaluación de la Calidad 2012: nivel 5.2 o "liderazgo internacional".

[19] A lo largo de este trabajo y como se presenta en el capítulo cuarto, nos referiremos a los actores de la gobernanza como la tríada compuesta por los gobiernos, las empresas y la sociedad civil. Reconocemos, que este tratamiento guarda estrechos lazos con el concepto de *stakeholders* presentado por R. Edward Freeman Strategic en Management: A Stakeholder Approach (Boston: Pitman, 1984) y que se ha traducido de diferentes maneras, como por ejemplo: *grupos de interés clave o de las partes interesadas.*

» ¿Cuál es el impacto real, desde la perspectiva y realidad ciudadana y, particularmente, desde la de las comunidades de acogida de los visitantes, en cuanto a la ejecución de políticas públicas relacionadas con el desarrollo turístico?
» ¿Se justifica la inversión pública en el impulso a acciones de gobernanza para la mejora de la gestión de los destinos turísticos? ¿Cuáles son los costos de oportunidad en caso de no hacer dichas inversiones?
» ¿Es factible alcanzar el desarrollo sostenible de los destinos turísticos a través de prácticas de gobernanza? ¿Existe conciencia en las comunidades sobre la importancia del desarrollo sostenible? ¿Le interesa a las comunidades dicho desarrollo sostenible?
» ¿Quién inicia, usualmente, un proceso de definición e implementación de prácticas que pudieran considerarse como propias de la gobernanza? ¿Existen resultados distintos si el proceso es comenzado desde la Administración central, o si proviene de un orden gubernamental más próximo al destino, o si surge como una iniciativa empresarial o de la sociedad civil? ¿Puede hacer la diferencia en un proceso de esta naturaleza la constitución de un liderazgo sólido y de arraigo local? ¿Se llevan a cabo, de manera sistemática, acciones para informar a los habitantes de las comunidades sobre los programas y resultados de iniciativas vinculadas al desarrollo turístico?

Un importante punto de partida para la selección de la temática del caso de estudio fue la elaboración del trabajo para la obtención de nuestro DEA, que se intituló *La gobernanza en turismo: alternativa para una mejor gestión de los destinos turísticos*; que posteriormente derivó en una absoluta claridad a fin de llevar a cabo un acercamiento a la gestión de destinos turísticos y, en particular, a cómo es que la gobernanza puede incorporarse en ella en calidad de elemento importante a considerar, como consecuencia de los cambios en los modelos de política turística, que necesariamente reconocen un mayor protagonismo de los entes locales.

No obstante, es necesario apuntar que nos enfrentamos a algunas dificultades para precisar el tema objeto de la investigación, así como sus alcances, particularmente en lo que se refiere a dos aspectos: por un lado, era muy *natural* pensar que la gobernanza mejora las capacidades de gestión de los destinos –lo que, viendo al caso, *a priori* definimos como cierto–, sin embargo, nos era de mucho mayor interés identificar el resultado final de la mejoría en la conducción del destino, es decir, el *outcome* ('resultado') más que el *output* ('acto o porceso de producción'); y, por otra parte, aunque en el trabajo del DEA hablamos de una mejor gestión, hoy consideramos que hablar del adjetivo *mejor* aplicado a la gestión puede tener cierto grado de subjetividad.

En relación con el primer aspecto de los antes señalados, conviene mencionar que al responder a la interrogante de lo que hace una buena gestión de destinos Ritchie y Crouch (2003) consideran, en su modelo de treinta y seis componentes, que dicha gestión produce resultados positivos en cuanto a dos dimensiones del destino: competitividad y sostenibilidad; sin embargo, en posteriores presentaciones públicas se amplían dichos efectos, agregan-

do dos componentes: desempeño y éxito del destino (Ritchie, 2003). Vale la pena señalar que, en el citado modelo, no aparece la gobernanza como un componente explícito.

De acuerdo con lo anterior, es nuestro interés y, por ende, un eje central del análisis del caso de estudio valorar el *outcome* de la sustentabilidad –en particular en lo relacionado con los beneficios sociales para las comunidades–, como un elemento que permita establecer una relación de causalidad entre la aplicación de los principios de la gobernanza en la gestión de los destinos turísticos y los resultados alcanzados con dichos beneficios.

El otro aspecto que representaba una cierta dificultad es la calificación de *mejor* para la gestión que, como ya se mencionaba, puede suponer una cierta subjetividad. Tampoco nos parece una alternativa adecuada tratar de hablar de un destino de excelencia, pues la definición de esta palabra en el idioma español (RAE, 2012) se refiere en la primera acepción –que sería en todo caso la que se podría aplicar– a la «Superior calidad o bondad que hace digno de singular aprecio y estimación algo», lo que a nuestro juicio no entendemos como adecuado, pues las condiciones de aprecio y estimación, suenan limitadas de cara a las concepciones modernas de competitividad y sustentabilidad. Finalmente, nos hemos decantado por el calificativo de *exitoso* para el destino, pues hemos encontrado recogida esta condición en la literatura científica (Buhalis, 2000; Ritchie, 2003; Hall, 2005, citando a Kotler *et ál.*, 1993; Laurens, 2007).

Así, un destino es exitoso cuando es capaz de atraer visitantes, aunque no necesariamente es más exitoso el que capta más turistas; tampoco lo es el que recibe la mayor derrama económica; ni siquiera el que cuenta con la mayor cantidad de plazas hoteleras, establecimientos de prestación de servicios de alimentos y bebidas, y centros de entretenimiento, o el que tiene los mayores porcentajes de ocupación de su oferta; de igual forma, no es el destino más exitoso el que cuenta con la mayor cantidad de atractivos, o el que tiene los atractivos de mayor valor; tampoco se puede pensar que el destino más exitoso sea aquel en el que los inversionistas maximicen sus beneficios.

¿Por qué decimos en los supuestos mencionados que las condiciones planteadas para los destinos no constituyen una garantía de que estos sean los más exitosos? Pues en una primera y muy elemental lectura, porque un destino puede dejar de ser exitoso si recibe más visitantes de aquellos para los que está realmente preparado.

Aunque ulteriormente profundizaremos en las condiciones de la sustentabilidad –numeral 5.5.– y en las dimensiones de un destino exitoso –numeral 5.6.–, se puede adelantar que el destino que aspire al éxito, además de no verse saturado por sus visitantes, será aquel en que los habitantes reciban un beneficio claro, producto de la práctica del turismo en su territorio, existiendo las condiciones que hagan posible la inversión rentable a los particulares, sin excluir a los propios residentes y, por supuesto, sin poner en riesgo futuro los recursos naturales y culturales de los que disponga. Parece evidente, también, que deberá de contar con la capacidad de formular, adecuadamente, propuestas turísticas singulares y de valor agregado superior a las que ofrezcan sus competidores; asimismo, dicho destino debería ser gestionado

de manera eficaz, con la adecuada conducción de instancias del gobierno local que garanticen la inclusión de los actores locales –sociedad civil y empresarios–, que trabajen en coordinación con gobiernos regionales y nacionales y que actúen con una cabal orientación a resultados, bajo esquemas que aseguren una permanente transparencia y rendición de cuentas.

1.4. Algunos apuntes metodológicos

A fin de dar el tratamiento más profundo y objetivo del tema objeto de nuestro interés, asumimos la necesidad de recurrir a diversos métodos que permitan una construcción adecuada, mismos que se describen a continuación.

En la elaboración del estado del arte, a fin de contar con una base inicial en torno al marco teórico de la gobernanza en relación con el turismo, seguimos un proceso deductivo, abordando los aspectos más generales de la conceptualización de dicha gobernanza y, paulatinamente, nos acercamos hacia una visión de mayor especificidad sobre la comprensión de cómo se viene gestando la aplicación de sus principios, a través de experiencias prácticas, debidamente documentadas, particularmente en el turismo y, si fuera el caso, en la gestión de los destinos.

Durante la elaboración de nuestro trabajo para alcanzar el DEA, identificamos un amplio conjunto de fuentes bibliográficas en torno a la gobernanza que fue enriquecido, en particular en lo tocante a la gobernanza turística, mediante el uso de diversas bases de datos, en especial del *ISI Thomson*, pero también de *EBSCOhost, Emerald* y *Proquest*, incluyendo en la búsqueda a *Open Access* y a *Google Scholar*, en ellos procuramos la búsqueda de fuentes en, al menos, tres idiomas: inglés, francés y español.

Con el propósito de delimitar el tema objeto de estudio de una manera adecuada, realizamos un análisis empírico de evidencias de la aplicación de la gobernanza en el turismo mexicano, a través de la consulta a fuentes que documentan la aplicación de ciertos programas impulsados, generalmente, desde los gobiernos, además de recurrir a la opinión de actores claves en la puesta en práctica de los casos objeto de análisis, lo que necesariamente es complementado con las observaciones y juicios producto de nuestra propia experiencia personal.

Una vez que se ha seleccionado con claridad el objeto y ámbito de estudio, realizamos una investigación documental bajo una perspectiva analítica para disponer de un marco de referencia sobre las localidades elegidas que forman parte del Programa Pueblos Mágicos, proceso dentro del cual no solo revisamos la información geográfica y socioeconómica de estas localidades, sino que también nos damos a la tarea de investigar los antecedentes sobre la inversión y otras actuaciones tomadas por diferentes actores para impulsar la aplicación de este programa en estos destinos.

Posteriormente, y para efectos del estudio del caso que se seleccionó, procedimos a efectuar el trabajo de campo, basándonos en tres fuentes: por un lado, a través de entrevistas a

actores clave en el entorno de las localidades seleccionadas[20] con la finalidad de entender cómo, desde una perspectiva informal y a menudo involucrada en el proceso de implantación de estas iniciativas, se percibe el avance en los programas y, sobre todo, se reconocen los resultados; de igual forma, se lleva a cabo un trabajo de aplicación de encuestas a integrantes de la población local[21] –sociedad civil– para conocer el nivel de implicación y las consecuentes percepciones y actitudes hacia la actividad turística en general y, en particular, hacia el hecho de que su localidad sea un Pueblo Mágico, indagando sobre la percepción de resultados tangibles que beneficien a la población; finalmente, se levantan encuestas a los visitantes a estas poblaciones[22], a través de contactos cara a cara en la parte final de la permanencia en las localidades, utilizando para ello, tanto cuestionarios tradicionales en papel, como tabletas digitales con un *software ad hoc*, presuponiendo que con ello se logre un bajo porcentaje de rechazo.

En el primer proceso, se seleccionan tres informantes por localidad a partir de nuestra experiencia y de la orientación de las autoridades federales y estatales clave, quienes, fundamentalmente, pertenecen al sector privado, aunque, en algunos casos, provienen de la sociedad civil; en el segundo caso, se establece una cuota de cuarenta cuestionarios con población seleccionada al azar; para la encuesta a visitantes, se define una cuota de setenta personas por Pueblo Mágico, sin que se aspire, a que sean, estadísticamente representativos de cada población. En el anexo 1 se incluye una ficha metodológica con los grandes datos del trabajo de campo, incluyendo entre otros conceptos el número de encuestados, el tipo de muestreo y el tipo de análisis realizado.

Además de los instrumentos cualitativos y cuantitativos antes presentados y con el propósito de fortalecer con *datos duro*s la argumentación, aprovechando las bases de datos derivados de los Censos de Población y en especial los Índices de Rezago Social elaborados por el Coneval, se realizan diversos análisis estadísticos que permiten comparar la evolución de estos indicadores en diferentes agrupamientos de población en relación con lo observado en los Pueblos Mágicos. No omitimos mencionar que a lo largo de nuestro ejercicio profesional, hemos tenido la posibilidad de haber visitado en múltiples ocasiones a la gran mayoría de las localidades objeto de nuestro estudio, tanto por razones profesionales como personales, lo que en nuestro modo de ver supone un valor adicional en tanto ese proceso supone un enfoque de observación de primera mano de los efectos de la transformación de dichas poblaciones como consecuencia de su incorporación al Programa estudiado.

Como es usual en la realización de cualquier trabajo de investigación, luego del desarrollo de las investigaciones documentales y de campo, continuamos con el procesamiento de la información y con el análisis de resultados. Para ello, en el caso de los instrumentos cuanti-

[20] En el Anexo 2 se puede ver la guía de esta entrevista.

[21] El cuestionario se incluye en el Anexo 3.

[22] Este cuestionario se encuentra en el Anexo 4.

tativos, se emplea el paquete de análisis estadístico *Stata versión 12.0*[23] y, por otro lado, en lo que se refiere a los instrumentos cualitativos, se realiza el análisis cuidadoso de los resultados, procurando en la medida de lo posible, propiciar una transición de datos sin estructura hacia un conjunto de información estructurada susceptible de valoración objetiva, habiendo para ello utilizado el instrumento conocido como *rúbricas de evaluación*.

Consideramos que lo que no se puede medir, no se puede corregir; de igual manera, pensamos que, para determinar el éxito o fracaso de una política pública, es necesario disponer de herramientas que permitan realizar una medición objetiva de los resultados de la implementación de este tipo de acciones. Ciertamente, la tarea no es fácil, tanto por el hecho mismo que, por lo menos en el caso mexicano, no existe una cultura de sistematización de la información, como por lo complicado que puede ser el tratar de establecer relaciones de causalidad en sistemas abiertos que están expuestos a múltiples vectores tanto externos, como internos, que, además, pueden interactuar de manera coincidente en el tiempo.

No obstante lo anterior, con la información obtenida tanto en la fase documental, como con el trabajo de campo, procuramos la medición del éxito en la gestión de los destinos turísticos, a partir de las cuatro dimensiones ya mencionadas: satisfacción de los visitantes, satisfacción de los habitantes, satisfacción de los inversores y condiciones medioambientales.

Por último, en la fase final de elaboración y presentación de conclusiones se tiene en mente la aplicación del método inductivo para proponer que a partir de los resultados alcanzados en nuestro trabajo de investigación, se pudieran realizar las generalizaciones correspondientes.

El trabajo que se presenta, por la naturaleza propia de los temas de los que se ocupa, se encuentra inscrito, casi de manera *natural*, en el ámbito de la gestión pública. Como se pretende ilustrar, en su desarrollo haremos una revisión de la evolución y adopción de la gobernanza como una práctica en la conducción actual de grupos sociales. Conviene apuntar que, existiendo, como se ha señalado, una amplia lista de interpretaciones y aproximaciones a la gobernanza, el trabajo que realizamos, si bien da cuenta de aquellas que hemos podido identificar tanto de manera general, como de las que son empleadas en turismo, tiene como ejes principales de orientación la *buena gobernanza*, considerando también de forma importante *la gobernanza como la nueva gestión pública* y *la gobernanza como redes*.

Al abordar esta temática lo hacemos en una lectura o aproximación en la que tomamos en cuenta tres apoyos fundamentales: una perspectiva teleológica, el entorno de la teoría de los sistemas y un tratamiento heurístico, en el que el turismo es un instrumento para contribuir a la mejora en las condiciones de vida de los habitantes de los destinos turísticos.

Es cierto que, con frecuencia, se recurre al planteamiento teleológico en búsqueda de respuestas a las grandes preguntas del hombre, en particular a la que pudiera explicar el fin úl-

[23] Este paquete es uno de los programas informáticos más usados para el análisis de información estadística en las ciencias sociales.

timo del ser humano; sin embargo, la invitación a ampliar la búsqueda de las causas, sean estas *eficientistas* o finales, nos parece completamente apropiado para las propósitos que perseguimos, pues nuestra reflexión apunta al análisis de las consecuencias de la adecuada adopción de los principios de la gobernanza, ya que trataremos de demostrar que, de hacerse de esta manera, no solo se mejora la competitividad de los destinos que podría interpretarse como un medio, sino que finalmente se propician condiciones para alcanzar el desarrollo sostenible y lo que a nuestro juicio, como ya hemos manifestado, es central en esta visión: el mejoramiento de las sociedades.

Es decir, nuestra propuesta se sustenta en un planteamiento que pretendemos trasciende el discurso –ciertamente, adecuado– de las bondades del turismo como captador de turistas y generador de divisas –los porqué del turismo–, hacia una reflexión que gire en torno a la pregunta del para qué del turismo, anticipando una respuesta asociada a la obtención del bien común como fin último del impulso a las políticas e iniciativas turísticas promovidas en los escenarios locales bajo los principios de la gobernanza.

Estimamos que esa búsqueda de los fines existe en el funcionamiento de los sistemas de distinta naturaleza. Como se explicará a lo largo del trabajo, en la gobernanza intervienen tres actores, lo que por sí mismo ya constituye un sistema y, por ende, su funcionamiento e interacción pueden ser mejor comprendidos con el uso de la propia teoría de sistemas.

Por otro lado, la complejidad inherente a la conformación de las sociedades, especialmente las modernas, impide la existencia de algoritmos predefinidos que sean capaces de indicar la manera de resolver todos los problemas y de satisfacer todas las complejas necesidades de los grupos sociales; por ello, estimamos que el enfoque heurístico es aplicable de forma tal que el turismo sea un instrumento para contribuir a la mejora en las condiciones de vida de los habitantes de los destinos turísticos, lo que, entendiendo *a priori* que pueda ser una condición válida, se considera que, si bien pudiera surgir como una suerte de proceso de generación espontánea, es altamente probable que maximizaría sus resultados al comprenderse cómo es que se dan los procesos sociales a través de los cuales los diferentes actores sociales actúan de manera sinérgica, compartiendo una visión común y también objetivos comunes.

SEGUNDA SECCIÓN

Capítulo 2

Bases para la conceptualización de la gobernanza (I)

2.1. Origen del concepto de la gobernanza

2.1.1. Etimología, polisemia y unificación terminológica y semántica

Partimos de la concepción de *etimología* como origen de las palabras, razón de su existencia, de su significación y de su forma. A fin de facilitar la comprensión de la metamorfosis que ha experimentado la semántica de *gobernanza* a lo largo de milenios, es indispensable observar el camino sinuoso por el que ha rodado esta palabra, hija y heredera –en lengua española– de *gobernar*. En efecto, los diferentes sentidos dados históricamente a gobernanza «son tantos como factores explican los términos de los debates actuales» (Tournier, 2007: 66). Por eso, Tournier sostiene que, en la disciplina de la ciencia política, es imposible encontrar un autor que haya estructurado el debate sobre la gobernanza. Tournier fundamenta su punto de vista en el hecho de que dicho concepto ofrece el mismo tipo de imprecisiones que el de democracia, pues se trata «de un concepto que crea consenso sobre su necesidad, mas no sobre lo que es». Gobernanza es una *palabra-maleta*, pero a pesar de ello facilita la comprensión entre los políticos y los investigadores.

Dejando aparte la semántica por el momento, es oportuno preguntarse si existe acuerdo entre los científicos o las instituciones para unificar el vocabulario, para tener una palabra consensuada que exprese el significado o significados que exprese el vocablo *gobernanza* u otro. Por ejemplo, en español, no solo se habla de *gobernanza*; también de *gobernancia*, *gobernabilidad*, *gobernación*, *gobernamiento*… Todas estas dicciones y, singularmente, *gobernancia* hacen sombra a *gobernanza* y pueden suscitar dudas al público en general. Todos esos voquibles han alcanzado más o menos implantación en determinados países hispanos, en organismos internacionales como Unesco, IMF, Banco Mundial, OMT… y en multitud de traducciones del inglés y de otros idiomas (Vallet, 2001).

Sin embargo, en la Unión Europea, se ha conseguido en 2004 un *corpus* terminológico común para todas sus instituciones y agencias, registrado, gestionado y difundido a través de la base de datos denominada Inter-Active Terminology for Europe, IATE, 'Terminología interactiva de Europa'. La Unión Europea ha pretendido y logrado unificar lo que venía sien-

do una panoplia de variaciones ilógica, a menos que se interprete como un paradigma de la *riqueza de matices* de la traducción asimétrica y modulada. La Unión Europea comparte, señalando solo los idiomas más hablados, la siguiente terminología en materia de gobernanza, que se puede consultar en Eurovoc (tesauro multilingüe y multidisciplinario que abarca la terminología de los ámbitos de actividad de la Unión Europea y está disponible en sus veintidós lenguas oficiales y en lenguas de países no miembros que aspiran a ingresar en ella), o bien en IATE: *governance* (inglés; Alemania ha preferido este anglicismo a su vocablo vernáculo, mientras que Italia y Países Bajos lo han legitimado sin dudar, pues sus lenguas carecen de vernáculos directamente equivalentes), *gouvernance* (francés), *gobernanza* (español; Reino Unido ha incorporado este hispanismo como un segundo término), *governança* (portugués), *guvernare* (rumano), *diakybernīsī* o διακυβέρνηση (griego), *rządzenie* (polaco), *správa věcí veřejných* (checo), *valitsemine* (estonio), *valdžia* (lituano), *hallintotapa* (finés), *yönetişim* (turco), etcétera (Tomillo Noguero, 2013).

En 2005, Eurovoc elaboró una noción mínima de gobernanza en el deseo de que haya al menos una idea elemental común que acerque el entendimiento conceptual: «Conjunto de normas, procedimientos y prácticas relativos a la manera en que se ejerce el poder». Según una expresión coloquial, que aconseja conformarse con lo que puede obtenerse, aunque sea muy poco, menos da una piedra.

2.1.1.1. Griego antiguo

Un sinfín de autores contemporáneos afirman no tanto con error absoluto, como con inexactitud parcial, que Platón inicia la utilización del étimo (*gobernar*). Realmente, Platón es el polígrafo que más estila el verbo griego *kybernaō*, κυβερνάω, que designa 'gobernar' y sus ramas (sustantivos, adjetivos y verbos compuestos por prefijos preposicionales), con el valor de *gobernar a los hombres*, que es un sentido lato, literario, metafórico, no el literal. No obstante, Platón no renunció a su significado primigenio: 'asir o manejar el timón (o las riendas)'. Pero, cronológicamente, Homero es, sin duda, el pionero en el uso del sentido estricto, exacto y propio, y Píndaro y Antifón o Antifonte son los primeros en forjar y esgrimir el valor figurado y libre, asociando *kybernaō* a la ascendencia jerárquica de una persona sobre las demás, pero los discursos de estos carecen de la profundidad que da Platón al suyo (Tomillo Noguero, 2013).

La importancia e influencia de Platón radican en haber diseñado en torno a *kybernaō* y sus derivados tres variantes de concepción política, desarrollarlas metódicamente y argumentarlas desde la filosofía. Para ello traslada *kybernaō* del terreno náutico-militar a la atmósfera política. Resumiendo al máximo el pensamiento inicial de Platón, el gobernante es un timonel que ocupa un puesto estratégico con grandes poderes y grandes responsabilidades. Pero no cabe olvidar que Platón avivó su alma racional gracias a *Los siete contra Tebas*, versículos

2-3, de Esquilo. Este último, va a decirnos descriptivamente que quien se sienta en la popa y sujeta el timón es reconocido como la única autoridad existente a bordo: el timonel[1]. En la popa, no en la proa, está el asiento del timonel desde el cual se preside todo y se dirige y se adoptan las decisiones. El timonel tiene consciencia no solo de su gran poder, sino de que es el responsable de las personas y las cosas que están a bordo y, por eso, ha de pilotear el barco viendo a los sujetos y a los objetos para controlarlos; esto va en beneficio de todos. Su misión es vigilar y dominar la situación para poder proteger a la tripulación, a los pasajeros, los aparejos y el equipaje, y poder guiar la nave hacia buen puerto. Con la obediencia y el esfuerzo de todos los navegantes y viajeros, el albur es mínimo, ya que la divinidad interviene en la navegación preservando a los devotos (Tomillo Noguero, ibíd.).

Cuando Platón rememora la lectura de *Los siete contra Tebas* escribe *Eutidemo* y lo hace sin alegorías, pero traduciendo a Esquilo al lenguaje politológico: «al ver que el arte militar y todas las demás artes se ponen al servicio de la política, como única ciencia que sabe hacer buen uso de las cosas [públicas], nos pareció evidente que esta era lo que estábamos buscando y también la causa de la prosperidad pública y que, en una palabra, según el verso yámbico de Esquilo, el político [a semejanza del único timonel que tienen todas las naves, aunque posean no uno, sino hasta cuatro timones] tome asiento él solo en la popa de la *polis*, gobernando todo, presidiéndolo todo y creando todo lo que es bien común».

Ahora bien, Platón no es un filósofo monolítico, sino polifacético. Teniendo en cuenta la imperfección natural de los hombres, aboga en *Las leyes* por la necesidad de someter al timonel-gobernante al ordenamiento jurídico, permitiendo a los gobernados que impidan el deseo insaciable y el obrar egoísta de aquel.

En *El político*, Platón enseña una tercera cara, una arista nueva, más interesante para nosotros en la medida en que está más vinculada con el concepto actual de gobernanza. En esta ocasión, no usa el verbo *kybernaō*, como en los casos anteriores, sino un compuesto suyo, *syndiakybernaō,* συνδιακυβερνάω̃, 'guiar o gobernar conjunta o concertadamente', 'ayudar a dirigir la nave del Estado'. Y construye la frase ayudándose del sustantivo *rītoreia*, ρητορεία, 'elocuencia', hermana de *rītorikī*, ῥητορική, 'retórica', 'arte político que hace persuasivo lo justo'. Uno de los interlocutores de este diálogo, el Extranjero, dice al Joven Sócrates que «el arte militar, la judicatura y la elocuencia política aliadas con el arte político, inducen a la práctica de la justicia y gobiernan todas las acciones en las Ciudades-Estado». El clímax de este pasaje es casi la antítesis de la división de poderes de Montesquieu. Por eso, recientemente se ha vislumbrado en *El político* 304 un indicio de gobernanza como impulsora del buen gobierno de los Estados. Platón, utópico en *La república,* en *Las leyes* y en otras obras, más realista en *Eutidemo*, se muestra en *El político* en sintonía con la praxis, conectado a la *segunda navegación* (*deuteros plous*, δεύτερος πλους). La *segunda navegación* es un segundo inten-

[1] En nuestros días, *timonel* es un término evocador del *Gran Timonel*, Mao Tse-Tung o Mao Zedong, de mal recuerdo para los demócratas.

to que debe hacerse a fuerza de remos por falta de vientos propicios, un viaje imperfecto y bastante lento; es un método inferior al óptimo para alcanzar el puerto buscado, pero un método más seguro y esforzado; es una aproximación a la comprensión de las causas de las cosas, refugiándose en los enunciados y examinando en ellos la verdad de las cosas existentes (Tomillo Noguero, 2013).

2.1.1.2. Latín antiguo y altomedieval

En el siglo III a. C., en plena República Romana, cuando se crea la *literatura latina preclásica, kybernaõ* que ha simplificado su forma a *kybernõ*, κυβερνω, y se pronuncia *kuberno*, se incorpora a la lengua del Lacio como un neologismo que adopta la forma de *guberno*. Tiene dos acepciones: a) El significado específico de 'asir o manejar el timón (o las riendas)', 'pilotear', 'conducir una nave (o un carro)'. b) La connotación o significado expresivo o apelativo de 'gobernar a los hombres', 'establecer reglas para dirigir una comunidad'. Así lo indican, entre otros estudiosos, Kjær (2004).

Los lingüistas y filólogos suelen subrayar el manejo de *guberno* que protagonizaron Cicerón y Tito Livio, dos creativos del idioma latino (Tomillo Noguero, ibíd).

Guberno es el verbo favorito de Cicerón, reiterado en toda su literatura; con él designa preferentemente la dimensión literaria de 'liderar' y 'guiar a los hombres', aunque de vez en cuando lo alterna con otros verbos de significación paralela: *moderor* y *rego*. Cicerón lo usó en *De republica* 1.29, 1.34, 2.9, 3.35, 3.47; *Pro Sexto Roscio Amerino: oratio ad iudices* 45.131; *Pro P. Cornelio Sulla: oratio ad iudices* 28.78; *Pro T. Annio Milone oratio* 9.25; *Epistulae ad familiares* 2.7.1, 2.17.1; *Epistulae ad atticum* 6.3.3, 8.4.1, 13.25.2, 14.11.1; *De finibus, bonorum et malorum* 2.13.43; *De natura deorum* 2.73; etc. *Gubernatio*, literalmente 'conducción o gobierno de la nave por medio del timón o gobernalle', y literariamente 'gobierno' o 'dirección' de la *res publica* ('cosa pública'), personas, animales, planes, negocios, actividades, acontecimientos, circunstancias, condiciones… Es una voz casi privativa de Cicerón; la emplea en el primer sentido en *De finibus, bonorum et malorum* 4.27.76. Y en el segundo en *De oratore* 3.32.131; *De republica* 1.2.; *Oratio in Catilinam…* 3.8.18; *De inventione* 2.54.164)… (Tomillo Noguero, ibíd.).

Tito Livio utiliza *guberno* con la designación literal de 'dirigir un barco', 'manejar el timón de una nave', en *Ab urbe condita* o *Historia de Roma desde su fundación* 24.8.12 y 44.22.14. Dentro de ese contexto semántico, Tito Livio logra una mayor concreción; en el primer caso, 'guiar a los que están en peligro mientras se mantiene la seguridad en uno mismo'; y en el segundo, 'poder pilotar cualquier marinero una nave estando el mar en calma. Tito Livio destaca también con *gubernaculum*: pero no con la acepción literal ('timón', 'gobernalle'), sino con la literaria ('dirección', 'gobierno' especialmente referido a la cosa pública. Así, *Ab urbe condita* 4.3.17; y 24.8.13 (Tomillo Noguero, ibíd.).

El latín vulgar medieval –en permanente evolución– acelera su desarrollo o metamorfosis principalmente a partir del siglo IX hacia las lenguas protorromances: el primitivo francés (donde por primera vez en la historia *gobernanza* no es un lexema de *gobernar*, sino un sustantivo autónomo, que se va a extender a otras lenguas, incluso no latinas, como el inglés), franco-provenzal, castellano, gallego-portugués, mozárabe, catalán, occitano-gascón, italiano, napolitano, siciliano, corso-gallurés, rumano, meglenorrumano, istrorrumano, etc. Paulatina pero irrefrenablemente, el latín deviene en segunda lengua de esos pueblos, perdiendo el papel de lengua materna y asumiendo el noble papel de lengua culta. Esto va a suponer que, desde el siglo XIV, convivan simultáneamente una familia de palabras romances y un término latino bajomedieval, denotando ambos *gobernanza* (Tomillo Noguero, ibíd).

2.1.1.3. Francés medieval

En francés, la matriz de los vocablos romances de gobernanza, cohabitan desde el siglo XIV:

» Por un lado, la parentela léxica romance, compuesta –según el *Dictionnaire Étymologique de l'Ancien Français* (1974)– por *governance* (y por otros morfos hermanos, ascendientes o descendientes con algunos caracteres modificados: *gouvernance* (sin datar), *gouvrenance* (finales del siglo XIII), *gouvernanche* (alrededor de 1350), *gouvrenanche* (1350), *govrenanche* (alrededor de 1380, no incluida en el diccionario de Godefroy, 1880-1895[2]), *governanche* (sin datar) y *governance* (1387), y cuya documentación más antigua conocida, que se remonta a 1235, son las *Lettres de la création de la loy* [loi] *de Lille*, redactadas en latín y en francés, y otorgadas por la Condesa de Flandes. En este contexto, *governance* designa un estatuto administrativo especial destinado a favorecer el desarrollo económico y social, mediante la iniciativa política del Ayuntamiento de Lille y la cogestión económica entre este y la propia Condesa. Las acepciones comunes de *governance* en el Godefroy (1880-1895) son: a) 'Acción de dirigir a alguien o algo', que equivale a *gouvernement.* b) 'Autoridad competente en un determinado territorio', o sea, *juridiction.* c) 'Autoridad efectiva o influencia dominante que se ejerce en un territorio en particular', es decir, *puissance général* (Tomillo Noguero, ibíd.).

» Y por otro, el cultismo del latín bajomedieval *gubernantia*, cuyo documento más antiguo del que se tiene noticia está fechado en 1389 y es el *Chartophilacium Regis*, Litterae remissionis a Rege 137. *Gubernantia* puede significar o bien 'manera de vivir gastando desordenadamente' (en sentido irónico y en sentido serio), o bien 'régimen o sistema habi-

[2] Godefroy, Frédéric: 1880-1895: *Dictionnaire de l'ancienne langue française et de tous ses dialectes du IXème au XVème siècle*. Paris: F. Vieweg. Disponible en http://micmpa.org/dicfro/search/dictionnaire-godefroy/.

tual de actuar, comportarse' (Du Cange *et ál.*, 1883-1887[3] citados por Tomillo Noguero, ibíd.).

En opinión de Pierre y Peters (2000), el término *gouvernance* era conocido en el s. XIV; rápidamente evolucionó para referirse más a los oficiales reales que al proceso de gobernación o conducción. Hermet *et ál.* (2001: 126) ponen la mirada en un tiempo posterior y difieren ligeramente de Pierre y Peters; sostienen que *gouvernance* «[…] fue utilizado de manera corriente en francés en los siglos XVI y XVII en el sentido de gobierno interno»; es lógico, las lenguas cambian de continuo y lo hacen de modo especial en su componente léxico.

2.1.1.4. Español medieval

En español, que es, junto al inglés, uno de los primeros idiomas que se impregna del francés, la forma o estructura de *gobernanza* también va mutando con el tiempo. Al igual que en el francés, se acumulan diversas grafías que mantienen las características de una familia, estirpe, linaje… léxico, porque todos sus miembros están emparentados entre sí. Según el *Corpus diacrónico del español*, CORDE (2005)[4], poseen la misma sangre: *gouerrnança* (s. XIV), *governança* (ss. XIV y XV), *governanza* (s. XV) y *gouernança* (ss. XV y XVII; no aparece documentada en el s. XVI). El significado común incide en la acción y manera de gobernar el territorio y el patrimonio de la realeza y la nobleza, especialmente el urbano, o el entorno privado de cualquier grupo social, especialmente el doméstico; sin embargo, alguna vez, se discrimina entre *governamiento* y *governança*: «Tres cosas principales deve hombre obrar: primeramente enseñarse a buenas costumbres, la segunda a governamiento de su familia, la tercera en governança de cibdad o rreyno» (*Floresta de philósophos*, hacia 1430, quizás de Fernando o Fernán o Hernán Pérez de Guzmán). No hemos localizado más parientes, pese a haberlos buscado; no se encuentra ningún registro de *gubernantia, gubernanzia, gubernancia, gubernançia, gubernanza, gubernança, gubernanta, guvernantia*, *guvernanzia, guvernancia, guvernançia, guvernanza, guvernança, guvernanta, gobernantia, gobernanzia, gobernancia, gobernançia, gobernança* ni antes del s. XX de *gobernanza* ni *gobernanta* (Tomillo Noguero, ibíd.).

Gouerrnança entra en la categoría de la morfología insólita del español y de las restantes lenguas de la Península Ibérica. El empleo normal del dígrafo *rr* es intervocálico (por ejemplo, *barrio*, *perro*, *error*, *terrible*, *virrey*…). Es una anomalía absoluta, categórica, que la *rr* preceda a la *n*. Y son auténticamente excepcionales los casos en los que la RAE admite dos formas de escritura, con una erre o con dos erres: *cimborrio* o *cimborio*, *garrapiñar* o *garapi-*

[3] Du Cange *et ál.* 1883-1887: *Glossarium mediæ et infimæ latinitatis*. Tres tomos. Niort: Léopold Favre. Disponible en http://ducange.enc.sorbonne.fr/.

[4] Real Academia Española. 2005: *Corpus diacrónico del español, CORDE*. Disponible en http://corpus.rae.es/cordenet.html

ñar… Por tanto, *gouerrnança* es un caso único, sin parangón en los anales; forzosamente hay que ponderarlo como errata, o barbarismo, o extranjerismo (los dos últimos supuestos son los menos probables), siempre teniendo presente que, entonces, no existía una codificación ortográfica (Tomillo Noguero, ibíd.).

En el español medieval e incluso en el clásico, predominan las escrituras de *gouernança* (con *u* y con cedilla) y *governança* (con *v* y con cedilla), que son coetáneas durante unos cuantos años:

» La *u* en sustitución de la *v* (uve o ve, ve baja, ve corta…) ha sido siempre menos corriente que lo contrario. En la etapa altomedieval, la *v* se fue empleando en posición inicial de menos a más; en 1492, Antonio de Nebrija en su *Gramática castellana* abogó por la necesidad de distinguir la vocal *u* de la consonante *v*, lo que empezó a conseguirse a partir del siglo XVI. Pero, sobre todo, como señala Inmaculada Garnes (2005), «si analizamos textos del castellano desde sus orígenes observamos el uso intercambiable de las grafías *b*, *u* y *v*, por lo que la ortografía del español antiguo *ueuo*, podría referirse tanto a [el latín *ovum*, que es] *huevo* como a *bebo* […] Encontramos ejemplos de textos del siglo XIII en los que los grafemas *b* o *v* se podían usar en las mismas palabras [… como en el] *Poema de Fernán González*». Según cuenta Antonio de Nebrija en sus *Reglas de ortografía española*, de 1517, algunas veces las consonantes *b* o *v* las pronunciamos como la vocal *u*; así, donde está escrito *cibdad* o *civdad* leemos *ciudad*.
» La *v* romance sustituye a la *b* latina no solo en las palabras que indican *gobernanza* o *gobierno* en francés, inglés y otras idiomas, sino en todas las lenguas y dialectos de la Península Ibérica (el castellano, portugués, gallego, catalán, aranés, valenciano, mallorquín…), a excepción del vascuence o euskera, que no es lengua romance ni germánica, sino preindoeuropea. En 1611, Sebastián de Covarrubias, en *El tesoro de la lengua castellana o española*[5], da entrada a *governación*, *governador*, *governalle*, *governar*, *governarse* y *govierno* y no admite la doble grafía, lo que excluye la letra *b* y, por tanto, no está *gobernanza*.
» La terminación *ça*, pronunciada *sa*, se considera prerromana, legado de los íberos (Tomillo Noguero, ibíd.).

2.1.1.5. Español moderno y contemporáneo

Se pierde la pista a *gobernanza* y familia desde 1632, año en que *gouernança* se deja ver en *Discursos astrológicos…* del lisboeta oriundo de Castilla, Antonio de Nájera o Náxera o Náxara. Y, según el *Nuevo tesoro lexicográfico de la lengua española,* NTLLE (RAE, 2001a), ningún agnado de *gobernanza* volverá a aparecer hasta 1803, cuando *gobernanza* toma la forma

[5] *El tesoro de la lengua castellana o española* es la mejor obra lexicográfica publicada después de las de Antonio de Nebrija y antes del *Diccionario de Autoridades*, de la RAE, de 1726-1739.

actual, con *b*, y entra en la *quarta* edición del *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española, reducido a un tomo para su más fácil uso*. Esa caída en desuso obedeció a que *gobernanza* estaba políticamente asociado al *Ancien Régime*.

Desde aquella edición de 1803, la cuarta, hasta la de 2001, la última, ha estado permanentemente presente en los diccionarios de la RAE (Tomillo Noguero, ibíd.). Pero ¿cómo? Entre 1803 y 1956, la RAE ha dado constantemente la misma acepción de *gobernanza*: 'gobierno'. En 1970, se confecciona una nueva redacción, pero objetivamente carece de trascendencia semántica: 'acción y efecto de gobernar o gobernarse'.

2.1.1.6. Español actual

En 2001, la vigésima segunda edición del *Diccionario de la lengua española* nos ofrece una novedad positiva al comportarse la RAE (2001b) con sensibilidad frente a la actualidad y dar cabida a una acepción de *gobernanza* procedente de un vasto campo del saber y de unas actividades profesionales cuyo empleo estaba desbordando su ámbito de origen y se había extendido al uso, frecuente u ocasional, de la lengua común y culta de los hispanohablantes de finales del siglo XX: «1. f. 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 civil y el mercado de la economía. || 2. f. ant. [anticuado] Acción y efecto de gobernar o gobernarse» (Tomillo Noguero, 2013).

Una obra posterior de la RAE, el *Corpus de referencia del español actual, CREA* (2008), que dice contener textos procedentes de todos los países hispánicos y producidos entre 1975 y 2004, hace una demostración de lo mucho que le falta por recorrer para reconocerse en su propia descripción. Asienta únicamente catorce casos de *gobernanza* en seis documentos de los que el más antiguo es de 2002. Los autores son Carlos Fuentes (ocho menciones de la obra *En esto creo*, de 2002, Barcelona: Seix Barral), Álvaro Pombo (una mención de *Una ventana al Norte*), Manuel Escudero (como firma del periódico *El País*), el editorialista de *El País*, un redactor de este medio madrileño y dos redactores de *Estrella Digital.* Aunque el CREA sea una obra en construcción, resulta muy extraño que no registre ninguna publicación de las dos últimas décadas del siglo XX, sobre todo, la de los noventa, en la que se han escrito un sinfín de libros, artículos, ponencias… acerca de la gobernanza, unos de autores hispanos, otros de franceses, anglosajones, alemanes… que han sido traducidas a nuestra lengua (Tomillo Noguero, ibíd.).

¡¿Qué habrá pensado Carlos Fuentes, quien abanderó la nueva definición de 2001?! En sus confesiones de *En esto creo*, dejó escrito:

- «Es gobernanza, la palabra castiza».
- «No hay participación global sana que no parta de gobernanza local sana».

- «Y la gobernanza local necesita sectores públicos y privados fuertes y renovados, conscientes de sus respectivas responsabilidades».
- «Los méritos de la globalización serán urnas vacías si no se llenan con los líquidos de la gobernanza local».
- «Creo que sólo a partir de esta gobernanza local sana se puede aspirar a un nuevo orden internacional igualmente saludable. Ante todo, gobernanza local efectiva: política. «La gobernanza de los movimientos de centro-izquierda en los países europeos representa, ciertamente, una reacción contra ambos dogmatismos [el del control absoluto del mercado por parte del Estado y el de la libertad irrestricta del mercado]».
- No hay derechos del hombre. Hay derechos del mercado. Esta crítica radical no excluye, al cabo, las metas de primacía política y gobernanza de la globalidad que propone la izquierda reformista.
- La gobernanza local tiene, en el mundo de la globalización, un papel fundamental para mantener el equilibrio social dentro de cada nación y esto no se consigue sin niveles de gasto público menores del treinta por ciento del Producto Interno Bruto (Tomillo Noguero, ibíd.).

2.1.1.7. Francés moderno, contemporáneo y actual

Las palabras francesas *governance*, *gouvernance*, etc., tienen en común con las españolas *gobernanza*, *governanza*, *governança*, etc., el que su uso temporal ha sido discontinuo o intermitente. Veámoslo a través de los hitos principales:

A. En el *Thresor de la Langue Francoyse, tant Ancienne que Moderne*, de 1606, no tienen entrada ni *governance* ni *gouvernance*, ni ninguno de sus ancestros (*gouvrenance, governanche, gouvernanche* y *gouvrenanche*).

B. Lo mismo ocurre en los *Dictionnaire de l'Académie françoise*, de 1694 (primera edición) y de 1740 (tercera), así como en el *Dictionaire critique de la langue française*, de 1787-1788, del abad Féraud. No hemos conseguido acceder al primer tomo (A-L) del *Nouveau Dictionnaire de l'Académie françoise dedié au Roy*, segunda edición, de 1718.

C. En la cuarta edición del *Dictionnaire de l'Académie françoise*, de 1762, nos encontramos con *gouvernance*, pero con ningún otro agnado. Igualmente ocurre en la sexta edición (de 1832-1835) y en la séptima (de 1878). La definición de *gouvernance* no varía: «Jurisdicción establecida en algunas ciudades de los Países Bajos, a la cabeza de la cual está el gobernador de la plaza»; a continuación, en letra cursiva, aparece un ejemplo: *La gouvernance d'Arras, de Lille, etc.».*

D. En *Le dictionnaire de la langue française*, de Émile Littré (1873-1877), se da dos acepciones de *gouvernance*: «1º Jurisdicción que existía en algunas ciudades de los Países Bajos, a la cabeza de la cual estaba el gobernador de la plaza. La gobernanza de Arras, de Lille. ||

2º Plaza del gobernador. Nos quedamos ayer, Señor Conde, en casa de sus amigos de Leuville y de Effiat; ellos recibían los cumplidos de la reconciliación y de la gobernanza [de los niños del Señor] [Sévigné, 391]».

E. En el *Dictionnaire de l'Académie françoise, revu, corrigé et augmenté par l'Académie elle-même. Augmenté d'un Supplément contenant les mots nouveaux en usage depuis la Révolution*, de 1789, la quinta edición, la de la Revolución, que constituye un punto de inflexión, desaparece nuevamente la hermandad entera. Obsérvese que, hasta esta edición, la terminología oficial del lexicón era *Dictionnaire de l'Académie françoise*, no *française*.

F. En la sexta edición, de 1832-1835, que es la que estrena el nombre de *Dictionnaire de l'Académie française*, por el que ha sido designado hasta nuestros días, se vuelve a la situación de la cuarta edición. Igualmente, en la séptima, de 1878, sigue figurando *gouvernance* y ninguno de sus parientes por parte de padre y de madre.

G. En la octava edición, de 1932-1935, no tienen entrada ni *governance* ni *gouvernance*, ni ninguna otra de su parentela (Tomillo Noguero, 2013).

¿Cómo fijan la significación de *gouvernance* los principales lexicones del siglo XX y del siglo XXI?

En *Le Trésor de la Langue Française Informatisé*, TLFI (1971-1994), dedicado a los siglos XIX y XX, *gouvernance* es considerada como un sinónimo de *bailliage*, 'bailía', o sea, 'territorio sometido a la jurisdicción del baile', que es el alcalde.

En la inconclusa novena edición del diccionario de la Académie, que empezó a publicarse en 1992, y ha seguido en 2000 y 2011, llegándose todavía a *recez*, se incluyen dos acepciones de *gouvernance*: «nombre femenino, s. XIII. Derivado de *gouverner*. 1. Antiguamente. Jurisdicción establecida en ciertas ciudades de Flandes. *La gouvernance d'Arras, de Lille*. 2. En Senegal, sede del gobernador de una región y de los servicios administrativos sometidos directamente a su autoridad; estos mismos servicios». ¡Sorprendente y decepcionante! (Tomillo Noguero, ibíd.).

En el *Dictionnaire de français Larousse* (2008), *gouvernance* comprende dos acepciones: 1.ª 'Acción de gobernar' (en el sentido de ejercer el poder político, en particular el poder ejecutivo). 2.ª 'Manera de gestionar, de administrar'. Además, el Larousse registra la expresión *Gouvernance mondiale*, la cual expresa 'todas las normativas transnacionales puestas en marcha para hacer frente a los retos económicos y ambientales de la mundialización'. En *La Grande Encyclopédie* de Larousse (1976), el término *gouvernance* carece de acogida (Tomillo Noguero, ibíd.).

Una de las definiciones de *gouvernance* menos insatisfactorias que hemos visto es la del *Toupictionnaire, Le dictionnaire de politique*, un diccionario enciclopédico en permanente proceso de realización para enriquecerse con nuevas entradas. Este diccionario no recibe el aprecio de muchos intelectuales porque se propone aportar ideas para abordar la política de modo adogmático (al margen de las ideologías, sin pretensiones de conocer la verdad), porque es revolucionario en ciertos aspectos y, porque es pragmático (realista, no utópico, dis-

puesto a tomar las buenas ideas vengan de donde vengan), aunque también es unitario (busca lo que une, no lo que separa). Define así *gouvernance*:

- «*Gobernanza* designa el conjunto de medidas, normas, órganos de decisión, de información y de vigilancia que permiten asegurar el buen funcionamiento y el control de un Estado, de una institución o de una organización de carácter público o privado, regional, nacional o internacional.
- Según IT Governance Institut, la gobernanza "persigue proveer orientación estratégica, asegurar que los objetivos se consiguen, gestionar los riesgos adecuadamente y utilizar los recursos con un espíritu responsable". Concede prioridad a respetar los intereses de los titulares de derechos (ciudadanos, poderes públicos, socios, accionistas…) y a hacer que sus voces sean escuchadas en la conducción de los negocios.
- Aunque originariamente se refería a la manera en que un gobierno ejerce su autoridad económica, política y administrativa, y gestiona los recursos de un país para desarrollarlo, el concepto de gobernanza se ha extendido a la gestión de las empresas.
- Descendiente de la teoría microeconómica y de la ciencia administrativa anglosajona, la noción de *buena gobernanza* se transmitió en la década de los 90 por la banca mundial, como la condición necesaria de las políticas de desarrollo. La gobernanza reposa en cuatro principios fundamentales: la responsabilidad, la transparencia, el Estado de Derecho y la participación. […].
- Los detractores de la gobernanza ven en ella una ideología de retirada o desacoplamiento, incluso de recomposición del Estado, y se inscriben en la visión del Estado ínfimo a consecuencia del giro neoliberal de los años 80» (Tomillo Noguero, ibíd.).

2.1.1.8. Inglés

Douglas Harper (2001-2013) data a finales del siglo XIV el nacimiento y nacionalización del sustantivo inglés *governance*. Es una nacionalización o naturalización porque, como Harper reconoce, procede de *gouvernance*, importación del *Old French* que arrastra el significado de «gobierno, acción y efecto de regir, administración, [norma de] conducta». Harper pone en boca de Henry Watson Fowler, autor de *A Dictionary of Modern English Usage*, publicado en 1926, esta frase: «ahora [*governance*] tiene la dignidad de un arcaísmo incipiente»; y añade «pero puede mantener su utilidad en el sentido primitivo de 'fuerza de gobierno [*governing power*] de un Estado'». ¿Existe contradicción entre esa afirmación y la explicación posterior de que la locución *governing power*, que se refiere a un determinado lugar, es fechable por primera vez en 1702? Además, Harper acoge la palabra compuesta *misgovernance*, que documenta en las postrimerías del siglo XIV, y en la que el prefijo *mis-* designa 'malo', 'equivocado' o 'injusto'; *misgovernance* evoca la acepción de *gubernantia* como 'desgobierno' o

'manera de vivir gastando desordenadamente' (con independencia del sentido irónico o serio que pueda dársele). Seiscientos años después, vivimos preocupados y ocupados por hallar el antídoto: la *buena gobernanza* (Tomillo Noguero, 2013).

El *English Thesaurus* del *Collins Dictionary*, disponible en línea y que es un *tesoro* exiguo, nos ofrece de *governance* la siguiente lista de sinónimos de carácter histórico: *rule, government, authority, administration, sovereignty, dominion* y *polity*. El *thesaurus* se completa con este certero pensamiento: «A fundamental change in the governance of the country is the key to all other changes».

El *Collins Dictionary*, versión *English Worldwide*, disponible en línea, dice de *governance* lo mismo que la inmensa mayoría de los diccionarios españoles y franceses: «1. government, control, or authority. 2. the action, manner, or system of governing». En la versión *American English*, tampoco se aprecian diferencias reales con los diccionarios latinos, ni con la versión internacional, ni interpretaciones nuevas que despejen el camino hacia una semántica inédita: «the action, manner, function, or power of government» (Tomillo Noguero, ibíd.).

El *Concise Oxford English Dictionary* considera que *governance* ha sido usado como sinónimo del gobierno. Adicionalmente, apunta que *governance* es «*the action or manner of governing a state, organization, etc.*» y *govern* es «*conduct the policy, actions, and affairs of (a state, organization, or people) with authority* » (citado por Kjær, 2004).

El *Oxford Dictionary*, versión *British & World English*, disponible en línea, considera *governance* propio del inglés medieval al que llega desde el *Old French,* como derivado de 'gobernar'; el sentido arcaico inglés es «rule; control: *what, shall King Henry be a pupil still, under the surly Gloucester's governance?»;* el significado actual es «the action or manner of governing a state, organization, etc.: *a more responsive system of governance will be required».* En la versión *US English*, lo único que varía es que no se enuncia el alcance de la acepción vigente: «the action or manner of governing».

El *Thesaurus* del *Merriam-Webster Dictionary,* disponible en línea, se aproxima más que el Collins a lo que en la cultura hispana se llama *tesoro*.

1. «lawful control over the affairs of a political unit (as a nation).<after World War II, the four Allied nations shared the *governance* of the territory of postwar Germany under the Allied Control Council>.
   Synonyms: administration, authority, governance, government, jurisdiction, regime (*also* régime), regimen.
   Related Words: reign; dominion, power, sovereignty (*also* sovranty), supremacy, sway; command, leadership; direction, management, regulation, superintendence, supervision; autocracy, dictatorship, domination, hegemony, mastery, oppression, subjugation, tyranny.

2. the act or activity of looking after and making decisions about something.
   <while a financial advisor can be helpful, the *governance* of your family finances ultimately rests with you>.

> **Synonyms:** administration, care, charge, control, direction, governance, government, guidance, handling, intendance, management, operation, oversight, presidency, regulation, running, stewardship, superintendence, superintendency, supervisión.
> **Related Words:** generalship, leadership, rulership; agency; aegis (*also* egis), custody, guardianship, keeping, lap, protection, safekeeping, trust, tutelage, ward; engineering, logistics, machination, manipulation; coadministration, codirection, comanagement».

El *Merriam-Webster Dictionary,* disponible en línea, que solo tiene una versión, la estadounidense, da la siguiente definición y ejemplos de *governance*:

> «**Definition:** government [Se remite a continuación a sus *Learner's Dictionary* y *Student Dictionary.* En el primero, se lee: "[*noncount*] *formal***:** the way that a city, company, etc., is controlled by the people who run it. 'They have very different approaches to the *governance* of the city.' corporate *governance*". Y en el segundo: "the exercise of control: GOVERNMENT"]».

> «**Examples: 1.** They have very different approaches to the *governance* of the city. 2. <after World War II, the four Allied nations shared the *governance* of the territory of postwar Germany under the Allied Control Council> [Idéntico al del *Thesaurus*]».

El *Merriam-Webster Dictionary* contempla *self-governance* que define así: «self-government 2». Y la segunda acepción de *self-government* es «government under the control and direction of the inhabitants of a political unit rather than by an outside authority; *broadly*: control of one's own affairs». El primer uso conocido de *self-governance* data de 1839 (Tomillo Noguero, ibíd.).

2.1.1.9. Otros idiomas

Hay bastantes idiomas que no tienen una palabra a la que se pueda traducir con toda propiedad *governance, gouvernance, gobernanza*… Por ejemplo, el alemán, el italiano, el holandés, el danés, el sueco, el finés… Las opciones de estas lenguas han sido o bien inventarse un vocablo próximo a su forma vernácula de *gobierno*, o bien tomar el anglicismo *governance* u otro extranjerismo, o bien añadir a la raíz *govern-*, *gouvern-* u otra sajona, eslava o propia el sufijo *–ance*, *–anza*, etc., que en las lenguas indoeuropeas denota 'acción y efecto' (por ejemplo, alabanza, andanza), 'cualidad' (semejanza, templanza) o 'instrumento o medio' (libranza, ordenanza). A finales de los ochenta e inicios de los noventa, los primeros en dar estos pasos fueron los políticos, los economistas y los agentes sociales anglosajones, seguidos por algunas instituciones internacionales (ONU, Banco Mundial e IMF, especialmente); después, se han agregado los investigadores, los docentes y los medios de comunicación, todos ellos preocupados por las traducciones y el consiguiente entendimiento entre hablantes huérfanos y hablantes amparados (Tomillo Noguero, 2013).

Es presumible que Hughes (2010) pensara en esos idiomas huérfanos cuando propuso la segunda alternativa que hemos expuesto en el párrafo precedente: que el étimo verbal *govern* se uniera al sufijo *–ance* para conseguir un sustantivo semánticamente colindante. Así, el resultado tendría una estructura autónoma, aunque equiparable a otros sustantivos derivados de *govern* como *government* y *governability*..

En alemán, existe un término añejo, *Steureung*, cuyo sentido original es 'pilotear', 'ponerse a los mandos', 'tomar el timón'. Con el tiempo, adquirió un segundo significado: 'control'. Y, posteriormente, este ha dado lugar a una tercera acepción: 'dirección' y 'conducción'. Pues bien, *Steureung* se ha utilizado como sinónimo de gobernación y de gobernanza (Mayntz, 1993, citado por Kjær, 2004), pero nunca considerándolo como la expresión correspondiente al inglés *governance* o al español *gobernanza*. En este marco, *Steureung-gobernación* podría definirse como todas las actividades de los actores sociales, políticos y administrativos, en tanto que son esfuerzos propositivos para guiar, dirigir, controlar o manejar sectores o facetas de la sociedad. Y por *Steureung-gobernanza* se podría entender los patrones que emergen de las actividades de gobernación de los actores sociales, políticos y administrativos (Kooiman, 1993, citado por Kjær, 2004). Como ya hemos indicado en el numeral 2.1.1., Alemania ha elegido como término para la comunicación eurocomunitaria el anglicismo *governance*.

La *escuela holandesa* define *governance* como la influencia dirigida de los procesos sociales, cubriendo toda clase de mecanismos de *guianza* que están conectados con los proceso de políticas públicas, aunque la gobernanza no se restringe a los actores públicos (Kickert *et ál.* 1999, citados por Kjær, 2004).

2.1.1.10. Acontecimientos del renacimiento

Para Aguilar Villanueva (2006: 83) la fecha del renacimiento o resurrección del término gobernanza, en sus modernas concepciones, es la de 1989. Entonces, vio la luz un informe sobre el África subsahariana realizado por el Banco Mundial. Tres años después, se pasó de la descripción de los hechos a otro documento de la misma institución concebido como respuesta y «[…] en el que se llegaron a formular las relaciones que vinculan Governance and Development». El propio Aguilar Villanueva (ibídem) menciona que «El término fue recogido por la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del Gobierno británico (en 1993), que lo resignificó como *good governance*». No obstante lo anterior, el mismo autor indica que en realidad la palabra *governance* se empezó a utilizar en los años ochenta en el sector privado con la expresión *corporate governance*.

En *La gouvernance: Dossier documentaire*, editado por el Conseil Général des Hauts de Seine, en 2009[6], se sostiene que en los años inmediatamente anteriores y posteriores a

[6] *La gouvernance: Dossier documentaire* está disponible en http://www.hauts-de-seine.net/fileadmin/PDF /Cadre-devie/Gestion_de_l_environnement/IDEES/DossierdocGouvernance19mai09.pdf.

1990, gobernanza en cualquiera de los idiomas amparados designaba «el arte o la manera de gobernar», pero con dos inclinaciones: marcar la distinción con el gobierno en tanto que institución y promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos basado en la participación de la sociedad civil a todos los niveles (internacional, nacional, regional y local). Pero, ni en el decenio de los ochenta, ni en el de los noventa irrumpe el nuevo concepto de gobernanza. Eso fue medio siglo antes (Tomillo Noguero, 2013).

El Conseil Général des Hauts de Seine se remonta a economistas estadounidenses y, en particular, al joven Ronald Coase que, en 1937, escribe un artículo titulado "The Nature of the firm" en el que explica cómo la empresa puede emerger si los modos de coordinación interna permiten reducir los costos de transacción que genera el mercado; la empresa se vuelve más eficaz que el mercado para organizar ciertos intercambios. Esta teoría, que fue redescubierta a finales de los años ochenta por economistas institucionalistas y, en particular, por Olivier Williamson, desemboca en los trabajos que definían la gobernanza como las medidas puestas en marcha por la empresa para llevar a cabo una coordinación efectiva y que recogen de dos registros: los protocolos internos en que se integra la empresa (jerarquía) y los contratos, colaboradores y uso de normas cuando se abre a los subcontratistas. La expresión *gobierno corporativo*, que se puede traducir por *gobierno de empresa*, se utilizará en las empresas estadounidenses a lo largo de los años ochenta (Tomillo Noguero, 2013).

Acabándose los ochenta, la noción de *gobierno corporativo* es importada por los politólogos ingleses con motivo de la financiación por el gobierno de un programa de investigación monotemático: el de la recomposición del poder municipal. Había sucedido que, a partir de 1979, el Gobierno de Margaret Thatcher se sintió obligado a implementar una serie de reformas tendentes a limitar el poder de las autoridades locales, tachadas de ineficaces y excesivamente gravosas, imponiendo el reforzamiento de la centralización y la privatización de algunos servicios públicos. ¿Qué ocurrió? No solo los gobiernos locales británicos no desaparecieron y apenas se debilitaron, sino que, al contrario, se reestructuraron al ser capaces de sobrevivir a las reformas y a las presiones del equipo de Thatcher. Los observadores que analizaron los cambios en los patrones de gobierno de las instituciones municipales ingleses llamaron a su reacción *gobernanza urbana*. Esos estudiosos se propusieron destacar el sentido de *gobierno local* asociado al anterior régimen de descentralización, condenado por el poder central. Seguidamente, el concepto de *gobernanza urbana* fue adoptado por otros países europeos y se ha generalizado en el planteamiento de los poderes municipales (Tomillo Noguero, ibíd.).

También penetra el concepto de gobernanza en esas mismas fechas de clausura de los ochenta en otro campo: el de las relaciones internacionales. La dicción *good governance* empieza a circular por las instituciones financieras internacionales para fijar los criterios de una buena Administración Pública en los países sometidos a programas de ajustes estructurales. Los organismos internacionales que conceden préstamos preconizan a través de esta noción las reformas institucionales necesarias para el éxito de sus planes económicos.

De este modo, la palabra *gobernanza* habría sido trasladada desde el sector de la empresa al sector público para distinguir los modos de coordinación y de asociación diferentes del mercado aplicados al poder político (Tomillo Noguero, ibíd.).

El profesor Tomillo opina que la cogestión de los tiempos del yugoeslavo Josip Broz, alias Tito (1892-1980) y del egipcio Gamal Abdel Nasser (1918-1970), ligeramente trufadas por la idea de la empresa nacional-sindicalista, aspiración de la Falange Española de José Antonio Primo de Rivera y Sáenz de Heredia (1903-1936), son otro antecedente del rebrote de la gobernanza en el siglo XX. La cogestión es gestión en común emprendida por trabajadores y dueños de una empresa que comparten las decisiones de su administración y dirección. Pero mientras la cogestión yugoeslava y la egipcia que estaban en su cenit en los sesenta y setenta, no alcanzaron la sostenibilidad, en Alemania se hizo la Mitbestimmung, que se traduce justamente por cogestión; la Mitbestimmung, que en inglés se denomina *co-determination*, se estrenó igualmente en las citadas décadas y se aplicó a las industrias del carbón y del acero; en 1974, se introdujo una reforma legal que dio paso a una nueva norma que establece que las empresas que tengan más de quinientos trabajadores, han de abrirse a la presencia de los representantes sindicales en los órganos de gobierno.

2.1.2. La visión del concepto de la gobernanza en América[7]

En el año 2008 tuvimos la oportunidad de realizar un informe para la OMT sobre la gobernanza en turismo en la región americana (OMT, 2008) y una parte del mismo consistió en el levantamiento de una encuesta a informantes claves en la región sobre distintos tópicos relacionados con la gobernanza, incluyendo el de qué tan familiarizados se encontraban con este concepto. En este sentido el informe reporta que «Resulta muy interesante el constatar que existe una importante penetración de los conceptos de gobernanza en la región americana. En particular, es de destacar que los aspectos esenciales de la conceptualización de la gobernanza están bien asumidos en Sudamérica» (OMT, 2008: 49).

Esta misma claridad no es común en otras subregiones, «[…] señaladamente en México y el Caribe hispanoparlante, se tiende a entender a la gobernanza en una óptica de equipararla con gobernabilidad y estableciendo que es una responsabilidad de los estamentos públicos» (OMT, ibíd.: 49).

Finalmente, en lo que hace a las subregiones angloparlantes «[…] el concepto les es familiar y lo entienden tanto en la dimensión de la gobernanza corporativa como desde la óptica de la buena gobernanza, basada en los esquemas de asociación y participación de los sectores público, privado y social» (OMT, ibíd.: 50).

[7] Para la fecha en que se realizó el informe al que nos referimos en este apartado, formaban parte de la OMT veintidós países en América y destacaba la no pertenencia de Estados Unidos.

2.2. La evolución del concepto de la gobernanza y sus actuales acepciones

Existe un amplio consenso en que el término gobernanza se ha vuelto de uso común (al menos en el idioma inglés) en las dos últimas décadas del siglo XX y, de igual manera, se identifica el uso de este concepto en varios campos, tales como: economía, geografía cultural y política (Kjær, 2004). Vale la pena apuntar que Jolly (2002) ha traducido la palabra como *gobernancia* y que Aguilar Villanueva (2006) ha utilizado también gobernación como sinónimo. Para Pierre y Peters (2000) el concepto de gobernanza ha resurgido para formar parte del debate contemporáneo de las ciencias sociales. No obstante su uso frecuente, puede tener diferentes significados e implicaciones. Kjær (2004) asegura que no existe un cuerpo coherente de teoría de la gobernanza y que es difícil tener una idea clara de que se trata tal teoría de la gobernanza. Por su parte, Aguilar Villanueva (2006: 80) sostiene que «El concepto de gobernación/gobernanza es distintivamente un concepto 'poscrisis'». Pierre y Peters (2000) señalan también, de manera coincidente, que una razón clave para recurrir a la gobernanza, es su capacidad para cubrir el amplio rango de instituciones y relaciones involucradas en el proceso de gobernar.

Pierre (2000) asevera que la literatura sobre la gobernanza tiende a ser ligeramente confusa en cuanto a la conceptualización de este término y que pueden encontrarse para su explicación dos significados: por un lado, el de las manifestaciones empíricas de la capacidad de adaptación del Estado para enfrentar el cambiante entorno y, por otra parte, se refiere a una representación teórica de la coordinación de los sistemas sociales y del papel del Estado en este proceso. Hughes (2010: 87), citando a Pierre y Peters (2000), señala que «el concepto de gobernanza es notoriamente resbaloso y es frecuentemente usado tanto entre científicos sociales y empíricos sin una definición en la que todos estén de acuerdo».

Es posible reconcer un variado número de definiciones de la gobernanza, se señalan a continuación algunas de ellas:

» La gobernanza se refiere a la conformación de redes auto-organizadas *interorganizacionales* que se caracterizan por su interdependencia, el intercambio de recursos, reglas del juego y una autonomía significativa del Estado (Rhodes, 1997).
» La gobernanza global es concebida para incluir sistemas de reglas a todos los niveles de la actividad humana –desde la familia hasta las organizaciones internacionales– en las cuales, la búsqueda de metas para el ejercicio del control tienen repercusiones trasnacionales (Rosenau, 1995).
» La gobernanza es la gestión de reglas políticas formales e informales. La gobernanza se refiere a todas aquellas medidas que involucran fijar las reglas para el ejercicio del poder y la resolución de conflictos sobre dichas reglas (Hydén, 1999).

En general, existe coincidencia en que el concepto de gobernanza se refiere a algo más amplio que el gobierno; de igual manera, parece haber acuerdo en que no solo se relaciona

con los actores e instituciones públicas como los únicos protagonistas relevantes en la determinación autorizada de valores y del ejercicio del poder, para la formulación de respuestas a las diferentes demandas sociales; de la misma forma, estimamos que hay acuerdo en que, al menos de algún grado, sobresale el papel de conformación de redes en la búsqueda de metas comunes (Kjær, 2004). Como establece Hughes (2010: 102) «La 'gobernanza' es una palabra buena que debe ser rescatada». Frederickson (2005), por su parte, ha anotado que la gobernanza es una palabra con poder y una preferencia académica actual a la que se le adosan otras que, de tanto en tanto, se ponen de moda. Lynn (2010) ha destacado que en 1996 Rhodes describió a la gobernanza como un cambio en el significado del gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobernar, a una nueva condición cambiante del orden imperante o a un nuevo método a través del cual la sociedad es gobernada. «La cuestión de la gobernabilidad es subsumida por la de gobernanza, que la comprendía, y va de suyo que la gobernabilidad no es conceptualmente sinónimo de gobernanza, pues las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades» (Aguilar Villanueva, 2006: 38).

Como se ha señalado, para Rhodes (1997) la definición de gobernanza puede ser ubicada en el campo de la Administración Pública y de las políticas públicas; para Rosenau (1995) en el de la esfera internacional; y para Hydén (1999) en el terreno de la política comparada. Por lo que hace a Hughes (2010), la gobernanza tiene que ver con la conducción de organizaciones públicas y privadas, pero también con el seguimiento y la solución de los problemas sociales.

Darbon (2009) sostiene que la gobernanza trasciende la concepción de la gestión y se refiere a un proceso social; asimismo, apunta que al destacar el papel de los actores sociales se potencia la tarea de las clases medias en la formulación del orden político legítimo. En este sentido es de destacar lo que Aguilar Villanueva (2006: 91) afirma al decir que «[…] es el proceso mediante el cual se define la manera como se dividirá el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los varios agentes sociales»; el mismo autor la define como «[…] el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección» (Aguilar Villanueva, ibíd.: 90).

Lynn, Heinrich y Hill (2001) consideran que los problemas de la gobernanza desde las agencias públicas involucran a todas las ramas y niveles de la gestión púbica, incluyendo no solo al poder ejecutivo, sino también a legisladores y jueces. La gobernanza incluye arreglos globales y locales estructuras formales y prácticas y normas informales, así como sistemas espontáneos y deliberados de control (Williamson, 1996 citado por Lynn, Heinrich y Hill, ibíd.).

La organización canadiense llamada Instituto sobre gobernanza la definió como «Las tradiciones, instituciones y procesos que determinan cómo el poder es ejercido, cómo los ciudadanos obtienen una voz y cómo se toman las decisiones en los asuntos de interés público» (citado por Lynn, Heinrich y Hill, ibíd.: 5).

Algunas definiciones de gobernanza están más acotados al componente gubernamental como la de Lynn, Heinrich y Hill (ibíd.: 7) que dice que la gobernanza son «Regímenes de leyes, reglas, decisiones judiciales y prácticas administrativas que restringen, prescriben y permiten la provisión de bienes y servicios proporcionados públicamente». Para Theys quien ratifica el componente territorial asociado a la gobernanza, «[…] el término ha surgido en los años noventa como un símbolo de la modernidad en las nuevas formas de acción pública y de gobierno corporativo» (Theys, 2003: 2). En lo que respecta a Moreau Defarge (2003) se puede señalar que identifica tres tipos de gobernanza: de la empresa, del Estado y global.

Por otro lado, siguiendo nuevamente a Rhodes (2000: 55) encontramos que hay un «desafortunadamente largo número de significados de la palabra gobernanza», existiendo al menos siete diferentes usos[8] de este concepto que son relevantes desde una perspectiva de la Administración Pública: gobernanza corporativa, gobernanza como la nueva gestión pública, gobernanza como *buen* gobierno, gobernanza como interdependencia internacional, gobernanza como sistema *sociocibernético*, gobernanza como la nueva economía política y gobernanza como redes. Hirst (2000) señala, por su parte, que el término gobernanza es usado en cinco áreas principales: gobernanza en el terreno del desarrollo económico, gobernanza en el campo de las instituciones internacionales, gobernanza como gobernanza corporativa, gobernanza como las nuevas estrategias de gestión pública y la gobernanza como las nuevas prácticas de actividades coordinadas a través de redes.

A continuación se comentan brevemente los aspectos incluidos en estas aproximaciones, omitiendo, por razones obvias, aquellos en que hay duplicidad en las propuestas.

2.2.1. Gobernanza corporativa

Charreaux y Desbrières (1998) han sugerido que la generación de valor para las empresas es uno de los resultados de la gobernanza corporativa. El tratamiento se origina en la forma en la que se dirigen y controlan las organizaciones corporativas, proponiendo su traslado al ámbito de los gobiernos, haciendo un gran énfasis en la eficiencia en la conducción, impulsando la transparencia y la rendición de cuentas (Rhodes, 2000). El impulso a dicha transparencia y rendición de cuentas no busca ser privativo de las empresas públicas, sino que es, también, propuesto en los grandes corporativos privados, en los que, con frecuencia, la dirección se siente independiente y está acostumbrada a reportar, tan sólo, a un consejo de administración.

Esta es una visión primordialmente anglosajona, basada en las características de las empresas tanto británicas como norteamericanas, cuya propiedad está ampliamente pulverizada

[8] En una posterior elaboración Rhodes en colaboración con Mark Bevir, manteniendo los siete conceptos, ha preferido referirse a ellos como definiciones, más que como usos (Hughes, 2006).

en un mercado accionario muy activo y que cuentan con una gestión profesional permanente (Hyde, 2000). A través de la utilización de un conjunto de elementos que constituyen este tipo de gobernanza se limita la actuación de la dirección de las empresas (Wirtz, 2004), lo que suena particularmente útil habida cuenta de los abusos que recientemente han supuesto grandes descalabros a las propias empresas y a las comunidades de inversores. En este sentido se debe realizar una mención especial de cara a frecuentes escándalos financieros, producto de actuaciones personales desprovistas de toda ética y, a menudo, fraudulentas, que se han observado en la conducción de grandes corporaciones multinacionales[9].

De igual forma, y en un escenario de gran preeminencia del sector privado, se han dado prácticas y posturas absurdas que muestran una indeseable cara del capitalismo, tales como las imágenes de los presidentes de las empresas norteamericanas que viajaron al Congreso de dicho país, luego del estallido de la crisis, utilizando para dichos desplazamientos, aviones privados, o el anuncio del pago de indemnizaciones por 450 millones de dólares a los directores que llevaron a la quiebra a AIG[10] (Perkins, 2010). Como se pregunta (Enríquez Cabot, 2005) ¿Tiene sentido que el director general de General Electric haya ganado más dinero que 15,000 trabajadores de maquiladoras que producían para la misma empresa?

Este tipo de situaciones son en buena medida un detonador para la necesidad de la existencia de la gobernanza corporativa. Así, las condiciones en que actúan, los directores generales, presidentes y consejeros delegados «[…] constituyen una clase especial de realeza […] que no necesita gobernarse por reglamentos» (Perkins, 2010: 17), lo que evidencia claros excesos de prácticas inadecuadas del capitalismo. El propio Perkins (ibíd.: 17) señala que «Ahora empezamos a entrar en una época no diferente de aquella en que las ciudades-estado fueron sustituidas por naciones, excepto en que hoy en día las naciones han sido usurpadas por empresas gigantescas». A este respecto se puede mencionar que al comparar diversas teorías sobre la gobernanza corporativa, Charreaux (2004) encontró que la muy visible óptica financiera con la que es asociada, es, tan solo, un caso particular que presenta una aproximación muy limitada. Por otro lado, es relevante el apunte de Roe (1994, citado por Hirst, 2000: 17), en cuanto a que:

> La gobernanza corporativa es el lema de todos aquellos que desean mejorar la rendición de cuentas responsable y la transparencia en las acciones de gestión corporativa, sin alterar fundamentalmente la estructura básica de las firmas, en las cuales los accionistas anónimos e indiferentes son los principales beneficiarios de la compañía reclamando la administración la defini-

[9] En el año 2001 la empresa Enron que llegó a situarse como la séptima en importancia en Estados Unidos fue llevada a la quiebra como resultado de la utilización de técnicas contables fraudulentas avaladas por su empresa auditora Arthur Andersen –que fue disuelta–. Enron ha sido señalada como el ejemplo clásico de un fraude empresarial planificado.

[10] American International Group, Inc. Empresa multinacional líder en el campo de los seguros y servicios financieros. Derivado de la crisis de 2008 la Reserva Federal estadounidense adquirió cerca del 80% de sus activos y le otorgó un préstamo de 85 mil millones de dólares para evitar su quiebra.

> ción estratégica en su nombre, aún cuando esta no está siendo sujeta a las restricciones de voces activas de inversores u otros intereses afectados.

Wirtz (2004) es enfático en apuntar que los principios y *mejores prácticas* de la gobernanza están asociados a una cuestión de evaluación para las empresas, lo que ha quedado en evidencia por la aparición de lineamientos derivados de instrumentos tales como el Cuadro de mando alemán de Gobierno Corporativo (DVFA[11], 2000), que eventualmente son utilizados por firmas consultoras y por agencias calificadoras. Si bien estos principios no son garantía de creación de valor, sí pueden influir en la consecución de recursos para las empresas.

2.2.2. Gobernanza como la nueva gestión pública

La interpretación de la gobernanza como la nueva gestión pública tiene dos significados: por un lado la gestión corporativa y, por otra parte, la *marketización* (Rhodes, 2000). El primero de ellos está referido a la introducción de los métodos de gestión privada al sector público, en particular a través de prácticas como las de contar con indicadores de gestión, llevar a cabo un modelo de gestión por resultados, enfatizar en la relación de valor por el dinero y procurar la cercanía al cliente. Así, el discurso pregonado desde finales de los setenta propugnaba por la superioridad de las capacidades gerenciales del sector privado sobre aquellas empleadas en la Administración Pública con una lectura de que, por ello, su aplicación en la prestación de servicios públicos se harían de manera más eficaz y eficiente (Thatcher, 1995, citada por Osborne, 2010). La *marketización*, por su parte, se refiere a la introducción de estructuras de incentivo en el servicio público por medio de tercerización, cuasi mercados y elección del consumidor. La capacidad de un gobierno emprendedor que impulsa la competencia, los mercados, los clientes y define, y mide los resultados que entrega, es parte de esta visión de la gobernanza.

La posición de Hirst (2000) es básicamente similar, aunque en vez de la idea de la *marketización*, se refiere más bien a los procesos relacionados con la privatización de las empresas propiedad de los gobiernos y los servicios públicos, así como a la conveniencia de introducir regulaciones para los proveedores de ellos, a fin de asegurar la calidad y el cumplimiento de los términos contractuales. La connotación de gobernanza es atractiva en cuanto al campo de la Administración y la gestión pública, y así como en los veinte John Gaus anunció la nueva Administración, en los treinta White hablaba de una nueva gestión y Pfiffner de una nueva Administración Pública; la nueva gestión pública fue identificada por Hood al inicio de los noventa, con lo que hoy llegamos a la consolidación de una nueva gobernanza pública (citados por Lynn, 2010).

[11] Sociedad alemana de profesionales inversores.

El propio Lynn (ibíd.) establece que en dicha década de los noventa se abrió el debate sobre lo nuevo, pero en un contexto internacional orientado en dos direcciones: por un lado, en cuanto a la nueva gestión pública y, en otra vertiente, apuntando a la nueva gobernanza pública; en el primer caso de manera destacada con énfasis en los mercados y en segundo focalizado hacia las redes. La nueva gestión pública tiene como propósito «[…] hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la Administración Pública a fin de restablecer y sostener el equilibrio de las finanzas públicas.» (Aguilar, Villanueva 2006: 18).

Farneti, Padovani y Young (2010) identifican diferentes cambios importantes en el ámbito de la gestión pública dentro de los que se incluye la tercerización y encuentran que una manera de explicar dichos cambios es el modelo marco de *Four Governance* propuesto por Cosidine (1999, 2001) y Cosidine y Lewis (2003) en el que se reconoce a los siguientes elementos: gobernanza procedimental, gobernanza corporativa, gobernanza de mercados y gobernanza de red.

Osborne (2010) observa que el antiguo paradigma de la nueva gestión pública (NPM por sus siglas en inglés[12]) está actualmente en una etapa evolutiva hacia lo que se empieza a conocer como la nueva gobernanza pública (NPG por sus siglas en inglés[13]). En esta dinámica es conveniente diferenciar la administración o gestión pública de las Administraciones Públicas (las que serán abordadas en el Capítulo 4); en cuanto a la primera Hood (1991) establece los siguientes atributos clave para su mejor comprensión: el dominio del mandato de la ley; el enfoque en la administración de reglas y normas; un papel central en la implementación de las políticas públicas por parte de la burocracia; la separación entre la administración y la política dentro de las organizaciones públicas; una búsqueda por presupuestos crecientes; y el impulso de la profesionalización en la prestación de servicios.

Por su parte Aguilar Villanueva (2006: 115) encuentra que «La nueva gobernanza es el resultado y el testigo de la transición ocurrida de un 'Estado unitario a un régimen diferenciado' (*differentiated polity*) que se caracteriza por la dispersión y fragmentación del poder central y, en positivo, por la aparición de redes inter organizacionales auto organizadas». Lynn (2010: 111) citando a Dewitt *et ál.* (1994), menciona que en la tradición americana se identificó a la nueva gobernanza como «un clúster de ideas y símbolos». Asimismo, citando a Salomon (2000), recuerda que la definición de la nueva gobernanza identifica dos características distintivas: su naturaleza colaborativa y el reconocimiento de que esta forma de gobernanza ofrece desafíos y oportunidades. Inicialmente el término usado por Salomon fue el de gobernanza de tercera parte (Lynn, 2010).

Citando a Dawson y Dargie (1999), Osborne (2010) recuerda la necesidad de distinguir entre la nueva gestión pública como una ideología política y el campo académico de estudio de una práctica gerencial. No obstante las importantes aportaciones realizadas por la

[12] New Public Management.

[13] New Public Governance.

nueva gestión pública, también es objeto de cuestionamiento por una interpretación en la que se le ve como una contribución simplista, únicamente de carácter administrativo, sin captar «[…] la compleja realidad del diseño, prestación y gestión de los servicios públicos en el siglo XXI» (Osborne, ibíd.: 5).

Por último, en cuanto a la gobernanza bajo las consideraciones hechas en este apartado, se debe señalar que Osborne (ibíd.) considera que la nueva gobernanza pública tiene dos aspectos esenciales que la caracterizan: por un lado, el constituir una herramienta conceptual para mejorar nuestra comprensión de los desafíos de la implementación de políticas públicas en el siglo XXI y, por otra parte, para proporcionar un espacio de reflexión de la realidad de las labores de los gestores públicos. Al mismo tiempo el propio Osborne (ibíd.: 7) concluye que «[…] la gobernanza pública se ha convertido en un régimen distintivo por su propio derecho» y, señala también, que dicha nueva gobernanza pública es al mismo tiempo un producto y una respuesta para la compleja naturaleza de la implementación de la política pública y la prestación de servicios públicos.

Para Smith y Smyth (2010) más allá de los arreglos de gobernanza, los principios de la buena gestión pública (entrenamiento adecuado, transparencia y rendición de cuentas, por ejemplo) conducen a una mejora en los estándares de las organizaciones que prestan servicios públicos.

2.2.3. Gobernanza como buen gobierno

La reforma del gobierno es una tendencia mundial impulsada por agencias internacionales como el Banco Mundial, identificándose tres sectores de la buena gobernanza: sistemática, política y administrativa (Leftwich, 1993 citado por Rhodes, 2000). En la primera, la sistémica, el concepto va más allá del gobierno comprendiendo la distribución de la política interior y externa, y el poder económico. En lo político, la gobernanza alude a un Estado que goza de legitimidad y autoridad derivada de un mandato democrático. Finalmente, en la administrativa su uso se refiere a un servicio público eficiente, transparente y susceptible de ser auditado. La eficiencia, según el planteamiento del Banco Mundial, busca promover la competencia y los mercados, pero también, la privatización de las empresas públicas, la reforma al servicio civil reduciendo el personal, la introducción de disciplina presupuestal, la administración descentralizada y un mayor uso de organizaciones no gubernamentales (Williams y Young, 1994: 87, citados por Rhodes 2000). De manera sintética, en la *buena* gobernanza, se conjugan la nueva gestión pública y el espíritu de la democracia liberal.

Esta aproximación, a la que Hirst (2000) llama gobernanza en el campo del desarrollo económico, proviene de la buena aceptación que ha tenido el concepto, por parte de agencias internacionales de desarrollo y de gobiernos occidentales, quienes establecen que la *buena* gobernanza es un componente necesario de la efectiva modernización económica; así, por

ejemplo, el Banco Mundial suele incorporar condiciones de cumplimiento obligatorio de *buena* gobernanza en sus préstamos.

Esto es un reconocimiento de que el desarrollo no sólo es cuestión de crear mercados libres, promover la inversión y adoptar las políticas macroeconómicas correctas. La *buena* gobernanza significa crear un marco político efectivo que conduzca la acción de los agentes económicos privados; permite regímenes estables, así como la prevalencia del Estado de Derecho; impulsa una eficiente Administración Pública adaptada a los papeles que el gobierno pueda y deba ejecutar, y cuente con una sociedad civil fuerte, con independencia del Estado (Hirst, ibíd.). Como se puede observar, esta es una visión de mercado en la que el gobierno, a través de la gobernanza limita su esfera de acción, para aquello en lo que efectivamente tiene capacidad de cumplir; concentrándose en la formulación de políticas que permitan el funcionamiento de los mercados, proveyéndolos de buenos servicios sociales de bajo costo, como en el terreno de la salud y la educación.

Por su parte Enjolras (2005) plantea el que existe una convergencia entre la nueva gobernanza, la promoción del territorio y las características de las organizaciones de la economía social aunque, el concepto de 'sistema de gobierno', propuesto por el autor puede poner de relieve una pluralidad de modos de relación entre el Estado y la sociedad civil.

Kennett (2010, citando a Koening y Archibugi, 2003) al referirse a los sistemas de gobernanza explica que estos no se limitan a la vigencia de una autoridad central eficaz, sino que trascienden hacia la interacción de una pluralidad de actores con diferentes intereses, valores, conocimientos y recursos de poder.

2.2.4. Gobernanza como interdependencia internacional

Como resultado de factores como los procesos productivos y financieros globalizados, la presencia cada vez más activa de las organizaciones internacionales, el derecho internacional y la constitución de órdenes políticos supranacionales, la soberanía de los Estados se ha mermado. Como señalan Berggruen y Gardels (2012: 15) «El Estado-nación soporta tensiones de supranacionalidad».

La convivencia en la aldea global demanda de estructuras que construyan una nueva relación internacional entre los Estados. Para Hirst (2000) la visión de la gobernanza en el juego internacional supone el que la tecnocracia internacional y las naciones más poderosas dicten los caminos a seguir dejando a un lado los intereses de los países en desarrollo, pero también de los públicos nacionales. De gran valor para sostener la vigencia de un espacio para este tipo de gobernanza es la aseveración de Kennett (2010: 31) quien establece lo siguiente: «Sin embargo, dentro de la diferenciada miríada de redes formales e informales, el creciente involucramiento de actores no estatales es procesos normativos y regulatorios y la aceptación de *monitoreos*, confirman el arribo de una gobernanza pública global».

En este orden de ideas, uno de los temas que sin duda suscita una mayor discusión y debate es el referente a la soberanía, o, tal vez mejor dicho, a la pérdida o cesión de soberanía que supone el vivir y convivir en el mundo caracterizado por la globalización. Como parte de la dinámica de comprensión de los efectos de la globalización surge la idea de lo trasnacional y en consecuencia se rebasan las fronteras tradicionales de la soberanía, a lo que ha contribuido el activismo de diversas organizaciones no gubernamentales que, de igual modo, rebasan fronteras con una gran visibilidad. La gobernanza en una era global supone nuevos espacios y canales para la participación y también nuevas formas de estratificación y exclusión (Kennett, ibíd.). Los tiempos actuales no son sólo de fragmentación o destrucción, sino de la emergencia de nuevos movimientos sociales en busca de nuevas clases de identificación, politización y solidaridad (Isin y Wood, 1999, citados por Kennett, ibíd.).

Weiss y Thakur (2010) establecen que la gobernanza global tiene que ver con la pretensión de proveer servicios gubernamentales al mundo en ausencia de una autoridad global. Establecen también que la problemática de la gobernanza global tiene tres temas centrales: la seguridad internacional, el desarrollo (que incluye el comercio, el desarrollo sostenible y los riesgos ambientales) y los derechos humanos.

2.2.5. Gobernanza como sistema sociocibernético

En esta aproximación al concepto de la gobernanza se subrayan los límites del gobernar a través de un actor singular, reconociendo que no existe más, una única autoridad soberana. En su lugar hay un conjunto de otras características tales como: una gran cantidad de participantes en cada uno de los temas; una gran interdependencia entre los actores sociales, políticos y administrativos; metas comunes; difusión de las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario (sic); y se multiplican las formas de acción, intervención y control (Rhodes, 2000).

A este respecto Kooiman (1993, citado por Rhodes, ibíd.) distingue entre gobernar a través de acciones orientadas por objetivos y la gobernanza, la cual es el resultado de las intervenciones e interacciones sociales, políticas y administrativas. Por tanto, el gobierno, vuelve a ser supremo gobierno, el sistema político es crecientemente diferenciado y vivimos en la sociedad *descentrada* en el Estado *policéntrico* (Luhmann, 1982, citado por Rhodes, ibíd.).

El advenimiento del ciberespacio es uno de los factores críticos que suponen un verdadero cambio de paradigma sobre las autoridades soberanas, en donde además de las posibles legislaciones nacionales y supranacionales, las comunidades en torno a este espacio virtual crean sus propios códigos de autorregulación. En la nueva economía se identifican, entre otras características; la velocidad y el uso de las tecnologías de la información (Azua, 2008). Las nuevas tecnologías de la información al haber irrumpido en la vida de las personas, como lo han hecho en los últimos años, impulsan cambios en la vida diaria, pero también cam-

bios profundos en la sociedad y la forma de hacer política y gobierno no son excepción, como apunta Beas (2010: 18) «La organización y las prácticas políticas se enfrentan a un vertiginoso cambio que redefinirá dramáticamente su funcionamiento». Los cambios que provocan las nuevas tecnologías anticipan «[…] la renovación de la esfera pública. El gobierno, la gobernanza y la forma en que interactúan administraciones públicas y ciudadanía». (Beas, ibíd.: 18).

En reconocimiento a la conformación de este nuevo paradigma, la primer campaña presidencial de Barack Obama, Presidente de los Estados Unidos no comenzó como solían hacer los precandidatos predecesores con una visita al influyente periódico New York Times, sino con una reunión con cerca de 1.200 empleados en las oficinas centrales de Google[14], en Mountain View, California[15], que se realizó en noviembre de 2007. En su mensaje en tal ocasión sostuvo que «[…] la fórmula del desarrollo y la prosperidad había cambiado; ahora, el desarrollo económico dependía de otros factores y, para alentarlo, era necesario reformular –desde la base– el rol del gobierno, la empresa, la sociedad civil, e incluso factores intangibles como los flujos de información» (Beas, 2010: 33). En ocasión de la visita a Google, el Presidente Obama «[…] lanzó la provocadora idea de crear lo que llamó *Google for government* "Pondremos toda la información del gobierno en línea en un formato accesible universalmente; permitiré que los ciudadanos puedan dar seguimiento a los contratos federales, a los contratos con los *lobbies* y a las subvenciones estatales; permitiré que los ciudadanos participen en foros de gobierno en tiempo real"» (Beas, ibíd.: 35).

Aunque la conducción de las sociedades a través de la acción de gobierno puede aprovechar las ventajas de Internet y las nuevas tecnologías de información para propiciar un mayor acercamiento con los ciudadanos, al tiempo de hacer posible la constitución de amplias y poderosas redes, bajo la tesis de Carr (2011) puede ser que también afecte la forma de gobernar y ser gobernado.

No nos parece una consideración menor, el apunte que Berggruen y Gardels (2012) hacen en el sentido de que las redes sociales están llamadas a cambiar las reglas del juego de la gobernanza; coincidiendo con esta aseveración, pensamos que su papel debe ser examinado a fondo, pues consideramos que lo que se difunde a través de estos espacios responde a las opiniones de quienes las usan, lo que no garantiza que esto sea el legítimo y mayoritario punto de vista de la sociedad. Dicho de otra manera, las posiciones vertidas en las redes sociales son el equivalente de una *opinión publicada,* lo que no es garantía de que esta sea un reflejo de la *opinión pública*. No obstante, el papel y poder de las redes sociales no puede ser minimizado, como señalan Li y Yeo (2012, citados por Berggruen y Gardeles, ibíd.: 128) sobre la *redocra-*

[14] Desarrollado originalmente por Larry Page y Sergey Brin en 1997, Google es el motor de búsqueda más utilizado en el mundo. De acuerdo con la empresa Interbrand, Google es la cuarta marca más valiosa del mundo, estimándose su valor en más de 55 mil millones de dólares.

[15] Una de las mayores ciudades de la zona conocida como *Sillicon Valley*, capital mundial de la innovación en las nuevas tecnologías de la información.

cia que se ha constituido en China ante un Estado que tiende a ser poco tolerante con la libertad de opinión y que forma «[…] parte orgánica del tejido de la gobernanza china».

De gran interés, y al hilo de lo anterior, es la reflexión propuesta por Newsom (2013) quien sostiene que las redes sociales deben convertirse en un soporte fundamental de los gobiernos del siglo XXI al propiciar el advenimiento de un gobierno colaborativo; de esta forma advierte que así como existe la capacidad ciudadana para realizar tareas de trabajo coordinado para la realización de avances en situaciones lúdicas, es posible aprovechar las posibilidades tecnológicas como el espacio en el que los ciudadanos puedan hacer aportaciones, utilizando las redes sociales, para mejora las condiciones de las comunidades en las que habitan. A este esquema le ha denominado *Citizenville.*

Aunque coincidimos, plenamente, con las posiciones antes comentadas, conviene no perder de vista las asimetrías que aún prevalecen en las diferentes sociedades del mundo, recordando que si bien la tasa de penetración de Internet y del uso de dispositivos móviles ha crecido de manera fantástica, esto no pareciera suceder con la misma velocidad en todas partes, particularmente en las sociedades rurales e incluso urbanas de naciones en vías de desarrollo. De acuerdo con el sitio de estadísticas internacionales de Internet[16] al 30 de junio de 2012, la penetración de esta herramienta en todo el mundo alcanzaba el 34.3 por ciento de la población; en el caso de América Latina y el Caribe la tasa era de 42.9 por ciento y para México del 36.9 por ciento; por lo que hace a *Facebook*, a nivel de la población mundial al 31 de marzo de 2012 había un 12.1 por ciento de usuarios y en México existían un 33.5 por ciento de usuarios, también, sobre el total de la población.

2.2.6. Gobernanza como la nueva economía política

En este enfoque se reexamina el gobierno de la economía y las interrelaciones entre la sociedad civil, el Estado y la economía de mercado, en términos de que sus fronteras se han modificado.

Así, la gobernanza se refiere a los procesos sociales y económicos que coordinan la actividad entre los actores económicos. En la gobernanza se refleja el impacto de diversos fenómenos y fuerzas –como la económica, por ejemplo– que conllevan a sostener que las estructuras de la gobernanza bajo una influencia económica son parte de la normalidad en la determinación de las elecciones de políticas (Kennet, 2010, citando a Kay, 2008). Se identifican seis mecanismos de la gobernanza: mercados, redes de obligaciones, jerarquía, monitoreo, redes promocionales y asociaciones. Estos mecanismos no se enfocan en cuál promueve la eficiencia económica bajo ciertas condiciones, sino en el control social (Rhodes, 2000).

[16] www.internetworldstats.com

2.2.7. Gobernanza como redes

Las redes son, de alguna manera, el corazón de la noción de gobernanza. Existen dos tendencias para explicar el comportamiento de las redes: dependencia de poder y elecciones racionales. El tema de las redes es abordado con mayor detalle, más adelante, en el numeral 3.2.1.3.

2.2.8. Otras aproximaciones al concepto de la gobernanza

En uno de los primeros trabajos formales que pudimos identificar en el que se hace una reflexión sobre la gobernanza, Le Galèz (1995) introduce el concepto de gobernanza urbana al analizar las consecuencias de la descentralización en Francia y Gran Bretaña, concluyendo que se trata de funciones y acciones del gobierno, pero sin la idea de uniformidad, racionalidad o estandarización. La situación prevaleciente en los pueblos conlleva la participación de una multiplicidad de actores tales como:

> [...] gobiernos locales, grandes empresas, representantes privados, agencias públicas y semipúblicas, representantes de diferentes segmentos del Estado, consultores, organismos de estudios, asociaciones. Esta pluralidad de participantes, de actores, de organizaciones revela que la política local [...] depende de más y más actores no gubernamentales. El término de gobernanza urbana supone una muy grande diversidad en la manera de organizar los servicios una mayor flexibilidad, e incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera presentar, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía. (Le Galès, 1995: 60).

Leloup, Moyart y Pecqueur (2005) exploran los caminos de una gobernanza territorial en la que hay un proceso de construcción y coordinación local entre los actores locales para la solución de los problemas comunes, en un espacio territorial determinado, pero también, en forma vinculada con otros niveles.

Tal vez, uno de las mejores esquemas recientes para presentar un balance del estado del arte de la gobernanza, es el desarrollado por Osborne (2010) quien encuentra tres escuelas dominantes: la gobernanza corporativa, que es vista como los procesos y sistemas internos que proveen dirección y sobre todo, a nuestro juicio, se relacionan con la rendición de cuentas; la buena gobernanza, a la que se ubica como la adopción de modelos normativos en lo social, lo político y lo administrativo, por organismos supranacionales (Osborne, ibíd., citando a Leftwinch, 1993 y Rhodes, 1997); y la gobernanza pública que a su vez se divide en cinco grupos:

» Gobernanza sociopolítica, que se ocupa de las relaciones institucionales al interior de la sociedad.

» Gobernanza de políticas públicas, en la que se considera la interacción de los altos niveles políticos, con las redes para crear y gobernar los procesos de dichas políticas públicas.
» Gobernanza administrativa, enfocada en la aplicación efectiva de la Administración Pública y de su reposicionamiento para acompañar las complejidades inherentes a los desafíos del Estado moderno.
» Gobernanza contractual, al tanto de las relaciones derivadas de los contratos para la prestación de servicios públicos.
» Gobernanza de redes, en la que se estudia la gestión de las redes para la prestación de servicios públicos.

Por su parte, luego de una profunda revisión de la literatura, Klijn (2010) concluye que las cuatro vertientes actuales para conceptualizar a la gobernanza son las siguientes:

1. Gobernanza como buena gobernanza o como gobernanza corporativa en la que reconoce los principios de una Administración Pública adecuada.
2. Gobernanza como la nueva gestión pública a la que ubica como los medios para la mejora del desempeño y la rendición de cuentas, o como una forma de gobernanza de mercado. En esta gobernanza el papel esencial del gobierno es más de dirección que de ejecución, es decir, va en el sentido de fijar metas, aunque no se tenga control sobre los procesos.
3. Gobernanza como gobernanza multinivel o relaciones intergubernamentales. En ella se describe a la gobernanza como un gobierno en capas o niveles, entendiéndola como una gobernanza entre diferentes niveles de gobierno.
4. Gobernanza como gobernanza de red. Tanto en una óptica de redes *autoconducidas*, como en aquellas que no lo son. En ella la gobernanza tiene lugar en la red de actores públicos y privados, y sus interacciones.

Peters (2010) utiliza el término de *metagobernanza* para describir los procesos de seguimiento de los procesos de gobernanza, es decir, es una gobernanza de la gobernanza. En esta lógica se establece el que existen organizaciones y procesos dentro del sector público que han alcanzado una amplia autonomía, la que bien podría ser regulada. El propio Peters (ibíd.) habla de una gobernanza burocrática. Lynn (2010), por su parte, habla de igual forma, de una gobernanza constitucional.

También Lynn ha establecido que las diferentes corrientes de expertos han coincidido por separado en nuevas formas de gobernanza, incluso «la gobernanza sin gobierno» (Lynn 2010: 109). De igual manera, el mismo Lynn (ibíd.) da cuenta de que Kooiman (2003) planteó nuevos patrones de interacciones entre el gobierno y la sociedad, así como nuevas formas de gobierno y de gobernanza a las que se denomina como gobernanza sociopolítica.

En una perspectiva en la que se observa a la gobernanza como un fenómeno social susceptible de ser estudiado en todos sus niveles, se habla de una gobernanza interactiva que se

define como «El conjunto de interacciones tomado para resolver problemas sociales y para crear oportunidades sociales, incluyendo la formulación y aplicación de principios que guíen dichas interacciones y el cuidado de instituciones que las hagan posible y las controlen» (Kooima, 2010: 73). Se puede mencionar, también que se ha apuntado la existencia de una gobernanza de mercado (Lynn, Heinrich y Hill, 2001).

Señalamos, adicionalmente, el punto de vista de Hughes (2010) en cuanto a la definición de gobernanza proporcionada por la OCDE en 2005[17], sobre la que piensa que es limitada pues se restringe al campo de la gobernanza pública, dejando de lado su trascendencia a otras esferas, señalando la gobernanza corporativa, lo que a nuestro juicio, está bien, pero pensamos que esta observación sigue quedando corta al ignorar a los actores de la sociedad civil.

Finalmente, nos referimos al reciente trabajo de Berggruen y Gardels (2012) que en nuestra opinión es una brillante propuesta que luego de revisar las características de los sistemas políticos de las dos grandes potencias de nuestros tiempos: Estados Unidos y China, apela a la conformación de un nuevo modelo de conducción de sociedades al que denominan *gobernanza inteligente*. No obstante este comentario y sin quitar los méritos de un estupendo trabajo, pensamos que la propuesta no se inscribe en los tratamientos tradicionales de gobernanza pues se asimila más a la estructuración de un sistema de gobierno que articula sus tareas con una mayor inclusión social, sin definir tareas en este proceso para el sector privado.

2.3. Hacia una definición de la gobernanza

2.3.1. La esencia de la gobernanza

De las definiciones anteriormente comentadas se desprende que la gobernanza es un concepto más amplio que el gobierno y que los nuevos usos de la gobernanza no apuntan hacia los actores e instituciones gubernamentales como los únicos protagonistas (Kjær, 2004). Todas ellas, de alguna manera, se orientan en el papel de las *redes* en la búsqueda de metas comunes y dichas *redes* pueden ser intergubernamentales o *interorganizacionales*. Es preciso asentar que coincidimos plenamente con la visión de Kjær (ibíd.) cuando establece el que la gobernanza no se trata de gobernar sin el gobierno, sino por el contrario tiene que ver con gobernar con más que el gobierno. No se trata de un proceso de abdicación, sino de uno en el que hay una nueva definición de papeles.

La génesis de la gobernanza se halla en la creciente complejidad de las sociedades aseveran Goldsmith y Egger (2004) y agregan que los modelos jerárquicos tradicionales de gobierno no han sido capaces de satisfacer las demandas de los tiempos cambiantes. Al abordar

[17] «La gobernanza es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa necesaria para gestionar los asuntos de una nación».

la concepción de la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2006: 21) señala que «…el concepto de gobernación/gobernanza (governance), [es] un concepto político-administrativo reciente cuyo uso discursivo expansivo lo ha convertido en un concepto elástico y hasta equívoco».

2.3.2. Una definición *operativa* de gobernanza

A manera de recapitulación de lo hasta ahora expuesto, diremos que tendemos a estar de acuerdo con Pierre (2000) –y así entenderemos y utilizaremos el término para los efectos de este trabajo– en el sentido de que la gobernanza «se refiere a la coordinación sostenida y coherente entre una amplia variedad de actores con diferentes propósitos y objetivos», completando la idea, con la noción básica de que tal acción se realiza a efectos de procurar el bien común.

Como ya señalamos, la RAE la define en la segunda acepción en su Diccionario como «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 civil y el mercado de la economía». Esta definición es, a nuestro juicio, bastante buena, sin embargo, tiene como debilidad, el referirse en su primera parte a la gobernanza como una manera de gobernar, en vez de establecer que es la conducción de la sociedad, lo que, como veremos más adelante, puede ser visualizada como algo más que el gobernar.

2.4. ¿Ha sido superado el modelo de Estado?

La formulación de esta pregunta pudiera perfilarse como un tanto extrema, sin embargo, en una primera aproximación, al menos debería reconocerse que el concepto tradicional del Estado luce insuficiente para describir y afrontar las nuevas realidades y retos de nuestro tiempo. Ciertamente, como afirma Fukuyama (2004), el Estado con su capacidad para proporcionar certidumbre a las sociedades es, en buena medida, responsable del surgimiento del mundo económico moderno. Vale la pena anotar que de manera semejante a la interrogante con la que hemos nombrado a este apartado, Gaudi (2002:19) ha planteado una pregunta similar, en la que se cuestionaba sobre si el Estado se encuentra en una condición de disminución real que lo lleva a su eventual sustitución por otro modelo de acción colectiva, dentro del que se inscribe la gobernanza.

Examinemos a continuación, aunque sea brevemente, los orígenes del Estado y cómo es que este subsiste en nuestros días y cuáles podrían ser sus derroteros en el futuro próximo. Asimismo, se hace necesario exponer los conceptos y por ende las diferencias entre Estado, gobierno y Administraciones Públicas.

2.4.1. Las bases del Estado contemporáneo

No obstante existe la percepción de que la existencia del Estado como institución se remonta a unos seis mil años, habiéndose configurado en las sociedades agrícolas de Mesopotamia (Fukuyama, 2004), las bases del Estado contemporáneo se cimientan en el pensamiento de la Ilustración. Si bien la teoría política moderna puede pensarse que tiene su nacimiento con el aporte de Maquiavelo (1981), este singular y emblemático personaje no desarrolló una propuesta de teoría del Estado, limitándose a defender la posición de que lo único que cuenta en política, es la capacidad de mantener el poder

Por su parte, Hobbes (1980) identifica al Estado con el *Leviatán* bíblico y explica que un Estado requiere de una autoridad que garantice la paz y el bienestar de la comunidad. Aunque la visión de Hobbes concebía un soberano todopoderoso cuyo ilimitado poder no provenía de Dios, sino que emanaba de un contrato que establecían sus súbditos entre sí. El ser humano descrito por Hobbes, es uno que está lleno de limitaciones e incapacidades, pero para lograr su supervivencia, es capaz de hacer uso de su razón, para unirse fundando un Estado. Este proceso fundacional se pacta en un contrato social, en el que se traspasan los derechos y reivindicaciones de poder a una única instancia el Leviatán, que une en simbiosis al Estado con el soberano. Con ello los ciudadanos dejan de tener derechos y están obligados a la obediencia absoluta y, sin embargo, el rey en contrapartida, no se obliga por contrato alguno con sus súbditos.

Locke es reconocido como el padre del Estado moderno, liberal y democrático y en su famosa obra *Dos tratados sobre el gobierno civil,* establece los fundamentos del Estado constitucional moderno, defendiendo, entre otros, los siguientes principios (Locke, 2002):

» Los hombres se asocian formando una comunidad que decide sobre su gobierno.
» Un gobierno será legítimo solo si goza del apoyo de la mayoría.
» El poder del Estado se divide en legislativo y ejecutivo.
» El poder legislativo radica, en última instancia, en el pueblo.

Así, la comunidad escoge, por medio de una decisión mayoritaria, qué forma de gobierno desea darse, resaltando que, en tanto un acto de mayorías, dicha elección es siempre un proceso democrático. De esta manera, se funda el Estado y la comunidad y el gobierno quedan unidos contractualmente. El gobierno se obliga a defender los derechos de los ciudadanos y estos se hacen responsables del cumplimiento de las leyes.

Montesquieu (2003) es un defensor de que lo más importante del Estado son las leyes. Asimismo, desarrolla el concepto de Locke de la división de poderes que hoy es parte de la normalidad en prácticamente todos los sistemas políticos, al identificar a los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Un importante apunte a la *doctrina Montesquieu* y relevante para los efectos de una aproximación a la gobernanza es el propuesto por Schwartz Girón (2006)

en el sentido de que la separación y división de poderes no debe suponer un aislacionismo, sino la repartición del trabajo para tomar decisiones colectivas de manera colaborativa.

Por su parte Rousseau (1993) estipuló que la República se asentaba en dos columnas: la soberanía popular y la legitimación del derecho a través de la voluntad general. Al igual que lo hicieran Hobbes y Locke, Rousseau fija como el momento fundacional del Estado al establecimiento de un pacto o contrato social, en el que los individuos entregan sus bienes, su persona, su vida y su poder a la comunidad. A diferencia de lo que establece Hobbes, no hay cesión de la libertad individual ni de la soberanía, porque el particular las vuelve a encontrar con una calidad superior en la comunidad. Es decir, el individuo renuncia a sus intereses privados para alcanzar la protección dentro de la comunidad. Rousseau también propone, como parte estructural de su pensamiento, la voluntad colectiva de la comunidad, lo que presenta al mismo tiempo una propuesta liberal, pero con riesgo de ser usurpada como fundamento de un Estado totalitario.

Como producto de su experiencia práctica en el análisis de la democracia en los Estados Unidos, Tocqueville (2003) identifica aspectos que deben ser considerados en la comprensión de las bases del Estado contemporáneo, como el hecho de que la democracia de masas puede ser el germen de una sociedad apolítica; es decir, se dan las condiciones para crear una especie de despotismo democrático, en el que el gobierno tutela al pueblo y éste, en virtud de su atención al ámbito privado, ignora y se desentiende de lo que sucede en la esfera de lo público. De esta manera, Tocqueville considera especialmente peligroso el que el poder ilimitado de la mayoría, pudiera estar depositado en una clase política mediocre.

2.4.2. El modelo de Estado clásico en nuestros días

Uno de los temas centrales de la política en el siglo XX fue el de la controversia sobre el tamaño y la fuerza apropiada del Estado. En tanto que al inicio de siglo los recursos consumidos para el mantenimiento del Estado[18] correspondían a proporciones menores al diez por ciento del PIB, en países de Europa Occidental y en Estados Unidos, hacia los ochenta la participación relativa se incrementó hasta un cincuenta por ciento y, en casos extremos como Suecia, hasta un setenta por ciento (Fukuyama, 2004). Así, ante este, aparentemente, desmedido crecimiento del Estado, no necesariamente correspondido con instituciones eficaces, las últimas dos décadas del siglo pasado fueron el escenario de una corriente de amplio alcance mundial que propugnaba por la contracción del tamaño de las instituciones gubernamentales. A esta tendencia contribuyó la caída del comunismo, forma extrema del estatismo (Fukuyama, 2004).

[18] En apartados subsecuentes se explicarán las diferencias conceptuales entre Estado, gobierno y Administración Pública, por lo que en esta sección se asumirá que al referirse las fuentes citadas al Estado, lo hacen en una perspectiva más relacionada con el componente gubernamental.

En el mismo sentido se señala que «Durante los primeros años de este siglo, el 'consenso de Washington'[19] había ganado batalla. En todas partes había un economista o 'experto' que exponía las virtudes de la desregulación, el Estado mínimo y la baja tributación» (Judt, 2010: 21).

El multicitado Fukuyama (2004) propone que se debe distinguir entre el alcance de las actividades del Estado (referidas a las funciones y propósitos asumidos por los gobiernos) y la fuerza del poder del Estado (la habilidad para ejercer políticas y para cumplir las leyes). Al cuestionarse sobre cuál de estas dos categorías propuestas es más importante, Milton Friedman (citado por Fukuyama, ibíd.) señala que en el devenir de la experiencia privatizadora del siglo XX, la vigencia del Estado de Derecho es más relevante, aserto con el que tendemos a estar de acuerdo.

De la mano de lo anterior, Fukuyama (ibíd.) expone también que la preocupación sobre la fortaleza del Estado se presenta bajo diferentes denominaciones como: gobernanza, capacidad del Estado y calidad institucional. Asimismo, señala que un asunto toral es el de la capacidad institucional (refiriéndose a la del Estado) y establece cuatro aspectos entrelazados que es necesario abordar para su cabal comprensión:

» El diseño y la gestión organizacional.
» El diseño del sistema político.
» Las bases de la legitimización.
» Los factores culturales y estructurales.

Para Bremer (2006) el concepto clásico de la soberanía del Estado ha sido rebasado; Giddens (1999) sostiene que los Estados han perdido gran parte de la soberanía que tuvieron, además de afirmar que el Estado-nación se está transformando ante nuestros ojos. Se pueden identificar posiciones aún más extremas en esta visión de la soberanía en nuestros tiempos, como la especialmente lapidaria de Soros (2006) quien piensa que el concepto de soberanía es un anacronismo. La posición de defensa de la plena soberanía es absolutamente cuestionable en el supuesto de «[…] que un Estado comete crímenes contra la humanidad en su territorio» (Hessel, 2010: 33).

Tal vez la globalización –entendiendo que comprende una serie compleja de procesos, más que ser uno solo– ha logrado o, por lo menos, coadyuvado en una modificación estructural de la conformación del Estado moderno y, de manera notable, no sólo ha influido en el ámbito propiamente nacional, sino que ha desatado también nuevas presiones para la autonomía local (Giddens, 1999); Bell (1987) describe, de manera por demás gráfica, estas fuerzas diciendo que la nación se hace demasiado pequeña para resolver los grandes problemas y demasiado grande para solucionar los pequeños.

[19] Lineamientos de política económica dictados por organismos financieros internacionales con sede en dicha ciudad de Estados Unidos que debieron ser seguido por los países latinoamericanos en los noventa.

Por su parte Fukuyama (2004) admite que aunque conocemos acerca de los elementos y procesos que tienen que ver con la construcción del Estado, hay también mucho que desconocemos; particularmente, en cuanto a la transferencia de instituciones sólidas a países en desarrollo. Por otra parte señala que «[…] la mayoría de los casos exitosos de la construcción de Estado han ocurrido cuando una sociedad ha generado una demanda doméstica fuerte por instituciones […] importándola desde el exterior o adaptando modelos extranjeros a condiciones locales» (Fukuyama, ibíd.: 35). Finalmente, agrega que en ausencia de una demanda doméstica fuerte, el reclamo por instituciones sólidas debe ser generado externamente.

Concluimos esta sección refiriendo el punto de vista de Aguilar Villanueva sobre el particular, con el que estamos enteramente de acuerdo, en el sentido de que durante años se daba por hecho el predomnio del Estado como alternativa a la solución de los problemas aparejados al desarrollo, lo que cambió, diametralmente, al reconocerse que «[…] luego del colapso fiscal, político y administrativo del Estado desarrollador de formato autoritario, nos movimos hacia el otro extremo y asumimos posiciones pesimistas sobre la capacidad y responsabilidad de la acción gubernamental.» (Aguilar Villanueva, 2006: 35-36).

2.4.3. Estados fallidos y Estados debilitados

En tiempos recientes existe una preocupación creciente sobre la aparición de situaciones contrarias a la normalidad de los Estados, que ha llevado, incluso, al colapso de algunos de ellos o a una subsistencia en condiciones extremas que plantea serias dudas sobre su vigencia. Como advierte Rotberg (2003) el fortalecimiento de los Estados débiles y la prevención de que caigan en la categoría de fallidos debería ser uno de los asuntos cruciales en la agenda global de nuestros tiempos.

Incluso antes de la reciente crisis financiera y económica mundial que se comenta en el apartado 3.1.3., existían indicios claros de disfuncionalidades severas en diversas latitudes que conllevan a una falta de eficacia del Estado en el cumplimiento de sus fines. Y aunque este asunto no es necesariamente una novedad, el problema de los Estados débiles y fallidos, y la necesidad de la construcción de Estado se hizo más evidente luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Fukuyama, 2004).

Aunque la eficacia de los Estados depende de su actuación en diferentes dimensiones, acaso la más determinante de ellas sea la capacidad de entregar los bienes políticos cruciales con los que es posible distinguir a los Estados fuertes de los fallidos y, dentro de ellos, el más crítico es el de la seguridad humana. Dicha seguridad comprende diferentes aspectos: prevención de invasiones o pérdida de territorio; supresión de amenazas al orden nacional y a la estructura social; prevención del crimen; y, finalmente, dotar a los ciudadanos de instrumentos para resolver sus diferencias con el Estado y con otros ciudadanos sin tener que recurrir al uso de la fuerza (Rotberg, 2003). A mayor abundamiento y precisión, Rotberg (ibíd.: 5)

establece que «Los Estados fallidos están en tensión, profundamente confrontados, en peligro y viven conflictos armados internos».

En otro nivel se encuentran otros bienes políticos como la posibilidad de que los ciudadanos participen de manera abierta en los procesos políticos, la prestación directa o indirecta de servicios de salud y educación, la provisión de infraestructuras y medios de transporte público, la existencia de un sistema bancario, la existencia de condiciones que permitan el emprendimiento y el desarrollo social y económico de los individuos. Los Estados fuertes se desempeñan bien en todas las categorías antes señaladas, en tanto que los Estados débiles hacen bien algunas de ellas y fallan en otras (Rotberg, ibíd.).

No obstante el que la intensidad de la violencia es una característica común a los Estados fallidos, es aún más definitorio de esta condición la perdurabilidad de ella. Otros rasgos que comparten los Estados fallidos son: la existencia de conflictos entre comunidades –guerras civiles– a menudo con raíces en condiciones étnicas o religiosas; la falta de control sobre sus fronteras, el crecimiento de la violencia criminal; la limitada cantidad de bienes políticos provistos a sus habitantes; instituciones defectuosas; infraestructuras deterioradas o destruidas; ofrecen notables oportunidades económicas, pero sólo para unos pocos privilegiados; aunque la corrupción no es privativa de los Estados fallidos, en ellos florece en gran escala; algunas veces hay severa escasez de alimentos y hambrunas en amplias extensiones geográficas. El Estado es fallido, también, cuando pierde su legitimidad (Rotberg, ibíd.).

El grado extremo del Estado fallido es el Estado colapsado, en el que se alcanza un total vacío de autoridad (Rotberg, ibíd.). Para este mismo autor, al inicio del siglo XXI se pueden identificar siete Estados fallidos –Afganistán, Angola, Burundi, Congo, Liberia, Sierra Leona y Sudán– y un Estado colapsado –Somalia– (Rotberg, ibíd.).

Los Estados débiles lo son en cuanto se encuentran en los supuestos de algún o algunos de los rasgos mencionados en los que incurren los Estados fallidos, pero la diferencia es que no lo están en todos. El propio Rotberg (ibíd.) establece una condición previa al Estado fallido, en la que algunos Estados débiles se encuentran y la denomina como de Estados *cayendo*[20].

2.4.4. ¿El fin del contrato social?

El momento actual tiene ángulos que confrontan, continuamente, la vigencia del Estado, así «[…] uno de los graves problemas del mundo actual es la decadencia de la institución estatal, ya sea de forma lenta en los países adelantados por elefantiasis, ya de manera aguda e incluso catastrófica en muchos países en desarrollo». (Schwartz Girón, 2000: 34). Esta cues-

[20] *Failing* en el original en inglés.

tión no es una de orden menor habida cuenta los vertiginosos y profundos cambios sociales recientes. Aunque es de reconocer el papel de las crisis en la problemática actual de la gestión pública, Aguilar Villanueva (2006) identifica como la cuestión de fondo, la capacidad de *gobernación*, es decir, la capacidad de gobernar del gobierno, especialmente, de cara a los desafíos actuales de escasez e incertidumbre.

Es nuestra consideración que más que estar ante un derrumbe de la institución del Estado, estamos ante una prueba de su capacidad de adaptación a las nuevas particularidades del orden social. Como dice Judt (2010: 23) «[…] la necesidad práctica de Estados fuertes y gobiernos y gobiernos intervencionistas está (o al menos debería estar) fuera de discusión». En línea con ello agregamos que deberíamos tener en mente que «[…] como el Estado va a permanecer con nosotros durante un tiempo previsible, haríamos bien en pensar qué tipo de Estado queremos» (Judt, ibíd.: 20).

De esta forma, pensamos que más que plantearse un nuevo contrato social en virtud de la extinción del vigente hasta nuestros días, estamos en un horizonte que podríamos calificar de ajuste estructural, que demanda de una revisión de fondo del funcionamiento del Estado y que conlleva a un *convenio modificatorio* del pacto social. Es en esta lógica que se inscribe la reflexión de Fukuyama (2004), sobre la cuestión del porqué la demanda por buenas instituciones emerge en momentos particulares de la historia que pueden o no ser provocados por conflictos internos. La era posterior a la guerra fría estuvo dominada por economistas que pugnaban por la liberalización y el empequeñecimiento del Estado, tiempo después «[…] muchos economistas han concluido que algunas de las más importantes variables que afectan el desarrollo no lo eran del todo, sino que estaban relacionadas con instituciones y políticas» (Fukuyama, ibíd.: 22).

Es preocupante, aunque entendible en virtud de un darwinismo social, reconocer que la incapacidad y falla de los gobiernos es una condición normal de las sociedades globales (Herbst, 2004). Esta óptica se enriquece con la visión de Aguilar Villanueva (2006: 57) quien sostiene que «El peligro de la ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, y de ninguna manera se relaciona con la estructura Constitucional del Estado y menos con la estructura del sistema económico o social».

En este orden de ideas no creemos que sea un despropósito reconocer que de presentarse dicho declive del Estado o de los Estados, esto conlleva amenazas graves para el orden mundial y para un adecuado funcionamiento de las sociedades. Al respecto Fukuyama (2004: ix) señala que «[…] los estados débiles son la fuente de los más serios problemas mundiales» y por ello asevera que la edificación del Estado es un tema central y de la mayor importancia para la agenda de la comunidad internacional. Ante ello cabe destacar el apunte de Aguilar Camín (2000: 129) «El dilema no es más Estado o más mercado. Como lo muestra el caso de la antigua Yugoslavia, puede haber algo peor que los excesos del Estado: la falta de Estado. Como lo muestra el caso de Cuba, puede haber algo peor que los excesos del mercado: la falta del mercado».

Ciertamente, el surgimiento o declive de las naciones-Estados no es una novedad (Rotberg, 2004). La condición de debilidad del Estado es suficiente para que pueda afectar la vida de las personas y la actividad económica por su falta de capacidad para controlar la violencia, lo que conlleva a la destrucción de la propiedad (Rose-Ackerman, 2004), lo que a nuestro entender es una razón fundamental por la que las personas aceptan vivir bajo ciertas reglas y normas, aun a cambio de limitar sus libertades.

Insistimos en que las implicaciones de lo planteado en términos del debilitamiento del Estado, demandan de profundos ajustes, pero no de su desaparición. Por el contrario es su fortalecimiento lo que entendemos más que coherente de la mano de lo indicado por Aguilar Villanueva (2006: 20) «El gobierno debe ser entonces un actor con una visión clara y socialmente comprometida del futuro de la sociedad y un actor capaz de producir eficientemente servicios [...] que contribuyan a generar y sostener la calidad de la convivencia». Cabe aquí enunciar la tesis de Felipe González en el prólogo a la obra de Berggruen y Gardels (2012: 15) que sostiene que la nueva configuración del orden mundial pone a las democracias representativas ante «problemas de gobernanza extraordinariamente complejos».

Retomando el concepto expresado por Octavio Paz en cuanto a que el Estado es el *ogro filantrópico*, Schwartz Girón (2006) identifica las dolencias del Estado actual: una tendencia a una intervención creciente en todos los aspectos de la vida y una incapacidad para hacerlo y controlarlo. «Una de las cuestiones más complejas del mundo contemporáneo es el óptimo tamaño y funciones del Estado» (Schwartz Girón 2006: 34).

No obstante, como apunta Pierre (2000: 3) «[...] el surgimiento de la Gobernanza no debería ser tomado *prima facie*, como prueba del declive del Estado, sino más bien, como la habilidad del Estado para adaptarse a los cambios externos». Compartimos el punto de vista de Aguilar Camín (2000) en el sentido que el Estado tiene que ir más allá de ser el policía que vigila al mercado «Tiene que ser el lugar de redistribución de las oportunidades» (Aguilar Camín, ibíd.: 129). A mayor abundamiento es oportuno citar a Berggruen y Gardels (2012: 55) cuando dicen «Solo podemos salir de esta parálisis general recalibrando las coordenadas de los sistemas políticos para establecer una buena gobernanza».

Otro aspecto relevante a considerar en estos retos de la redefinición del Estado, tiene que ver con el conocimiento como un ingrediente fundamental de las sociedades de todos los tiempos, ciertamente, pero que ocupa un lugar de privilegio en la definición del futuro inmediato de los Estados. Como señala Enríquez Cabot (2005: 209) «Lo que sí lleva a la destrucción de los Estados es la fuga de cerebros, los adolescentes sin educación; y la falta de expectativas».

Conviene recordar, como apunte último a esta sección, el planteamiento de Rosanvallon (2010) en el sentido de que la legitimidad no es el producto de lo que se gana en las urnas, aun en un proceso democrático.

2.4.5. Estado, gobierno y Administración Pública

Habiendo examinado, con cierto detenimiento, la evolución de la concepción y génesis del Estado, es oportuno, entonces, recordar que en la visión de uno de los grandes tratadistas al respecto –Carré de Malberg–, sus elementos constitutivos son tres: un cierto número de hombres –población–, un territorio y «Finalmente y por encima de todo, lo que constituye un Estado es el establecimiento, en el seno de la nación, de una potestad pública que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional» (Carré de Malberg, 2001: 25-26).

Conviene subrayar que a pesar de la normalidad con la que nuestras sociedades están acostumbradas a la existencia del Estado, no puede aseverarse que esta institución sea de validez universal (Fukuyama, 2004). Aunque, en la definición antes presentada se reconoce con claridad que los elementos del Estado son tres, el énfasis en el aspecto de potestad sobre todos los individuos que reconoce el autor, es una buena explicación a la usual tendencia a confundir el Estado con el gobierno. En esta perspectiva, es de gran prolijidad la explicación que da Serra Rojas (1990) sobre el concepto *vulgar* del Estado al señalar que «…el hombre siente que el Estado debe ser algo análogo a su representante y como en las comisarías siempre tiene la razón, el pueblo siente que el Estado no es una cosa grata, sino una fuerza ciega que lo domina, un poder que le exige y lo aniquila» (Serra Rojas, ibíd.: 166-167). El propio Serra Rojas aclara que hay un concepto científico del Estado que «Se integra u organiza con una población […] asentada sobre un territorio […] provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo» (Serra, Rojas, ibíd.: 167).

Weber (citado por Fukuyama 2004: 6) define al Estado como «una comunidad humana que se atribuye [exitosamente] el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado» y, aunque no es nuestra pretensión llevar a cabo un análisis exhaustivo de la Teoría del Estado, es pertinente recordar lo sugerido por el mismo Fukuyama (2004) en el sentido de que no parece fácil separar la capacidad del Estado de la legitimidad.

Por lo que hace al concepto de gobierno, entendemos como oportuno comentar lo consignado en el Diccionario de Política (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002), en el que se realizan dos aproximaciones a este respecto: en la primera, se explica que el gobierno es el conjunto de personas que ejercen el poder político; en la segunda, establece que el término gobierno se apega más a la realidad del Estado moderno y que por ende va más allá del conjunto de las personas que detentan el poder, incorporando al conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.

Así, se destaca que el gobierno es un aspecto del Estado, subrayándose el hecho de que las instituciones que manifiestan la orientación son los órganos de gobierno (Bobbio, Matteucci y Pasquino, ibíd.). Con estos elementos es nuestro discernimiento que queda claro que la diferencia fundamental entre gobierno y Estado es que, el primero es un subconjunto del segundo.

En lo que se refiere a la Administración Pública[21], aunque abordaremos su tratamiento con mayor detalle en el Capítulo 3, adelantaremos, por su utilidad para mejorar la comprensión de los conceptos de Estado y gobierno, la definición contenida en el *DRAE* (2001) que señala que la Administración Pública tiene dos acepciones:

> «**1. f.** Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial.
>
> **2. f.** Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.»
> En el mismo sentido es esclarecedor que en la introducción al Manual de Administración Pública, Peters y Pierre (2001) hablan de un papel de dicha Administración Pública en el gobernar, subrayando que éste es crítico en virtud de que es en donde se traducen en realidades las aspiraciones y deseos contenidas en las leyes.

Subyace, en ambas perspectivas, la idea central de que la Administración Pública es un componente de la acción de gobernar y por ende del gobierno, en una concepción general de esta institución.

En esta misma dirección se encuentra abordado este concepto en el Diccionario de Política (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002: 12), en el que se dice que «Con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente *preordenadas* para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal».

Por último mencionamos el pensamiento de Fukuyama (2004) quien afirma que las buenas soluciones a los problemas que enfrenta la Administración Pública comparten riesgos, en virtud de que no es posible determinar mejores prácticas ya que habría que disponer de mucha información contextual; no obstante, se inclina a considerar que las soluciones de las administraciones públicas tendrían que gestarse desde el componente de lo local.

[21] Aunque en las diferentes fuentes consultadas se utiliza de manera indistinta Administración Pública o Administración Pública, nos hemos decantado por esta última, en virtud de que es la empleada en el DRAE.

Capítulo 3

Bases para la conceptualización de la gobernanza (II)

3.1. El porqué de la gobernanza o la gobernanza como respuesta a los desafíos de una nueva gobernabilidad

Señala, con razón a nuestro juicio, Pierre (2000) que uno de los principales acontecimientos en las sociedades democráticas avanzadas es la erosión de las bases del poder público. Para Peters (2010) está claro que como consecuencia de los cambios en las acciones de gobernar en las últimas décadas, se han producido, también, una serie de reformas que conducen a un gobernar desde fuera de lo tradicional –comúnmente basado en un centralismo de la gestión pública– y se ha empoderado a un amplio rango de actores entre los que se incluyen a miembros de la sociedad civil.

Conforme a lo observado por Kettl (2010), en los setenta y ochenta los ciudadanos a lo largo y ancho del mundo presionaron por un empequeñecimiento en el tamaño de los gobiernos, en una posición en la que se mantenía la búsqueda de los beneficios de los programas públicos, pero se tenía la certeza de que los gobiernos se habían convertido en ineficientes, adoptándose, en consecuencia, una estrategia de privatización. A mayor abundamiento Aguilar Villanueva (2006: 77) indica que «[…] el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la *insuficiencia* del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas […] El gobierno es *insuficiente* para la gobernación de la sociedad».

En el ya mencionado prólogo de la obra de Berggruen y Gardels (2012: 17), Felipe González habla de la existencia de una «pérdida de gobernanza de las democracias» y, por supuesto, los autores del libro mencionan que «La disfunción y la decadencia describen de forma muy apropiada la gobernanza contemporánea en gran parte del occidente democrático» Berggruen y Gardels (ibíd.: 17). En este orden de ideas, examinaremos a continuación algunos de los factores que inciden en pronunciamientos como los anteriormente señalados.

3.1.1. Una visión de atrás hacia delante: los Objetivos del Milenio

La complejidad creciente de las sociedades y el peso de la historia explican, en buena medida, que prevalezcan en nuestros días brutales desigualdades entre los seres humanos. Junto con el riesgo ecológico, la creciente desigualdad es el mayor problema que afronta la sociedad mundial (Giddens, 1999). Como señala Hessel (2010: 25) «Nunca había sido tan importante la distancia entre los más pobres y los más ricos…». Al respecto conviene asentar que «Ninguna sociedad puede prosperar y ser feliz si la mayoría de sus miembros son pobres y desdichados» (Adam Smith, citado por Judt, 2010: 26).

De igual manera consideramos conveniente mencionar que «La inmensa distancia que existe entre los muy pobres y los muy ricos […] que no para de aumentar. Es una innovación de los siglos XX y XXI» (Hessel, 2010: 33). De igual forma, señalamos el dicho del mismo autor «Pues porque el poder del dinero […[nunca había sido tan grande, insolente, egoísta con todos, desde sus propios siervos hasta las más altas esferas del Estado.» (Hessel, ibíd.: 25). En torno a la inequidad reinante en el planeta es muy revelador el que la diferencia entre lo que produce en promedio una persona que vive en un país rico y en uno pobre, es de 427 a 1 y con la revolución digital en breve será de 1,000 a 1 (Enríquez Cabot, 2005).

Es notable que la economía más desarrollada del planeta, Estados Unidos, tenga un índice de Gini[22] similar al de China que tiene más de cuatro veces la población que el primer país, pero en donde el crecimiento económico beneficia a todos, aunque sensiblemente más a una pequeña minoría (Judt, 2010). Por otro lado, si bien hay notables avances en un relativo y aparente control de las fuerzas que inciden sobre el funcionamiento del mundo, el balance de resultados muestra pendientes que dejan muy mal parado al hombre, supuesto rey de la creación.

El concierto de las naciones, al menos aparentemente, comparte esta visión de inequidad y por ello en la Declaración del Milenio del 2000[23] (resolución 55/2 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas –ONU–) se propone una nueva visión para la Humanidad. En ella los *dirigentes* del mundo se comprometieron a no escatimar «esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema» (ONU, 2007).

[22] El índice o coeficiente de Gini mide la desigualdad y se utiliza, usualmente, para medir aquella que tiene que ver con los ingresos. Puede tomar un valor entre cero y uno, en donde el cero supone la máxima igualdad y uno la máxima desigualdad.

[23] La Declaración del Milenio fue acordada en el marco de la Cumbre del Milenio celebrada en 2000 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, con la participación de 191 países. Los objetivos de la Declaración son cinco: erradicar la pobreza; aumenta el desarrollo; disminuir las enfermedades; reducir la injusticia, la delincuencia, el terrorismo y la delincuencia; y proteger el medio ambiente. La Declaración se puede consultar en http://www.un.org/spanish/milleniumgoals/ares552.html .

¿Qué fue lo que tuvo que pasar para que se alcanzara, al menos en el papel, un compromiso de esta dimensión? Una revisión de los Objetivos del Milenio (ONU, 2007) y el análisis de lo que está atrás de cada uno de ellos es un buen camino para entender la brutalidad de la desigualdad que priva al inicio del siglo XXI. Algunas magnitudes que permitían dar un contexto a la situación que se vivían en 2004 se exponen a continuación:

» 980 millones de personas en países en desarrollo vivían con menos de un dólar al día.
» En el África subsahariana, el cuarenta y un por ciento de las personas estaba en una situación de pobreza extrema.
» La proporción del consumo nacional de la quinta parte más pobre de la población de los países en desarrollo, descendió del 4.6 por ciento que tenía en 1990, al 3.9 por ciento.
» El veintisiete por ciento de los niños que viven en países en desarrollo padecen hambre.
» 10.1 millones de niños morían antes de cumplir cinco años por causas que se podían prevenir; es decir, cada tres segundos moría un niño cuya muerte era evitable.

A mayor abundamiento se detalla que «[…] el noventa y cuatro por ciento de la renta mundial pertenece al cuarenta por ciento de la población, mientras que el sesenta por ciento restante debe sobrevivir con tal sólo el seis por ciento de la renta mundial» (Yunus, 2007: 21). El mismo personaje recuerda que «La mitad del mundo vive con dos dólares al día o menos mientras que casi 1,000 millones de personas deben pasar con menos de un dólar diario» (Yunus, 2007: 21). En similar tenor es elocuente reconocer, también, que el crecimiento real de África en el lapso 1973 a 1996 fue de -0.3 por ciento y el de América Latina de solo 0.6 por ciento (Enríquez Cabot, 2005). La globalización ha fusionado las referencias del primer y tercer mundo, con lo que hay «[…] países ricos en los que abundan los pobres y países pobres en los que hay muchos ricos» (Berggruen y Gardels, 2012).

En un, relativamente, reciente informe de avance en la consecución de los Objetivos del Milenio (ONU, 2011) se reconoce que en la primera mitad de la década pasada se obtuvieron avances importantes y se mantiene un cierto optimismo en cuanto a su alcance; sin embargo, la crisis mundial ha puesto –en nuestra opinión– en riesgo el cumplimiento cabal de los citados Objetivos. Algunos de los indicadores que se publican en dicho reporte y que siguen ilustrando la prevalencia de la desigualdad, la pobreza y la marginación se mencionan a continuación:

» Para 2005 (antes de la crisis) el veintisiete por ciento de la población en regiones en desarrollo vivía por debajo de la línea de pobreza (1.25 dólares).
» La tasa de ocupación en 2010 en las regiones desarrolladas fue de 54.8 por ciento (por debajo de la de 2009) y la de las regiones en desarrollo del 62.7 por ciento. Magnitudes lejanas del propósito fijado para el 2015 de que toda la población mundial alcance el empleo pleno y productivo.

» A pesar de los avances en la reducción de la pobreza una de cada seis personas en los países en desarrollo sigue padeciendo hambre (2005-2007).
» Un poco menos de la cuarta parte de los niños en países en desarrollo siguen insuficientemente alimentados (2009).

En relación con estos Objetivos del Milenio, Yunus (2007) consideraba que a la mitad del tiempo fijado para su cumplimiento los resultados eran poco alentadores. «El hambre, las enfermedades y la pérdida de vidas que comporta la pobreza extrema son una afrenta para todos nosotros» (Sachs, 2005: 20). De cara a este panorama que puede ser calificado como desolador, se hace necesaria la reflexión sobre la responsabilidad de los diferentes estamentos y niveles de gobiernos que, dados los resultados presentados, bien podrían ser llamados a cuentas para identificar sus responsabilidades.

Esto es válido, en nuestra consideración, no solamente para aquellos gobiernos directamente vinculados con el ejercicio público en los territorios habitados por estos pobres entre los pobres, sino para aquellos que teniendo los medios para intervenir han preferido el impulso de políticas asistencialistas para, tal vez, lavar conciencias aunque los resultados no se produzcan con la urgencia que la gravedad de la situación amerita. No obstante, se debe apuntar que un aspecto crítico, aparentemente inherente a los países pobres que tiende a inhibir su capacidad para alcanzar el desarrollo económico es, precisamente, la insuficiencia de su desarrollo institucional (Fukuyama, 2004).

3.1.2. La humanidad al inicio del siglo XXI

El momento que vivimos es por demás singular. Esta condición se pone de manifiesto ya sea que la visualicemos en la perspectiva del *Shock del Futuro* de Toffler (1970), en la que se advierte del acelerado momento de cambio por el que pasamos; o desde la óptica de Giddens (1999), del *Mundo desbocado* que pone en perspectiva el cambio global y sus efectos en nuestras vidas; ya en lo que Bremer (2006) define como el *Salvaje Mundo Nuevo* que surge al fenecer la guerra fría y, por ende, el bipolarismo; o en el lo que Bauman (2007) ha descrito como *Tiempos líquidos*, expresión que da cuenta del tránsito de una modernidad sólida, estable y repetitiva, hacia una diferente era, de carácter flexible y volátil.

Ante el debilitamiento de la amenaza nuclear y de la del fantasma del comunismo, campean otros problemas centrales en los tiempos actuales: el capitalismo sin contrapesos, que navega unas veces como lobo con piel de oveja y otras directamente como lobo en su papel de tal; la encrucijada de las migraciones, con la doble moral de quien rechaza la amenaza, pero, en corto, toma ventaja de las ingentes necesidades humanas; el calentamiento global; las comunicaciones, también, de corte global; la formación de valores y estilos de vida universales; las tensiones sociales derivadas de los recortes laborales en buena parte surgidos por lo

que Rifkin (1996) define como E*l fin del empleo*; y la amenaza terrorista, tan solo por mencionar algunos de los aspectos que tienen más impacto y visibilidad.

Se ha sugerido que el rasgo distintivo del *salvaje mundo nuevo* es la combinación única entre rasgos del pasado y del futuro, con lo que estamos ante un escenario más complejo, caracterizado por una interrelación sin precedentes, y en lo político, por un juego más variado y menos previsible (Bremer, 2006). En la medida en que el tiempo transcurre, es posible afirmar que la vida y la evolución de las sociedades humanas tienden a acelerarse. Esta perspectiva no es, por cierto, aplicable únicamente a los acontecimientos que se presentan en nuestros días; el historiador americano Henry Adams describe el siglo XIX como el siglo de la aceleración histórica «Medido por cualquier referencia científica [...] la tensión, la vibración, el volumen y lo que pudiera denominarse la dinámica progresiva de la sociedad eran mil veces mayores en 1900 que en 1800» (citado por Bremer, ibíd.). Se ha calculado que los científicos que trabajan hoy en día en todo el mundo son más que los que han intervenido en toda la historia de la ciencia (Giddens, 1999). En una condición extrema, la idea del permanente aumento en la velocidad de cambio se puede afianzar al recordar la visión del arzobispo Wulfstan, quien en un sermón pronunciado en el año 1014 dijo que «El mundo tiene prisa y se acerca a su fin» (citado por Giddens, 1999).

Conviene destacar, asimismo, que el conjunto de cambios que hoy experimentamos no se reducen a una zona específica del planeta, sino que sus alcances se extienden por todas partes (Giddens, 1999). En esta vertiginosa dinámica hacia los primeros años del siglo XXI no es ocioso apuntar, adicionalmente, que «algunas de las más importantes variables que afectan el desarrollo no fueron económicas sino relacionadas con las instituciones y la política» (Fukuyama, 2004: 22). En un escenario de sociedades que evolucionan con una acelerada velocidad, merece la pena también mencionar, aunque sea brevemente, las distorsiones morales que traen aparejado estos cambios, como señala Judt (2010: 17) «Hay algo profundamente erróneo en la forma en que vivimos hoy. Durante treinta años hemos hecho una virtud de la búsqueda del beneficio material...».

En esta misma dirección apuntan las ideas de Sen (1981) quien postula que el hambre se debe atribuir no a la falta de alimentos, sino a desigualdades en la forma en que estos son distribuidos. Dichas desigualdades son, por otra parte, de interés fundamental en la Teoría de la Justicia de Rawls (1971), quien concibe que esta noción debe ser abordada desde la óptica de las exigencias de la equidad y de la imparcialidad. El propio Sen (2010) ha elaborado una teoría de la justicia que persigue la reducción de la injusticia y se focaliza en la comparación de lo que es más o menos justo y en valorar los méritos de ciertas instituciones e interacciones sociales.

3.1.3. La crisis económica global de 2008

La crisis de 2008 o acaso mejor dicho, iniciada en ese año es «la peor crisis económica desde la gran depresión [de 1929] sin final a la vista» (Ely, 2009: 93). Por cierto, hay amplias referencias que presagiaban la crisis, como por ejemplo lo indicado por Toffler y Toffler (2008) quienes encuentran una diacronía entre la capacidad para operar de manera instantánea en los mercados y la lentitud de quienes tienen que supervisar estas transacciones. «En ninguna otro sitio se ha puesto esto tan claramente de manifiesto como en la incapacidad de la Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos para abordar la complejidad y la velocidad estratosférica de las instituciones económicas del sector privado, supuesto objeto de su regulación» (Toffler y Toffler, 2006: 64). Aburdene (2005) anticipó, de igual forma, la crisis al diagnosticar que el capitalismo entraba en una nueva fase, producto de sus excesos, a la que denominó como capitalismo consciente.

La gran depresión de 1929 habría tenido su origen en «[…] las propias variables fundamentales que sostenían la economía» (Krugman, 2009a). En una revisión más profunda Galbraith (citado por Krugman, 2009a) identifica cinco causas que condujeron al *crash* de 1929: una deficiente distribución de la renta; una deficiente composición de las sociedades anónimas; una débil conformación del sistema bancario; una situación dudosa de la balanza de pagos; y una muy limitada cultura económica. El refranero popular reza que *no hay peor ciego que el que no quiere ver,* lo que viene a colación al reconocer que la crisis del 2008 en Estados Unidos, era predecible en función de múltiples señales, como el déficit presupuestario de miles de millones de dólares; los préstamos hipotecarios concedidos a personas con evidente insuficiencia para pagarlos; el costo de una guerra extremadamente cara; la *externalización* de puestos de trabajo; y la desregulación de las leyes bancarias (Perkins, 2010). Por las condiciones propias del escenario en que discurrió, la crisis de 2008 acaso tenga como uno de sus rasgos distintivos el haber sido la primera recesión global de la humanidad. Así, Krugman (2009b: 53) ha reconocido que «[…] una crisis que comenzó con una desviación especulativa o ilusoria en los condominios de Florida y en las mansiones de California ha causado una catástrofe financiera en la Islandia» En consecuencia apunta también que las soluciones deben ir de la mano de un sistema financiero globalizado.

Steinberg (2008) es determinante al asegurar que no hay cuestionamientos sobre el que la reciente crisis financiera internacional es la más grave desde la Gran Depresión iniciada en 1929. Asimismo, confirma una visión de que la crisis tiene un carácter global y que, en consecuencia, las medidas para paliarla han de ser del mismo orden y que llevan a acciones coordinadas sin precedentes, como la reducción simultánea de las tasas de interés de los bancos centrales más importantes del mundo, incluyendo China. En cuanto a sus orígenes la atribuye a la liberación financiera y al sobreendeudamiento de las familias y empresas.

No es fácil tener una dimensión precisa del costo de la crisis para el mundo, en virtud de que cualquier ejercicio que se realice siempre tendrá limitaciones en función de los supues-

tos teóricos que utilice y por el hecho de que sus efectos aún no acaban de desaparecer; sin embargo, se han realizado diferentes aproximaciones, algunas de las cuales se mencionan a continuación, a manera de ejemplificar la enorme magnitud alcanzada:

» Erogaciones de los gobiernos 2007 y 2008: 772.5 miles de millones de dólares (Mujica Martínez, 2008).
» Los balances fiscales de los países miembros del grupo de los veinte (G-20) se debilitaron en ocho puntos como porcentaje del PIB y las deudas gubernamentales alcanzaron veinte puntos porcentuales del PIB en 2008 y 2009 (IMF, 2009).
» El costo de la crisis se ha estimado en 12.9 trillones de dólares, cifra similar al PIB anual de Estados Unidos –catorce trillones de dólares– magnitud superior a la deuda externa del país –once trillones de dólares– (Tremblay, 2008).

Vale la pena mencionar que la crisis de 2008 tuvo un enorme impacto no solo por sus evidentes consecuencias directas, sino también, por las dudas planteadas por el programa propuesto para el rescate financiero de Estados Unidos, que ha llevado a que los programas para afrontarla hayan sido llamados «[…] dinero a cambio de basura» (Krugman, 2009b: 40) y a que el periodo de la crisis severa se caracterice por un «[…] liderazgo débil y confundido» (Krugman, ibíd.: 47). Abundando sobre el tema el propio Krugman (ibíd.: 51) ha sido lapidario al afirmar que la respuesta de las potencias monetarias –Estados Unidos y las naciones de la zona euro– «ha sido lamentablemente inapropiada».

Krugman (ibíd.) encuentra los orígenes de la crisis en la especulación con la vivienda que trajo aparejada el incumplimiento en el pago de las hipotecas, lo que a su vez condujo a enormes pérdidas en el sistema financiero. Posteriormente, el efecto fue agravado por una descapitalización de las instituciones financieras, que llevó a pérdidas adicionales en el valor a precio de los activos y, en consecuencia, a la creación de una espiral descendente alimentada por los acontecimiento supervinientes.

Aunque la crisis económica cambió al mundo en el segundo semestre de 2008, sus inicios se remontan a una desaceleración en la economía norteamericana al final de 2007, la que se aceleró en el año siguiente (Miron, 2009). Para Perkins (2010) hubo signos que evidenciaban una condición pre-crisis como los máximos históricos del mercado de vivienda en 2006, lo que eventualmente condujo a que «El sistema hizo implosión como resultados de las enormes operaciones en el mercado de las hipotecas *subprime*» (Perkins, 2010: 27). Como parte de las explicaciones de la recesión de 2008 es bastante común adjudicar su génesis a la problemática derivada de la crisis en las hipotecas de alto riesgo. Así, la economía de Estados Unidos habría estado *sobreinvertida* desde inicios de 2006, de forma tal que los precios de la vivienda y de las acciones eran elevados, por lo que la economía estaba desalineada y era necesario un ajuste mayor, tal como el asociado a la recesión para corregir el desajuste (Miron, 2009). De igual forma se debe destacar que el sector financiero

en 2005 representaba el 40 por ciento de todos los beneficios empresariales (Berggruen y Gardels, 2012).

Sin embargo, la crisis hipotecaria que, efectivamente, es un elemento de gran visibilidad en el entorno recesivo, es más una consecuencia que la causa de los problemas económicos que se enfrentaron, muchos de los cuales aún subsisten. Meltzer (2009) enuncia que entre varias causas vinculadas a la crisis de la vivienda se destaca una gran presión política para insistir en que las personas adquirieran una casa, aunque no se tuvieran los medios para afrontar las respectivas hipotecas. Para el mismo Miron (ibíd.) si bien existen diversos factores causantes de la crisis, el más relevante es el de las políticas federales desorientadas.

Cardoso (2009: 70) indica que los caminos que llevan a las crisis financieras son perfectamente conocidas «[…] abundancia de financiamiento, voracidad de los consumidores, relajación de los mecanismos de evaluación de riesgos, falta de fiscalización de las entidades crediticias y confianza 'inquebrantable' en que habrá siempre quien preste y quien pague». Asimismo, señala que el remedio para resolver estas situaciones es de sobra conocido: regulación y transparencia.

De igual forma, como parte de los factores que desencadenan la crisis se puede incluir a una excesiva toma de riesgo del sector privado, una regulación inadecuada y el deficiente sistema de las agencias calificadoras (Miron, 2009). La crisis para Rosanvallon (2010: 13) «muestra claramente los límites de la combinación de dos fenómenos: una extrema dispersión de la responsabilidad y una alta opacidad». Nos parece de gran interés señalar que en contraste con lo antes señalado, existen posiciones que consideran que el origen de la crisis se encuentra en una sociedad y gobierno acostumbrados a vivir por arriba de sus capacidades[24]. Un dato duro que confirma esta afirmación es el que proporciona Enríquez Cabot (2005) al indicar que cada familia norteamericana, en promedio, en 1999 debía más de todo lo que ingresaba en un año.

Stiglitz (2009) ha apuntado que más allá de la crisis financiera la economía de Estados Unidos vivía grandes problemas por la grave desigualdad de la sociedad y el estancamiento de los salarios. De acuerdo con Rajan (2010, citado por Berggruen y Gardels, 2012) en 2009 el cincuenta y ocho por ciento de los ingresos en Estados Unidos estaba concentrados en el uno por ciento de la población. Durante una intervención en el Parlamento Europeo el entonces Primer Ministro del Reino Unido, Gordon Brown atribuyó, en primera instancia, el resquebrajamiento del orden mundial al otorgamiento de préstamos de manera irresponsable y con frecuencia oculta (Brown, 2009).

[24] Conocimos este punto de vista en una reunión de trabajo sostenida con el entonces Gobernador del Banco de México, Dr. Guillermo Ortiz, en marzo de 2008, quien anticipaba lo que sucedería. En el mismo sentido se pronunció el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Insulza, durante su intervención en una ponencia presentada en el ciclo de conferencias organizado el 12 de noviembre de 2008 por el Consejo Nacional Empresarial Turístico de México.

Algunos autores reconocen entre las causas de la recesión global a la codicia[25], pero insisten en que la mayor responsabilidad es de las políticas gubernamentales que, entre otras cosas, en vez de permitir quiebras de las instituciones del sistema financiero, funcionando en un sistema de libre mercado, acuden a su rescate, lo que envía un mal mensaje para eventos futuros (Miron, 2009). Este autor señala, de igual forma, que hay una lección en las trampas morales del rescate del riesgo privado, aunque sus efectos no aparecen de inmediato. Hay, por supuesto, además de implicaciones sobre la debilidad del marco regulatorio, de la institucionalidad y de la propia gestión pública un aspecto moral es la crisis que no puede ser relegado (Dowd, 2009). En esta codicia, relacionándola con la crisis de la vivienda, Meltzer (2009) apunta que fue favorecida por el sistema de compensaciones a los ejecutivos del sistema financiero que incentivaron la colocación de papeles no respaldados en búsqueda de la obtención de sus bonos.

Schwartz (2009) considera que los factores que contribuyeron a la crisis financiera fueron: una política monetaria expansiva, un uso inadecuado de instrumentos de inversión como los derivados y el fracaso de la demanda por algunos instrumentos de inversión. Por su parte Ely (2009) encuentra que la responsabilidad de la crisis apunta hacia los banqueros codiciosos, inversores, gerentes de fondos y desregulación financiera de décadas recientes; aunque, por otro lado, identifica como la causa subyacente más importante al marco fiscal regulatorio que propicia un sobreendeudamiento de las personas en hipotecas. También señala responsabilidades de las empresas patrocinadas por el gobierno dedicadas al financiamiento a la vivienda.

Para Samwick (2009) las crisis financieras ocurren cuando la innovación financiera coincide con un optimismo excesivo y recuerda que dicha innovación financiera es, simplemente, una nueva forma de emitir deuda sobre activos que antes no habían sido considerados como capaces de ser apalancados (Samwick, ibíd., citando a Galbraith, 1994). En contraposición se puede argumentar que no es lo mismo salvar a un banco que salvar a todo el sistema bancario (Samwick, ibíd., citando una entrevista a Anna Schwars en el *Wall Street Journal*).

No se puede negar, por otra parte, que la crisis financiera llevó aparejado un brutal impacto en el panorama político (Dowd, 2009). Meltzer (2009) destaca que la deuda de Estados Unidos como porcentaje del PIB pasó del cuarenta al sesenta por ciento y, a diferencia de otras naciones como Japón, Italia y Bélgica, la mayor parte de los acreedores son extranjeros.

Lacker (2009) considera que aunque la crisis ya ha sido abordada en diferentes estudios, aún entenderíamos como temprano para poder ser comprendida en todos sus ángulos, cau-

[25] Abundando sobre la responsabilidad que pudiera tener la codicia en la crisis es por demás interesante como este punto ha sido destacado, incluso, en los más altos niveles del debate político, como lo demuestra la incorporación del argumento en el discurso inaugural del primer periodo del actual Presidente de los Estados Unidos Barack Obama, quien señalaba que «Nuestra economía esta debilitada gravemente como consecuencia de la codicia e irresponsabilidad de algunos…». Discurso pronunciado el 20 de enero de 2009, justo algunas semanas de que la crisis se hiciera visible. El texto se puede consultar en http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address

sas y consecuencias; así propone, como elementos adicionales de análisis a los ya mencionados, cuatro factores que habrían tenido efectos importantes en su génesis: un crecimiento del ingreso real más rápido en la década posterior a 1995 que en la anterior; una condición de intereses reales relativamente bajos en el periodo; esquemas más intensos para acercar el crédito a los prestatarios, basados en innovación tecnológica; y el esquema de regulación y supervisión en el entorno hipotecario que habría contribuido a la expansión de oferta de vivienda y crédito para su adquisición. En este último punto el autor señala que la aparición de un *boom* en un sector económico lleva implícita una condición de incertidumbre en cuanto a su duración..

En relación con la crisis hipotecaria, el propio Lacker (ibíd.) apunta que al inicio de 2007 había evidencias para presagiar la escala potencial que podría representar: la cantidad agregada de pérdidas en el mercado de préstamos; incertidumbre en el mercado financiero de cuando se revertirían las pérdidas; e incertidumbre sobre cuál sería la intervención pública al respecto. Es posible que la crisis suponga un cambio de paradigma en el capitalismo y, así, Perkins (2010) considera que la razón de la crisis en todas sus vertientes económicas, sociales e incluso ambientales, está vinculada a la privatización y los beneficios.

A pesar de las fallas de los gobiernos en la situación objeto de análisis en esta sección, no se habla de su desaparición o de que su intervención debiera ser menor; por el contrario, es interesante conocer que Soros (2009), establece que es necesaria una intervención más decidida de los gobiernos en escenarios como los que se han presentado con el estallido de estas burbujas, en virtud de que los mercados no se autocorrigen. Por su parte, Samwick (2009) expone con gran claridad la importancia de un adecuado marco legal puesto en práctica con una óptica en la que prevalezca la efectividad, por sobre la expansión.

Azua (2008) señala lo que a nuestro juicio es el *quid* atrás de este largo recuento de la crisis y, sobre todo, del conjunto de soluciones para salir de ella diciendo «Nuevos caminos, nuevas estrategias exigen una nueva manera de gobernanza» (Azua 2008: 123); asimismo dice: «[…] si hablamos de una profunda reformulación estratégica, de refundar sistemas de valores, de nuevos jugadores y de nuevas maneras de atender el mundo, perecería evidente la generación de nuevos sistemas de gobernanza […] Se trata de intentar construir un mundo nuevo» (Azua, 2008: 124). Al respecto, se ha señalado que aunque el capitalismo derrotó al comunismo, hoy en día es posible identificar distintos tipos de capitalismos habiéndose anticipado que la salud de dicho capitalismo era «[…] un invento de nuestra imaginación» (Ridderståle y Nordström, 2000: 61) y que no debían subestimarse los cambios que experimentaba. No es una consideración menor que el fin de la crisis no puede anticiparse, como señalaba Samuelson (2009: 103) «[…] debemos esperar debilidades macroeconómicas todavía por venir». El ya mencionado Krugman (2012) es enfático al proclamar que la gestión de la crisis ha sido inadecuada pues en tiempos como los que se han enfrentado se requeriría una mayor intervención del Gobierno a fin de suplir la falta de inversión del sector privado.

Finalmente, en nuestro modo de ver, es adecuado lo expresado por Perkins (2010: 154) en el sentido de que «La nueva forma de capitalismo tendría que fijarse metas más compasivas. En lugar de maximizar los beneficios, sin tener en cuenta los costos sociales y medioambientales, los beneficios tendrían que obtenerse en un contexto de creación de un mundo justo, pacífico y sostenible». Como señala Hessel (2010: 45-46) «Ya es hora de que la preocupación por la ética, por la justicia, por el equilibrio duradero prevalezcan».

3.1.4. ¿Es la gobernanza un imperativo?

El sentido común indica que no puede pensarse en que la gobernanza sea un fin en sí misma, sino que, en todo caso, se le debe ver como un camino a través del cual se ofrecen y se obtienen soluciones para enfrentar las demandas sociales. Así, en un entorno en lo que pareciera que lo único permanente es el cambio, la capacidad de respuesta a la satisfacción de las necesidades del conjunto de la sociedad, requiere del coraje para emprender soluciones creativas y es en ese contexto en que debe ponderarse la aplicación de los principios de la gobernanza, como una práctica común en la vida contemporánea. En este orden de ideas es posible que la gobernanza no sea un imperativo, pero, ciertamente, conforma una opción que puede y debe ser ponderada y aprovechada. A final de cuentas no hay una respuesta fácil a la interrogante planeada por Judt (2010: 50) «¿Cómo podemos enmendar el haber educado a una sociedad obsesionada con la búsqueda de riqueza e indiferente a tantas otras cosas?».

La mejor gobernanza está vinculada con la adecuada alineación de los incentivos a los actores participantes en función del beneficio común, aunque existen tres razones que inhiben la conformación de una organización óptima para las agencias públicas: ambigüedad de metas; elevados costos de los sistemas de monitoreo y rendición de cuentas; y la variación en el grado apropiado de *discreción delegada*. Así, al parecer se hace obvio que estos factores deberían ser considerados en una agenda que busque el impulso de iniciativas bajo los principios de la gobernanza (Fukuyama, 2004).

Conforme a lo constado por Azua (2008) existe una *descalificación mediática* del papel de los gobiernos que se traduce en una falta de autoridad: De igual forma «En ocasión de la crisis el gobierno mostraba que había sido incapaz de conducir a la sociedad hacia metas aceptables de desarrollo, bienestar y seguridad social…» (Aguilar, Villanueva 2006: 61). Estimamos oportuno recordar lo dicho por Franklin D. Roosevelt en el discurso inaugural de su segundo periodo presidencial «la necesidad de encontrar a través del gobierno, el instrumento de nuestro propósito común, de resolver para el individuo, los crecientes problemas de nuestra compleja civilización» (citado por Bremer, 2006) y asumir que es probable que para alcanzar dicho propósito común, hoy día sea necesario algo más que la voluntad de un gobierno o de sus líderes, por más bien intencionados que éstos pudieran estar. Como señala el propio Bremer (ibíd.:185) «Sobreviven mejor los que pueden adaptarse a las circunstancias».

Nos parece que la gobernanza no es privativa de las naciones y sociedades que enfrentan problemas de atraso en su desarrollo, es un camino adecuado también para sociedades avanzadas en donde la discusión en torno a una mejor gobernabilidad es un tema cotidiano.

3.2. Categorías de la gobernanza

De acuerdo con lo establecido por Pierre y Peters (2000), es posible identificar un amplio conjunto de los que pudieran ser identificados como los rasgos distintivos o maneras de pensar acerca de la gobernanza al igual que, como se ha visto con anterioridad, existen diferentes acercamientos para definirla ya sea como un fenómeno empírico o como las teorías acerca de cómo opera y puede ser entendido ese fenómeno. También, como ya ha sido señalado, es posible emprender diferentes aproximaciones para su interpretación desde diferentes ángulos de la ciencia política: política y Administración Pública, relaciones internacionales y política comparada (Kjær, 2004).

A este respecto, se presentan en este apartado lo que podría ser reconocido como las categorías de la gobernanza, en las que se han encontrado dos agrupaciones: gobernanza como estructura y gobernanza como proceso, cada una de ellas, a su vez, incluye diferentes modalidades. Hemos incorporado, de igual manera en esta sección, el tratamiento de la gobernanza sectorial.

3.2.1. Gobernanza como estructura

En este sentido, se pueden identificar cuatro aproximaciones que han surgido a lo largo del tiempo, como una respuesta a distintos problemas relacionados con dar gobernabilidad a las sociedades. Cada uno de estos enfoques provee dirección a la sociedad en resolver algún problema en particular, pero cada uno tiene sus propias limitaciones.

Dichas soluciones están inscritas en una circunstancia y un periodo determinado, lo cual limita su efectividad a ciertas situaciones y momentos, y no conforma una «panacea para todos los problemas», Pierre y Peters (2000: 15).

3.2.1.1. Gobernanza como jerarquía

Las estructuras gubernamentales tradicionales se caracterizan por su rigidez y verticalidad, basadas en la ley. El Estado se concebía como el centro del interés colectivo, estando separado del resto de la sociedad, pero gobernando por imposición fundada en la ley y otras formas

de regulación. Los gobiernos *subnacionales* tienen cierta autonomía y la jerarquía se establece tanto en el intercambio del Estado con la sociedad, como entre las relaciones de los integrantes del propio Estado. En general hoy se piensa que el enfoque anterior está superado y el énfasis se encuentra en pequeñas escalas, flexibilidad, diversificación, con un control informal, más que formal y, sobre todo, con un poder compartido entre el Estado y el mercado por sobre una división de lo público y lo privado (Ketl, 1993, citado por Pierre y Peters, 2000).

Adicionalmente a lo anterior, es bastante evidente que en nuestros días existe una mayor autonomía de las ciudades y regiones a expensas de una autoridad central.

3.2.1.2. Gobernanza como mercados

La visión del mercado como un mecanismo de la gobernanza pareciera ser que está de moda, de forma tal que, incluso, se llega a pensar que puede resolver muchos más problemas de los que efectivamente resuelve. Es común ver al mercado como todo lo que no es el gobierno, pensando que es el más eficiente y justo mecanismo para distribuir recursos, porque no permite su desperdicio en donde no son necesarios.

También, se tiende a pensar que los mercados *empoderan* a los ciudadanos, en la misma manera en la que éstos ejercen su poder como consumidores. En la gobernanza los mercados no sólo permiten la competencia entre los sectores, sino que también se posibilita la coordinación para procurar controles colectivos sobre las variables críticas.

El concepto de mercado tiene diferentes significados en el contexto de la gobernanza, Pierre y Peters (2000) identifican dos visiones: por un lado, se reconoce al mercado como un mecanismo de asignación de recursos o, en un sentido más amplio, el empleo de criterios monetarios para medir la eficiencia; en cuanto a la otra lectura, esta tiene que ver con el papel de los actores económicos, de forma tal, que la gobernanza en esta interpretación, se refiere a los mecanismos en los cuales los actores económicos pueden cooperar para resolver problemas comunes, sin distorsionar los mecanismo básicos del mercado.

3.2.1.3. Gobernanza como redes

Como ya se ha apuntado la conformación de redes es inherente a la gobernanza. Las redes, además de propiciar la interrelación, conllevan a la interdependencia. Las redes son un mecanismo privilegiado para la creación de mercados de nuevas ideas o para alentar la cooperación entre colegas (Goldsmith y Eggers, 2004). Las redes han sido definidas como:

> Iniciativas tomadas deliberadamente por el gobierno para el cumplimiento de objetivos públicos, con indicadores medibles, asignando responsabilidades a cada socio y estructu-

> rando flujos de información. La meta última de estos esfuerzos es producir el mayor valor público posible, más grande de lo que cada actos en solitario podría conseguir sin colaboración. (Goldsmith y Eggers, 2004).

Rhodes (2000) sugiere que existe el consenso suficiente para pensar que los mercados y las jerarquías tienen su límites. De igual manera, afirma que las redes son vistas como la solución para las carencias anteriores.

Las redes son nuevas características de la vida política. El Estado desde siempre ha mantenido la posibilidad de mantener intercambios con actores clave en su medio ambiente, ya sea en forma de modelos corporativistas de representación o de manera situacional, conforme lo demanda cada momento coyuntural (Pierre y Peters, 2000). Klijn (2008) se ha decantado por una visión de la gobernanza únicamente como redes, en vez de una en la que a las redes se sumen las estructuras. «Las redes llegan a todos los rincones sociales» (Watts, 2003, 2004, citado por Tilly 2010: 21).

Para Goldsmith y Eggers (2004) los esquemas de colaboración en redes entre gobierno y agentes privados no son recientes y encontramos sus orígenes en la antigua Grecia, de igual forma, la gobernanza por red sucede al conjugar cuatro tendencias:

» La tercerización de los servicios públicos.
» La participación conjunta de diferentes agencias públicas para proveer servicios. Esto puede darse incluso en conjunto por diversos niveles de gobierno.
» La revolución digital.
» Presiones del consumidos ciudadano.

En cuanto a las ventajas de las redes, los mismos autores, Goldsmith y Eggers (ibíd.) identifican las siguientes:

» Especialización.
» Innovación.
» Velocidad y flexibilidad.
» Mayores alcances.

Y, en lo que hace a los retos que enfrentan señalan (Goldsmith y Eggers, ibíd.):

» Congruencia en las metas para los actores participantes.
» Deficiente supervisión de procesos *tercerizados*.
» Problemas en la comunicación.
» Coordinación fragmentada.
» Deficiencias en la información y malos puntos de comparación.

» Capacidades limitadas.
» Estabilidad en las relaciones.

La gobernanza de redes estriba en los patrones más o menos estables de relaciones sociales entre agentes públicos, semipúblicos y privados, mutuamente dependientes que se construyen alrededor de programas públicos (Klijn, 2010).

Los integrantes de estas redes son muy variados, pudiendo incluirse instituciones gubernamentales, sector privado y organizaciones no gubernamentales. En función de su grado de cohesión, las redes pueden ser simples o complejas. «Muchos sistemas de redes de gobernanza operan a menudo en la sombra o a pesar del régimen de jerarquía dominante» (Osborne, 2010: 2). Las redes en la gobernanza, regulan y coordinan sectores políticos, de manera acorde con las preferencias de los actores involucrados, más que con la consideración de la política pública. Así, esta última, es moldeada con mayor claridad por los intereses de los actores en la red que por el interés colectivo global. Huys y Koppenjan (2010) han encontrado a través del estudio del comportamiento de las redes –en particular en el caso del aeropuerto Schipol de Amsterdam–, que intervienen en ellas un amplio conjunto de actores públicos y privados cuyos intereses pueden ser divergentes y conflictivos. De esta forma piensan que el involucramiento de una red de colaboración y la gobernanza en red es un proceso de largo plazo, que fructifica sólo después de que las partes superan una curva de aprendizaje que permite que los actores interioricen la nueva forma de actuar en conjunto.

Para Klijn (2010) la confianza es el mecanismo de coordinación esencial de las redes; la confianza facilita las interacciones fluidas, el intercambio de información y otras condiciones necesarias para que los actores generen soluciones innovadoras. Tilly (2010) ha propuesto que las redes tienen componentes que trascienden lo interpersonal y pueden constituir redes de confianza. Los elementos que identifican una red de confianza son cuatro, a saber:

» Una serie de personas conectadas por lazos similares.
» La existencia de los lazos proporciona derechos a la atención y ayuda a otros.
» Los integrantes de la red son capaces de obtener importantes resultados de largo plazo.
» La conformación de la red, en tanto empresa humana, está sujeta a amenazas producto de fallas de sus integrantes de manera individual.

La confianza está íntimamente ligada con el riesgo de forma tal que si el riesgo fuera inexistente, la confianza sería innecesaria (Klijn, 2010, citando a Rousseau *et ál.*, 1998; Lyons y Metha, 1997; Lane y Bachmann, 1998; y Nooteboom, 2002). Algunos de los beneficios de la confianza son (Klijn, ibíd.):

» Reducción de los costos de transacción.
» Facilitación de la cooperación y estabilidad en las relaciones de la red.

» Estímulo al aprendizaje e intercambio de conocimientos.
» Estímulo a la innovación.

Conviene recordar que la confianza no es una condición que se presente de manera natural y para alcanzarla es necesario propiciar intensos niveles de interacción entre los actores participantes, asegurando una adecuada gestión de la red (Klijn, ibíd.). La confianza tiene un enorme poder en las capacidades de desarrollo de las sociedades, en el caso norteamericano, mientras mayor era la confianza, mayor la prosperidad del Estado (Judt, 2010). En esta lógica es conveniente mencionar el punto de vista del mismo Judt, en términos de que «Toda empresa colectiva requiere confianza. Desde los juegos infantiles hasta las instituciones sociales complejas, los seres humanos no podemos trabajar juntos si no dejamos de lado nuestros recelos mutuos [...] En parte porque esperamos reciprocidad» (Judt, ibíd.: 70). En dirección opuesta «La falta de confianza es claramente incompatible con el buen funcionamiento de una sociedad» (Judt: ibíd.: 73).

La implicación entre redes y gobernanza es absoluta según Hughes (2010) y al recordar a Rhodes (1996) dice –en tanto el desgaste al que se ha visto sometido el concepto de gobernanza– que las diferentes interpretaciones de lo que la gobernanza es, pueden volverse poco útiles y por ende hay que recuperar un solo significado: el de redes organizacionales auto-organizadas.

Las redes pueden ser vistas como un camino adecuado para alcanzar la acción colectiva. Las redes sirven para dar solidez a las interacciones entre los actores. En consecuencia, la confianza y las actividades de gestión son de la mayor importancia (Klijn, 2010). Como establecen O'Toole y Meier (2010: 331) «[...] las características estructurales de las redes tienen impacto en el desempeño». Es importante destacar que los cambios en la política serán obstruidos en las redes cuando traten de aislar al sector político de algún tipo de relación. La vinculación entre las redes y el Estado puede ser descrita como una de mutua dependencia. Acevedo y Common (2010) han sugerido que la gobernanza en redes es una convocatoria para sumarse a los esfuerzos del gobierno; asimismo, consideran que los principios de la gobernanza incluyen un esquema amplio de participación y de alianzas comunitarias.

Desde el punto de vista del Estado las redes encarnan una considerable experiencia y representatividad, de forma tal que son valiosos componentes en el proceso político. No obstante, no debe dejar de reconocerse que los intereses de las redes no son necesariamente los intereses del Estado. De esta forma surge una especie de paradoja en la que el Estado necesita de las redes para impulsar sus iniciativas, sin embargo, estas iniciativas pueden ser bloqueadas por las propias redes (Pierre y Peters, 2000). La gobernanza dice Klijn (2008) es una red de relaciones entre los gobiernos, los negocios y la sociedad civil basada en interdependencias que no son necesariamente equitativas.

El mismo Klijn (ibíd.) identifica que la literatura subraya la complejidad del proceso de gobernanza y los problemas de política que tienen que ver con las redes de gobernanza se caracterizan por conflictos de valores y una interacción compleja, así como con un pro-

ceso continuo de negociación; es decir, estamos ante un proceso de disputa política entre actores con diferentes valores; de igual forma considera que es común estar ante diferentes visiones sobre la naturaleza de los problemas y en consecuencia sobre las soluciones deseadas.

Rhodes (2000) reconoce, también, que las redes tienen problemas y señala que ninguna estructura gubernamental funciona para todo tipo de servicios, en todo tipo de situaciones. Las redes eficaces no suceden de manera espontánea, por el contrario deben ser diseñadas para incluir a los diferentes actores públicos y privados que la conforman (Goldsmith y Eggers, 2004). Un rasgo importante a tomar en cuenta para considerar a una red como tal, es lo señalado por Tilly (2010) en el sentido de que «[...] debe haber al menos tres nodos o agentes interconectados y que las conexiones entre ellos consideran la participación conjunta en alguna actividad, los flujos de bienes o servicios» (Tilly, ibíd.: 21), entre otros.

Algunas debilidades de las redes determinadas por dicho autor (Tilly, ibíd.), son: falta de representatividad; dificultad para medir sus resultados; orientación hacia intereses privados y no al interés público, tanto en el nivel local como en el nivel nacional de gobierno; dificultad para su conducción; inmovilidad por conflictos de interés; ineficiencia, porque la cooperación causa retrasos; dificultad para combinar con otras estructuras gubernamentales.

La noción de las redes de política es de un origen antiquísimo, aunque sus raíces modernas surgen a principios del siglo pasado con los trabajos de Bentley quien describió al gobierno como *actividad de redes* (Bentley, 1908: 261, citado por Jung, 2010). Las razones que impulsaron el despegue de este tipo de redes se dieron después de la Segunda Guerra Mundial en virtud de la complejidad de la organización del gobierno y del gobernar a la sociedad «Los factores claves para ello incluían una tendencia hacia una aproximación plural y la colaboración para el desarrollo y puesta en práctica de políticas, la división del trabajo, la sectorización y la diferenciación funcional» (Kennis y Schneider, 1991, citados por Jung, 2010: 351).

Es oportuno apuntar que para Enríquez Cabot (2005) las redes se nutren de conocimiento y puede ser más importancia la pertenencia a la red, que el valor del conocimiento. Por otro lado, el potencial de crecimiento de los integrantes de una red es enorme como establece el propio Enríquez Cabot (ibíd.), al citar ejemplos de redes de dos millones de personas o de cien mil computadoras en ochenta países.

Conforme a la profunda revisión de la literatura realizada por Jung (2010), no existe un acuerdo en torno a las características que distinguen a las denominadas redes de política. No obstante, el propio Jung (ibíd.) señala que el énfasis de este enfoque tiene que ver con los nexos entre los actores, tanto en la formulación como en la interpretación. Producto de la revisión antes comentada en cuanto a las redes de política *policy networks,* se destacan los siguientes conceptos clave (Jung, 2010):

» Triángulo de acero. Conformado por grupos de interés, comités y agencias ejecutoras.
» Redes de asuntos. Concepto muy cuestionado y al que a veces se pretende sustituir por el de *remolinos*, refiriéndose a aquellas redes conformadas por un elevado número de participantes que incluyen intereses tanto individuales como grupales.
» Comunidades de política. En ellos se combina la amplitud de participantes– como en las redes de asuntos–, pero se reconoce también una larga durabilidad de las relaciones, la que es también característica en los triángulos de acero.
» Coaliciones de defensa. Son grupos de coaliciones que compiten entre sí y están conformados por entre dos y cuatro componentes y, cada uno, tiene una variedad de actores públicos y privados que comparten creencias comunes.

Siguiendo lo apuntado por Mikkelsen (2006), citado por Jung (2010) se puede señalar que el uso de la red de política es una herramienta útil para los actores de la red para fortalecer de mejor manera el contexto en el que operan y las opciones que tienen para el alcance de sus fines. Incluso, se ha sugerido la existencia de un diseñador de la red que tendría que encargarse de la identificación de los posibles socios, propicie el acercamiento de todas las partes, analice el funcionamiento, determine y comunique a todos los integrantes lo que se espera de la red, así como procure corregir las deficiencias que puedan surgir, entre otros aspectos (Goldsmith y Eggers, 2004).

Las redes de política se relacionan con la diversidad de actores y relaciones más allá de las burocráticas. Bajo esta óptica las redes se ubican en un nivel intermedio que vincula los aspectos concretos y prácticos de decisiones de política con aspectos generales de distribución de poder (Marsh y Rhodes, 1992, citados por Acevedo y Common, 2010).

3.2.1.4. Gobernanza como comunidades

Esta perspectiva parte de la homogeneidad socioeconómica y los intereses comunes que son características propias de las pequeñas comunidades. La idea general es que las comunidades pueden y deben resolver sus problemas comunes con un mínimo de intervención estatal (Pierre y Peters, 2000). La principal razón para la efectividad de este enfoque, es el genuino interés que tienen los miembros de la comunidad en proponer e implementar soluciones factibles, en contraposición a la lejanía y capacidad limitada de las burocracias pesadas.

En un enfoque extremo aquellos que apoyan el *comunitarismo*, soportan, también, la idea de organizar la gobernanza sin el gobierno. Los críticos de esta visión argumentan que las personas están menos dispuestas de lo que pudiera pensarse, para realizar sacrificios individuales, a fin de alcanzar el bienestar común. De igual manera, se piensa que en este enfoque se exageran las bondades del consenso que puede generar dificultad para resolver posiciones contrarias, por la defensa de intereses particulares (Pierre y Peters, 2000).

3.2.2. Gobernanza como proceso

Es frecuente la argumentación de que el enfoque de la gobernanza se orienta más en el proceso y los resultados efectivos –*outcomes*– que en los arreglos formales de la institucionalidad y en la producción de *salidas* de los sistemas –*outputs*–[26] (Peters y Pierre, 1998). En este sentido, la estructura es menos importante que las interrelaciones que en ella suceden. Un ejemplo práctico de esta distinción entre *outcomes* y *outputs* se tiene en la definición de los ejes estratégicos del Programa Nacional de Turismo 2001-2006 de México (Secretaría de Turismo, 2001) en el que estos ejes fueron expresados como áreas de efectividad y no tan solo, según se hace usualmente, en calidad de grandes objetivos *aspiracionales*. Así, en la variable que tiene que ver con la satisfacción de los turistas (que constituye uno de los cuatro ejes estratégicos del Programa), en vez de ser formulada en términos de un incremento de la satisfacción de los visitantes o una mejora en la prestación de los servicios turísticos, que serían típicamente *outputs*; decidimos –por cierto, sin saber que a esto se le denominaba así– expresarlo en términos de *outcomes*, o sea, del resultado efectivo a alcanzar como producto de la ejecución de la política pública respectiva, quedando entonces del modo siguiente: «Turistas totalmente satisfechos» (Secretaría de Turismo, 2001: 71).

No obstante lo anterior, los arreglos institucionales siguen siendo importantes, especialmente porque ellos definen el nuevo papel que debe desempeñar el Estado en la gobernanza (Pierre y Peters, 2000). Pensar en la gobernanza en una perspectiva de procesos es importante, porque aquella no es tanto acerca de estructuras, como de qué manera se interrelacionan las estructuras. La gobernanza debe ser entendida entonces de manera dinámica en relación tanto con la configuración como con los objetivos. La inclusión e influencia de diferentes actores puede transformarse a lo largo del tiempo y también en el cruce entre sectores.

Es relevante mencionar que el seguimiento y la evaluación en el entorno de la gobernanza son, también, componentes de gran relevancia, en virtud de que solo si se tiene capacidad de medir, se puede contar con la capacidad de corregir.

3.2.3. Gobernanza sectorial

La gobernanza sugiere una forma de ver el mundo de la política y del gobierno. Focaliza su atención en las cosas que suceden y en la forma en que suceden. A menudo, la aproximación al concepto de la gobernanza se realiza desde un enfoque parcial, es decir, sin incorporar al conjunto del Estado o al de la totalidad de los gobiernos, sean estos nacionales o locales. Así,

[26] La definición de *outcome* en el Oxford Advanced Learner's Dictionary, edición de 1995, dice: «the effect or result of an action or event», en tanto la de output es «the amount of sth [something] that a person, a machine or an organization produces».

algunas veces se refiere a la coordinación de un sector de la economía o de una industria (Hollingsworth, Schmitter y Streeck, 1994).

Un claro ejemplo de esta utilización del concepto de gobernanza sectorial es el que se ha empezado a dar en los últimos años, precisamente en materia turística; así, en el marco de la Fitur[27] de España, realizada a principios del 2007, la OMT convocó a la jornada *Excelencia en la gobernanza turística: cuestiones de estrategia y procedimiento.* «En esta jornada se planteó la complejidad de la actividad turística, que precisan [sic] de fórmulas de gestión actualidad [sic]. A las tradicionales formas de gobierno y a las formas de partenariado, se establece como deseable una tercera vía de gestión de partenariado macro permanente entre los sectores público, privado y la sociedad civil» (Fitur, 2007).

3.3. Rasgos complementarios de la gobernanza

3.3.1. Innovación en la gobernanza

Los procesos de innovación rebasan las fronteras organizacionales para crear redes basadas en lo financiero, la toma de decisiones y los sistemas de producción. La innovación en la gobernanza difiere de la que se realiza en productos y servicios convencionales en al menos dos rasgos obvios: las innovaciones son concebidas e implementadas por arriba del nivel organizacional involucrando redes de organizaciones y, por otra parte, las innovaciones no se concentran en los procesos productivos, sino que se enfocan a la forma en que dichos procesos son soportados (Moore y Hartley, 2010).

Para Hartley (2005) citado por Moore y Hartley (2010), existe un importante hueco en la literatura sobre las innovaciones en la gobernanza, aunque es de reconocer que el mundo práctico tiende a producir una gran cantidad de innovaciones a fin de avanzar en la toma de decisiones relacionada con los desafíos cotidianos.

3.3.2. Asociacionismo

Un rasgo característico de la gobernanza es el asociacionismo, es decir, la manera en la que los diferentes actores suman sus capacidades y recursos a fin de alcanzar un objetivo común. Para McQuiad (2010) el concepto de asociacionismo constituye un continuo multidimensional de prácticas y esquemas de organización que se usan para describir una gran variedad

[27] Aunque en los años recientes se ha cuestionado la utilidad de las ferias turísticas, siguen siendo uno de los esquemas más importantes de presencia de los actores del turismo que buscan expandir sus oportunidades comerciales. Es muy frecuente que este tipo de herramientas comerciales sea el escenario de sesiones técnicas que se llevan en paralelo.

de relaciones en diferentes circunstancias; asimismo, sugiere que es útil distinguir las alianzas en diferentes niveles de organizaciones, incluyendo aquellos con algunas implicaciones de carácter geográfico y político, es decir regionales o locales. Por su parte, Snape y Stewart (1996), citados por McQuaid (2010) identificaron tres formas de trabajo en asociación: asociacionismo de facilitación, asociacionismo de coordinación y asociacionismo para la implementación. A este respecto y aplicando un enfoque de *situacionalidad*, McQuaid (2010) destaca que el camino para concretar los alcances de las asociaciones es variable en función de las circunstancias y, señala, que la elección del esquema de asociacionismo es clave para el alcance de los objetivos esperados.

Los procesos de asociacionismo se desarrollan y manifiestan en diferentes formas y presentaciones institucionales (Greve y Hodge, 2010). Así, el asociacionismo público-privado ha sido usado por los gobiernos para desarrollar relaciones con el sector privado con el propósito de alcanzar objetivos y metas públicas, a través del uso de recursos y medios de naturaleza no pública (Greve y Hodge, 2010), y constituye una nueva y genuina forma de vincular al sector público con las organizaciones del sector privado que permitirá un uso más sofisticado de las capacidades de este sector.

Para Vangen y Huxhen (2010), la colaboración supone una muy amplia y compleja red de elementos y relaciones (temas que incluyen los siguientes aspectos: poder, rendición de cuentas, capital social, identidad, metas comunes, aprendizaje, procesos de trabajo, estructura de sus miembros, confianza, compromiso y riesgo, entre otros elementos). Aunque se percibe como natural que el trabajo conjunto se puede traducir en mejores resultados, McQuaid (2010) identifica algunos aspectos que pueden suponer un riesgo para la eficacia del asociacionismo entre los que se encuentran los siguientes:

» Conflicto en cuanto a los fines y objetivos.
» Costo de los recursos.
» Rendición de cuentas.
» Dificultades organizacionales.
» Diferencias en la filosofía entre los participantes.
» Relaciones de poder.
» Participación de las comunidades.

En contraposición a lo anterior, el propio McQuaid (ibíd.) ha reconocido varios puntos críticos que podrían significar factores de éxito en el trabajo bajo fórmulas de asociacionismo, tales como:

» Un claro foco estratégico.
» Liderazgo estratégico y apoyo al esquema de asociacionismo.
» Capacidad para cooperar de los actores.

» La importancia de la confianza en las organizaciones y en la gente.
» Los incentivos para la asociación.
» El valor de la asociación y la orientación a resultados (*outcomes*).

Los esquemas a través de los cuales se estructura la colaboración han evolucionado desde una simple relación de dos partes, hasta redes de naturaleza mundial (Vangen y Huxham, 2010). En el mismo texto estos autores, basados en la teoría de la colaboración, señalan que esta tiene dos principios: por un lado, la tensión dentro de la ventaja colaborativa (la sinergia que puede ser creada a través del trabajo conjunto) y, por otra parte, la inercia colaborativa que es la tendencia de las actividades en que se colabora para producir resultados visibles de forma muy lenta.

Finalmente, conviene recordar en cuanto al asociacionismo lo asentado por McQuaid (2010), quien encuentra que los esquemas de asociacionismo son de gran diversidad y complejidad. Asimismo, es de destacar que las alianzas públicas y privadas son parte de un nuevo estilo de gobernar característico de la práctica de la nueva gobernanza pública y constituyen por sí mismas una de las distintas formas de la gobernanza (Greve y Hodge, 2010).

3.3.3. Indicadores de gobernanza

El Banco Mundial[28] (2009) ha desarrollado un conjunto de variables para medir la gobernanza en seis dimensiones, denominándolo Indicadores de Gobernanza Mundial, a partir de la concepción de la gobernanza como

> … las tradiciones e instituciones a través de las cuales la autoridad es ejercida en una país. Ello incluye el proceso por medio del cual los gobiernos son electos, monitorizados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar, efectivamente, políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el estado [sic] por las instituciones que gobiernan la economía y las interacciones sociales entre ellas.

Dichas seis dimensiones son:

» Voz y rendición de cuentas.
» Estabilidad política y ausencia de violencia.
» Efectividad gubernamental.

[28] En el sitio de Internet del Banco Mundial se da crédito por la elaboración de estos Indicadores a Daniel Kauffman de Brookings Institution, Aart Kraay del Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial y a Massimo Mastruzzi del Instituto del Banco Mundial.

» Calidad de la regulación.
» Estado de Derecho.
» Control de corrupción.

Por lo que hace al primer componente, se valoran las percepciones sobre el nivel en que las personas pueden participar en el proceso de elegir a sus gobiernos, así como el ejercicio de las libertades de expresión, de asociación y de prensa; en lo que se refiere al segundo, se miden las percepciones sobre la probabilidad en que el gobierno se ha desestabilizado o derrocado por medio ilegales o violentos; por lo que toca al tercero se miden las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad en la formulación e implementación de las políticas, así como la credibilidad en el compromiso gubernamental con dichas políticas.

En cuanto a la calidad de la regulación se incluyen las percepciones sobre la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que impulsen el desarrollo del sector privado. La vigencia del Estado de Derecho es valorada bajo diferentes perspectivas, ente las que se destaca la condición de hacer cumplir las leyes; finalmente, el control de la corrupción se mide a través de las percepciones sobre el ejercicio del poder público de manera honesta.

En nuestra opinión, y aunque reconocemos, ampliamente, el valor de este esfuerzo de medición, en realidad no estamos ante lo que, propiamente, podría ser reconocido como indicadores de gobernanza, pues se ignoran diversos aspectos que forman parte de la esencia de este concepto. Tan solo por mencionar algunos ejemplos de las limitaciones que observamos, mencionaríamos que no existe una medición del número y trabajo de las redes establecidas ni, tampoco, del nivel de inclusión y participación de la sociedad civil en cuanto parte colaboradora en la conducción de las sociedades. Consideramos que se trata, más bien, de indicadores de gobernabilidad, lo que no es igual a indicadores de gobernanza[29].

3.3.4. Otros

Un importante prerrequisito para la colaboración exitosa es la confianza, misma que debe ser objeto de un proceso de gestión a guisa de un círculo virtuoso, en el que dicha confianza se

[29] Esta óptica es compartida, por cierto, por diversas fuentes del mundo hispanoparlante que ha traducido los *governance indicators* como indicadores de gobernabilidad *cfr.* la Revista mexicana Este país (Número 198, septiembre de 2007, http://estepais.com /inicio/historicos/198/15_indicadores_ind%20 de%20 gobernabilidad_fundacion.pdf); la Fundación para el desarrollo de Guatemala (Boletín informativo, noviembre 2011, http://www.fundesa.org.gt/cms/content/files/publicaciones/Boletin_ Indicadores_de_Gobernabilidad.pdf); el centro de estudios, investigación y formación chileno CV Gobernabilidad (http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print& sid =2330).

retroalimenta de resultados exitosos en procesos reiterativos en los que –de darse, efectivamente, dichos resultados positivos y convincentes– sucesivamente se va acumulando (Vangen y Huxham, 2010).

La confianza es esencial en cualquier relación *interorganizacional* (Osborne, McLaughlin y Chew, 2010). Asimismo, en una relación colaborativa es prudente recordar el problema del agente principal que consiste en la asimetría de información que existe en una relación de dos o más partes (Osborne, Mchaughlin y Chew, 2010, siguiendo a Vickers y Yarrow, 1988). Otro aspecto a destacar es la diversidad cultural que es, al mismo tiempo, una fuente de ventaja y de inercia, y, en consecuencia, los resultados alcanzados en la colaboración pueden ser diferentes (Vangen y Huxham, 2010). Se apunta también que se debe dar un proceso de transferencia de conocimiento para asegurar el alcance de resultados adecuados (Vangen y Huxham, 2010).

Se da por sentado que el liderazgo es un asunto de la mayor importancia para alcanzar resultados relevantes que puedan ser calificados de exitosos (Bryson, Crosby y Stone, 2006, Ansell y Gash, 2008, citados por Crosby, Brynson y Stone, 2010). Siguiendo tanto a Crosby y Brybson (2005) como a Crosby, Brynson y Stone (2010: 201) se reafirma y enfatiza «la importancia de las interconexiones entre las prácticas de liderazgo visionarias, políticas y éticas, a fin de ayudar a diversos partes interesadas a sensibilizarse de un problema público y el compromiso para hacer algo al respecto, la obtención de las políticas y la implementación de decisiones necesarias y el impulso a nuevos arreglos de poder…».

Es de destacar que el éxito en la implantación de procesos y acciones a través de la gobernanza no solo es un fin en sí mismo, sino que, también, es un ingrediente importante en el proceso de colaboración y, por ende, es conveniente reconocer como es que se alcanza, citando a Huxham y Hibbert (2007) y a Vangen y Huxham (2010) se identifican cinco perspectivas relevantes del éxito:

» El alcance de resultados significativos.
» El proceso de colaboración.
» El surgimiento de hitos.
» El reconocimiento.
» El orgullo personal.

Capítulo 4

Elementos de la gobernanza

4.1. Principios

4.1.1. Antecedentes

En el libro blanco de la Gobernanza Europea (Comisión de las Comunidades Europeas 2001) se establecen cinco principios que constituyen los fundamentos de la *buena* gobernanza, a saber: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Dichos principios, se señala, no son únicamente la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea, sino que su aplicación puede darse en cualquier escala de gobierno, ya sea esta mundial, europea, nacional, regional o local. En nuestra opinión, estos postulados pueden ser trasladados perfectamente a cualquier otra región del mundo y, en principio, a cualquier destino turístico del orbe.

A continuación se describe de manera breve la concepción esencial de dichos principios:

» **Apertura.** Como su nombre lo sugiere, tiene que ver tanto con una práctica de gobierno más abierta, como con el hecho de la adopción de una forma de comunicación más franca sobre las labores de la Unión Europea, realizada a través de un lenguaje más asequible para el público en general.

» **Participación.** Para el libro blanco la calidad, pertinencia y eficacia de las políticas de la Unión Europea están conectadas con una amplia participación de los ciudadanos, en las distintas etapas del proceso de formulación de dichas políticas, considerándolas desde su gestación hasta su aplicación, propiamente dicha. Se asume que una participación activa redundaría en una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las cuales emanan las políticas.

» **Responsabilidad.** En este sentido se precisa de la clarificación de los papeles en los procesos ejecutivo y legislativo, de forma tal que las instituciones expliquen con claridad su acción en Europa y asuman sus particulares responsabilidades. De igual manera, se requiere de una mayor claridad y una mayor *responsabilización* (sic) de los Estados miembros y de los agentes participantes en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles.

» **Eficacia.** Es indispensable que las medidas que se adopten sean eficaces y oportunas, y que produzcan resultados claros en el entorno de una definición precisa de objetivos; así como de una evaluación del impacto esperado y de la experiencia acumulada.
» **Coherencia.** Aunque suena evidente, se subraya el que las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas en consecuencia, deben ser coherentes y fácilmente comprensibles.

No deja de ser una notable contradicción que el lanzamiento de una práctica de buena gobernanza por parte de la Unión Europea en la primera década del siglo XXI, con la definición de los principios antes enunciados, sea el preludio de la mayor crisis económica y social de la región desde la Segunda Guerra Mundial. Nuestra impresión, probablemente limitada por nuestra lejanía geográfica con esta zona, es que es insuficiente la proclamación de estas ideas –que insistimos tienen sus méritos– sin que los ciudadanos las hayan interiorizado y, sobre todo, ante la incapacidad de los líderes políticos de enfrentar las crisis, con el consecuente desencanto de los ciudadanos.

Kooiman (2010), por su parte, encuentra tres aspectos comunes en la literatura para identificar lo que podría ser definido como principios de la gobernanza: 1) La gobernanza es un reflejo de la creciente interdependencia de lo social, económico y político; 2) La gobernanza tiene que ver con actores públicos y privados; y 3) En la gobernanza las fronteras entre lo público y lo privado se desvanecen. Por otro lado, Heinrich y Lynn (2001) señalan que en el marco de la gobernanza la autoridad se distribuye entre diferentes actores, aseveración que, a nuestro juicio, perfectamente puede constituir uno más de los principios de la gobernanza.

4.1.2. Una propuesta de principios de la gobernanza

En una recapitulación que considera tanto lo anotado en el apartado anterior, como el desarrollo del Capítulo 2 de este texto, hemos identificado a los siguientes como principios, o al menos rasgos inherentes a la práctica de la gobernanza, mismos que son presentados de manera enunciativa en virtud de que pensamos que han sido suficientemente explicados:

» Transparencia.
» Rendición de cuentas.
» Participación conjunta entre actores.
» Confianza.
» Trabajo en redes.
» Orientación a resultados.
» Liderazgo.
» Fortalecimiento de las capacidades locales.

» Poder compartido y delegado.
» Eficacia en la gestión

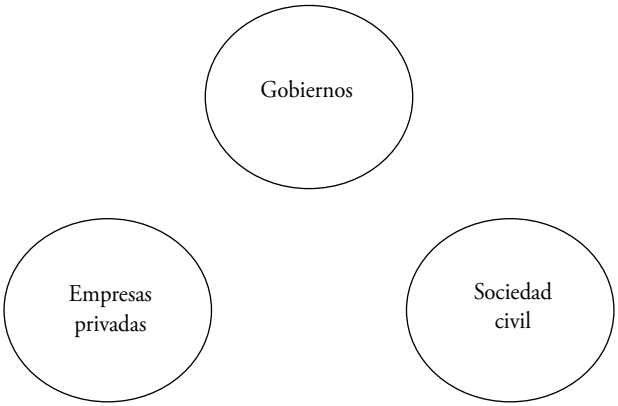
En el marco de estos antecedentes de los principios de gobernanza se estima oportuno recordar tanto el enfoque de las Naciones Unidas y del PNUD sobre el Desarrollo a partir de 1990, así como el punto de vista del Banco Mundial, especialmente en la era *Wolfensohn*. Así, el PNUD (1997) asume una contundente posición en el sentido de que la buena gobernanza y el desarrollo sostenible son indivisibles y que el desarrollo de capacidades para dicha buen gobernanza es un camino inicial en la eliminación de la pobreza. De igual forma, establece con claridad que el desarrollo humano está centrado en la promoción de un medio ambiente en el que todas las personas puedan tener vidas largas, saludables y creativas. En esta perspectiva se destaca la capacidad de la gobernanza como el camino para alcanzar estos propósitos a través del ejercicio de la autoridad económica, política administrativa para gestionar los asuntos de los países en todos sus niveles. Aunque el PNUD no habla de principios de la gobernanza sí establece los siguientes conceptos como característicos de estas prácticas: participación, vigencia del Estado de Derecho, transparencia, rendición de cuentas, orientación al consenso, efectividad y eficiencia, equidad y visión estratégica. Bello y Guttai (s.f.) señalan que si bien en el discurso de esta institución en los periodos en que fue dirigido por Wolfensohn establecía la necesidad de la adopción de prácticas y principios de la buena gobernanza, así como la búsqueda de un más claro apoyo a las naciones en vías de desarrollo la realidad, estos propósitos fueron ensombrecidos con el descubrimiento de graves actos de corrupción y del fracaso de diversos proyectos derivados, ambos casos, de algunos financiamientos del Banco.

4.2. Los actores de la gobernanza

Al recapitular sobre la conceptualización de la gobernanza, Aguilar Villanueva (2006) refrenda que en la definición del futuro de las sociedades son necesarias, pero insuficientes las capacidades de los gobiernos y que, por ende, se requiere del concurso de otros actores diversos para tal fin. Así, un esquema concreto y de fácil comprensión de cómo funciona la gobernanza, que es ampliamente difundido y utilizado, es el que se presenta en este apartado y que incluye a los gobiernos (especialmente en la faceta de las Administraciones Públicas), las empresas privadas y la sociedad civil. En este sentido, es relevante comentar que Giddens (1999) juzga como válida la comparación entre una democracia que funciona bien con la figura de un taburete de tres patas, en la que cada una de ellas –gobierno, economía y sociedad civil– han de estar equilibradas. Si una de ellas domina sobre las otras, afirma, las consecuencias son nefastas.

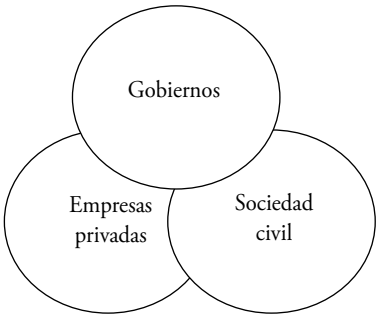
En el documento del PNUD (1997) se presenta un esquema de una gran simpleza para entender cómo se gesta la gobernanza, en el que una vez reconocidos los tres actores fundamentales hasta ahora señalados (figura 4.1.), estos dejan de funcionar de manera aislada y lo hacen como sucede en el mundo real, es decir, de manera simultánea y con una enorme multiplicidad de interacciones entre ellos (figura 4.2.).

Figura 4.1. Actores de la gobernanza sin interacción



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD (1997).

Figura 4.2. Actores de la gobernanza en interacción



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD (1997).

La gobernanza demanda de los gestores públicos una interacción externa y colaborativa con una gran diversidad de actores y públicos involucrados (O'Toole y Meier, 2010). Dicho en otras palabras:

> Al mismo tiempo, movernos en la economía real obliga a superar las fronteras artificiales entre el mundo privado y el mundo público, concebidos como espacios antagónicos. El complejo mundo de la interdisciplinariedad, la convergencia tecnológica, la interacción entre diferentes industrias, la presencia internacionalizada, la vinculación entre la estrategia empresarial y la estrategia social, entre otros, hacen imprescindible el partenariado público-privado, propia de una economía real (Azua, 2008: 118).

Sauquet y Vielajus (2009: 105) afirman que «Ahora, con la participación de actores no estatales en los tres componentes de la vida social es una realidad aceptada, e incluso puede ser visto como un componente importante del arte de gobernar». Al respecto es adecuado recordar lo anotado por Azua (2009: 111-112): «Los partenariados público-privados, que la propia Organización de las Naciones Unidas recomienda como fórmula idónea para abordar iniciativas de desarrollo». Finalmente, es conveniente tener presente la importante precisión realizada por Aguilar Villanueva (2006: 94) en el sentido de que «La gobernanza tampoco implica suponer o afirmar que es un proceso en el que los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica».

No omitimos mencionar que hay visiones que plantean la existencia de actores adicionales a la tríada descrita, como Díaz Abraham y Félix Arce (2010) que han estudiado de cerca el papel de los medios de comunicación –en la realidad mexicana–, en una aproximación de estos como actores independientes a los tradicionalmente incluidos en la gobernanza.

4.2.1. Gobiernos. Administraciones Públicas

En contraposición a lo que lo que los fanáticos del mercado establecen, es oportuno traer a colación la idea invocada por Habermas (citado por Bremer, 2006) sobre uno de los seis temas esenciales de la identidad europea y que tiene que ver con el *poder formativo del Estado*, es decir la noción de la rectoría del Estado para corregir los errores del mercado.

En los tiempos actuales, Aguilar Villanueva (2006: 1-2) sugiere que los gobiernos deben ser capaces de «[…] dar respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada, que se distinguen por la creciente diferenciación de la sociedad, la mayor autonomía de personas y sectores, la expansión de la economía global, la conectividad informativa, la formación de regiones políticas y económicas, el terror y la persistencia de la pobreza y la desigualdad en muchos países»; asimismo, señala que «[…] son igualmente punzantes las preocupaciones por el futuro, las cuestiones sobre la viabilidad, cohesión y dignidad de nuestros países en el siglo XX». Añade que «Una buena gobernación y AP [Administración Pública] consiste justamente en la capacidad de administrar el cambio, de conducirlo y acompasarlo» (Aguilar Villanueva, ibíd.: 13).

Tradicionalmente se asume que la Administración Pública, en sus diferentes niveles, funciona mejor cuando es apolítica y está estructurada como jerarquías, asimismo, está basada

en un sistema de reclutamiento y promoción con base en el mérito. Sin embargo, estas ideas comúnmente expresadas han sido constantemente cuestionadas por el sector académico, quienes han enfatizado la naturaleza política de la burocracia política (Peters y Wright, 1996, citados por Kjær, 2004).

Para Jiménez Castro (1967, citado por Acerenza 1991: 239) la Administración Pública es «[…] la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno, y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado».

Es probable que una de las más importantes aportaciones para la comprensión del funcionamiento de la gestión pública, sea la que realizó Max Weber, quien delineó los principios de la burocracia moderna. De acuerdo con lo establecido por él, los servidores públicos modernos deberían ser burócratas de carrera, reclutados bajo las bases de habilidades más que de filiaciones políticas.

Weber denominó *Estado burocrático* como aquel en que el dinero y el equipo público están divorciados de la propiedad privada. La burocracia moderna se caracteriza por reglas generales y la Administración Pública no debe constituir un espacio de desorden, acción arbitraria y discrecionalidad de favores motivados en lo personal; por lo que una burocracia ideal es aquella en que los intereses públicos y privados están completamente separados (Weber, 1978). Por consiguiente, la burocracia en la aproximación *weberiana* es el modelo de organización cuya eficacia es inherente y, por tanto, es el medio apropiado para resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad. La organización burocrática está concebida de manera científica para cumplir sus propósitos con precisión, buscando el cumplimiento de los fines para los cuales fue creada. Para ello, se hace necesario el planear de manera cuidadosa cómo deben llevarse a cabo las tareas.

El modelo *weberiano* no es una garantía para adaptarse a los vertiginosos cambios del fin del siglo XX; Olsen (1978, citado por Kjær, 2004) da cuenta de que en los setenta se manifiesta la preocupación que la estructura del sector público estaba fuera de sincronía con las nuevas tareas que el Estado tenía que afrontar después de la Segunda Guerra Mundial. Se pasó de un Estado principalmente regulatorio que preservaba la ley y el orden, y proveía de infraestructura básica, a un Estado expandido que proporcionaba servicios de salud, educación, pensiones, desempleo y otros conceptos que demandaban de un crecimiento en el gasto público, con el consecuente incremento en los niveles impositivos. Parece, pues, más que relevante insistir en la calidad de la Administración Pública que en la cantidad de las cosas y asuntos que se conducen por esta vía (Aguilar Villanueva, 2006). De acuerdo con el propio Aguilar Villanueva (ibíd.), al inicio del siglo XX había dos tendencias en torno a la Administración Pública; por un lado, en el sentido de reivindicar su naturaleza pública y, por otra parte, la que propugna por reconstruir su capacidad administrativa. Bajo esta perspectiva, Kjær (2004) identifica cuatro desafíos al modelo tradicional de servicio público burocrá-

tico: por un lado, la incapacidad de atender necesidades y deseos más sofisticados de los ciudadanos; en segundo término, la pérdida de contacto del gobierno con los ciudadanos al intermediar las negociaciones con grupos corporativos de poder; en tercer lugar, el fenómeno de la globalización que desequilibra los modelos tradicionales de relación entre los gobiernos centrales y los locales, y aún con la sociedad civil; y por último, el hecho de que la burocracia autogeneró condiciones de intereses particulares que la orillan a tomar decisiones diferentes a las del beneficio de los ciudadanos, anteponiendo los propios.

Para los ochenta y noventa el modelo anterior hizo crisis; Osborne y Gaebler (1993), señalan que, para esa época, las escuelas públicas norteamericanas eran las peores del mundo desarrollado, el sistema de salud estaba fuera de control, se llegó a un estado de saturación en cárceles y tribunales, con criminales convictos deambulando en libertad en las calles, y un buen número de ciudades y estados se encontraban en bancarrota. La situación no era diferente en otras partes del planeta como Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, pero también en muchos países del Tercer Mundo (Pierre y Peters, 2000).

El panorama antes descrito trajo consigo lo que se ha denominado como la *reforma de la nueva gestión pública*. El rasgo característico que identifica a dicha *reforma*, es el de la transferencia de los principios de la administración privada a la práctica de la Administración Pública, dentro de los que se destacan la administración profesional, la definición de estándares y medidas de desempeño, la administración por resultados y el enfoque de valor por dinero; es decir, la eficiencia del uso de los recursos. Para la OCDE (2000), la *reforma de la gestión pública* tiene como propósito hacer que los gobiernos, respondan más eficazmente a las necesidades sociales; dicho de otra manera, es un esfuerzo por satisfacer las necesidades de la sociedad, proveyendo el gobierno más y mejores servicios de una manera más rápida.

Algunas de las modalidades a través de las cuales se da la mencionada transferencia de principios de la administración privada a la Administración Pública, y que han sido identificadas por Kjær (2004), son presentados a continuación:

» ***Privatización.*** Como luce evidente, la privatización es la venta o transferencia de empresas del sector público al sector privado. La idea esencial atrás de este proceso es que el sector privado puede manejar de mejor manera, muchas funciones de lo que lo hacen los gobiernos.

En esta lógica, la privatización busca una eficiencia incremental, además de una reducción en los precios para los consumidores y, por supuesto, una reducción del gasto del sector público.

Estos modelos de privatización han florecido en todos los rincones del mundo e incluyen desde el transporte público local, hasta la gestión de hospitales, pasando por el servicio postal, la minería, empresas aéreas y ferroviarias, etc. Rhodes (1997) estima que en Gran Bretaña, en el periodo de gobierno de la primer ministra Thatcher, se privatizó el cincuenta por ciento del servicio público británico, con unos 650.000 empleados que tuvieron que retornar al sector privado como fuente de empleo.

Una modalidad usual, en la misma tesitura de la privatización, es la concesión en la que el gobierno sigue siendo propietario, pero la prestación del servicio se hace a través de una empresa privada. Dentro de estos servicios se cuentan los de generación de energía, la recolección de basura y algunos que podrían ser considerados como casos extremos, como la gestión de prisiones o la seguridad.

» ***Agencificación.*** Este esquema se refiere al establecimiento de agencias semiautónomas del gobierno que se encargan de tareas eminentemente operativas. Un ejemplo clásico de ello es el de la creación de agencias en muchas partes del mundo, lo mismo en Europa que en América o África, encargadas de la captación de los impuestos desde fuera de la estructura tradicional de un Ministerio del Tesoro, de Hacienda o de Finanzas.

» ***Competición.*** En este caso, lo que se busca es propiciar un modelo de competencia en el que el ciudadano tiene la posibilidad de escoger, en relativa igualdad de condiciones económicas, entre prestadores de servicios públicos o privados.

Esto ha sido usado para servicios educativos, de salud o de cuidado de personas, en los que el gobierno entrega a las personas un bono por el costo que tendría el servicio en caso de ser prestado por el mismo gobierno. El bono que puede ser utilizado como pago en el caso de un servicio similar, prestado por una empresa privada.

» ***Descentralización.*** La interpretación de que es frecuente que el gobierno central se encuentre desconectado de las necesidades y preferencias reales de las personas, ha propiciado que las facultades para la provisión de ciertos servicios sean transferidas al orden local de gobierno a través del proceso denominado *descentralización*.

Es posible distinguir dos tipos de descentralización: la desconcentración y la devolución. En la primera, se conserva una autoridad central responsable de la delineación de las políticas, pero se descentraliza su implementación, suponiendo que los gobiernos locales le rendirán cuentas al gobierno central; en la segunda, toda la autoridad y facultades son transferidas al orden local y este no es responsable de ningún tipo de rendición de cuentas ante el gobierno central.

» ***Empoderamiento ciudadano.*** En este caso, existe un reconocimiento de la posibilidad real de un mayor involucramiento ciudadano, no tanto en las tareas de prestación de servicios, como en las que se refieren a la definición de la especificidad de las necesidades, al igual que de las mejores prácticas que se puedan dar para satisfacerlas.

Es importante destacar que las necesidades de los ciudadanos cambian rápidamente, en la medida en que las sociedades se tornan más diversas, complejas y fragmentadas. Los avances tecnológicos y el mayor conocimiento ciudadano crean nuevas oportunidades y expectativas. La velocidad de cambio es tan acelerada que los gobiernos no pueden depender de un conjunto fijo de soluciones, sino que deben aprender a escuchar las, siempre cambiantes, demandas e innovar para encontrar soluciones a ellas (OCDE, 2000). Como respuesta a la condición de erosión de las bases del poder público que ya ha sido señalada y que fue puesta a

discusión por Pierre (2000), se hace necesario para los gobiernos, recuperar la confianza pública y ser capaces de proveer más opciones, más democracia y más transparencia (OCDE, 2000). De igual manera, es conveniente desarrollar una comunicación con sus públicos de una manera más eficaz.

Nos parece muy pertinente la claridad con la que Yunus aborda la ineficacia, tanto de los mecanismos tradicionales del mercado, como también los del Estado al afirmar que «Muchos asumen que si el mercado libre no puede resolver los problemas sociales, es el gobierno quien debe hacerlo [...] Sin embargo, ni siquiera un régimen gubernamental que regulara las empresas de un modo excelente sería suficiente para garantizar que los problemas sociales se abordaran y, mucho menos, se resolvieran» (Yunus, 2007: 25-26).

En alusión a la dependencia de la preponderancia gubernamental en algunas sociedades del siglo XX, Schwartz Girón (2006: 21) indica que «La idea de que la Administración Pública lo puede todo había llevado poco a poco a los ciudadanos a comportarse como los siervos en una plantación caribeña bien administrada, en el que el ejercicio de la libre elección, acudiendo con un mercado propio a mercados competitivos, estaba desapareciendo. El Estado se encargaba de todo lo importante».

¿Cuáles son las razones de la ineficiencia gubernamental? Yunus (2007) encuentra, entre otras, la lentitud, la proclividad a la corrupción, la burocracia y la propia política. Compartimos esa visión, aunque, pensamos que es posible identificar otras, como por ejemplo, la insuficiente capacidad de construir visiones estratégicas con los actores sociales y la apatía de los ciudadanos.

Como corolario a esta sección sobre gestión pública apuntamos el que «Los gobiernos pueden hacer mucho para solucionar los problemas sociales. Son grandes y poderosos, tienen acceso a casi todos los rincones de la sociedad y, con los impuestos, pueden movilizar grandes recursos [...] Sin embargo, si esta estrategia fuera efectiva, hace ya mucho tiempo que los problemas se habrían resuelto» (Yunus, ibíd.: 27).

4.2.2. Empresas privadas

4.2.2.1. Un marco general

Las leyes del mercado se aplican aun en situaciones extremas como recuerda Bremer (2006), en alusión a las diferentes economías que operaban en la extinta Unión Soviética y dentro de las que la única que lo hacía mediante la ley de la oferta y la demanda, era la del mercado negro. Asimismo, dichas leyes del mercado requieren de la confluencia de demandantes y oferentes, y dentro de estos últimos, ocupa un lugar privilegiado, la figura de la empresa. La empresa es, por decirlo de algún modo, el epítome del capitalismo. Como ha sido destacado, desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento de la economía de las socie-

dades, tal y como apunta Laidler (1978) quien destaca su papel en el proceso de obtención de los factores que son generados por las familias y que luego de un proceso de transformación con el uso de la tecnología, retorna a las familias a manera de bienes y servicios para su consumo.

En el *DRAE* (2001) se le define como «Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos». Bajo el amparo de esta definición, pareciera poco justificable la existencia de empresas de titularidad pública, porque estas, en todo caso, no tienen fines lucrativos y persiguen la satisfacción de necesidades de la sociedad, sin que, necesariamente, se piense en que deben entregar resultados de eficacia económica y, aunque pareciera trillado, recordamos lo señalado por el Banco Mundial (2012b) en el sentido de que «Los mercados privados estimulan el crecimiento económico gracias a que aprovechan la iniciativa y las inversiones para crear empleos productivos y aumentar los ingresos» (Banco Mundial, ibíd.). Si bien más adelante abordaremos con detalle lo relacionado con la gobernanza en turismo, podemos adelantar que, aunque ha sido frecuente a lo largo del tiempo la existencia de empresas públicas de prestación de servicios turísticos directos, lo más usual es la proliferación de un tejido empresarial de conformación fundamentalmente privado.

El poder empresarial no es uno de condición menor y es frecuente que sea capaz de imponer su agenda sobre las necesidades de la población de naciones en desarrollo. En este sentido, la globalización ha contribuido a generar nuevos poderes no sujetos a los controles que lograron contener al poder del Estado (Bremer, 2006). No deja de ser significativo cómo las fortunas de los magnates del mundo de los negocios se cuentan en miles de millones de dólares (Madrid Flores, 2007). En algún momento, el valor de las acciones de Microsoft se ha acercado al valor de la producción total de Canadá en un año (Enríquez Cabot, 2005). Este creciente papel preponderante del sector privado se extiende de manera amplia por, prácticamente, todo el mundo, incluso en espacios en donde aún se vive una importante intervención estatal en las decisiones económicas, como en China, en donde se ha modificado la Constitución para establecer «Los negocios privados [son …] un importante componente de la economía de mercado socialista nacional» (Ridderstale y Nordström, 2000, citando a la revista *Fortune* del 1 de marzo de 1999).

Por otro lado, Klein y Hadjimichael (2003) han concluido que las actuaciones del empresariado y los mercados son claves para la reducción de la pobreza en virtud de que esto último depende de la transmisión de los avances tecnológicos y de las mejoras organizacionales en todo el mundo. En una lógica en la que el conocimiento es poder y los imperios del siglo XXI serán los de la mente, es de destacar que en 1998 una sola empresa –IBM– obtuvo más patentes que las otorgadas a 139 países (Enríquez Cabot, 2005).

Algunos de los rasgos distintivos del sector privado en Latinoamérica y el Caribe –tan sólo por dar un ejemplo de qué significa esta estructura económica en la región de la que somos originarios–, han sido identificados por el BID (2004) y se resumen a continuación:

» El sector privado supone cerca del noventa por ciento de la actividad económica global.
» Aunque hay variaciones de un país a otro, la mayor parte de las empresas se encuentran insertas en el sector servicios (sesenta y un por ciento), la industria manufacturera explica el treinta y un por ciento y el sector primario la diferencia.
» Las exportaciones están muy concentradas y suelen limitarse a pocos productos basados en recursos naturales, con un uso intensivo de capital o en maquiladoras[30], que, aunque hayan aportado muchos empleos, lo hicieron generando poco valor agregado.
» La mayor parte de las empresas que componen el sector privado están dominadas por microempresas, que constituyen alrededor del noventa por ciento del total y las pequeñas y medianas representan el ocho por ciento, correspondiendo la diferencia a las grandes empresas.
» El predominio de microempresas contribuye al elevado grado de informalidad que prevalece en la región.
» Las pequeñas y medianas empresas representan entre el veinte y el cuarenta por ciento de todos los puestos de trabajo del sector privado y hasta el diez por ciento de la actividad empresarial, mientras que el sector informal representa más de la mitad de la actividad económica.

El mismo BID (2004) establece que el entorno en que se desenvuelven las empresas del sector privado, ha evolucionado dramáticamente desde los ochenta. Ello en virtud de las reformas que se dieron para mejorar la eficiencia de los mercados; a través de procesos de apertura de las economías a la competencia internacional; con esquemas de desaparición de barreras al comercio; ampliando el acceso a capitales internacionales; con esquemas de privatización que trasladaron el control de múltiples empresas al sector privado; y, por supuesto, con mecanismos de estabilización de las economías. Gracias a esos cambios de política, el escenario de competencia se volvió más dinámico y estimulante. Es de reconocer, sin embargo, que, como consecuencia de este conjunto de cambios estructurales, muchas empresas pequeñas y medianas fueron desplazadas y tuvieron que salir del mercado.

Las empresas, pues, constituyen un ingrediente fundamental en la aplicación de los principios de la gobernanza y, hoy por hoy, pueden y deben ser involucradas en cualquier iniciativa que se proponga para la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de cualquier comunidad. Su relevancia es tal que, con frecuencia, exigen condiciones anteponiendo sus intereses a cualquier tipo de principios y, sin embargo, no pueden ser obviadas.

Citando a Adam Smith el propio Bremer nos recuerda que existen extremos –como es común a la naturaleza humana– desde los que se cuestiona esta preeminencia del papel del mercado con expresiones como la de «[…] ante el embate neoliberal que antepone la primi-

[30] En México se denomina industria maquiladora a aquella que importa mercancías sin pagar aranceles para el armado de productos que posteriormente son exportados.

cia del mercado a los seres humanos» (Bremer, 2006: 189). Bremer (ibíd.) apunta también, que la economía de mercado genera injusticias y desigualdades y que dicho mercado es solo un mecanismo que requiere de límites y dirección.

Por otro lado, conviene tener presente que las corporaciones multinacionales son responsables de la producción de más de la cuarta parte de la economía mundial (Eberly, 2008). Es relevante encontrar que en dichas empresas tienen participación accionaria menos del uno por ciento de la población mundial (Eberly, ibíd.).

Sin duda, en este análisis del sector privado no puede olvidarse que el nivel de riqueza individual no tiene paralelo desde el inicio del siglo XX y que las ganancias del sector financiero han superado a las del sector real de la economía en materia de la formación de fortunas individuales (Judt, 2010). Emblemático ejemplo de esta situación es la fortuna personal de Carlos Slim, el hombre más rico del mundo según la lista de Forbes[31] para 2013 (73.8 mil millones de dólares), cifra superior al PIB de Azerbaiyan (68.5 miles de millones de dólares), país que ocupa el lugar sesenta y tres en la lista de todos los países en orden descendente en cuanto a su PIB en 2012, de acuerdo con información del IMF (2013). Dicha fortuna sería suficiente para paliar con amplitud el hoyo financiero que se enfrenta en una nación entera como Chipre, que vive una dramática crisis al inicio de 2013.

En el entorno de esta breve visión sobre el papel de las empresas tampoco puede dejar de mencionarse que, en la conformación de los grupos empresariales, es muy común encontrar la raíz de un esfuerzo personal o familiar, cuyas inversiones al paso del tiempo pueden alcanzar dimensiones insospechadas. Para el año 2005, un poco más de la quinta parte de la renta nacional de Estados Unidos es detentada por el uno por ciento del total de la población; el valor de la fortuna de los fundadores de Wal-Mart era equivalente –90 mil millones de dólares– al del 40 por ciento de la población –120 millones de personas– (Judt: 2010). Abundando sobre las dimensiones de la riqueza de empresarios notables en el mundo, Enríquez Cabot (2005) señala que la fortuna de Bill Gates cuando se retiró excedía el total de las reservas de oro de Estados Unidos y era igual a la producción total anual de todas las personas que vivían en Israel, Malasia o Chile.

4.2.2.2. Responsabilidad social corporativa

En virtud del importante peso de las empresas en el desarrollo de las sociedades contemporáneas, en las que inciden positiva y negativamente, consideramos necesario que estas instancias asuman funciones que trasciendan el ámbito propio de los negocios. Dentro de la agenda de esta participación se ha puesto como un asunto preponderante, la contribución empresarial para afrontar de mejor manera los retos ambientales (Eberly, 2008).

[31] La lista puede ser consultada en http://www.forbes.com/billionaires/

Probablemente, uno de los rasgos más distintivos de la asunción de estas nuevas tareas empresariales es el surgimiento del concepto de la RSC, la que ha sido definida como «[...] la forma de conducir los negocios de las empresas que se caracteriza por tener en cuenta los impactos que todos los aspectos de sus actividades generan sobre sus clientes, plantilla, accionariado, comunidades locales, medio ambiente y sobre la sociedad en genera» (Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, 2012).

Por supuesto que el de la RSC no es un concepto particularmente nuevo; en su trabajo seminal Carroll (1999) encuentra sus orígenes –al menos en una interpretación contemporánea– en los cincuenta y las definiciones al respecto se expandieron en los sesenta y proliferaron en los setenta; siguiendo al propio Carroll (ibíd.) en los ochenta hubo menos definiciones nuevas, aunque se produjo una mayor investigación empírica y surgieron temas alternativos.

Aunque parece tener sentido el que las empresas adquieran una condición de responsabilidad social, coincidimos en que esto no es, necesariamente, suficiente para resolver todos los problemas sociales, pues como señala (Yunus, 2007: 41) «[...] las empresas siguen siendo incapaces de resolver muchos de los problemas sociales más acuciantes». Estimamos que la propia naturaleza de sus objetivos apunta, legítimamente, en otra dirección.

4.2.3. La sociedad civil

No entendemos como acertado que se pueda pensar en que solo hay dos sectores de la sociedad –el Estado y el mercado, o lo público y lo privado–; adicionalmente está, claramente, la esfera de la sociedad civil que incluye a la familia y a otras instituciones no económicas. En la sociedad civil se establece el terreno en que han de desarrollarse las actitudes democráticas, incluida la tolerancia (Giddens, 1999).

En referencia a esta sociedad civil es común el uso de la locución tercer sector (Salamon y Anheier 1992, 1997); no obstante, hay quienes rechazan esta concepción y cuestionan esta conformación en sectores, pues representan «[...] una clara inspiración pluralista, estructuralista o neopositivista» (Montaño, 2005). En seguimiento a lo anterior, se obtiene la existencia de tres esferas: Estado –primer sector–, mercado –segundo sector– y sociedad civil –tercer sector– (Montaño, ibíd.).

Montaño (ibíd.) quien no acaba por compartir la idea de equiparar el tercer sector con la sociedad civil, identifica como organizaciones de dicho tercer sector a instituciones no lucrativas y no gubernamentales; instituciones de caridad; actividades filantrópicas; actividades solidarias; acciones voluntarias; y actividades puntuales e informales. Más allá de esta discusión conceptual compartimos tanto el punto de vista de Aguilar Villanueva (2006) sobre el poder de la construcción de mejores sociedades a través de la definición de una agenda social compartida, como el de Eberly (2008) en el sentido de que al papel de la sociedad civil le ha

llegado el momento de trascender fronteras como un puntal en la construcción de instituciones más democráticas en el orbe.

A final de cuentas y en virtud de que la soberanía emana del pueblo, una sociedad libre es capaz de autorregulación ya que está estructurada sobre fuerzas compensadoras y sobre mecanismos de re-equilibrio. Esto no quiere decir que no tenga gobierno, lo que hace o mantiene libre a la sociedad es el tener una estructura de poder apta para neutralizar todo poder excesivo (Sartori, 1992).

4.2.3.1. Evolución histórica del concepto de sociedad civil

Se presenta a continuación una breve descripción de la manera en que se han venido construyendo, al paso del tiempo, las diferentes interpretaciones acerca de la sociedad civil.

Los trabajos de Ehrenberg (1999) lo llevan a encontrar que la interpretación de la sociedad civil como un colectivo organizado políticamente se remonta a las ciudades de la antigua Grecia y da inicio con la visión de Platón quien, al identificar la orientación de la teoría política hacia la vida pública de una comunidad moral, planteó las fortalezas y riesgos de una sociedad civil organizada en torno a un proyecto moral común; asimismo, se destaca que dicha sociedad civil debe su concepción de la verdad a su «poderosa aversión a los intereses privados» (Ehrenberg, ibíd.: 4). De acuerdo con el propio Ehrenberg (ibídem), en la *República* de Platón se establece que «El poder político existe para servir al bienestar de la ciudad y sus ciudadanos. La sociedad civil puede ser comprendida solo en relación con los principios de organización del Estado». También, es de destacar la identificación de una composición diversa de la sociedad civil en la que quienes la integran poseen habilidades distintas y ejecutan diferentes tareas; Platón advierte, también, que el subordinar el bien común a los intereses privados derivaría en el debilitamiento de la hegemonía de Atenas.

En esta misma perspectiva, los intereses privados pueden configurarse como ingredientes que animan la participación de diversos niveles de actores, pero también, pueden ser la causa que afecta la cohesión que mantiene a la sociedad civil junta. Así, Platón consideró que la ambición, la avaricia, la rivalidad y la competencia son amenazas por la dificultad de controlar los límites a esos intereses privados. De acuerdo con el mismo Platón, en la sociedad civil se funden la verdad, la belleza y la bondad con el conocimiento, el poder y el Estado. El liderazgo estaba reservado para «[…] aquellos que cuando miramos al conjunto de sus vidas estaban fundadas con gran energía tendiente a hacer aquello que creían era para el bien de la comunidad» (Platón, citado por Ehrenberg, ibíd.: 7).

Por su parte, Aristóteles entendía que la división del trabajo descansaba en el corazón de la sociedad civil; de igual forma, en el pensamiento aristotélico se puede identificar que la sociedad civil estaba compuesta de diferentes familias, clases, ocupaciones y méritos. Para Foley y Hodgkinson (2003), las raíces del debate sobre la sociedad civil se remontan al propio

Aristóteles y su interpretación de la polis griega como una asociación de asociaciones. En estas mismas bases fundacionales de la política, la sociedad civil era «[…] una organización de poder político que hacía la civilización posible» (Ehrenberg, 1999: 23).

La sociedad civil propuesta por Platón estaba soportada por la división del trabajo y en la visión de Aristóteles estaba constituida por diferentes capacidades morales y naturales, en tanto que al entender de Cicerón se sustentaba en la capacidad humana universal para compartir las razones correctas. El mismo Cicerón declaró que los orígenes de la sociedad civil se encontraban en un *espíritu social* implantado en los humanos. La caída de Roma debilitó la idea de la sociedad civil como una comunidad políticamente organizada y, en el amanecer de la cristiandad, sustituyó la unidad social e ideológica.

La Edad Media supuso un papel protagónico de la religión en la conducción de las sociedades. Un ejemplo del pensamiento de la cristiandad temprana asociado a la interpretación de la sociedad civil puede ser encontrado en San Agustín, quien la veía no como el espacio del debate público en la tradición grecorromana, sino como un instrumento que permitía el cumplimiento de los propósitos divinos; de esta forma, la Iglesia tenía la responsabilidad última sobre esa sociedad civil al ser el corazón de la comunidad universal. En esta misma lógica teologal, si bien la sociedad civil independiente era factible, solo la voluntad de Dios podría hacer crecer a la humanidad. La noción de una comunidad cristiana universal fue el legado de San Agustín y otros padres fundadores de la Iglesia. El papa Gelasio I tuvo una visión en la que se hacían diferencias entre el Estado y la Iglesia, pero en la que prevalecía una única sociedad civil cristiana (Ehrenberg, ibíd.)

La transición a la modernidad es el momento en el que Maquiavelo visualiza tanto a un poder económico secular, como una sociedad civil perfilada en torno a intereses privados. En el pensamiento de Maquiavelo, es posible identificar de igual modo la idea de que, al cumplirse determinadas condiciones, la vida civil puede permitir la libertad, la estabilidad y una política prudente. Por su parte, Lutero considera posible la existencia de una sociedad civil y un Estado no atados a la Iglesia, lo que es posible gracias a la libertad de conciencia individual (Ehrenberg, ibíd.)

La Ilustración es el escenario de un renovado debate sobre la sociedad civil, así, en el *Leviatán* de Hobbes es posible advertir que la sociedad civil no puede existir en ausencia del poder del Estado. Por su parte, Locke reducía la función del Estado a la de una sociedad civil organizada en torno a la propiedad –privada–; ambos actores clásicos describieron la sociedad civil como un instrumento producido centralmente y garantizado políticamente, vinculado a un propósito de consciencia. «Los pensadores de la Ilustración vieron a la sociedad civil como una defensa contra los abusos del Estado en los nuevos derechos individuales» (Edwards, 2009: 7).

El propio Edwards (2009, ibíd.) apunta que Hegel identifica los conflictos existentes entre los diferentes intereses políticos y económicos con la sociedad civil, que demandan la intervención del Estado para asegurar la persistencia de lo civil. Por su parte, Foley y Hodgkin-

son (2003) opinan que, si bien diversos autores abordaron aspectos relacionados con la sociedad civil desde la época de la Grecia clásica, es hasta el siglo XVIII que se utiliza el término en su concepción moderna, debido a que es en esta época en la que se produce un *repensamiento* de la sociedad moderna, destacadamente, a partir del ensayo de Adam Ferguson *Sobre la Historia de la sociedad Civil*. Así, en el concepto de los tiempos de Ferguson, la locución sociedad civil se deriva del latín *societatis civilis* y está referida a una sociedad ordenada y pacífica regida por la Ley. Ferguson sugería una delimitación del poder público y del impacto del interés privado por parte de una sociedad civil fundada en sentimientos morales innatos, y, por otro lado, no compartía la idea de basarla en un contrato.

El primero en asumir una concepción burguesa en torno al concepto objeto de revisión fue Adam Smith y su obra fundamental *The Wealth of Nations* es el corazón de todas las teorías modernas sobre la sociedad civil; Smith reconoce a la sociedad civil como un ámbito organizado en torno al mercado y aparte del Estado.

Ortiz Leroux (2009) establece que el estudio de la sociedad civil ha evolucionado al paso del tiempo, reconociéndose tres generaciones. En la primera, se rastrean las fuentes teóricas y prácticas que trajeron a la discusión la idea de la sociedad civil. La segunda se enfoca en analizar la relación entre la sociedad civil y los nuevos movimientos sociales, y, especialmente, como estos últimos actúan en la esfera pública contemporánea. Por último, en la tercera se identifican tres líneas de investigación: sociedad civil y globalización; sociedad civil y nueva gobernanza; sociedad civil y calidad democrática.

4.2.3.2. Hacia una concepción actual de la sociedad civil

Aunque, como ha sido presentado, existe una amplia historia en la construcción de una concepción de la sociedad civil, no es sino en los últimos quince años en que el debate en torno al concepto ha ocupado un lugar en una escala internacional. Entre las razones que explican esta nueva situación, se tiene el derrumbe del comunismo y la apertura democrática, la sensación global de inseguridad y el crecimiento acelerado de las organizaciones no gubernamentales (Edwards, 2009). Hoy, la sociedad civil es un concepto popular e inspirador y es visto como una alternativa a los dilemas políticos (Edwards, ibíd.).

Interpretaciones contemporáneas de la sociedad civil la definen como «[…] el espacio de asociación humana sin coacción o también como el conjunto de redes relacionadas –formadas para el bienestar de la familia, la fe, el interés y la ideología– que llenan este espacio» (Walzer, 2003: 7). La sociedad civil ha sido vista, también, con la capacidad de jugar un papel central en el desarrollo de la humanidad de la mano de otros actores, como señalaba nuestro compatriota Octavio Paz (1978) «Los liberales creían que, gracias al desarrollo de la libre empresa, florecería la sociedad civil y, simultáneamente, la función del Estado se reduciría a la de simple supervisión de la evolución espontánea de la humanidad» (Paz, ibíd.: 336).

En este breve recuento de la evolución de las interpretaciones en torno a la noción de la sociedad civil, consideramos indispensable no olvidar que su componente primordial e inherente es el ciudadano, lo que va de la mano con lo aseverado por Aguilar Villanueva (2006: 44) «[…] la recuperación del ciudadano ocurre cuando en los enfoques de gestión estratégica se le entiende como el agente crucial del entorno gubernamental».

Edwards (2009), por su parte, considera que la noción de lo civil depende de la fuente consultada y que va desde un producto de la nación-Estado y el capitalismo, hasta la de «[…] una expresión universal de la vida colectiva de los individuos que funciona en todos los países y etapas del desarrollo» (Edwards, ibíd.: 3). Para las Naciones Unidas y el Banco Mundial, la sociedad civil es una de las claves para una buena gobernanza; un aspecto por demás interesante es el señalado por el mismo Edwards (ibíd.) en el sentido de que la sinergia entre un Estado fuerte y una sociedad fuerte son claves para la reducción de la pobreza.

Existen visiones actuales sobre la sociedad civil a que nuestro juicio aciertan al perfilar un presente y un futuro globalizados, pero, adolecen de un etnocentrismo exacerbado al afirmar que «El patrimonio americano [en referencia a Estados Unidos] de una sólida asociación voluntaria y una sociedad civil [similar] se está expandiendo al mundo» (Eberly, 2008: 13).

Edwards (2009) identifica tres papeles interrelacionados para la sociedad civil: económico, político y social. En el primero, la atención se centra en asegurar el sustento y la provisión y servicios donde los mercados son débiles, así como aportar valores para el funcionamiento de los mercados, como, por ejemplo, la confianza y la cooperación. En el componente social, el principal aporte es, precisamente, el capital social; es decir, el conjunto de normas sociales positivas que alientan la estabilidad. En el papel político, la sociedad civil es el contrapeso de los Estados y del poder corporativo. A tono con lo anterior se debe destacar que «El nuevo modelo para el desarrollo se enfoca en el poder de la sociedad civil y en sus múltiples funciones en la construcción de comunidades y naciones más fuertes. Reconoce el papel vital que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales desempañan en la mejora de las condiciones sociales y económicas» (Eberly, 2008: 79).

El Banco Mundial (2012a) utiliza el concepto sociedad civil para referirse a «una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término [sic] organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones».

Parecería que los tiempos actuales son el escenario de una participación mucho más activa de la sociedad civil en asuntos relacionados con temas diversos, entre los que se cuenta la gestión pública; así, muchos países europeos están en búsqueda de nuevos espacios y formas para incluir el tercer sector en la prestación y gobernanza de servicios sociales y, aunque esta es una tendencia contemporánea, sus orígenes pueden remontarse al siglo XIX (Pestoff y

Brandsen, 2010). A favor del protagonismo ciudadano capaz de abandonar su inmovilismo –posición que compartimos ampliamente– Aguilar Villanueva (2006: 15) es, especialmente lúcido, al señalar que «[…] la insurgencia de los ciudadanos con su luminosa bandera de la transición democrática […] tuvo también en la AP (Administración Pública) uno de sus blancos preferidos y más reiteradamente atacados». En el fondo, encontramos que esta virulencia hacia la incapacidad recurrente de las administraciones puede ser un buen principio para el cambio, pues como establece Posner (2004) la sociedad civil tiene facultades enormes para fortalecer y mejorar la capacidad de la gestión gubernamental. El propio Posner (ibíd., 2004, 237) indica, de manera adecuada, en nuestra opinión, que «La sociedad civil es un reservorio de organizaciones formales e informales en la sociedad fuera del control del Estado». A mayor abundamiento entendemos que es pertinente recordar que existe la evidencia de que las relaciones en un nivel macro entre el tercer sector y el Estado –gobierno– benefician a ambas partes (Pestoff y Brandsen, 2010).

Es de destacar que el potencial de la sociedad civil es enorme y que, acorde con un entorno globalizado, es capaz de trascender fronteras. En un testimonio de la significancia de la sociedad civil en el nuevo orden mundial, Lipschultz (1992: 291) anticipaba que «[…] representa un proyecto en marcha de la sociedad civil el reconstituir, *reimaginar* o *remapear* la política mundial».

Existen dos mecanismos que explican la correlación entre una sociedad civil robusta y un buen desempeño de gobierno: por un lado, la sociedad civil ejerce de manera organizada una capacidad de vigilancia y monitoreo sobre los bienes y servicios provistos por el gobierno; y, por otra parte, a través de desempeñar un patrón de sustitución de aquellos bienes y servicios que el gobierno no ha sido capaz de proveer (Posner, 2004). El crecimiento espectacular que ha tenido la sociedad civil despegó de manera notable en todo el mundo durante la década de los noventa, tanto en lo que hace a su tamaño, como en su alcance y la capacidad de actuación; ello se debe, según el Banco Mundial (2012a), a la globalización y a la expansión de la democracia, así como a las telecomunicaciones y a la integración económica. Una característica sobresaliente de la sociedad civil es la proclividad existente entre sus miembros a asociarse por diferentes causas; no obstante, este tipo de organizaciones tienen sus limitaciones y no puede considerarse que sean o posean una *bala mágica* que pueda resolver todo (Edwards, 2009). Aunque pudieran existir posiciones en contrario la sociedad civil es reconocida de cara a esta condición de asociacionismo como el *tercer sector* o como el *sector no lucrativo*.

El trabajo de investigación más amplio sobre la existencia de organizaciones sin ánimo de lucro se llevó a cabo en 1997 y encontró, como un ejemplo de la normalidad de este tipo de conformación, más de un millón de ellas, tan solo en la India (Edwards, ibíd.). Las OSC también se han convertido en importantes actores de la asistencia para el desarrollo mundial, según reporta la OCDE, pues hacia fines de los noventa las OSC aportaron entre once mil y doce mil millones de dólares, para el apoyo de dicha causa. Las OSC desempeñan, de igual manera, mecanismos de prestación de servicios sociales y de ejecución de otros programas

para el desarrollo; esto es de destacar, de manera especial, en lugares en donde existe una presencia gubernamental débil, como en casos posteriores a conflictos, cuando la experiencia de la sociedad civil complementa las acciones del gobierno (Banco Mundial, 2012a). Otra muestra de la acelerada dinámica evolutiva en este tipo de organizaciones no gubernamentales es el caso de Greenpeace, que pasó de tener doscientos cincuenta miembros en 1971 a registrar 1.7 millones veinticinco años después (Edwards, 2009).

Smith y Smyth (2010) encuentran un papel creciente de las organizaciones del tercer sector en los últimos años, tanto en Estados Unidos, como en el Reino Unido, señalando que esto ha modificado, también, el papel del gobierno en sus diferentes niveles. Parece evidente cómo, en las dos décadas pasadas, las OSC han demostrado contar con un importante poder de influencia en el diseño y ejecución de políticas públicas en, prácticamente, todo el orbe. Muestra de estas capacidades lo es, sin duda, su intervención en temas vinculados con preocupaciones de carácter ambiental que llegan a movilizar a miles de personas en todo el mundo; aunque, ciertamente, no sólo este tipo de asuntos preocupan y ocupan la vigilancia y activismo de estas organizaciones, sino que su campo de atención se extiende, de manera amplia, en una miríada de cuestiones que deben ser incluidas en el ejercicio de la gestión pública, como las identificadas por Cremades (2007: 17) «Desde hace años vemos que las causas articuladas en redes sociales acaban por influir decisivamente en el conjunto: el movimiento antiglobalización, el *lobby gay*, la derecha cristiana en Estados Unidos, etc.».

Además de convertirse en un gran protagonista mundial, la sociedad civil puede ser caracterizada por la diversidad de su composición y naturaleza. Esto conduce a que su conceptualización varíe sensiblemente, según la óptica y la circunstancia desde la que se le mire. De la misma forma se debe mencionar que, aparentemente, la mayor parte de la literatura sobre las organizaciones del tercer sector tiende a reconocer que dichas instituciones tienen proclividad a ser innovadoras por naturaleza (Pestoff y Brandsen, 2010).

El conjunto de hechos y fenómenos que han popularizado el conocimiento –de manera muy destacada los medios de comunicación masiva– han transformado de manera muy profunda a las sociedades, lo cual puede ser fácilmente observable al analizar a las nuevas generaciones que dan un gran valor en sus vidas a cuestiones tales como asuntos ecológicos, libertad sexual, derechos humanos, política familiar y, en lo que respecta al nivel económico, no creen que los políticos sean capaces de controlar las fuerzas que mueven el mundo (Giddens, 1999).

Citando a Dalton y Wattenberg (2000) y a Mair y Wan Biezen (2001), Peters (2010) recuerda de manera clara que el público –los ciudadanos– van perdiendo la fe en los partidos políticos y en las elecciones, añadiendo a este aserto el que los procesos burocráticos a través de los cuales se prestan los servicios públicos son, a menudo, ineficientes e irresponsables, lo que si bien no es una novedad en la óptica ciudadana, no debe dejar de mencionarse. Giddens (1999: 88) considera que «los viejos mecanismos del poder no funcionan en una sociedad en la que los ciudadanos viven en el mismo entorno que aquellos que los gobiernan».

Asimismo, el propio Giddens (ibíd.) sugiere que, aunque algunas personas pudieran ver a las sociedades contemporáneas fragmentadas y desorganizadas, esto en realidad no sucede, sino que, por el contrario, la gente se involucra más en grupos y asociaciones. No deja de llamar la atención cómo, en diferentes países, surgen importantes esfuerzos por dar voz política a los ciudadanos de *a pie* que dejan de sentirse representados por su gobernante clase política y que no desean permanecer inactivos ante los acontecimientos. Un buen ejemplo de lo anterior lo constituye la conformación en años recientes de Ciudadanos, nombre de un partido español nacido a partir de un movimiento de intelectuales y gentes de la calle, localizado en Cataluña[32]. Allí puede comprobarse la existencia de las raíces profundas de un fenómeno que, a final de cuentas, deja atrás las ideologías para ocuparse de «[…] los problemas reales de los ciudadanos y la voluntad de afrontarlos y darles solución» (Bernal, 2007: 22). En fechas más recientes y con mayor repercusión mediática, en función de su mayor contenido y presencia globalizada se ha hecho presente este tipo de posturas con el movimiento de los *indignados* cuya manifiesto fundacional se recoge en la obra ¡Indignaos! escrita por Stephen Hessel (2010) de la que ya se han hecho algunas referencias.

Los ciudadanos han descubierto en las posibilidades que les ofrecen las nuevas tecnologías de la información, un magnífico camino para participar, de manera activa, en la conformación de la opinión pública: como apunta Cremades (2007: 16) «la voz del ciudadano ha encontrado en las nuevas tecnologías [de la información] canales para participar activamente en la configuración de la opinión pública»; de igual manera dice que, en virtud de dichas nuevas tecnologías, las posibilidades de Internet, los teléfonos móviles y otros novedosos medios de comunicación, el individuo está recuperando espacios de poder que el Estado y las instituciones le habían sustraído durante siglos.

El mismo Cremades (ibíd.: 13) reconoce una situación emergente de conformación de poder al que denomina como *micropoder* y estableciendo que este es «El poder individual de participar en un proyecto colectivo que está cambiando la sociedad en que vivimos». De esta forma estamos ante el poder del siglo XXI, poder en una era en la que el poder está cambiando y va a ser más compartido que nunca; poder que coexiste y actúa de manera conjunta con el de los gobiernos, partidos, empresas y otros grupos. Dicho poder individual ha sido infravalorado a lo largo de la historia por el poder institucional y hoy, con la explosión de las tecnologías de la información, es conquistado por los ciudadanos de todo el mundo y las consecuencias de ello aún no son descifradas por completo, aunque se puede adelantar que aquellos que entiendan que hay, efectivamente, un cambio en las bases del poder y acepten compartirlo, adaptándose a una nueva realidad, encontrarán la posibilidad de construir alianzas con los ciudadanos *empoderados* y quienes no reconozcan la nueva conformación es-

[32] El origen y desarrollo de esta iniciativa puede constatarse en el texto *Ciudadanos: Sed realistas. Decid lo indecible*, editado por la casa madrileña Triacastela (2007) y del que son autores Félix de Azúa, Albert Boadella, Francesc de Carreras, Arcadi Espada, Félix Ovejero, Xavier Pericay, Fernando Savater y otros, entre los que están José Lázaro y Jordi Berna.

tarán condenados a la pérdida de su propio poder. Para los propósitos de este trabajo adquiere gran relevancia la visión del mismo Cremades (ibíd.), sobre la transferencia de poder que se está produciendo en beneficio de los ciudadanos individuales, cuando adoptan formas de actuación cooperativa, es decir, de redes, que, como se recordará, es un concepto sustancial en la gobernanza.

Por otra parte, es de reconocer que las redes de actores sociales al tomar mayores responsabilidades han llevado al relevo de muchas tareas tradicionales realizadas por el gobierno (Peters, 2010). Incluso para algunos autores como Rhodes (2000), citado por Peters (ibíd.), las sociedades podrían ser gobernadas por redes *autoorganizadas* de actores sociales.

En contraste con lo hasta ahora comentado, es relevante mencionar que Göymen (2000) encuentra que en ciertos casos la representatividad de la sociedad civil puede ser cuestionada, lo que en los hechos tiende a debilitar su capacidad de negociación. El propio Göymen (2000) hace notar, citando a Brohman (1996), Canan y Hennesy (1989), y Madrigal (1995), que las organizaciones de la comunidad local pueden ser invadidas por actores privados que persigan sus particulares intereses. De igual manera, se destaca el señalamiento de Yunus (2007: 29), en el sentido de que «[…] las organizaciones sin ánimo de lucro tampoco han podido resolver por sí solas los problemas sociales» Hoy, existe una clara perspectiva de que la sociedad civil trasciende fronteras y hay un espacio para la conformación de una sociedad civil global (Edwards, 2009).

Finalmente, apuntaremos la visión de Ehrenberg (1999) en el sentido de que el interés por la sociedad civil contemporánea está basado en la crisis del comunismo, la que es vista como una revuelta de la sociedad civil contra el Estado. La caída del Muro de Berlín le dio a la sociedad civil una preeminencia que no tenía desde la Ilustración (Edwards, 2009).

TERCERA SECCIÓN

Capítulo 5

Turismo y gobernanza

5.1. El turismo, campo fértil para la gobernanza

Es conveniente apuntar la coincidencia plena que encontramos con lo establecido por Scanlon y Burhenne-Guilmin (2003), en el sentido de que la gobernanza es un medio y no un fin por sí misma. No pensamos que la precisión del comentario salga sobrando, ante la facilidad con la que el discurso político puede *succionar* y apropiarse de conceptos que renuevan y refrescan sus florituras verbales, pero que al no estar, verdaderamente, compenetrados e impregnados de la esencia profunda de los *porqués* y los *paraqués* de dichas elaboraciones, acaban siendo, tan solo, una aproximación ramplona, la que no es inusual desgasta, paulatinamente, dichos conceptos.

Hecha la anterior observación, destacaremos que, en nuestra opinión, el turismo y su gestión son un campo fértil para la gobernanza en virtud de que la naturaleza del funcionamiento del sistema turístico –modelo de análisis que será tratado en este mismo capítulo–, supone la adopción de papeles protagónicos para los componentes de la tríada que fue presentada en el capítulo anterior, esto es: gobiernos, empresas privadas y sociedad civil, los que deseablemente deberían ser desempeñados de manera coordinada y sinérgica.

La gran mayoría de los productos y servicios que los visitantes consumen, es producida por empresas privadas, las que a su vez son, fundamentalmente, micro, pequeñas y medianas empresas turísticas[1], de allí que este tejido empresarial se vuelva clave, tanto en los niveles de satisfacción de los turistas, como en la definición de la política pública a seguir. Los propios intereses de este sector privado pueden llegar a diferir de los que se tengan en el campo de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil, porque, ante todo, buscan maximizar el rendimiento de sus inversiones, frecuentemente, con una visión de corto plazo y, a menudo,

[1] El peso de las mypymes en la actividad turística es enorme. Un estudio del año 2007, elaborado por el Dr. Félix Tomillo a partir de la Cuenta Satélite del Turismo de España, identificaba que estas representaban más del 99 por ciento del total. En el caso mexicano la situación es básicamente similar, ya que de acuerdo con las estimaciones del Inegi el porcentaje de mipymes sobre el total de las empresas, al año 2007, es también de más del 99 por ciento.

con falta de sensibilidad por cuestiones sociales, culturales, y medioambientales. Por razones derivadas de la rivalidad empresarial, preferirán las condiciones que les permitan tener un mayor control de los mercados y no es inusual que busquen la adopción de medidas que se constituyan como barreras de entrada a nuevos competidores. Aunque las empresas privadas emplean, preponderantemente, la mano de obra de los residentes, no existen garantías de que estén especialmente preocupadas por el bienestar comunitario y pueden tender a pensar que la generación de empleo y el pago de impuestos son una suficiente retribución a la sociedad. Nos consta que esta filosofía es la adoptada por algunas empresas españolas con inversiones en el Caribe mexicano (Madrid Flores, 2012).

No obstante lo dicho en párrafos anteriores, se debe reconocer que existe una cierta costumbre de trabajo conjunto entre los empresarios turísticos; usualmente, el que se da en el seno de cámaras, asociaciones y otros organismos empresariales, como por ejemplo, con la finalidad de sumar esfuerzos para tener una mejor presencia en los mercados; en estas tareas es también normal que se utilicen, además de las propias capacidades de las empresas y los entes en que se agrupan, recursos públicos, tanto presupuestales como de otros tipos.

En años recientes, al menos en el caso mexicano, este tipo de colaboración se ha presentado de manera regular, especialmente, por lo que hace a la promoción de los destinos turísticos (Secretaría de Turismo, 2001). Este esquema de conciliación de intereses público-privados en materia de promoción, o en un sentido más amplio, de mercadotecnia, de ninguna manera es privativo de México, como lo demuestra la continua ampliación del número de destinos que disponen de una DMO; tan solo la DMAI cuenta con una afiliación de seiscientos destinos miembros asociados de más de veinte países (DMAI, 2012).

Estas DMO son un buen ejemplo de la aplicación de la gobernanza en la gestión de los destinos turísticos, de acuerdo con la DMAI (2011) el 89 por ciento de ellas reciben fondos públicos provenientes del impuesto hotelero y prácticamente todas funcionan como mecanismos en que se conjugan los intereses público-privados. Sin embargo, estas estructuras, de acuerdo con la misma fuente, concentran, fundamentalmente, su campo de actuación en el *marketing* de los destinos turísticos, aunque algunas operan una limitada gama de servicios turísticos y ninguna de ellas tiene, como parte de su composición, a instancias diferentes de las que representan a los empresarios turísticos y a las Administraciones Públicas.

En el Capítulo 7 y, especialmente, en el Anexo 5 de este trabajo, se hará un acercamiento en mayor profundidad a diferentes experiencias que se tienen documentadas en cuanto a la aplicación de los principios de la gobernanza en materia turística en el caso mexicano y, sobre todo, a cómo se va constituyendo un mayor conocimiento de la capacidad de que la gobernanza sea una opción viable, en la búsqueda de la competitividad y sostenibilidad de los destinos turísticos.

Las condiciones esenciales de la operación del sistema turístico suponen que la adopción de los principios de la gobernanza son un camino adecuado en la consecución de ventajas competitivas y en la búsqueda permanente del desarrollo sostenible; aunque, no es ocioso re-

cordar que como establece Bremer (2006) un proceso reformista puede ser más difícil que uno revolucionario.

De igual manera, la adopción de estas prácticas debiera darse de manera situacional, es decir, reconociendo las diferencias estructurales de los destinos y en particular de su contexto socioeconómico y cultural. Aplica, sin duda, el juicio crítico que se realiza a la Administración de William J. Clinton, en el sentido de que es una pretensión ingenua el tratar de reproducir el sistema económico estadounidense, en una sociedad sin las condiciones de la infraestructura con que cuenta Estados Unidos (citado por Bremer, 2006). Es decir, que no es posible pensar que la gobernanza sea una especie de panacea que sea capaz de resolver, en todos y cada uno de los destinos turísticos, la absoluta totalidad de sus problemas.

Aunque no es el objeto de este trabajo, es posible reconocer la existencia de una posible condición de ida y vuelta entre la gobernanza y el turismo, es decir el turismo y la gobernanza; de esta forma, en virtud de que la práctica del asociacionismo público-privado y la intervención de la sociedad civil en el desarrollo turístico está presente con frecuencia en la actividad turística, pudiera pensarse que la adopción de la gobernanza como un esquema de una mejor capacidad de gobernar en una visión integral, encuentra un buen punto de partida en la práctica turística.

5.2. El papel del Estado en el desarrollo turístico

En el lenguaje cotidiano es frecuente que se utilicen como sinónimos los conceptos Estado y gobierno; en realidad se trata, como hemos señalado con anterioridad, de dos instituciones diferentes, «El empleo de Gobierno (en relación con el término Estado), confunde uno de los elementos, sin duda, el más importante, con la totalidad de la organización» (López Portillo, 1982: 64); Serra Rojas (1985: 29) comenta con gran claridad para diferenciar los dos conceptos que «Es necesario distinguir cuál es la doctrina del Estado mexicano y [cuál] la del gobierno mexicano». No obstante esta diferencia, para efectos de los conceptos que se presentan a continuación se ha considerado de manera indistinta el que sean referidos en las fuentes originales como papeles del Estado, del gobierno o de las Administraciones.

Para Figuerola Palomo (1985), el Estado tiene la obligación de apoyar el desarrollo turístico, en virtud de que dispone tanto de los medios económicos como de otros instrumentos (jurídicos, administrativos) y de capacidad de supervisión para su ordenamiento. Así, propone que el papel del Estado en relación con el turismo tiene que ver con (Figuerola 85: 377):

» Estimular e incentivar a la iniciativa privada con fines a un desarrollo más intenso y armónico.

» Prestar ayudas económicas y de orientación, en los proyectos que promueven efectos sociales y económicos beneficiosos.
» Defender los recursos naturales, históricos y patrimoniales y los derechos de los turistas como consumidores.
» Controlar el equilibrio estructural y el cumplimiento de la normatividad.
» Crear y actualizar el marco jurídico para el normal y perfecto desenvolvimiento y expansión.
» Corregir desajustes mediante acciones directas e indirectas.

La OMT, por su parte, ha clasificado las acciones del sector público en turismo en cuatro categorías (WTO, 1997).

» ***Política turística.*** La definición de lineamientos y definiciones de carácter estratégico que conforman la política o políticas públicas del turismo se lleva a cabo tomando en consideración los siguientes aspectos: la consideración de los objetivos de desarrollo que establezca un país en función de tener características vinculadas a la dotación de recursos y servicios turísticos; la existencia y funcionamiento de otras actividades económicas; la situación geográfica vinculada a la posición en relación con mercados emisores; el grado de desarrollo de sus destinos turísticos; y la presencia de otros factores, como las orientaciones políticas de los gobiernos. De esta manera «La formulación de la política turística, es una responsabilidad crucial de un gobierno que desea desarrollar un turismo sostenible como una parte integral de su economía» (WTO, 1997: 287).

La política turística articula metas y dirección, estrategias y objetivos, con lo que permite activar el liderazgo en busca del tipo de desarrollo que deseen sus ciudadanos.

» ***Planificación.*** En virtud de la capacidad que tiene el turismo para generar desarrollo, consideramos que es natural que los países encuentren en este atributo, una justificación para el impulso de la actividad turística. Las características singulares del turismo y sus requerimientos, impactos y recompensas únicas, y el hecho de que nos situamos en un ambiente de negocios complejo y globalizado, demandan de una cuidadosa planeación que minimice los aspectos negativos y maximice los beneficios.

Habida cuenta de lo anterior, los gobiernos han asumido, con frecuencia, como parte de sus responsabilidades la del planeamiento o planificación de la actividad turística, lo que, usualmente, realizan en el marco de una política turística establecida.

» ***Desarrollo.*** A este respecto, aunque se establece que el desarrollo es una actividad que le corresponde al sector privado, se reconoce la necesidad de que, ante la falta de capital, por la dimensión misma del proyecto o por su importancia estratégica, es necesaria la intervención del sector público. El gobierno puede asumir una tarea de desarrollador turístico o la de incursionar en algún esquema de participación con la inversión privada; además, por supuesto, de la posibilidad de que se erija en el líder y que asuma el control absoluto del desarrollo de los proyectos específicos.

» ***Regulación.*** Por lo que hace a esta tarea, se presume que es fundamental la participación gubernamental porque en su mayoría las acciones relacionadas –elaboración y vigilancia del cumplimiento de leyes, reglamentos o normas–, tienden a la protección de los visitantes y a la mejora de su experiencia de viajes, de diversas maneras.

Dentro de ellas se pueden incluir las que le dan garantías de certeza contractual, las que se orientan a procurar el bienestar de los turistas y excursionistas, o las que están diseñadas para propiciar un sano entorno competitivo, definiendo estándares de funcionamiento y seguridad.

La propia OMT (WTO, 1993, 1996) ha establecido que la incursión del Estado en materia turística ha evolucionado con el paso del tiempo, constituyendo fases o etapas bien señaladas. En una primera etapa, el papel del Estado fue de corte promotor, en la que su intervención, construyendo infraestructuras públicas, por ejemplo, impulsaba a diferentes agentes económicos a incursionar en el turismo –esta etapa también ha sido denominada como la del Estado pionero–, al tiempo que realizaba tareas de promoción turística y, si era necesario, llegaba a prestar servicios turísticos que hoy se pensaría están reservados al ámbito de las empresas privadas; posteriormente, su tarea central fue la de proveer estímulos e incentivos, de cara especialmente a favorecer la participación empresarial en la materia; en una etapa subsecuente su papel evolucionaría a uno que estaría dominado por las tares de intervención para la protección de los intereses de los consumidores y de la posición competitiva internacional del país; y, finalmente, asumiendo una tarea coordinadora, en la que se comparten más responsabilidades y funciones con el sector privado y con organizaciones no gubernamentales.

Reconociendo la valía de estas aportaciones de la hoy agencia de las Naciones Unidas para el turismo, es nuestro discernimiento que tienen algunas limitaciones. En primer término y en relación con las cuatro acciones del sector público en turismo: política, planificación, desarrollo y regulación, consideramos que la planificación es, en realidad, un subconjunto instrumental de la definición de la política turística, por lo que no podría ser identificada, por sí misma, como una acción independiente; al mismo tiempo percibimos la omisión de otras tareas importantes que hoy son parte de la normalidad de la actuación pública en materia turística, como por ejemplo, la promoción, el impulso a la generación de conocimiento y la medición de la incidencia económica del turismo. Por otro lado, en cuanto a las etapas por las que ha evolucionado el papel del Estado cuestionamos el que no se distinga la posibilidad de que algunas de ellas puedan operar en simultáneo y la visión de que las etapas tienen que presentarse secuencialmente, ignorando la posibilidad de aproximaciones situacionales. De esta forma encontramos coincidencia con lo presentado por Cooper y Hall (2008) quienes distinguen que los papeles desempeñados por los gobiernos en turismo difieren de jurisdicción en jurisdicción y en sus diferentes niveles jerárquicos. Coincidimos, también, con el juicio de Mathieson y Wall (1992) quienes sostienen que aunque hay varias razones para justificar la intervención gubernamental –o del Estado– en turismo, en el caso de los

países emergentes, dicha participación se explica en la capacidad que tiene el turismo para contribuir al desarrollo social y económico.

Por su parte Hall (2005) recuerda que la institución antecesora de la OMT –UIOOT– definió cinco papeles que el Estado desempeña en el contexto del turismo: coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como emprendedor y la estimulación, dentro de lo que se incluye a la promoción; de igual forma, identifica dos funciones adicionales el papel social del turismo y el compromiso del gobierno como garante del interés público. En Cooper y Hall (ibíd.) aunque se ratifican estos siete papeles, se da un tratamiento independiente a la promoción, con lo que podríamos concluir que estamos ante ocho papeles en total.

Durante la mayor parte de estas etapas, el Estado desempeña un papel central; sin embargo, a partir de los ochenta, la dinámica de la gobernanza activa una transformación gradual de un desarrollo patrocinado y *gerenciado* por el Estado, hacia un proceso en el que intervienen diferentes formas de asociación pública-privada. Todo ello en el marco de la cultura política propia de cada país (Göymen, 2000).

Vogeler y Hernández (2004) determinan que la intervención de las Administraciones en la economía turística en países de economía mixta, se puede dar a través de cinco medios:

1. Inversión turística directa. Este es un escenario en el que la Administración invierte en la creación de empresas turísticas que opera de manera directa, ya sea porque la oferta es inexistente o limitada –como en los orígenes de los Paradores de Turismo de España, o en la construcción y operación de los primeros hoteles en Cancún y otros centros integralmente planeados en México–, o porque se trata de servicios públicos que es preciso garantizar, por ejemplo, como podría ser el caso de los ferrocarriles.
2. Presupuesto promocional. En este componente se destina un aporte del presupuesto público para la financiación de campañas y otras actividades del *marketing* turístico, tendientes a promover la imagen del país y los destinos turísticos, y, también, para propiciar una más activa comercialización de la oferta turística disponible, sea esta pública o privada.
3. Actuación sobre el nivel general de precios turísticos. Aunque cada vez es menos usual, el Estado puede intervenir en materia de precios de los servicios turísticos, ya sea a través de su fijación o por medio de la imposición de límites para ellos, o actuando sobre los tipos de cambio.

   En economías de libre mercado esta práctica es poco frecuente. En virtud de la complejidad y heterogeneidad del turismo, es posible que en la fijación de ciertos precios por parte de las Administraciones Públicas, se incida, de manera indirecta, en la conformación de los precios de los servicios turísticos.
4. Subvenciones a empresas privadas u otorgamiento de créditos de bajo interés. En el caso de las primeras, ha sido una práctica común en economías desarrolladas el estructurar programas de subsidios para las *pymes*, tendientes a fortalecer su capacidad competitiva.

5. Inversión en infraestructuras básicas. Constituye una de las tareas sustanciales de la Administración, ya sea esta para infraestructura de acceso o de servicios.

Sobre esta posición y concordando con una tendencia a la no intervención en la fijación de precios turísticos, consideramos que si bien los contenidos indicados son parte de las acciones del Estado en materia turística, el planteamiento no es comprensivo del total de las tareas gubernamentales en materia turística, pues se dejan fuera actividades tan importantes como la coordinación del esfuerzo público a favor del turismo y la regulación del sector, por mencionar algunos ejemplos.

En la elaboración del Programa Nacional de Turismo de México 2001-2006 reconocimos[2] que existen diferentes ámbitos de actuación para el Estado en cuanto al turismo (Secretaría de Turismo, 2001). Identificamos que puede actuar como un *promotor* que impulsa a los agentes a participar de los beneficios de la actividad; hace las veces de *coordinador* de esfuerzos de los diferentes actores involucrados en la actividad, sean estos gobiernos locales, empresas privadas y comunidades locales; asume de igual forma un papel *normativo* como instancia reguladora del funcionamiento del sistema, especialmente en lo que se refiere a proporcionar garantías y seguridades a los turistas. También establecimos que el Estado puede actuar en funciones de *direccionador (sic)* del esfuerzo colectivo y como *orientador y ejecutor* del esfuerzo de difusión de la imagen turística del país.

Estos diferentes niveles de actuaciones que pueden ser emprendidas por el Estado, o con mayor precisión, por los gobiernos, debieran en nuestro juicio, ser desarrollados de manera situacional[3]; es decir, que en función del nivel de desarrollo que tengan los destinos turísticos o los países, los gobiernos pueden y deben adoptar uno o varios de los papeles antes mencionados o, incluso, asumiendo algunos otros que no se han consignado, pero que una circunstancia particular obliga a su ejecución.

Hoy, luego de un poco más de diez años de la publicación de esta posición, pensamos que la mencionada idea de *situacionalidad* es absolutamente vigente y es congruente con un enfoque de gobernanza, en el que las circunstancias que se presentan son las que determinan la estructuración de la respuesta por parte del Estado, entendiendo esta figura en su concepto amplio y no en el uso limitado del término en referencia únicamente al gobierno. Naturalmente que en la formulación de la respuesta o actuación mencionada es de esperar que se incorporen, además de las tareas y políticas que puedan asumir e impulsar los gobiernos en su diferentes niveles, las responsabilidades y actividades que deben realizar el sector privado y el

[2] Durante nuestra gestión al frente de la Subsecretaría de Planeación Turística nos correspondió dirigir la elaboración de este instrumento.

[3] Este enfoque tiene muchos puntos de contacto con las ideas de E. Kast y James E. Rosenzweig (Administración en las Organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias 1987. México: McGraw Hill) en el sentido de que las organizaciones a pesar de contar con estructuras y sistemas bien definidos, deben ser capaces de ajustarse a las cambiantes condiciones del entorno.

conjunto de la sociedad, entendiendo que la definición de todas estas intervenciones, sucede como consecuencia de acuerdos alcanzados con la participación activa de los tres grupos de actores involucrados: Administraciones Públicas, empresas privadas y sociedad civil.

Como resultado de las rápidamente cambiantes formas, procesos y estructuras de la actividad turística, producto de la globalización de la oferta y la demanda, muchos países están reconsiderando, entre otros componentes, el papel específico del Estado en turismo. A pesar de algunas deficiencias de carácter estructural y funcional, estos nuevos actores, conforman plataformas, hacen arreglos orientados a resultados, desarrollan redes de asociación e impulsan procesos de cabildeo. El esfuerzo colectivo de los emprendedores privados del turismo, la capacidad gerencial de comunidades autóctonas –indígenas– y la plenitud de recursos mostrada por los nuevos jugadores están presionando al Estado a redefinir su papel en la industria turística (Göymen, 2000).

5.3. El funcionamiento del sistema turístico tradicional

Ivars (2003) establece una función doble en la aplicación de la Teoría General de Sistemas en el estudio del turismo, en la que puede apreciarse este, ya sea desde una perspectiva genérica, ya desde una específica. De esta manera, recupera la caracterización del turismo como un sistema abierto propuesta por Leiper (1981, citado por Acerenza, 1991) en el que interactúan cinco elementos; uno dinámico, el turista; tres geográficos; la región generadora, la ruta de tránsito y la región de destino; y un elemento económico, la industria turística. De igual forma destaca, citando a Liu (1994), que en el entorno turístico se distinguen: un entorno interno, uno operacional y un macroentorno externo. Asimismo, se subraya el dinamismo del turismo, en virtud de la evolución de sus componentes y de las interrelaciones que se producen entre ellos.

Ivars (ibíd.) cita, también, la división que hace Clary (1993) del sistema global del turismo en subsistemas, dependiendo de la escala de análisis utilizada, destacando la identificación del sistema–destino con uno superior: los mercados (real y potencial). Además, distingue dos enfoques sistémicos del espacio de destino: estructural y funcional «De esta manera, la aplicación del enfoque sistémico al turismo nos permite comparar el destino con un sistema desde el punto de vista teórico y deducir principios y reglas útiles para su gestión. El enfoque sistémico permite aprehender la complejidad de lo real y conectar la forma (estructura) con el fondo (funcionamiento)» (Ivars, ibíd.: 21).

Para la OMT (WTO, 1994) el turismo funciona como un sistema interrelacionado de factores de oferta y demanda, además de elementos del medio físico e institucionales que interactúan entre sí. En esta interpretación, los factores que conforman la demanda son los mercados turísticos internacionales y nacionales, así como el uso de los servicios turísticos por

parte de los residentes. Por el lado de la oferta se incluyen: los atractivos y las actividades, el alojamiento, otros servicios turísticos, transporte, otras infraestructuras, y elementos institucionales, los que, en conjunto, integran el producto turístico.

Aunque para el funcionamiento del sistema turístico no sea indispensable la existencia de un organismo nacional de turismo (Acerenza, 1991) y de que dicha instancia no sea parte de dicho sistema, ello no quiere decir que en la operación del mismo se pueda prescindir por completo de la participación gubernamental, sea esta de carácter central o local. Evidentemente, en esta consideración, se debe precisar que aunque no exista un ente especializado a cargo de las competencias en materia turística, hay una incidencia de diversas instancias gubernamentales de diferentes niveles que desempeñan papeles relacionados con la operación del sistema turístico, fundamentalmente, aquellos relacionados con aspectos regulatorios.

En nuestra opinión, la conjunción de productos y servicios de naturaleza pública y privada que se requiere para la satisfacción de las necesidades y demandas de los visitantes, y que subyace en el funcionamiento del sistema turístico, además del hecho de que el consumo turístico se presente en el espacio local que las más de las veces está habitado por personas, justifican plenamente, el que la gobernanza tenga un espacio reservado si se pretende maximizar los beneficios del turismo, sin degradar el entorno natural, de manera rentable para los agentes económicos que concurren a la actividad y, por supuesto, generando un beneficio para los miembros de la comunidad receptora.

5.4. La revaloración del espacio local como factor protagónico del turismo

Hemos mencionado ya que dentro de los subsistemas de los que está compuesto el sistema turístico, existe uno, vinculado a la variable territorial, que constituye el espacio de destino (Leiper, citado por Acerenza, 1991). Dicho sistema de acogida es, finalmente, en donde se materializa la mayor parte del consumo turístico y concurren en él, además de los turistas y excursionistas durante sus diferentes actos de consumo, los tres actores de la gobernanza: Administraciones Públicas, empresas privadas y sociedad civil.

Existen diferentes definiciones del término destino turístico, por ejemplo Ivars (2003: 29) citando a Middleton (1988), Cooper *et ál.* (1993) y Horner y Swarbrooke (1996), alude al concepto en una perspectiva de *marketing* señalando que el destino es «… un producto que consta de diversos componentes en la línea del concepto de producto turístico global»; dicho concepto constituye, entonces, «un conjunto interrelacionado de bienes y servicios turísticos que determinan la satisfacción de la experiencia turística del viajero» (Ivars, ibíd.: 28). Es relevante para nuestro trabajo indicar que en dicha interpretación, los componentes del producto global incluyen: atractivos turísticos que definen flujos hacia determina-

dos lugares; una variada dotación de servicios públicos y privados orientados en mayor o menor medida a los turistas (sic); bienes públicos; e, incluso, intangibles como la actitud de la sociedad local hacia los turistas (sic). Como claramente se puede observar detrás de todos estos elementos aparece la gobernanza.

Por su parte, es apreciable la visión de Valls (1996: 225-226) ya que señala que el destino turístico «[…] es el conglomerado de productos turísticos que actúan dentro de una demarcación geográfica determinada, a los que hay que añadir, según Neda Telisman-Kosuta, factores comunes tales como el clima, las infra-supraestructuras [sic], los servicios y los recursos naturales y culturales». Davidsony Maitland (1997) y Hall (2000) coinciden, de igual forma, al determinar que los destinos están vinculados con áreas geográficas bien acotadas. Buhalis (2000: 97) define a los destinos como «[…] amalgamas de productos turísticos ofreciendo una experiencia integrada a los consumidores» y, aunque coincide en señalar la consideración espacial propia de la visión de los otros autores, acierta, en nuestro juicio, al reconocer que «un destino puede ser también un concepto perceptual, el cual puede ser interpretado subjetivamente por los consumidores, dependiendo de su itinerario de viaje, sus antecedentes culturales, el propósito de la visita, el nivel educacional y su experiencia pasada». Es conveniente agregar a los aspectos antes mencionados, que el destino puede ser considerado como un «conglomerado de actores interrelacionados encarnados en una red social (Baggio, Scott y Cooper, 2010: 51 citando a Scott *et ál.*, 2008). Asimismo, se debe tener en cuenta que «La interacción de estos actores es compleja, dinámica y sujeta a choques externos» (Baggio, Scott y Cooper, ibíd.).

En un acertado análisis reciente Fayos-Solà, Muñoz Mazón y Fuentes Moraleda (2011) encuentran que las aproximaciones teóricas en relación con el tema que se analiza, identificadas en la literatura científica, pueden ser agrupadas en tres categorías conceptuales: el destino turístico desde la demanda, el destino turístico desde el territorio –a lo que llaman perspectiva espacial– y el destino turístico como sistema.

De igual forma, explican que los destinos viven una dinámica constante de cambios lo que los decanta por considerar que la delimitación de los destinos debe ser realizada desde una perspectiva sistémica y holística; con ello, proponen como definición de destino turístico la siguiente «[…] es un sistema formado por elementos de carácter físico o estructural (factores/recursos, atractivos turísticos, y sistemas e infraestructuras de apoyo) y procesos dinámicos y relacionales, esto es los protagonizados por los agentes/actores y sus interconexiones» (Fayos-Solà, Muñoz Mazón y Fuentes Moraleda, ibíd.: 33).

En nuestra opinión, en todas las contribuciones antes señaladas se pueden identificar tres consideraciones relevantes: por un lado, las tareas de las Administraciones Públicas se dan de manera implícita, sin necesidad de ser mencionadas; sistemáticamente se omite, por otra parte, el componente fundamental de la comunidad, con todas las implicaciones que esto puede suponer; y, finalmente, se establece un elemento clave al hablar de una demarcación geográfica determinada, lo que abre la puerta para que dicho espacio tenga un arreglo polí-

tico-administrativo que no se limita a una relación biunívoca en donde el destino es igual al municipio; en este último punto coincidimos con Valls (1996) y encontramos que la propuesta de Boullón (2003), que equipara la noción de municipio turístico con la de centro o destino turístico, es insatisfactoria.

Anotamos a este respecto que es claro que, aunque en algunos casos pueda haber una absoluta coincidencia entre el espacio político y el turístico, esto no sucede como una norma general; ya sea porque el destino turístico comprende un espacio mayor al de un municipio o, en virtud de que el espacio geográfico que ocupa el municipio es de tal extensión que pueden asentarse en él dos o más Municipios. Como ejemplo del primero de estos supuestos tenemos el caso del destino turístico mexicano Veracruz, que en realidad está localizado en partes de lo que corresponde a dos Municipios: Veracruz y Boca del Río, o, Guadalajara también en México, que está asentada en una zona de conurbación en la que coexisten cuatro Municipios e incluso llama la atención el hecho de que el aeropuerto del destino se localice en un quinto municipio; en relación con el segundo supuesto tenemos el pequeño destino Todos Santos –Pueblo Mágico–, en el municipio mexicano de La Paz, cuya cabecera municipal homónima es, por sí misma otro destino turístico. No obstante todo lo anterior, entendemos que el destino turístico funciona en un enclave espacial bajo la regulación administrativa de uno o más Municipios.

Vale la pena mencionar, por otra parte, que en años recientes la OMT ha empezado a prestar mayor atención al espacio local y así, en el seno de su grupo de trabajo de gestión de destinos, se ha propuesto que «Un destino turístico local es un espacio físico en el que un visitante pasa, al menos, una noche. Incluye productos turísticos tales como servicios de apoyo y lugares de interés, y recursos turísticos dentro del tiempo de viaje de un día, ida y vuelta. Tiene límites físicos y administrativos que definen [determinan] su gestión, e imágenes y percepciones que determinan su competitividad en el mercado. Los destinos locales incorporan varios participantes [los que tienen interés y están afectados por los resultados] incluyendo, a menudo, una comunidad receptora [anfitriona/de acogida] y pueden agruparse [integrarse] y formar redes, para crear destinos más grandes» (WTO, 2004: 10).

Aunque es de aplaudir la atención e interés puesta al espacio local por la agencia de Naciones Unidas para el turismo, es de esperar que su propuesta de definición madure, porque pensamos que es inadmisible e incluso insensible, que se elimine de tajo a destinos que viven de los excursionistas y no de los turistas.

5.5. El imperativo del desarrollo turístico sostenible

Es muy posible que la sostenibilidad pueda ser identificada como uno de los paradigmas actuales del desarrollo turístico. Lo anterior no puede ser una casualidad y a nuestro juicio res-

ponde a la evidente preocupación mundial sobre los riesgos ambientales que enfrenta el planeta, así como por las legítimas aspiraciones para alcanzar un desarrollo más justo y equilibrado. De igual manera, en esta posición, no se ignora la necesidad de reconocer la trascendencia de integrar a las comunidades en los beneficios del desarrollo. Evidentemente, en estas consideraciones subyace el reconocimiento de que el turismo es uno de los sectores con una mayor cercanía al uso de recursos naturales y también por su destacable incidencia en la vida de los habitantes de los espacios turísticos.

Existe, de acuerdo con lo que hemos sido capaces de documentar, un amplio consenso en cuanto a la conceptualización sobre la sostenibilidad a partir de las condiciones incluidas en el imprescindible y fundacional *Informe Bruntland* que señala, al referirse al desarrollo sostenible, que este debe «Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades» (*United Nations, 1987*)[4]; de igual forma, consideramos que existe un amplio acuerdo en torno a las tres dimensiones de la sustentabilidad: ambiental, económica y social (véase, por ejemplo, IUCN, 2006).

En tiempos relativamente recientes se han producido importantes hitos en la construcción de este paradigma, dentro de los que se puede destacar:

» Los trabajos del Club de Roma 1972. En 1968 a invitación de Aurelio Peccei, industrial italiano y Alexander King, científico escocés, se reunió en Roma un variopinto grupo de profesionales provenientes de la diplomacia, la industria, la academia y la sociedad civil, para discutir sobre varios temas entre los que se destacó el de las preocupaciones sobre la sostenibilidad del consumo de los recursos del planeta; como resultado de esta reunión y de los compromisos en ella adoptados se conformó el Club de Roma (The Club of Rome, 2012).

  En 1972 un grupo de científicos del MIT[5] presentó un informe[6] al Club que se convirtió en un referente mundial al alcanzar una gran visibilidad, en virtud de pronosticar que si el crecimiento de la población mundial, así como otras variables (contaminación, *industrialización*, explotación de los recursos naturales) no variaba en un plazo de 100 años, los límites del crecimiento del planeta serían alcanzados (Meadows *et ál.*, 1972).

» El Informe Bruntland 1987. En 1972 se celebró en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano que, por vez primera, abordó en un foro

[4] El título original de este Informe es el de Nuestro Futuro Común. Al paso del tiempo, se ha extendido su identificación como el Informe Brundtland en alusión a la exprimer Ministro noruega Gro Harlem Brundtland, quien encabezó la Comisión que lo preparó. La referencia mencionada se encuentra en el epígrafe 27 del documento.

[5] Massachusetts Institute of Technology. Una de las más afamadas instituciones educativas del mundo. Cuenta con 76 Premios Nobel. En la elaboración del informe participaron 17 especialistas y al frente del equipo estuvo la Doctora Donella Meadows, biofísica, especializada en dinámica de sistemas.

[6] El informe es conocido, precisamente, como *Los límites del crecimiento*.

auspiciado por la comunidad internacional la problemática asociada a la frágil situación ambiental mundial[7]; derivado de ella, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza consensuó en 1980 la Estrategia Mundial para la Conservación[8] con los siguiente objetivos: mantenimiento de procesos ecológicos esenciales y sistemas de soporte a la vida; preservar la diversidad genética; y asegurar la utilización sostenible de las especies y los ecosistemas (OECD, 2012).

Con estos importantes antecedentes y en un entorno en que, por un lado, las sociedades avanzadas paulatinamente se fueron haciendo más sensibles a los asuntos ambientales y, por otra parte, las naciones menos desarrolladas veían acrecentar la distancia con el resto del mundo, con lo que estaban dispuestas a permitir un uso no racional de los recursos en busca de acelerar el crecimiento, en diciembre de 1983 el entonces Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar comisionó a Gro Harlem Brundtland la creación de un órgano independiente para revisar los problemas ambientales y del desarrollo. Dicho órgano fue conocido como la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y, también, como la Comisión Brundtland. En 1987 dicha Comisión presentó a la Asamblea General de la ONU el Informe Brundtland en el que se aborda por vez primera el tema del desarrollo sostenible (ONU, 2012).

» La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro 1992. A partir del Informe Brundtland la Asamblea General de la ONU se convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la *Cumbre de la Tierra* o la *Conferencia de Río* con el propósito de «[…] elaborar estrategias y medidas para detener o invertir los efectos de la degradación del medio ambiente» (ONU, 2012). En la resolución de la Conferencia se identifican nueve áreas de «mayor importancia para mantener la calidad del medio ambiente de la Tierra y, sobre todo, para lograr un desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países» (ONU, 2012); de igual manera se instituyó la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Asimismo, en la Conferencia se aprobaron tres acuerdos fundamentales:

> «[…] el Programa 21, un programa de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios que define los derechos y deberes de los Estados, y la Declaración de principios relativos a los bosques, un conjunto de principios básicos para apoyar el manejo sostenible de los bosques a nivel mundial. Además dos instrumentos jurídicamente vinculantes se abrieron a la firma: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica» (ONU, 2012).

[7] Las conclusiones de la Conferencia, realizada en el mes de junio de dicho año, incluyen la adopción de 26 principios y pueden ser consultadas en http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503. Un resultado tangible de la Conferencia fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

[8] Dicha estrategia puede ser consultada en http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/WCS-004.pdf

» La Cumbre de Johannesburgo 2002. A diez años de la celebración de la Conferencia de Río, se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo con el propósito de hacer un balance sobre los avances alcanzados en el lapso transcurrido entre ambos foros, en su informe final se incluyó:

> [...] una Declaración política, en la cual los Estados Miembros asumieron "la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible" y un Plan de aplicación, en el cual los Estados Miembros se comprometieron a "llevar a cabo actividades concretas y a adoptar medidas en todos los niveles para intensificar la cooperación internacional". (ONU, 2012).

Es nuestra opinión que, en tanto en Río se incorpora una visión con un mayor contenido ambiental, en Johannesburgo aparece con mayor fuerza la conciencia de la dimensión social, aunque, esto no quiere decir que el componente ambiental no siga siendo de la mayor importancia y, por ende, mantenga un importante protagonismo y una gran visibilidad.

»La reunión de Río+20 2012. Organizada por mandato de la Asamblea General de la ONU, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible denominada Río+20 se llevó a cabo del 20 al 22 de junio del 2012 y tuvo dos temas principales: una economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, por una parte, y el marco institucional para el desarrollo sostenible, por otro lado. En los preparativos para esta importante reunión se destacaron siete áreas que necesitaban atención prioritaria: empleos decentes, energías, ciudades sostenibles, seguridad alimentaria y agricultura sostenible, agua, océanos y preparación para los desastres (Cnuds, 2012).

Por su actualidad y relevancia transcribimos a continuación los dos principios que integran el apartado de turismo sostenible incluidos en el documento final de esta Conferencia (Cnuds, 2012).

> Turismo sostenible
> 130. Ponemos de relieve que el turismo bien concebido y bien gestionado puede hacer una contribución importante a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, tiene estrechos vínculos con otros sectores y puede crear empleo decente y generar oportunidades comerciales. Reconocemos la necesidad de apoyar las actividades de turismo sostenible y la creación de capacidad conexa que permitan crear conciencia ambiental, conservar y proteger el medio ambiente, respetar la fauna y la flora silvestres, la diversidad biológica, los ecosistemas y la diversidad cultural y aumentar el bienestar y mejorar los medios de vida de las comunidades locales apoyando a las economías locales y el medio humano y natural en su conjunto. Pedimos que se preste más apoyo a las actividades de turismo sostenible y de creación de capacidad en esa esfera en los países en desarrollo a fin de contribuir al logro del desarrollo sostenible.
> 131. Alentamos el fomento de las inversiones en el turismo sostenible, incluidos el ecoturismo y el turismo cultural, lo cual puede consistir en crear empresas pequeñas y medianas y fa-

> cilitar el acceso a recursos financieros, entre otras cosas mediante iniciativas de microcréditos para las comunidades pobres, indígenas y locales de zonas con gran potencial ecoturístico. A este respecto, subrayamos la importancia de establecer, en caso necesario, directrices y reglamentos apropiados, de conformidad con las prioridades y leyes nacionales, para promover y apoyar el turismo sostenible.

Por su parte, la OMT (1999) define al desarrollo sostenible de la siguiente forma:

> El desarrollo sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.

A partir de esta definición se identifican como principios del desarrollo turístico sostenible los siguientes:

» Los recursos se conservan para el futuro, pero se utilizan de manera racional en el presente.
» El desarrollo turístico se planifica bajo consideraciones medioambientales.
» Se mantiene y mejora la calidad ambiental global de la zona turística.
» Se mantiene la satisfacción del visitante y se obtiene, a partir de ellos, su rentabilidad.
» Los beneficios del turismo se distribuyen en toda la sociedad.

La misma OMT (ibíd.) alude a la Agenda 21 como el programa global de actuaciones derivadas de la Cumbre de la Tierra de 1992, que constituye un plan para garantizar el futuro sostenible del planeta. De este instrumento se derivó la Agenda 21 para la Industria de los Viajes y del Turismo: hacia un desarrollo ambientalmente sostenible. La filosofía adoptada en esta iniciativa es que, tanto los actores públicos como los privados del turismo, en sus respectivos campos de actuación, incorporen en su práctica cotidiana los conceptos del desarrollo sostenible.

Estimamos oportuno mencionar, al menos en la experiencia mexicana, que si bien es cada vez más frecuente la incorporación de la sostenibilidad como un elemento integrante del discurso político cotidiano, así como su inserción en cualquier programa o política de desarrollo turístico, e incluso se observan acciones importantes de parte de actores empresariales, especialmente en lo referente al componente ambiental, aún se tienen alcances, más bien, limitados en cuanto a su implementación.

Presentamos a continuación, algunos apuntes sobre la incorporación de esta concepción como parte de la normalidad de la política turística. En el término gubernamental 2001-2006, se definió como uno de los cuatro ejes estratégicos de la política turística de México, el mantener destinos sustentables (Secretaría de Turismo, 2001), diseñándose para su pues-

ta en práctica una adaptación de la que incluía siete líneas estratégicas (Secretaría de Turismo-Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2002). Hoy, a diez años de su lanzamiento (la iniciativa fue presentada a finales de 2002), los resultados alcanzados son más bien limitados, porque si bien algunas de las acciones definidas en el marco de las siete líneas estratégicas fueron cumplimentadas y aún, a pesar del cambio de Administración federal, se sigue con los trabajos respectivos, la verdad es que no se han logrado convertir en hilo conductor de la actuación de Administraciones centrales y locales, ni de las empresas y por supuesto tampoco de la propias comunidades residentes. En el Capítulo 7 y en el Anexo 5 abordaremos nuevamente este iniciativa.

El único aspecto que se atendió, de manera más o menos sistemática, era el del *monitoreo* de indicadores de sustentabilidad que con recursos públicos, se elaboraba anualmente, para un número de entre veinte y veinticinco destinos, que, era costumbre cuando se concluya, se presenba en una sesión en la que se instala un comité local de Agenda 21 (Secretaría de Turismo, 2007a). A raíz de los cambios ocurridos en los últimos años en la dependencia rectora de la actividad turística en el país –2010-2012–, que incluyen un cambio del titular y ocho relevos de subsecretarios, los trabajos de la Agenda 21 para el turismo mexicano han sido, prácticamente, abandonados, y, por cierto, en virtud de no haberse construido con una verdadera participación local, esta ausencia no ha sido relevante. No deja de ser emblemático que en la misma fuente antes citada, no se consigne ninguna acción, ni se dé cuenta de la asignación de algún presupuesto, para atender las deficiencias identificadas, como producto de la aplicación de los indicadores.

Parece evidente que la sostenibilidad en turismo será el resultado del compromiso de los actores públicos y privados que están involucrados en el funcionamiento del sistema turístico. De acuerdo con el perfil de estos actores se deberían delimitar sus responsabilidades a estos propósitos. Así, el sector privado, no sólo debiera acatar las diferentes disposiciones acordadas en favor de la sostenibilidad, sino que incluso podría dar muestras de un importante sentido de responsabilidad empresarial. Por cierto, esta condición, con frecuencia, no se cumple en nuestros días. También en el caso mexicano, por ejemplo, existe la impresión de que en múltiples ocasiones los inversionistas privados adoptan conductas contrarias a la sostenibilidad, que están prohibidas en los países de origen de las inversiones y que por limitaciones en la legislación y en la normatividad locales, no están consideradas como restricciones. Es decir, en vez de mantener la misma línea de conducta de responsabilidad empresarial, se toma ventaja de las deficiencias legislativas a costa del medio ambiente natural.

En el impulso al desarrollo sostenible está claro que los actores públicos tienen un papel protagónico, pues a final de cuentas el pacto social tiene como propósito el bien común y la sostenibilidad necesariamente se enmarca en esta lógica. Sin embargo, luce como un reto difícil de alcanzar en los países latinoamericanos, por lo menos en el corto plazo, cumplir con la recomendación de la OMT (1999), en el sentido de que el sector público sea el garante de la selección más conveniente de las inversiones turísticas. En economías de libre mercado se

pueden poner condiciones al ejercicio de las prácticas empresariales, pero resulta difícil de concretar que el gobierno garantice que un hotel de cierta cadena es mejor que el de otra, lo por ende supondría una inversión *más conveniente.* Lo que sí se percibe como adecuado es seguir el camino recomendado en la misma fuente, en el sentido de abrir un espacio permanente de negociación con cierto grado de flexibilidad –bajo ciertos mínimos y en condiciones de absoluta transparencia–, con los actores privados y sociales, a fin de propiciar el cumplimiento de las premisas de la sostenibilidad. Debería, del mismo modo, trasladarse estos espacios de negociación, hacia otros importantes actores que pueden sabotear o potenciar el desarrollo turístico, con causas justificadas o inventadas. Nos referimos, por supuesto, a las organizaciones no gubernamentales, que, como es sabido, y hemos señalado, cada vez tienen un mayor protagonismo e importancia en el ámbito de la gestión turística.

No reconocer con claridad esta situación, sería pecar de ingenuidad y desconocimiento de las realidades en el terreno. Hoy no es imaginable la planificación y gestión del desarrollo turístico local, partiendo de la única premisa de construir una relación cordial y responsable entre los sectores público y privado, al margen de la participación de los grupos sociales que tienen la capacidad de echar abajo proyectos viables y sostenibles, por diversas razones, muchas de ellas, seguramente, legítimas, pero también incluso las de servir a ocultos intereses privados.

Sin duda, a final de cuentas, el gran protagonista de la sostenibilidad es la comunidad receptora y para que esta pueda convertirse en una impulsora de las iniciativas propuestas, deberá tener el absoluto convencimiento de que el turismo es una alternativa de desarrollo viable y sostenible. Es decir, el turismo tendrá la oportunidad de ser sostenible en el momento en que deje de ser una prioridad de gobierno y se convierta en una prioridad del conjunto del Estado.

Las definiciones e interpretaciones del turismo sostenible son diversas y se incluyen en una amplia gama, en la que se va, desde aquellas en las que se asume un alto nivel de responsabilidad humana por afectaciones al medio ambiente, hasta aquellas que tienen como orientación fundamental un concepto instrumental de mercadotecnia (Orams, citado por Vernon *et ál.*, 2005). Se señala también, que la visión del desarrollo turístico sostenible debe ser holística, de forma tal, que se cree un compromiso común en el que se reconozca la participación de todos los actores (Bramwell y Lane, 2000, y Halme, 2001, citados por Vernon *et ál.*, ibíd.).

Es oportuno recordar, especialmente luego de la crítica a la adopción real del enfoque de sostenibilidad en el modelo turístico mexicano, que aunque la idea del desarrollo turístico sostenible se haya convertido en una doctrina fundamental, persiste un amplio y creciente hueco entre el imperativo de la sostenibilidad y los resultados reales hasta ahora alcanzado en la materia, al menos en lo que al mundo en desarrollo se refiere (Trousdale, 1999); Richter (1989, citado por Trousdale, 1999) señala que la acción –o falta de acción, agregaríamos nosotros–, política y administrativa, es un factor determinante del éxito o fracaso del turismo.

Además de lo ya asentado, es preciso aislar un componente crítico implícito en una visión de sostenibilidad, más allá de los aspectos vinculados con la rentabilidad económica, la inclusión de las comunidades en los beneficios del desarrollo y la responsabilidad ecológica; es necesario no olvidar el horizonte temporal, es decir que el desarrollo se consolide de manera permanente, lo que conlleva a estar preparados para las condiciones que el futuro pueda deparar, sean estas favorables o desfavorables.

A este respecto Giddens (1999), sostiene que un factor característico del mundo desbocado es la conformación de un escenario que incluye al riesgo como denominador común de las sociedades en evolución y dentro de las cuales se presenta un nuevo tipo de riesgo: el *riesgo manufacturado,* que consiste en aquel creado por el impacto creciente de la mano del hombre sobre el mundo. El riesgo creado se refiere a situaciones en las que tenemos muy poca experiencia histórica en afrontar. Es común que en las situaciones de riesgo manufacturado, no se sepa la configuración ni el nivel real de riesgo.

No se trata, ciertamente, de decir que nuestra época sea más peligrosa que las anteriores, pero sí pareciera que el balance de riesgos ha cambiado y, en esta perspectiva, nuevamente, la gobernanza surge como un arreglo de la sociedad que permite estar mejor preparados ante los riesgos manufacturados y en consecuencia afrontarlos de mejor manera. Este escenario es perfectamente aplicable al turismo, como en los casos que los destinos turísticos han enfrentado el embate de fenómenos naturales, tales como huracanes de proporciones descomunales, que no sólo ponen en riesgo las condiciones actuales del destino, sino que suponen una real amenaza para su existencia futura y, por consiguiente, para sus habitantes.

La capacidad de respuesta de la sociedad civil, los diferentes órdenes de gobierno y los empresarios, en una condición que podemos denominar de gobernanza espontánea, ha dado muestras de efectividad para afrontar de manera eficaz, situaciones como las descritas en el párrafo anterior, es el caso del huracán Wilma (Madrid Flores, 2007) que azotó las playas y los destinos del Caribe mexicano en el mes de octubre de 2005.

5.6. Las dimensiones del éxito en los destinos turísticos

Como ya se adelantaba en la primera parte de este trabajo, es posible identificar diversas referencias en la literatura científica sobre el turismo en cuanto a la calificación de los destinos turísticos como exitosos y las dimensiones que esto implica.

Otto y Ritchie (1996) lo explican en términos de la competitividad y sustentabilidad en una perspectiva determinada por la experiencia de los visitantes. Hall (2005, citando a Kotler *et* ál., 1993:135) recuerda que «Un lugar alcanza el éxito cuando los ciudadanos y los empresarios están satisfechos con su comunidad y cuando la "localidad" en cuestión está a la altura de las expectativas de sus visitantes y de los inversores»; por su parte, Buhalis (2000),

al ponderar el trabajo de las organizaciones de *marketing* de los destinos turísticos enfatiza que la condición de éxito no depende del volumen de visitantes recibidos, sino de los niveles de satisfacción de los turistas y, por ello, este componente debe monitorizarse meticulosamente. Al mismo tiempo, el mismo Buhalis (ibíd.) menciona que otra característica del éxito de los destinos, especialmente en una visión de largo plazo, es un compromiso que equilibra todos los intereses –turistas, empresarios, inversionistas, integrantes de la comunidad– lo que, señala, es muy difícil de lograr, pero no imposible.

Otros autores tienden a identificar un factor único que explica el éxito; así, Keane (1997), Dwyer, Forsyth y Rao (2000a y 2000b) y Mangion, Durbarry y Sinclair (2005), lo hacen en términos del precio; Judd (1995), Faulkner, Oppermann y Fredline (1999) y Murphy, Pritchard y Smith (2000), desde la oferta de productos; y Go y Govers (2000) por la calidad. Se puede señalar que Laurens (2007) ha explorado también los factores del éxito, pero, en su caso, de las rutas turísticas.

Ritchie y Crouch (2000, 2003) han elaborado una formulación más detallada en la que sugieren que la evaluación del éxito de los destinos debe ser realizada a la luz, tanto de variables de entrada y de salida, como de ventajas comparativas y competitivas, y deben ser monitorizadas desde las diferentes perspectivas de los sujetos del turismo. Por considerarse de interés se reproduce, a continuación, una figura en la que se detallan las complejidades del modelo anteriormente mencionado.

Figura 5.1. Elementos para la evaluación del éxito de los destinos

Fuente: Ritchie y Crouch (2003).

Bornhorst, Ritchie y Sheehan (2009), a través de un estudio sobre la realidad canadiense, los determinantes del éxito turístico y las oficinas de gestión de los destinos, concluyeron que los factores singulares que explican el éxito en turismo son la localización y accesibilidad del destino, productos y propuestas de servicios atractivas, calidad de la experiencia de los visitantes y el apoyo de la comunidad.

En virtud de que se mencionan reiteradamente en las fuentes consultadas y, por ende, se han seleccionado para el proceso comprobatorio de esta obra se han seleccionado las siguientes cuatro variables, sobre las que –con excepción de la última– se dan más detalles a continuación: satisfacción de los visitantes; satisfacción de los habitantes; satisfacción de los inversores; y sustentabilidad ambiental.

5.6.1. La satisfacción de los visitantes

Existen diversas aproximaciones para medir la satisfacción de los consumidores en relación con los productos y servicios en general, tales como el Barómetro Sueco de Satisfacción, el Índice Americano de Satisfacción y el Índice Europeo de Satisfacción. En ellos es posible identificar aspectos cognitivos en cuanto a la calidad y la satisfacción en relación con los productos como un proceso total, tanto en antecedentes como en consecuentes de la satisfacción (Palacios Blanco y Vargas Chanes, 2009).

En el caso del turismo, aunque a lo largo de cuatro décadas se han probado diversos modelos para explicar la satisfacción de los visitantes, no pareciera existir uno completamente satisfactorio (Wang *et ál.*, 2009). No obstante hay propuestas que comparten el rumbo de los modelos antes comentados, como la de Wang *et ál.* (ibíd.) que reconoce los antecedentes –en términos de las expectativas de los turistas, la imagen del destino, la calidad percibida y el valor percibido– y los consecuentes –quejas y lealtad de los turistas–. Citando a Alegre y Garau (2010) y a Yoon y Uysal (2005) Kim y Brown (2012), recuerdan que la satisfacción de los turistas ha sido abordada, recurrentemente, en la literatura científica, observándose diferencias conceptuales en las dimensiones de dicha satisfacción desde distintas perspectivas y teorías. Independientemente de esas diferencias –que a su vez, conducen a interpretaciones con diferentes valoraciones sobre la explicación de la satisfacción–, existe un acuerdo en que hay una relación de causalidad entre el desempeño de cada atributo que conforma la experiencia de los visitantes y la satisfacción en su conjunto (Kim y Brown, ibíd.). Es evidente que dada la complejidad de los elementos que conforman el destino turístico, existe una multiplicidad de factores que contribuyen a la construcción de la satisfacción de los turistas durante su visita, reconociéndose que en este proceso contribuyen –de manera positiva o negativa– tanto los servicios como los atributos del destino que incluyen, entre otros elementos, a los atractivos, los productos y las experiencias emocionales (Kim y Brown, ibíd.). Aunque existen avances significativos en la calidad de los servicios individuales (Kim y Brown,

ibíd.) se aprecia en diferentes momentos la necesidad de profundizar en la comprensión de cómo los visitantes evalúan su experiencia en relación con los distintos ingredientes del destino y el grado en que estos generan beneficios (Bramwell, 1998; Chhetri *et ál.*, 2004; Meng *et ál.*, 2008, citados por Kim y Brown, ibíd.).

Es necesario agregar que existe una alta heterogeneidad en los mercados turísticos, lo que hace que las personas tengan diferentes niveles y estándares de satisfacción, motivaciones diversas y, por ende, respondan de manera diferente, también, a los atributos del destino (Yoon y Uysal, 2005).

5.6.2. La satisfacción de los habitantes

En nuestra opinión, este es uno de los conceptos más notable vinculado al éxito de los destinos. A final de cuentas, en la visión teleológica que perseguimos en la presente obra, el turismo es relevante en cuanto puede ser incorporado como una estrategia para la mejora de las condiciones de vida de las personas. Por ello, lo que consideramos significativo es, además de la opinión de las personas que forman parte de la comunidad, la evidencia con *datos duros* de que, efectivamente, existe la certidumbre de que la apuesta por el desarrollo turístico tiene una repercusión positiva en quienes habitan y se desenvuelven en una comunidad.

A fin de encontrar la evidencia de que lo anteriormente se ha señalado es cierto, existen algunos derroteros que pueden ser analizados, mismos que se presentan a continuación.

5.6.2.1. Pobreza

Giddens (2009) al revisar las distintas aproximaciones para definir la pobreza reconoce dos orientaciones, por un lado, la de pobreza absoluta y, por otro, el de la pobreza relativa. La primera de ellas está referida a la condición de carencia de los elementos para subsistir –por ello se le llama, también, pobreza de subsistencia, tales como alimento y cobijo– misma que es ampliamente usada, pero que al considerar primordialmente un nivel de ingreso, suele estar limitada por varias razones, entre las que se cuentan las diferentes condiciones de un país que conllevan a que en una zona sea mayor o menor el costo de la vida y, por otra parte, el no considerar la evolución de las condiciones económicas en el tiempo. En el segundo concepto, la diferencia estriba en que se toman en cuenta una multiplicidad de factores, especialmente, las diferentes condiciones prevalecientes en función del grado de desarrollo de cada sociedad.

En la actualidad existe una tendencia clara para reconocer la condición de pobreza bajo una aproximación de varias dimensiones y, en consecuencia, debe ser analizada a la luz de puntos de vista multidisciplinarios, en los que se incluyan ópticas económicas, sociológicas,

psicológicas, antropológicas, entre otras (Kakwani y Silber, 2008). Siguiendo lo planteado por Alkire y Foster (2007), se pueden reconocer tres enfoques para la identificación de los pobres en un contexto multidimensional: en primer término el denominado unidimensional, pues a pesar de considerar la situación en relación en cuanto a distintos indicadores de bienestar, estos se combinan en una sola variable agregada y la condición de *pobre* es el resultado de estar por debajo de una determinada línea de corte; el segundo enfoque es denominado de *unión* en el que se «[…] considera a una persona que sufre privaciones en una sola dimensión como pobre en el sentido multidimensional. Generalmente se reconoce que este enfoque es excesivamente inclusivo y puede llegar a generar estimaciones exageradas de la pobreza» (Alkire y Foster, ibíd.: 2). Por último, en la tercera posibilidad, se recurre al método de la intersección en el que la persona objeto de la clasificación debería sufrir privaciones en todas las dimensiones consideradas para ser señalado como pobre. Pareciera ser que este último modelo de medición es extremadamente restrictivo y conduce a una subestimación del fenómeno.

A fin de superar las limitaciones de los enfoques anteriores se ha avanzado en el desarrollo de metodologías como las de *líneas de corte dual* en la que se utilizan dos tipos de líneas de corte; por un lado, las tradicionales basadas en dimensiones específicas en las que se identifican las privaciones en relación con dichas dimensiones y, en la otra, se hace alusión a «(…) cuán amplias deben ser las privaciones que sufre una persona para ser considerada pobre» (Alkire y Foster, ibíd.: 2).

Nos parece significativo que en el caso mexicano la medición de la pobreza, en un afán de alcanzar una objetividad que blinde la metodología de cálculo, se ha establecido en un documento formal, de pleno derecho, identificado como los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*[9]. Por considerarlo relevante se transcribe a continuación el texto en el apartado referido a la definición de la pobreza.

> TITULO SEGUNDO
> DE LA DEFINICION DE LA POBREZA
> *Capítulo Único*
> **CUARTO.-** La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial.
> **QUINTO.-** El espacio del bienestar económico comprenderá las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso.
> **SEXTO.-** El espacio de los derechos sociales se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social, en específico aquellos asociados a los indicadores mencionados en el artículo 36, fracciones II a la VII, de la Ley.
> **SEPTIMO.-** El espacio del contexto territorial incorporará aspectos que trascienden al ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras);

[9] Los Lineamientos se desprenden de la Ley de Desarrollo Social.

> en específico, aquellos asociados al grado de cohesión social, así como otros considerados relevantes para el desarrollo social.
> **OCTAVO.-** La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.
> Los criterios específicos para instrumentar esta definición se encuentran establecidos en el documento "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", el cual se agrega al presente documento como Anexo Único» (Secretaría de Gobernación, 2010: 12 -Segunda sección-).

Con lo anterior se ha establecido *oficialmente* que «Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades» (*Coneval*, 2010).

Así, para la medición de la pobreza en México se consideran dos grupos de dimensiones: en primer lugar aquellas asociadas al espacio de bienestar económico que se mide con el indicador de ingreso corriente per cápita, y, por otro lado, las que se encuentran vinculadas a derechos sociales, es decir, salud, educación, seguridad social, alimentación, vivienda y sus servicios, mismas que se miden a través de indicadores de carencia social (Coneval, 2010).

5.6.2.2. Desarrollo humano

El IDH es un instrumento utilizado en el ámbito del PNUD y tiene como propósito medir el desarrollo, de tal forma que funcione como un marco de referencia para la medición tanto del desarrollo social como del económico. Para su cálculo se combinan tres variables: indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos, alcanzándose un indicador compuesto. El IDH fue presentado por vez primera en 1990 y su objetivo es evaluar el bienestar de las personas con una medida que trascienda la cuantificación de los ingresos. «El punto central que aborda el Informe es cómo el crecimiento económico se traduce, o no logra traducirse, en desarrollo humano. El enfoque central está puesto en las personas y en cómo el desarrollo amplía su espectro de elecciones» (PNUD, 2012).

En el IDH se definen valores mínimos y máximos para cada dimensión (a las que se denomina objetivos) y, posteriormente, se clasifican las posiciones de los países en relación con dichos valores que comprenden una escala de cero a uno. Para la medición de las tres dimensiones se utilizan los siguientes criterios que son normalizados a través de la misma escala entre cero y uno (PNUD, 2010):

» Para la educación se utiliza por un lado, los años de escolaridad de los mayores de veinticinco años y, por otra parte, los que se prevé para los niños en edad escolar.
» En cuanto a la utilización del dato de esperanza de vida, este se calcula utilizando un valor mínimo de veinte años y el máximo valor registrado en los países en el periodo 1980-2010, es decir 83,4 años.
» Para los ingresos los límites mínimo y máximo son cien dólares (PPA[10]) y 107.721 dólares (PPA), respectivamente, que son los extremos observados.

5.6.2.3. Marginación

Aunque puede existir una estrecha relación entre pobreza y marginación, se considera que la pobreza está vinculada con características endógenas al interior de los hogares, la segunda apunta a condiciones exógenas, con lo que esta última puede ser estudiada de manera independiente de los habitantes de las localidades (Conapo, 2011). En México la marginación ha sido definida de manera oficial como el «Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios» (Conapo, íbdi.: 14).

De esta forma, se han desarrollado para su medición, Índices de Marginación que permitan «[…] ser una medida que dé cuenta de las carencias que padece la población. Se construyen indicadores de déficit capaces de describir la situación en que se encuentran las personas que residen en las entidades y municipios que componen el territorio nacional» (Conapo, ibíd.:11).

En dichos Índices se consideran tres condiciones de marginación de las localidades: educación, vivienda e ingreso y son medidos en forma privativa, es decir como déficits. A continuación se relacionan las tres dimensiones señalando los diferentes indicadores que los conforman (Conapo, ibíd.):

1. Educación
   a) Porcentaje de población de quince años o más analfabeta.
   b) Porcentaje de población de quince años o más sin primaria completa.
2. Vivienda
   c) Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin excusado.
   d) Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica.
   e) Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin agua entubada.
   f) Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas.
   g) Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra

[10] Paridad de poder adquisitivo.

3. Disponibilidad de bienes
   h) Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.

5.6.2.4. Rezago social

De manera adicional a los tres dimensiones anteriormente presentadas –pobreza, desarrollo humano, marginación–, vale la pena adicionar una cuarta que, para efectos de análisis, tiene algunas cualidades destacadas. Nos referimos al rezago social que incorpora indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar (Coneval, 2012). Así, el Índice de Rezago Social «es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales» (Coneval, ibíd.).

Vale la pena señalar que los resultados de este indicador se presentan en cinco estratos bajo el lineamiento de «que dentro de cada estrato las unidades sean lo más homogéneas posibles y entre los estratos lo más distintos posibles. Los cinco estratos en que se distribuye el índice son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social» (Coneval, ibíd.); adicionalmente, es de destacar que este indicador está accesible al nivel de localidad y que se dispone de las series correspondientes a 2000, 2005 y 2010.

5.6.3. Rentabilidad y satisfacción de los inversores

Poco habría que agregar en este tema, pues la rentabilidad de la inversión se estima como una condición indispensable para alcanzar la satisfacción y reinversión de parte del núcleo de personas físicas y morales con capacidad para invertir.

Más allá de lo apreciable que sería que las inversiones fueran locales, las realidades que impone vivir en un mundo globalizado, hacen del flujo de capitales en pequeña y gran escala una realidad.

En todo caso, es deseable que aquellos que tienen la capacidad de invertir participen también en los procesos de toma de decisión en el ámbito local y, por otro lado, es impostergable la construcción de capacidades locales para monitorizar la evolución de la inversión en el destino, tratando de identificar el origen de los capitales para poder entender la dinámica que se presente.

Capítulo 6

La gobernanza turística: un marco de referencia

En los capítulos de la segunda sección de este trabajo hemos revisado lo que podría significar una aproximación a la gobernanza en el mundo, identificando diferentes propuestas que explican su significado y utilización, como una alternativa a la solución de los enormes retos que enfrentan las sociedades del mundo contemporáneo. De igual manera, abordamos las características distintivas de la tríada en la que descansa la gobernanza y efectuamos una revisión de las razones que perfilan el potencial para la utilización de los principios de dicha gobernanza, en la búsqueda permanente por generar ventajas competitivas en el terreno de los destinos turísticos, cumpliendo, en consecuencia, con una visión de desarrollo turístico sostenible.

Corresponde ahora, la revisión de la literatura sobre la utilización de la gobernanza en turismo, destacándose que cuando realizamos el trabajo para la obtención de nuestro DEA la calificamos como de relativamente limitada, a pesar de que algunos de los conceptos que se considera conforman el cuerpo de conocimientos de la gobernanza turística, sí habían sido abordados con mayor regularidad, especialmente por lo que hace a los esquemas de colaboración o de asociacionismo; en esta visión coinciden con nosotros Ruhanen *et ál.* (2010). Hoy día, al profundizar en el cuerpo teórico en construcción en cuanto a la gobernanza del turismo, hemos identificado un claro interés de la comunidad académica en el tema y, así, reconocemos una importante producción teórica –alrededor de un centenar de artículos científicos fueron revisados– aunque, seguimos pensando, existe un amplio territorio aún por explorar. Vale la pena mencionar que trabajos recientes concuerdan, también, con esta apreciación del creciente interés por este tema, como el de Ruhanen *et ál.* (ibíd.), quienes identificaron cincuenta y tres estudios publicados sobre la gobernanza en turismo, y la posición de Fayos-Solà *et ál.* (2012). En un trabajo de finales de 2011 (Barbini, *et ál.,* 2011) –incompleto a nuestro juicio– ubicaron, para aquel entonces, un total de cuarenta y un documentos publicados sobre la gobernanza turística.

La complejidad inherente al turismo y la actualidad propia de la gobernanza han sido documentadas, de manera reciente, por varios autores (Bramwell y Pomfret, 2007, Bramwell y Cox, 2009, Dredge y Thomas, 2009, Beaumont y Dredge, 2010, Dredge, 2010, citados por Dredge y Whitford, 2011). Se debe reconocer que tanto en lo que se refiere a la activi-

dad turística, como en general en cualquier actividad humana, y si bien se pueden encontrar diferencias entre el éxito en la ejecución de proyectos en función de diferencias en su planificación e implementación, coincidimos con la visión de Hausser, Weber y Meyer (2009), quienes sostienen que existen otras factores tales como el contexto histórico y contemporáneo en términos de la gobernanza de los recursos (naturales, para ellos) y de manera más general de las relaciones de poder entre los gobiernos, el sector privado y las comunidades. Creemos que es relevante mencionar el argumento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU que establece que «[…] un entorno saludable de gobernanza parece ser el más importante factor en la conformación del turismo como una actividad exitosa para el desarrollo sostenible» (citado por de Bruyn y Fernández Alonso, 2012: 223). Como señala Velasco González (2007: 137) «La gobernanza turística supondría avanzar un paso más en el gobierno del turismo«

Vale la pena señalar, por otra parte, que existen también aproximaciones a la gobernanza en el turismo que reconociendo componentes tradicionales de la propia gobernanza –que ya han sido abordados en capítulos precedentes como las estructuras sociales, la colaboración, la confianza, las redes y la existencia de instituciones que contribuyen al desarrollo–, consideran que el turismo se inserta en procesos políticos más complejos y de mayor envergadura como la expansión del capitalismo y la existencia de una sociedad en transición (Hall, 2004).

Hemos encontrado en este proceso de revisión de textos diferentes ángulos en los que puede abordarse una agregación de las prácticas de gobernanza en turismo, habiendo definido el que se presenta, sin embargo, es evidente que la propia naturaleza de la gobernanza haría posible la inclusión de los temas documentados en diferentes categorías. Así, por ejemplo, en los hallazgos del trabajo de Erkus-Öztürk y Eraydin (2010), reconocen, entre otros, tres aspectos: que la colaboración y el asociacionismo como prácticas de la gobernanza en turismo se vienen generalizando; que lo anterior tiene entre otros propósitos la búsqueda de la sustentabilidad; y que estos procesos se suelen desarrollar a través de la conformación de redes. En este capítulo se tratan en apartados separados, estas tres aproximaciones.

6.1. Conceptualizando la gobernanza turística

Hall (2011a) ha reconocido que siendo la gobernanza un concepto clave de la política y de las políticas públicas, su utilización es creciente en el ámbito del turismo. Este mismo autor identifica que ha habido una evolución global en la literatura pasando de la noción de gobierno a la de gobernanza (Hall, ibíd.), lo que ya se reconocía en Cooper y Hall (2008) en donde se encuentra que en turismo, como en otros campos de la vida humana, se transita en dicha visión de gobierno a una de gobernanza, indicando, asimismo, que «[…] las ideas de

asociación y colaboración son extremadamente importantes para entender las relaciones entre los individuos y las organizaciones que existen en las redes turísticas» (Cooper y Hall, ibíd.: 136,137). Beaumont y Dredge (2010) especifican que cada tipo de estructuras interpreta los patrones de éxito de manera diferente y que diferentes estructuras pueden coincidir en tiempo y espacio, dando pie a sinergias positivas –un rasgo inherente de la gobernanza, sin duda– o, por el contrario, a confrontaciones.

Cuando tratamos, en el Capítulo 2, los conceptos fundamentales de gobernanza hablábamos que de acuerdo con lo establecido por Rhodes (2000: 55) existe un «desafortunadamente largo número de significados del término Gobernanza», identificándose al menos siete diferentes usos del concepto que se encuentran relevantes en la óptica de la Administración Pública; dijimos, también, que Hirst (2000) reconoce que el término gobernanza es usado en cinco áreas principales; el detalle de ambas visiones fue descrito en el apartado 2.2.

No es una sorpresa encontrar, entonces, que los diferentes tratamientos de la gobernanza turística sigan los caminos de esos usos diversos. Así, Griffin (2005) la ubica en el terreno de la gobernanza internacional; Scott, Cooper y Baggio (2008) lo hacen en la visión de la gobernanza como redes; para Trousdale (1999) es deseable la buena gobernanza en el turismo; Palmer (1998), Göymen (2000), Yüksel, Bramwell y Yüksel (2005) y Connelly (2007), apuntan a su utilización en la perspectiva de la nueva gestión pública; y tanto Vernon *et ál.* (2005) como Simpson (2008), orientan su atención, también, como parte de la nueva gestión pública, aunque incorporando, de igual manera, un tratamiento en el sentido de la gobernanza como redes. En todo caso debemos manifestar nuestra coincidencia con Fayos-Solá *et ál.* (2012) al señalar que la gobernanza del turismo implica una compleja coordinación entre los papeles de la multicitada tríada compuesta por los sectores público y privado, y la sociedad civil.

Velasco González (2010: sin página) anota que la idea de gobernanza turística implica cuatro vertientes:

> (1) el desarrollo de espacios de relación no sometidos siempre, ni en todo momento, a los principios de jerarquía o mercado (Denters y Rose: 2005); (2) la mejora de la toma de decisiones colectivas; (3) el establecimiento de cauces que permitan un trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y (4) el diseño de nuevos procesos de gestión y desarrollo de lo público y lo colectivo.

Hay quienes sostienen una presunción en cuanto a que la gobernanza del turismo es débil en virtud de la fragmentación inherente a la actividad turística que conlleva bajos niveles de representatividad –y participación, agregaríamos– de los actores (Williams y Shaw, 2009). Los mismos autores señalan, también, que «[…] existe una tensión considerable entre la naturaleza compuesta de la experiencia del consumidor y la importancia de los bienes públicos, la amplitud por irse por la libre entre competidores y la naturaleza fragmentada de la propiedad. Esto ha hecho que el asociacionismo sea particularmente importante en la gobernanza

del turismo y la recreación» (Williams y Shaw, ibíd.: S330, citando a Bramwell y Lane, 2000). Al explicar la tendencia hacia la adopción de prácticas de gobernanza en turismo, Plummer y Fennel (2009) lo hacen en función de las capacidades limitadas y los presupuestos reducidos de los gobiernos y por los beneficios potenciales que ofrece.

En la literatura de origen francófono la gobernanza turística ha sido ampliamente abordada, por ejemplo, como un camino para analizar la gestión territorial insular (Guillemot, Plante y Boisjoly, 2008); la gestión de las estaciones de montaña (Gerbaux y Marcelpoil, 2006, Marcelpoil y Boudières, 2006, Gerbaux, Boudières y Marcelpoil, 2004, Gerbaux y Marcelpoil, 2003); la gestión ambiental del entorno costero (Alban y Lewis, 2005); y el ecoturismo y la gobernanza participativa (Lequin, 2001), por mencionar algunos ejemplos.

Por otra parte, es posible identificar en algunos de los trabajos académicos sobre la gobernanza en turismo, una tendencia a equiparar gobernanza con gestión gubernamental, como se puede reconocer en Pforr (2006) y Eaton (2008); este último, estudiando proyectos sostenibles alimentarios en los que puede participar el turismo, alude a un periodo gubernamental diciendo «En el segundo periodo de gobernanza» (Eaton, 2008: 994).

Ciertamente, algunos de estos trabajos presentan una óptica, a nuestro juicio, que no es consistente con los conceptos esenciales de la gobernanza, como en el caso de Bantimaroundis, Zyglidopoulos y Symeou (2010) quienes equiparan la responsabilidad pública o privada de la gestión de los museos en Grecia con la gobernanza, señalando, por ejemplo que «[…] el tipo de gobernanza de la organización» (Bartimaroudis, Zyglidopoulos y Symeou, ibíd.: 743), o haciendo afirmaciones como la siguiente, en la que independientemente de su validez, discernimos que es un uso equivocado de nuestro tema central de estudio «[…] la gobernanza privada *per se* tiene un impacto negativo en la afluencia» (Bartimaroudis, Zyglidopoulos y Symeou 2010: 754).

Con frecuencia se observan ya aproximaciones a la gobernanza turística, referidas, de forma específica, a los destinos turísticos y para Jamal y Watt (2011), esta es una tarea de creación continua «[…] permitiendo una esfera pública floreciente de actores informados participando en un diálogo conjunto y en acción en favor de la sostenibilidad y la gestión del cambio climático» (Jamal y Watt, ibíd.: 576). A este respecto es conveniente apuntar que la naturaleza de los destinos, en tanto sistemas, les da una condición de complejidad y también de incertidumbre sobre su evolución futura (Strickland-Munro, Allison y Moore, 2009), lo que sugiere que la incorporación de las prácticas y visión de gobernanza le permitirían estar mejor preparados para afrontar los sucesos venideros. Velasco González (2008) explica que la gobernanza es aplicable en el nivel del destino, en virtud de que es posible observar en ese ámbito la existencia de espacios de relación no sometidos a jerarquías ni a mercados. La gobernanza del destino está relacionado con el fortalecimiento de los vínculos entre las empresas turísticas y las organizaciones de gestión de los destinos (Pechlaner y Volgger, 2013).

El tipo de prácticas de gobernanza está en función de los antecedentes del destino turístico y de otros de los cuatro tipos de gobernanza urbana que han sido propuestas por Pierre[11] –de bienestar, gerencial, pro-crecimiento y corporatista (sic)–; solo el primero no es relevante para los destinos turísticos (Gill y Williams 2011). Al mismo tiempo, la globalización y las manifestaciones de movilidad transnacional de personas y recursos han contribuido a hacer más compleja la gobernanza de los destinos turísticos (Jamal y Watt, 2011).

Bramwell (2011: 459-460, citando a Baggio *et ál.,* 2010) recuerda que «En el contexto específico de los destinos turísticos [...] el sistema de gobernanza puede ser considerado como la herramienta a través de la cual los destinos se adaptan al cambio». Beritelli, Bieger y Laesser (2007) han identificado y examinado seis dimensiones de gobernanza a nivel del destino turístico: costos transaccionales; asimetrías de poder; interdependencia; confianza/control; conocimiento; y correlaciones personales informales. Strobl y Peters (2013) señalan que un importante factor que influye en la gobernanza del destino es la reputación de emprendimiento, añadiendo que los vínculos entre las empresas son más importantes que los que se establecen en simples negocios tradicionales.

Weiss (2005, citado por Zahra, 2011: 540) establece que «[...] una condición de la buena gobernanza es el retorno de los recursos y los procesos de decisión a los niveles locales y la facilitación de la participación significativa de los ciudadanos en la política pública». Por otro lado, y aunque no lo refiere directamente con un concepto de gobernanza turística, es muy interesante la visión que indica que «La Gobernanza es la habilidad para coordinar la agregación de intereses divergentes para promover políticas, proyectos y programas que representan de manera creíble los intereses públicos» (Trousdale, 1999: 847), lo que, a nuestro juicio, es perfectamente aplicable en el tema de nuestro interés.

Para Gill y Williams (2011) el rápido crecimiento de los destinos *resort* ha sido una de las causas que ha creado interés en los modelos de gobernanza que faciliten su desarrollo. Citando a Guia, Prats y Comas (2006), los mismos autores subrayan la percepción de que «[...] política y prácticas de gobernanza innovadora son necesarias para incrementar la competitividad y sustentabilidad de muchos destinos» (Gill y Williams, 2011: 629).

En un, relativamente, reciente, sencillo y atractivo trabajo d'Angella, De Carlo y Sainaghi (2010) encuentran la conformación de cuatro arquetipos de destinos turísticos utilizando la combinación de dos niveles de funciones de gobernanza –concentrada y aislada– y dos niveles de mecanismos de coordinación –fuerte y débil–, llegando a las siguientes categorías:

» Arquetipo de destino normativo: funciones de gobernanza concentrada y mecanismos de coordinación fuertes.

[11] Los modelos de gobernanza urbana fueron caracterizados por Jon Pierre (1999) en: Models of urban governance: The institutional dimensión of urban politics. Urban Affairs Review, 34 (3), 372-396.

» Arquetipo de destino de emprendimiento: funciones de gobernanza aislada y mecanismos de coordinación fuertes.
» Arquetipo de destino de liderazgo de firma: funciones de gobernanza concentrada y mecanismos de coordinación débiles.
» Arquetipo de destinos fragmentado: funciones de gobernanza aislada y mecanismos de coordinación débiles.

Consideramos que esta propuesta, y las que de ella se pudieran derivar, abre la puerta para identificar los modelos de gobernanza a seguir en función de la situacionalidad de cada arquetipo.

Pensamos que es conveniente agregar a estas consideraciones sobre la gobernanza turística en el nivel de los destinos, nuestro pleno acuerdo con lo asentado por Fayos-Solà *et ál.* (2012) en el sentido de que la gobernanza puede aplicarse, independientemente del nivel de madurez que tengan los destinos, aunque en función de ello pueden emplearse diferencias situacionales.

Aunque se realiza la caracterización de la gobernanza como gobernanza turística (Yüksel, Bramwell y Yüksel, 2005 y Connely, 2007), de la gobernanza en turismo (Vernon *et ál.,* 2005, Fayos-Solà, 2006), de la gobernanza relacionada con el turismo (Göymen 2000, Connely 2007), en ninguna de esas fuentes es posible encontrar una definición específica de gobernanza turística. Mazón[12] y Fuentes Moraleda proponen un primer esbozo de definición de gobernanza turística, aparentemente a partir del concepto ya presentado de Hydén (1999) señalando que la gobernanza en turismo es «[...] un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que establecen las pautas de relaciones entre actores turísticos (considerando actores relevantes tanto a los poderes públicos como a la iniciativa privada y a los actores sociales)» (Mazón y Fuentes Moraleda: 106). Esta definición que si bien es un buen primer acercamiento, nos parece tiene algunas limitaciones, entre las que se cuenta el que no se establece, con precisión, que es una gobernanza privativa del turismo y deja un espacio demasiado abierto al enunciar actores turísticos, pues si bien todos los incluidos pueden recibir los efectos de la actividad turística, no necesariamente se puede catalogar que sean todos turísticos o que tengan todos la capacidad de incidir sobre la actividad turística. En el apartado 3.2.3. introdujimos el concepto de gobernanza sectorial que abre la puerta a la consideración de la posible existencia de una gobernanza turística.

Hemos dicho con anterioridad que se estima hay indicios de la utilización de los principios de la gobernanza, en la solución de los desafíos que enfrenta el desarrollo sostenible del turismo (Madrid Flores, 2007). Ello, incluso aun cuando los actores que participan en el diseño y puesta en práctica de programas, iniciativas y acciones, no hayan incorporado en su discurso la noción de gobernanza. Sin embargo, el reto que supone el que hasta ahora, insis-

[12] Presumimos que se trata de la Doctora Ana Isabel Muñoz Mazón, aunque en la Revista en que se publica este artículo aparece como Ana María Mazón, habiendo una llamada en la que se le cita como la Lic. Muñoz.

timos, al menos aparentemente, no se haya planteado un definición del concepto de gobernanza turística, nos invita a hacer una propuesta preliminar que pretende propiciar la discusión para llenar este vacío teórico y que emplearemos de manera operativa.

Así, entendemos por gobernanza turística 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.

Por otra parte, es de destacarse, que Palmer (1998) ha identificado la existencia de estilos de la gobernanza aplicada a cuestiones turísticas. Así, se ha sugerido que aquellos sistemas de gobernanza que son más formales y por ende, de alguna manera, rígidos, tienden a ser inapropiados cuando las tareas a emprender demandan de mayor creatividad. En contraposición, cuanto más definidas sean las tareas a realizar, los métodos más formales de gobernanza serán más adecuados para el alcance de los objetivos.

Un sistema de gobernanza dúctil se caracteriza por acuerdos informales entre los participantes basados en algún tipo de normas (Bonoma, 1976; Macneil, 1981; citados por Palmer, ibíd.). En esta modalidad, las relaciones entre los miembros pueden ser reguladas por tres tipos de control informales: autocontrol, control social y control cultural (Jaworski, 1988, citado por Palmer, ibíd.). Los esquemas más formales de gobernanza descansan en un sistema prescrito de reglas con algún tipo de intervención legal (Gundlach y Murphy, 1993, citados por Palmer, ibíd.). Existe una correlación entre un estilo más formal de gobernanza y su efectividad percibida, así que mientras mayor grado de reglas formales exista, hay una mayor proclividad a la eficacia en el cumplimiento de los propósitos encomendados (Palmer, ibíd.).

En línea con lo anterior, se ha encontrado que hay un efecto de correlación significativo entre la financiación y el estilo de gobernanza, en el que mientras más solvente es el modelo de asociación, existe una mayor formalidad en sus trabajos (Palmer, ibíd.). Aunque Bramwell (2011) reconoce la existencia e intervención de diferentes partes en la gobernanza del turismo, se inclina por reconocer como decisiva la intervención gubernamental, en virtud de su capacidad para ofrecer incentivos, porque no todos los actores responderán positivamente y porque no es suficiente la autorregulación, entre otras razones.

Para concluir con esta sección, anotaríamos que coincidimos, ampliamente, con el hallazgo de Hausser, Weber y Meyer (2009), quienes apuntan en la conveniencia de que los proyectos deben contar con un sistemático enfoque de fortalecimiento de las capacidades locales.

6.2. Política y planificación turística

En nuestra opinión, una de las cualidades de la política turística, es que la naturaleza propia del turismo, obliga a incluir en ella una visión de *transversalidad;* además de que su ejecu-

ción, no necesariamente está puesta en su totalidad bajo la competencia de la administración nacional de turismo.

Dentro del espectro de políticas públicas que pueden ser diseñadas y puestas en marcha para el fortalecimiento de la actividad turística, se encuentra un amplio conjunto de posibilidades temáticas, ya sea para el impulso a la infraestructura de acceso, para la recuperación de los bienes parte del patrimonio cultural, para la mejora en la formación de recursos humanos del sector, para el fortalecimiento de los sistemas de medición de la incidencia económica del turismo o para hacer accesibles mejores esquemas financieros dirigidos a las pequeñas y medianas empresas turísticas, tan sólo por mencionar algunos ejemplos. De manera creciente las administraciones nacionales de turismo han tenido que construir esquemas de coordinación con otros ministerios dentro de sus estrategias, en particular por lo que hace al transporte, empleo, medio ambiente, cultura e industria[13] (OCDE 1996, citada por Göymen, 2000).

Es oportuno mencionar que desde algunas perspectivas, la política turística está subordinada o incluida dentro de otras políticas, en las que se podría desdibujar la participación del conjunto de actores que intervienen en el sistema turístico (Cheong y Miller 2000, citados por Connely, 2007). El proceso de búsqueda de una nueva división del trabajo entre los diferentes niveles del Estado, el sector privado, las organizaciones gubernamentales, los profesionales y las organizaciones voluntarias, ha derivado en el surgimiento de nuevos tipos de cooperación, nuevos actores en el turismo y los sectores relacionados, nuevos arreglos y estructuras, nuevas formas de participación, comunicación y rendición de cuentas. Todas estas características coinciden en la perspectiva de la gobernanza (Göymen, 2000) y son especialmente relevantes en el proceso de articulación de la política turística en general, o de aspectos específicos dentro de ella. Hsu, Inbakaran, y George (2013) han buscado la manera de acotar los conceptos y aproximaciones para el entendimiento de la gobernanza en el diseño de la política turística proponiendo un *Modelo definicional de gobernanza* a partir de tres formas de gobernanza: jerarquías, mercados y redes.

En el caso concreto de la evolución de la política turística de un destino turístico –Liverpool– se identifican tres etapas consecutivas en el periodo comprendido entre 1980 al 2000, lo que es significativo porque la tercera y más reciente es la de la consolidación de la gobernanza turística –explícitamente denominada así–. Las otras dos son el principio de una nueva industria del turismo del destino y el reposicionamiento de la política turística en la agen-

[13] En la España de los sesenta, se institucionalizó la Comisión Interministerial de Turismo, que, aunque suprimida en la democracia por su origen franquista, siguió funcionando *de facto* y recientemente se ha creado un órgano idéntico, pero con nombre distinto. En casi todas las Autonomías, suele haber una comisión coordinadora de las consejerías relacionadas con el turismo. Y en algunas diputaciones y ayuntamientos, lo mismo. En el caso mexicano, dentro de la Ley Federal de Turismo existe la Comisión Ejecutiva de Turismo y adicionalmente se ha establecido el Consejo Consultivo de Turismo, con carácter de Comisión Intersecretarial. La misma Ley establece la creación de consejos consultivos estatales.

da urbana (Connely, 2007). Dredge y Thomas (2009) consideran, por otro lado, que la, cada vez más frecuente, observación de arreglos propios de la gobernanza en turismo ha provocado la disminución de las consideraciones explícitas sobre el concepto de interés público, subyacentes en la definición de la política turística.

Moscardo (2011) encuentra, acertadamente pensamos, que los modelos de planificación empleados en turismo tienden a sobredimensionar los intereses públicos y privados ajenos al destino, en relación con los del papel menor que juegan los actores locales, lo que debería ser revisado y, eventualmente, subsanado incluyendo acciones como el fortalecimiento de las capacidades locales.

El surgimiento de un proceso de elaboración de políticas públicas de manera colaborativa, es producto de una transformación profunda en la que el papel del Estado ha migrado de ser un proveedor de soluciones, a convertirse en un propiciador de ellas. El enfoque tradicional del sector público de arriba hacia abajo, centralizado y con una aproximación *eficientista*, se presentaba en turismo, asumiendo responsabilidades por la provisión de infraestructura, la planificación, el control, la mercadotecnia y la promoción, y el desarrollo proactivo de lo que se percibe como el bien público. Hoy, esta perspectiva ha sido parcialmente sustituida por una que va de abajo hacia arriba, es descentralizada e incluyente y en la que las comunidades locales han sido impulsadas a tomar más responsabilidades en la gestión (Hall 2000, citado por Vernon *et ál.* 2005). Paulauskiene (2013) al analizar los principios y funciones de la gobernanza turística en el ámbito local en Lituania, encuentra diferencias entre las prioridades nacionales y las locales.

Un aspecto fundamental en el debate de la evolución de la política turística en un entorno de impulso al desarrollo de emprendedores y su conexión con las estructuras económicas, es el de que tan proclives son las agencias gubernamentales a la inclusión y ofrecimiento de incentivos reales (Connelly, 2007). Mención especial merece la óptica de Fayos-Solà (2012) quien ve a la gobernanza como el instrumento a través del cual se puede asegurar un adecuado aterrizaje de la política turística. De igual forma, Muñoz Mazón, Fuentes Morales y Fayos-Solà (2012) se refieren a una gobernanza de la política turística.

También es relevante la idea de Trousdale (1999) de que la *buena* gobernanza es requerida para identificar y priorizar los valores de la comunidad y combinarlos con las respuestas técnicas más apropiadas, así como el hecho de que se requiera un liderazgo fuerte, como una condición para coordinar el amplio rango de intereses divergentes, los balances distorsionados de poder y para orientar las futuras decisiones estratégicas. En este sentido fueron pioneros las propuestas de Murphy (1985, citado por Simpson, 2008), quien hizo énfasis en la importancia de los puntos de vista de la iniciativa local, así como de la conveniencia de un producto turístico acorde con la comunidad, además de la importancia de que los beneficios locales fueran integrados dentro de los principios de la planificación y gestión turística. Dredge y Jamal (2013) plantean que la movilidad en diferentes expresiones –personas, recursos, experiencia, capital e imágenes– implica desafíos para la gobernanza de los destinos

sustentables, lo que debería ser resuelto a través del aterrizaje de la gobernanza en el diálogo y valores de la comunidad.

En el nivel más fundamental, la gobernanza involucra la creación y operación de instituciones sociales y estas se ocupan de un amplio abanico de asuntos que van de lo social, a lo económico y a lo político. De esta forma y ante el desafío que supone la criminalidad en el Caribe, espacio geográfico que encuentra su subsistencia en el turismo, Griffin (2005), considera que la gobernanza regional –en un enfoque de la gobernanza en el plano de las relaciones internacionales– es la única alternativa para la construcción de una solución en materia de seguridad.

En este orden de ideas, la seguridad humana de los países miembros de la Caricom[14], está estrechamente vinculada a la certeza económica, la que, a su vez, depende de la sostenibilidad del sector turístico. En virtud de la pretensión de crear un espacio económico común en el Caribe, dicha seguridad humana se vuelve un asunto de seguridad regional y, por tanto, está en función de la calidad de la gobernanza regional ejercida a través de esta y otras instituciones (Griffin, ibíd.). Por ello, y aunque se piensa que las capacidades de este tipo de organizaciones son más efectivas en políticas de bajo perfil –como comercio, viajes y salud–, que en las de alto nivel –como la seguridad nacional–, la exigencia de las demandas por la compleja problemática en el tema de la seguridad, requiere de esfuerzos de coordinación, cooperación y colaboración sin precedentes (Griffin, ibíd.).

Este conjunto de elementos pone en evidencia, cómo las condiciones emergentes de la conformación de un nuevo orden mundial, son causales de la utilización de la gobernanza en turismo. Con la reflexión inicial de este apartado, sobre la adopción de una visión de *transversalidad* en la definición e implementación de las políticas turísticas, los desafíos que conlleva este caso de la seguridad , o, más bien, de la falta de esta en el Caribe, pueden ser atendidos en un ejercicio de aplicación de la gobernanza en la faceta internacional de este concepto[15].

Merece la pena mencionar, adicionalmente, la óptica de Trousdale (1999) quien apoya la idea de que la gobernanza es un asunto crucial en el alcance del desarrollo a través de la sostenibilidad; aunque, el mismo autor sugiere que una consideración fundamental en el impulso del turismo sostenible a través de la gobernanza, es el del contexto del desarrollo que incluye factores como: las experiencias históricas, las fuerzas del mercado, las influencias socioculturales, la política y la legislación. Así, si se tiene en cuenta el contexto, es más difícil caer en generalizaciones que pecan de imprecisas.

Al estudiar los procesos de gobernanza en la Unión Europea y ante la, prácticamente ausencia de competencias en la materia, Anastasiadou (2011) identifica un sistema colabora-

[14] La Caricom surgió en 1958 como un esfuerzo de integración regional de los países no hispanoparlantes localizados en el entorno del Caribe. A la fecha sigue siendo un importante protagonista político de la región.

[15] En el varias veces referido artículo de Clifford E. Griffin se hace mención de una cifra –cada minuto hay un crimen o acto violento contra un turista en algún destino del mundo–, sobre los retos que conforma garantizar la seguridad a los turistas, que debe ser examinada con gran detenimiento por el panorama, absolutamente retador, que conlleva.

tivo de abajo hacia arriba –en referencia al concepto de gobernanza multinivel mencionado en el Capítulo 2– en el que se destaca la participación de los actores en todas las diferentes etapas de la formulación de políticas y en el que se reconoce el desempeño de un papel del ente coordinador –en este caso la Comisión Europea– que reúne condiciones de facilitador y estimulador del desarrollo de asociaciones y redes de parte de los diferentes actores involucrados (Anastasiadou, ibíd.); la misma autora considera, al menos de manera inicial, que ese enfoque de abajo hacia arriba es más adecuado en Estados de mayor nivel de madurez.

Una de las tareas inherentes a la definición de las políticas en materia de turismo es la de la planificación y este es, a nuestro juicio, uno de los espacios privilegiados para el acompañamiento bajo una óptica de gobernanza. Como asienta Hall (2011a: 451) «La gobernanza claramente será un concepto significativo en la planificación de los destinos turísticos en el futuro próximo».

Para Tribe (2008: 250) la gobernanza en turismo se refiere «[…] al complejo conjunto de agencias que están involucradas en la planificación, regulación y control del turismo en sí mismo y del ambiente político en que se desenvuelve». No obstante el prestigio de este autor y lo reciente de la contribución, lo entendemos como una visión limitada, pues pareciera ignorar al conjunto de los actores de la tríada de la gobernanza. Esto no quiere decir, por supuesto, que situacionalmente no pueda haber un mayor protagonismo de alguno de los actores de la tríada de la gobernanza, como lo identifican Evans y Hutchins (2002) en el caso del transporte que demanda de una política central, o en la reflexión que hace Bramwell (2011: 461) en el sentido de orientar el esfuerzo colectivo «[…] en la práctica, el gobierno o el Estado es a menudo una influencia primaria en la gobernanza».

Por otra parte, se debe mencionar que al estudiar los conflictos entre intereses divergentes (pesquería y turismo) Salmi y Salmi (2010) proponen el diálogo como mecanismo para la búsqueda de acuerdos y la reducción de la tensión entre actores. En este sentido es relevante apuntar que Dredge (2010) a partir del concepto de episodios de gobernanza desarrollado por Healy[16] sugiere el uso de las prácticas de la gobernanza para avanzar en la solución de estos conflictos.

En el Capítulo 3 abordamos los principios de la gobernanza en general. De manera más o menos consistente con ellos, Beaumont y Dredge (2010) han propuesto los siguientes como parámetros de una buena gobernanza turística:

» Culturas positivas, comunicación constructiva y comunidades engarzadas.
» Transparencia y rendición de cuentas.
» Visión y liderazgo.
» Aceptación de la diversidad y búsqueda de la equidad y la inclusión.

[16] El concepto de episodios de gobernanza está referido a la mediación ante la ocurrencia de conflictos en relación con el uso de los bienes que involucren el interés público. Healy, P. (2006). Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. European Palnning Studies, 14(3), 299-320.

» Desarrollo del conocimiento, aprendizaje y experiencias compartidas.
» Papeles y responsabilidades de los participantes claros y estructuras operacionales y procesos de la red claros.

Hacia el año 2003 el PNUD y la WCPA establecieron diez criterios incluidos en cinco categorías de cara a la gobernanza en parques y áreas protegidas –que con frecuencia se convierten en atracciones turísticas–. La primera categoría es denominada legitimidad y voz e incluye dos principios: participación pública y orientación al consenso; la segunda se refiere a la dirección y considera el criterio de visión estratégica; la tercera categoría, desempeño, incluye tres principios: responsabilidad ante los diferentes actores, efectividad y eficiencia; rendición de cuentas es la cuarta categoría y considera dos principios: rendición de cuentas al público y a los actores, y transparencia; y la quinta categoría se refiere a la Justicia y tiene dos componentes: equidad y vigencia de las leyes (Eagles *et ál.,* 2010).

Ruhanen *et ál.* (2010) concluyeron que en las cincuenta y tres publicaciones por ellos identificadas que abordaban conceptos vinculados con la gobernanza del turismo, las cinco dimensiones mayormente recurrentes eran, en orden de prioridad: rendición de cuentas, transparencia, involucramiento, estructura y efectividad.

6.3. *Marketing* turístico

Los aspectos relacionados con el *marketing* podrían haber sido tratados como un caso puntual dentro de la política turística y, por tanto, podrían haber sido abordados en el apartado anterior. También podrían haber sido revisadas en los esquemas de colaboración y asociacionismo, pero, por el hecho de ser «El ámbito principal en que se ha desarrollado hasta ahora la cooperación y la asociación entre los sectores público y privado en materia de turismo» (WTO, 2001) suena razonable darle un tratamiento individual a su análisis y consideración, y, por tanto, lo hemos incluido como una sección separada. En tiempos recientes empieza a darse un interés por reconocer el papel de la gobernanza en el *branding* de los destinos señalándose que los esquemas propios de dicha gobernanza –colaboración e implicación de los actores, distribución de responsabilidades, etc.–, son de utilidad en la construcción de las marcas (Go y Trunfio, 2013).

6.3.1. Promoción

Atrás de la condición de ser el espacio privilegiado en el que se ha desarrollado la cooperación y la asociación entre los sectores público y privado, se encuentra el hecho de las frecuen-

tes limitaciones presupuestarias que enfrentan los gobiernos para financiar el esfuerzo comercial en materia turística del país y de los destinos, y también, la percepción de la falta de eficacia de los departamentos encargados de estas tareas, dentro de las Administraciones Públicas (WTO, 2001). Existen muchos ejemplos de colaboración en el *marketing* de los destinos turísticos a lo largo del mundo (Palmer, 1998).

Un amplio rango de organizaciones públicas y privadas, tienen responsabilidades en la entrega de componentes tangibles e intangibles que conforman la oferta del destino. Dicha interdependencia es la fuente del desarrollo de un *marketing* colaborativo. Una asociación de *marketing* colaborativo logra concretarse como producto del reconocimiento de que cada proveedor del producto turístico, depende, en parte, de otras organizaciones y que dos o más de ellas pueden alcanzar más, que la suma de los esfuerzos individuales (Hamel *et ál.* 1989; Kanter, 1994; citados por Palmer 1998).

Un sistema informal de gobernanza en una asociación para fines de *marketing*, puede implicar fallas en la definición de sus objetivos y la estructuración de sus actividades, con la consecuente pérdida de efectividad en la consecución de resultados (Palmer, ibíd.). La compatibilidad puede tener dos efectos principales en asociaciones para el *marketing* de destinos turísticos: por un lado, su existencia puede facilitar el desarrollo de normas sociales y, en consecuencia, lograr una comunicación efectiva entre los actores; sin embargo, y por otra parte, un exceso de compatibilidad puede ocasionar la pérdida de presencia de una razonable competencia Palmer (ibíd.).

6.3.2. Desarrollo de producto

En el *marketing* contemporáneo la variable producto es de la mayor relevancia y es incluida como parte de la mezcla comercial, denominada de diferentes maneras entre las que sobresale la de las *cuatro P* (Kotler, 2010). A últimas fechas parece apreciarse si no un desplazamiento de este concepto, sí una incorporación del desarrollo de experiencias (Pine y Gilmore, 2011) como parte de la formulación de la propuesta de valor de los destinos y, en general, de los servicios turísticos.

En turismo la creación de esos productos y experiencias es crucial y, pensamos, que la gobernanza es un camino adecuado para llevar a cabo este proceso en el nivel del destino de una manera por demás adecuada. A lo largo del desarrollo de este capítulo y en referencia a otros aspectos de la gobernanza se citan ejemplos que bien podrían incorporarse en este apartado. Sin embargo, conviene recordar lo que ya señalábamos en la parte inicial del mismo capítulo, en el sentido de que es posible incluir las aproximaciones a la gobernanza turística identificadas en diferentes clasificaciones pues estas no son, necesariamente, excluyentes.

Tan solo para dejar constancia de un par de ejemplos de cómo la gobernanza incide en el desarrollo de productos y experiencias turísticas se hace alusión, por un lado, al caso de los

festivales como parte de la oferta turística, proceso en el que Andersson y Getz (2009) identifican una situación de competencia, pero al mismo tiempo de colaboración entre diferentes intereses público, privados y no lucrativos, que pueden ser estudiados para observar las diferencias en su desempeño en función de múltiples características, una de las cuales es, precisamente, la de su gobernanza; por otra parte y en cuanto al desarrollo de procutos y experiencias de turismo de naturaleza es relevante tener en cuenta el punto de vista de Munthali (2007: 51), quien apunta que «las instituciones de la gobernanza de los recursos naturales en una comunidad funcional pueden ser establecidas y empoderadas para representar a los actores para asegurar una justa equidad en los beneficios del uso sostenible de los activos de la biodiversidad conservada y de los negocios turísticos».

En este contexto del desarrollo del turismo de naturaleza y en particular del de vida silvestre, Moore y Rodger (2010) consideran que este último presenta elementos que lo caracterizan como un recurso de propiedad común[17], ello hace que este sea, en nuestra opinión, un campo propicio para la aplicación de los principios de la gobernanza. Eagles *et ál.* (2010: 1244) son categóricos al afirmar que «La Buena gobernanza es de primordial importancia en el éxito de parques y áreas protegidas».

6.3.3. Distribución (comercialización)

Lessmeister (2008) encuentra, a partir de los conceptos formulados por Gary Gereffi, que existen diferentes tipos de organizaciones y gobernanza en la *cadena turística*; de igual manera, cita al propio Gereffi diciendo que «[…] la gobernanza es ejecutada por una poderosa empresa líder en la cadena y en ese contexto distingue entre cadenas dirigidas por el productor y cadenas dirigidas por el comprador» (Lessmeister, ibíd. con base en Gereffi, 1994, 1996). Así, utilizando el modelo del ciclo de vida de los destinos de Butler (1980) reconoce una evolución de la gobernanza en la que en la fase inicial (exploración) adopta una configuración de cadena dirigida por el productor y en la fase final (declinación) pasa a la de una cadena dirigida por el comprador.

Clancy (1998) adelantaba que, independientemente de las estructuras de organización o gobernanza, las cadenas de distribución del producto turístico no cumplen, ni con las características distintivas de una cadena orientada por el productor, ni con las de compradores.

[17] Los recursos de propiedad común tienen dos características: no pueden excluir a nadie que se beneficie de ellos y el aprovechamiento del recurso por una parte reduce su disponibilidad para los otros.

6.4. Redes *interorganizacionales*

Scott y Laws (2010) recuerdan que el estudio de las redes desde la óptica social inició con los trabajos de Simmel a principios del siglo pasado; de igual manera, señalan que las redes son una característica fundamental de los servicios por diversas razones, como la naturaleza intangible inherente a estos, lo que se manifiesta en virtud de la necesidad de recomendaciones de otros y las dificultades para adquirir conocimiento sobre los clientes y competidores; todo ello a menudo conlleva a participar en redes de conocimiento para obtenerlo; de igual forma, la condición de que los servicios son perecederos dificulta la gestión de la estacionalidad, lo que, se sugiere, pueda ser de utilidad el contar con redes de referencia para atender la demanda. También encuentran que el uso de personas como condición indispensable para la prestación de los servicios propicia el desarrollo de muchas empresas de tamaño pequeño (Scott y Law, ibíd.).

En relación con los avances en la investigación de redes en los servicios, Scott y Lewis (ibíd.) concluyen que, en general, los conceptos sobre las redes en los servicios son similares a las utilidades en la perspectiva genérica de las redes y, por otro lado, se precisa de mayor investigación cuantitativa sobre estos temas. Para Scott, Cooper y Baggio (2008) un atributo central del turismo es el que involucra a un conjunto de redes que interactúan para producir un servicio. Dichas redes están compuestas por diversas organizaciones que actúan en el universo del destino. Las redes *interorganizacionales* se conforman en destinos que pueden ser vistos con una vaga articulación de proveedores independientes, vinculados de alguna manera para entregar un producto integrado (Scott, Cooper y Baggio, ibíd.). De esta forma, los destinos representan patrones de cooperación y competencia vinculados y que están configurados, tanto por sus capacidades internas, como por aquellas de los que se encuentran en su medio ambiente (Tremblay, 1999, citado por Scott, Cooper y Baggio, ibíd.).

Para una mejor comprensión del tema, es posible la utilización del análisis de redes que es un área de estudio de diferentes disciplinas y que tiene su origen en trabajos matemáticos de Euler (Scott, Cooper y Baggio, ibíd.). Dicha aproximación se basa en que los destinos pueden ser estudiados como redes colaborativas y organizaciones complementarias (Gunn, 1997). La eficacia del caso de redes en la gestión turística ha sido destacada por Henriksen y Halkier (2009) identificando tres características distintivas en la red: en primer término, los actores involucrados son mutuamente dependientes de las capacidades de sus socios; prevalece la toma de decisiones de manera consensuada; y existe una clara división del trabajo. Es de interés reconocer en Ilbery y Saxena (2009, 2011) que al abordar el estudio del turismo rural en Inglaterra dan por sentado que el desarrollo de esta actividad opera a través de redes y que estas pueden ser formales e informales.

Se pueden identificar tres elementos básicos de interés en el destino como red: actores, relaciones y recursos (Knoke y Kuklinski, 1991, citados por Scott, Cooper y Baggio, 2008). Los actores, a quienes se denomina *nodos* en la teoría formal de redes, desempeñan acciones

en relación con otros jugadores y controlan los recursos, intercambiando información. En un destino turístico los actores son heterogéneos en tamaño y funciones. Cooperan para competir como una respuesta directa a un ambiente externo turbulento (Trembley, 1999; Wilkinson *et ál.* 2000, citados por Scott, Cooper y Baggio, ibíd.). Es de esperar que el análisis de la estructura de la red de actores proporcione información útil sobre la competitividad del destino.

Haugland *et ál.* (2010: 269) ven al destino como «[...] complejas redes de coproducción» y consideran que su desarrollo está vinculado a aspectos que ocurren en diferentes niveles por lo que, por un lado, se refieren a él como un fenómeno multinivel y, por otra parte, al rebasar las fronteras de actuación de los actores lo califican como integrado. Estos mismos autores identifican tres características a ser consideradas en el estudio de los destinos: capacidades, coordinación en el nivel del destino y lazos existentes entre destinos (Haugland *et ál.,* ibíd.). Los recursos que se intercambian entre los actores de la red incluyen conocimiento y dinero. Las relaciones pueden ser consideradas como transacciones entre los actores involucrando la transformación de los recursos.

En el marco de una propuesta de un «Código Profesional para la excelencia en la Gobernanza turística», que incluye ocho puntos, Fayos-Solá (2006) recomienda, como una de ellas, el involucramiento de los actores en el sector turismo –quienes integran las redes– en dos dimensiones: por un lado la promoción de la participación de los distintos protagonistas –diferentes niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil– en la formulación e implementación de la política turística; y, por otra parte, incentivar la coordinación de todos los procesos de toma de decisiones para la implementación de la política turística. Es decir, no sólo se debe procurar la participación de los diferentes agentes, sino que dicha participación, es recomendable, sea llevada a cabo, a través de una acción coordinada. Entendemos que es muy interesante y, por supuesto, absolutamente apropiado, el que pueda reconocerse que el turismo involucra un mayor desarrollo de redes, asociaciones y colaboraciones que la mayor parte de los sectores económicos (Scott, Coopers y Baggio, 2008).

Vernon *et ál.* (2005, citando a Chalton y Essex, 1996) establecen que un rasgo distintivo del turismo contemporáneo es la riqueza de las iniciativas colaborativas entre los órdenes locales, las agencias gubernamentales del turismo, los negocios y las comunidades receptoras, lo que confirma lo adecuado de la incorporación de las prácticas de la gobernanza en la gestión de destinos turísticos. Los mismos autores al identificar la dominancia de las pequeñas y medianas empresas dentro de la industria, y el hecho de que estas entidades cuentan con limitadas capacidades de adquisición de conocimientos y con recursos financieros modestos, apuntan que la cooperación horizontal y el establecimiento de redes se vuelven esenciales (Vernon *et ál.*, ibíd., citando a Halme y Fadeeva, 2001).

Es por demás relevante y sugerente la conclusión propuesta por Scott, Coopers y Baggio (2008), producto de su investigación en regiones turísticas de Australia, en el sentido de que la industrialización de un destino crea una red *interorganizacional* cohesiva, necesaria para la

producción de experiencias turísticas integradas. Si, efectivamente, se confirmara este supuesto, el campo de acción de la gobernanza, especialmente en este enfoque de redes, encontraría una veta de gran interés como una herramienta de amplia utilización en la gestión de destinos turísticos consolidados de gran escala.

Al impulsar la conformación de redes en el destino es conveniente recordar que, de acuerdo con la experiencia de algunas redes europeas, cuando la cooperación para promover el desarrollo sostenible es dominada por agencias del sector público, a menudo adopta un enfoque didáctico de diseminación de información; asimismo, los resultados -*outcomes*- transformacionales al nivel de la red, pueden ser más eficaces con actividades de gran pragmatismo en la esfera de los negocios individuales y a través de eventos que incorporen comunicación bidireccional e impulsen una cooperación real (Halme 2001, citado por Vernon *et ál.* 2005).

Beaumont y Dredge (2010) a partir de los trabajos de Provan y Kenis (2007) y el estudio de las redes en turismo en el ámbito local han identificado la existencia de tres modelos de estructuración de las redes de gobernanza, a saber:

1. Redes lideradas por la autoridad local.
2. Redes lideradas por una estructura de participación comunitaria.
3. Redes lideradas por la industria.

La primera de ellas responde a una conformación formal, es centralizada, la comunicación fluye de arriba hacia abajo. Además de coordinar los esfuerzos cumple con tareas de facilitación e impulso a la colaboración. La segunda propicia un escenario de colaboración para alcanzar las metas comunes, tiende a ser más informal, la comunicación es horizontal, consideramos que tienden a ser auto organizadas y su éxito depende del capital humano y social que existe entre sus integrantes. Por naturaleza es descentralizada. La tercera constituye una entidad administrativa independiente y funciona como un nodo central de la red. Pareciera que las organizaciones de gestión de destinos abordadas en el Capítulo 5 responden, usualmente, a esta estructura.

El análisis de redes contribuye a comprender la estructura y cohesión de las mismas y es particularmente útil, porque es una aproximación al destino como un todo y no se focaliza en los elementos individuales. De esta forma se subrayan las debilidades de las estructuras del destino que pueden ser afrontadas por acciones de política y de gestión (Scott, Coopers y Baggio, 2008). Debe entenderse, también, que las deficiencias del conocimiento base y las del proceso de toma de decisiones de algunos de los actores socios de un esquema público-privado, en redes de desarrollo sostenible, a menudo actúa como una barrera para la implementación exitosa (Halme 2001, citado por Vernon *et ál.* 2005). Dredge (2006) al examinar la experiencia del funcionamiento de redes en turismo en Nueva Gales del Sur, Australia, encuentra que para propiciar un entorno en el que puedan florecer alianzas innovadoras se requiere de una cuidadosa gestión entre las redes activas del turismo y la comunidad, a la que califica de pasiva.

Un punto adicional sobre el tema de las redes es que, aquellas que son flexibles con relaciones *interorganizacionales*, tienen el potencial para responder con rapidez a los cambios en el entorno, especialmente cuando existe un coordinador hábil (Cravens y Piercy 1994, citados por Palmer, 1998). En contrapartida una flexibilidad excesiva en la red puede conducir a una mala interpretación de las metas, lo que conlleva limitaciones en la medición del desempeño y en el ejercicio de controles (Anthony, 1988, citado por Palmer, ibíd.). La práctica en la conformación y operación de las redes y la definición de la política local puede estar alejada de los escenarios ideales, por lo que conviene tener presente que con frecuencia es más el resultado de «[…] una feliz yuxtaposición de la gente correcta y las habilidades correctas en un simpático comité» que el producto de estructuras y procesos claros (Beaumont y Dredge, 2010, citando a Pearce, 2001:351).

Velasco González (2010) apunta, correctamente en nuestra opinión, que las redes no sustituyen (o al menos no deberían hacerlo, pensamos) a las organizaciones tradicionales; asimismo, señala que existen dos conjuntos de actividades de gestión de redes: por un lado, aquellas cuyo fin es la construcción de un pensamiento compartido en la red y, por otra parte, las que tienen como finalidad mejorar la interacción entres sus integrantes.

Finalmente, sobre este particular, señalaremos que es muy importante reiterar que uno de los elementos esenciales en las relaciones entre los miembros de la red y, por ende, en el funcionamiento mismo de este tipo de estructuras, es el de la confianza (Palmer, 1998).

6.5. Gobernanza multinivel

Existen diferentes aproximaciones en el tratamiento de la gobernanza vinculada con el turismo que perfilan la operación y aplicación de sus principios en diferentes escalas espaciales y, sobre todo, geopolíticas. Destaca los casos del enfoque de descentralización de la gobernanza, aunque hay, también otras lecturas de la gobernanza multinivel. En los próximos apartados se abordan estos tratamientos. Conviene tener presente lo planteado por Fayos-Solà *et ál.* (2006) al respecto, en el sentido de las dificultades para alcanzar una adecuada coordinación en los diferentes niveles de gobierno que garanticen los resultados óptimos; señalando, de igual forma, que debe tenerse en cuenta que las agendas políticas de los diferentes actores involucrados podrían ser disímiles e incluso, anotamos, contrapuestas.

6.5.1. Descentralización de la gobernanza

Como ya fue comentado en el Capítulo 5, el espacio local es, por decirlo de alguna manera, el campo de batalla de la competitividad turística. Si bien, no dejan de ser relevantes otros

frentes en los que se tiene contacto con los futuros consumidores de servicios turísticos, la naturaleza misma del turismo conlleva que el consumo turístico se suele materializar, en su mayoría, en el destino turístico.

De esta manera, el papel de la autoridad local se vuelve fundamental como el gran facilitador o inhibidor de diversos procesos que tienen que ver con la satisfacción de los turistas, por un lado, pero también con la de otros actores relevantes del sistema turístico. No estimamos sea una sorpresa que en el estudio de la gobernanza del turismo aparezca una vertiente de descentralización, pues la gobernanza multinivel está operando en diversos aspectos de la vida de las sociedades y de la política, incluso en temas álgidos y de gran envergadura como el cambio climático y la adopción de prácticas para su mitigación en el nivel local en países como China y Estados Unidos que se han resistido a la adopción del protocolo de Kyoto para la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero (Koehn, 2008).

Henriksen y Halkier (2009: 1445) al proponer la existencia de un giro en la articulación de la política turística local, considerando que está desplazándose del ámbito de la promoción a nivel local –destino–, hacia la definición de políticas de carácter regional, lo hacen a pesar de «[…] las potenciales dificultades involucradas en el cambio de las escalas geográficas de la gobernanza».

En general, es posible apreciar un avance en los esquemas de fortalecimiento de las capacidades de los órdenes locales y la adopción de una creciente relevancia y protagonismo por parte de las autoridades regionales o locales. No obstante, en los países en desarrollo se tiende a notar una mayor concentración de poder en el gobierno central y, en muchos de ellos, la concentración de autoridad y la toma de decisiones por parte del Estado (sic) central representa un obstáculo mayor para alcanzar una efectiva gobernanza (Yüksel, Bramwell y Yüksel, 2005). Además de producirse la creciente adopción de un esquema de enfoque de la política turística de manera transversal, la cooperación con las autoridades regionales y locales ha ganado terreno también, y varios países han establecido comités integrados por todos los socios para el impulso a iniciativas regionales y locales (OCDE 1996, citada por Göymen, 2000). Así, se considera que un proceso de descentralización mejora la eficiencia de los servicios ofrecidos y lleva a un espacio más cercano a la gente la toma de decisiones, con lo que, en la perspectiva de la nueva gobernanza, se esperaría que un mayor número de servicios que antes eran proporcionados por el gobierno nacional, sean proveídos ahora de una manera más descentralizada y fragmentada, con arreglos que involucran a diversas organizaciones públicas, privadas y de carácter voluntario (Yüksel, Bramwell y Yüksel, ibíd.).

Aunque los actores locales no contaran con un *empaque* de base, suficientemente sólido para asumir un papel más protagónico en relación con el desarrollo de la actividad turística, una vez que se superan las etapas iniciales en las que un ente externo –usualmente el gobierno central–, provee la infraestructura básica y algunas otras capacidades fundamentales, con el paso del tiempo, aquellos actores –organizaciones locales, cuerpos voluntarios y autorida-

des locales– adquieren capacidades que los ponen en mejores condiciones de adquirir mayores responsabilidades, en línea con una tendencia general de descentralización (Göymen, 2000).

En contraparte, parecería válida la idea de que la centralización es una característica de muchos países en desarrollo (Tosun y Timothy, 2001, citados por Yüksel, Bramwell y Yüksel, 2005) y también del desarrollo temprano del turismo de litoral masivo en ciertas partes del Mediterráneo (Bramwell, 2004, citado por Yüksel, Bramwell y Yüksel, ibíd.). Ivars (2003) señala que el mayor periodo de crecimiento del turismo español fue de 1959 a 1974, que estuvo marcado por una política centralista y que, por su parte, la política turística autonómica de los ochenta, sufre las inercias de su pasado y no desempeña más que una función residual.

La tendencia mundial hacia una descentralización refleja cambios en la gobernanza, y, aunque existen presiones para realizar transformaciones en las Administraciones Públicas, hay, de la misma manera, restricciones importantes para realizarlas. Yüksel, Bramwell y Yüksel (2005) aprecian al menos tres vías en las que discurren estas limitantes: por una parte, las burocracias centrales pueden rechazar la cesión de poder hacia los órdenes locales; también puede darse el caso de que la carencia de recursos sea un factor para que la autoridad local no asuma más responsabilidades; y, por otro lado, grupos sociales en estado de pobreza pueden estar desinteresados en involucrarse en política porque están atados a una tradición de exclusión de los procesos de toma de decisión.

Además de las restricciones mencionadas, hay potenciales daños de descentralización como el que se puede alcanzar una idealización romántica del proceso (Yüksel, Bramwell y Yüksel, ibíd., citando a Smith 1985); o, por otra parte, que se han asumido cualidades *esencialistas* –que producirían resultados efectivos por sus características inherentes– en tanto que su aplicación práctica puede demostrar otra cosa (Yüksel, Bramwell y Yüksel, ibíd., citando a Paddison, 1999). Mientras que la descentralización apunta en un proceso más incluyente y democrático de toma de decisiones, quienes la impulsan suelen olvidarse de que existen restricciones y peligros derivados, como los que se han mencionado, los que de ser mejor entendidos, permitirían mejoras sensibles en la implementación; por ello, debería pasarse de propuestas normativas acerca de la transferencia de autoridad hacia evaluaciones críticas de los beneficios y problemas potenciales basados en el debate teórico y el análisis de la práctica (Yüksel, Bramwell y Yüksel, ibíd.).

La descentralización tiene efectos positivos entre los que se cuentan procedimientos más democráticos, la creación de nuevos espacios para el debate y la construcción de consensos; se está más cerca de la gente y se puede impulsar la reformulación de los paradigmas dominantes, conduciendo a cambios positivos (Wearing y Huyskens, 2001, citados por Yüksel, Bramwell y Yüksel, ibíd.). Sin embargo, la descentralización en un contexto desfavorable, puede conducir a problemas, entre los que Yüksel, Bramwell y Yüksel (ibíd.) identifican los siguientes:

» Puede proporcionar los medios para que las élites económicas y políticas incorporen grupos de disenso, manejando los conflictos potenciales en función de su agenda.
» Una dispersión amplia de la autoridad en arreglos difusos, puede conducir a una rendición de cuentas menos clara y puede provocar espacios no democráticos de exclusión.
» Hay amenazas debido a las fuertes tendencias corporativistas en muchos países y, también, por la presencia de grupos locales privilegiados.
» La descentralización puede ser difícil de concretar, en la práctica, por falta de recursos en el ámbito de los gobiernos locales.

No es ocioso apuntar que aunque existan condiciones para un mayor protagonismo local, pueden existir actores que prefieran un mayor grado de intervención estatal, como señala Göymen (2000), aludiendo a que muchos cuerpos profesionales prefieren este tipo de intervención, en especial en lo que se refiere a asuntos financieros.

Gurran, Blakely y Squires (2007) encuentran que en la gestión costera –que con frecuencia tiene vínculos con el turismo– existen importantes oportunidades para fortalecer la gobernanza local dentro de los que se destaca el reconocimiento del papel protagónico del ámbito gubernamental local en estas tareas y, por otro lado, la oportunidad de los niveles superiores de gobierno para apoyar y reforzar las tareas de los gobiernos locales a través del suministro de información y la asistencia técnica en diferentes tareas, principios que, pensamos, pueden ser extrapolados a la gestión turística local

6.5.2. Aproximaciones adicionales a la gobernanza multinivel

De Bruyn y Fernández Alonso (2012) concluyen que las autoridades de turismo en el nivel nacional, deben implementar el sistema de gobernanza en dos vertientes: por un lado a través del aseguramiento de la adecuada coordinación entre las diferentes agencias gubernamentales con competencias en materia turística, en una perspectiva transversal y, por otra parte, en un esquema *público-privado-comunidad*, desarrollando un marco de cooperación para asegurar el mayor nivel de participación y consenso a favor de la industria turística. De igual forma hacen una valiosa aportación al proponer la creación de las Organizaciones de Gobernanza Turística –TGO's[18]– que, cuando corresponden al nivel local, pueden estar lideradas por la autoridad municipal; independientemente del ámbito de competencia en el que se constituyan, el papel de estas instancias de gestión turística «[…] está esencialmente vinculado con la determinación, priorización y monitorización de alto nivel de la implementación de metas y programas estratégicos» (De Bruyn y Fernández Alonso, ibíd.:233).

[18] *Tourism Governance Organization* en inglés.

Para Zahra (2011) existe un importante ámbito de actuación para la gobernanza en el nivel regional, aunque este, a menudo, no tiene una posición legal o de poder y no tiene financiamiento, aunque pareciera atender las expectativas de los intereses públicos y privados. Cooper y Hall (2008), por su lado, al identificar las características de la conducción del producto turístico en la actualidad se refieren a una gobernanza multinivel, señalando, entre otras razones para ello, la existencia de regulaciones internacionales que inciden en el turismo en el campo de la aviación y del medio ambiente, por ejemplo

En este ámbito regional, Zahra (2011) reconoce funciones relevantes para la gobernanza regional tales como: desarrollo de infraestructura, *branding*, cabildeo, formación profesional, desarrollo de asociaciones e implementación en el nivel del territorio de las políticas nacionales. Un rasgo distintivo en la gobernanza regional es que debe responder al principio de subsidiaridad, entendiendo como tal el que solo cuando los más bajos elementos de la organización social no puedan acometer una tarea, el nivel superior puede intervenir para realizarla (Zahra, ibíd., citando a Melé, 2005).

Uno de los mejores ejemplos de gobernanza internacional –supranacional– es el que ha determinado el derrotero de la Antártida, en donde de manera, tal vez, paradójica, la autorregulación de las partes involucradas en el turismo antártico es de una gran robustez, incluso más allá de la legislación formal (Haase, Lamers y Amelung, 2009).

6.6. Asociacionismo y colaboracionismo

Hall (1999: 277) reconoció a fines del siglo pasado que la necesidad de coordinación «[…] se ha convertido en una de las grandes perogrulladas de la planificación y política turística». Beritelli (2011, citando a Bramwell y Lane, 2000) apunta que la cooperación es una condición indispensable en la planificación y desarrollo sostenible de los destinos. Según Vernon *et ál.* (2005) la razón para la colaboración pública-privada en turismo, tiene que ver con que esta industria es diversa y fragmentada y, al menos en teoría, la colaboración de esta naturaleza debe proveer de una democratización y de un conjunto de procesos más equitativo e incluyente que las aproximaciones convencionales de planificación, gestión y gobierno. En consecuencia, para Plummer y Fennel (2009), la colaboración es de la mayor importancia en la gestión del turismo sostenible. Muñoz Mazón (2007) citando a Jamal y Getz (1995) nos recuerda que, aunque los términos colaboración y cooperación son empleados frecuentemente como sinónimos, en realidad, no necesariamente suponen lo mismo, pues la cooperación significa el trabajo realizado de manera conjunta con alguna finalidad, en tanto que la colaboración es un proceso dinámico de generación de soluciones de los problemas que se derivan de los esquemas de planificación turística y de coordinación local. De igual forma, es relevante mencionar que la propia Muñoz Mazón (ibíd.) concluye que la planificación ba-

sada en la colaboración no asegura *outputs* para el desarrollo, aserto con el que estamos de acuerdo, pues es evidente que existen muchas otras condiciones requeridas para que el éxito sea alcanzado, lo que sin embargo, no debe desestimar el potencial de aportaciones de un adecuado esfuerzo colaborativo en el ámbito de los destinos turísticos.

Conforme a la visión de Palmer (1998) la cooperación entre organizaciones responde, parcialmente, a la cultura dominante en el ambiente de negocios y, entonces, la cultura oriental es más proclive a la cooperación, en términos de estatus social, que la cultura occidental. Al estudiar la evolución reciente en la gestión de las áreas naturales protegidas en China se ha podido identificar una tendencia para la adopción de prácticas de asociación público-privada que funcionan de manera eficaz bajo diferentes modalidades (Su, Wall y Eagles, 2007). Las colaboraciones y asociaciones no son una forma homogénea de gobernanza, sino que están constituidas por un complejo conjunto de instituciones con diferencias en sus intereses, escalas de operación, antecedentes históricos, patrones de representación sectorial y fondeo (Edwards *et ál.*, 2000, citados por Vernon *et ál.*, 2005).

Jamal y Watt (2011) señalan que en la Declaración sobre el Turismo Responsable, alcanzada en un evento en el marco de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en 2002, se destacaba la importancia del ámbito local y de la gobernanza colaborativa[19]. Acordes con las teorías de Hannah Arendt sobre la condición humana, estos mismos autores encuentran que la gobernanza colaborativa es «[...] un espacio plural de dialogo, donde el interés público es gobernado por múltiples participantes cívicos (actores que acuden libremente de manera conjunta» (Jamal y Watt, 2011, 583).

Los proyectos pueden ser ejecutados entre el sector público y el sector privado, entre agencias gubernamentales y en diferentes niveles de gobierno (Timothy, 2000 citado por Vernon *et ál.*, 2005). En ellos pueden participar también, el sector voluntario y la comunidad[20]. De acuerdo con Selin (1999, 2000 citado por Vernon *et ál.*, 2005) la diversidad de los arreglos de colaboración puede ser estructurada en cinco dimensiones primordiales: escala geográfica, base legal, *locus* de control[21], tamaño y diversidad organizacional, y escala temporal.

Göymen (2000) concluye que a través de la cooperación y asociacionismo público-privado, no solamente mucha de la infraestructura que se requiere es obtenida, sino que también se logra una mejor valoración del ambiente histórico, cultural y natural. Vernon *et ál.*,

[19] La declaración puede ser consultada en http://www.icrtourism.org/Capetown.shtml

[20] No hemos encontrado referencia alguna a la inclusión del papel del sujeto activo del turismo –el visitante- en los procesos de gobernanza de la actividad. Parece natural imaginar que éste existe y que en caso de confirmarse su presencia, bien pudiera darse esta por la vía del colaboracionismo. Aquí hau claramente un tema para profundizar desde una perspectiva teórica.

[21] La expresión locus de control es utilizada para identificar una rasgo de personalidad en el contexto de la teoría del aprendizaje social propuesta por Rotter y Murly en 1965, y reformulada por Rotter un año después. El locus de control tiene que ver con la posición que asumen las personas en cuanto a la responsabilidad que aceptan sobre las cosas que les ocurren.

(2005) señalan, de la misma forma, que las iniciativas a favor del desarrollo turístico sostenible en los últimos tiempos han estado dominadas por asociaciones y proyectos conjuntos, lo que debería permitir el avance en el estudio del entendimiento teórico y empírico de las formas colaborativas de la gobernanza.

En relación con los esquemas de asociacionismo en turismo Bramwell y Cox (2009) han estudiado dos diferentes esquemas de funcionamiento: el primero de ellos es el que opera por etapas y en el que se identifican claramente, los distintas fases de la asociación que van desde el establecimiento hasta su disolución y, el segundo, combina patrones de dependencia y de creación, que destacan continuidades temporales y cambios en los arreglos organizacionales. Asimismo, se establecen dos tipos de tendencias vinculadas con el asociacionismo en turismo: tendencias internas y tendencias en las relaciones con el entorno externo (Bramwell y Cox, ibíd.).

Si bien las evidencias empíricas inducen a pensar que la colaboración y el asociacionismo son caminos irreversibles en el desarrollo turístico, es conveniente siempre entender que este tipo de iniciativas pueden ser menos exitosas en determinados lugares. Thomas y Thomas (1996 citados por Göymen, 2000) han reportado que a pesar de lo revolucionario de la transformación de la gobernanza británica desde 1980, la industria turística no ha sido beneficiada. También es importante tener presente que, con frecuencia, dos o más organizaciones del esquema de asociación pueden cooperar en algún subsistema de la red, pero persisten como competidores en otros escenarios (Palmer, 1998).

Vernon *et ál.* (2005) sostienen que la implementación exitosa del turismo sostenible requiere de la cooperación de un amplio conjunto de participantes (sector público, negocios de alojamiento, operadores de transporte, atracciones, restaurantes, proveedores de comida, comunidades receptoras e incluso de los turistas). Sin embargo, encontraron que en el proceso colaborativo se enfatiza la importancia del papel del sector público –sin aclarar a qué nivel de gobierno se refieren–, en proporcionar las direcciones estratégicas y facilitar innovaciones dentro de una industria fragmentada que, de otra manera, sería incapaz de responder a las presiones del medio externo.

Adicionalmente a lo anterior, estos mismos autores encontraron otros tres hallazgos de importancia: por un lado el hecho de que la tarea de asegurar niveles equitativos de ingreso y participación es difícil; por otra parte, demostraron que el papel que desempeñan los socios no permanece estático a lo largo del tiempo, sino que aumenta y disminuye en relación con la habilidad de los participantes para influenciar las tareas que están siendo realizadas; finalmente, a pesar de algunas imperfecciones en el proceso colaborativo, es razonable que el sector público desarrolle enfoques y aproximaciones valiosas para avanzar en el desarrollo sostenible del turismo (Vernon *et al.,* ibíd.).

Las desigualdades de poder que pueden tener los participantes en algún esquema de asociación, al igual que la tradición impuesta por la cultura política prevaleciente en los países, son también factores importantes que pueden limitar el éxito de una iniciativa de asociacionismo a favor del desarrollo turístico sostenible (Göymen, 2000). A este respecto es adecua-

do recordar que Strickland-Munro, Allison y Moore (2010) consideran que el poder y sus inequidades están estrechamente relacionados con la gobernanza. De igual forma, es oportuno tener en cuenta que la condición de conflictos presentes en el desarrollo turístico en diferentes espacios pareciera ser parte de una normalidad (Strickland-Munro, Allison y Moore 2010; Plummer y Fennel, 2009); asimismo, se ha señalado que el poder contribuye a dichos conflictos entre la gente local y los gobiernos (Plummer y Fennel, 2009).

Con frecuencia es común que la colaboración –normalmente a través de formas de cooperación– provenga desde fuera del entorno del destino y por ende de la comunidad; en estos casos, es posible, que las opiniones externas se *sobreestimen* como ha mencionado Trousdale (1999) en relación con la opinión de los expertos de que Boracy, en Filipinas era sucio. Dicha posición, en la perspectiva de la comunidad, podría ser más relevante del hecho real de que, dicha localidad, efectivamente, estuviera sucia.

El mismo Trousdale (ibíd.) sostiene que buena parte de las ideas y de la asistencia técnica para alcanzar el desarrollo sostenible provienen de fuera, en el caso de países en vías de desarrollo; pero reconoce, de igual manera, la conveniencia de abrir espacios amplios de consulta para incorporar las visiones y valores de las comunidades locales. Lo anterior, añade, puede conducir a que los procesos de implementación de los principios de la gobernanza en situaciones concretas, afronten diversos desafíos, como la inconformidad de miembros de la comunidad marginados de la participación en las decisiones; el desconocimiento de factores negativos que se desprendan de las iniciativas; los conflictos entre los diversos participantes; deficientes mecanismos de obtención y diseminación de información; así como confusión en las relaciones con los diferentes órdenes de gobierno.

Vernon *et ál.* (2005) concluyeron que las expectativas conceptuales de cómo debe operar la colaboración, no son siempre una guía útil del modo de proceder en la práctica. Palmer (1998) recomienda, conforme a sus trabajos de investigación, que se debe procurar un estilo lo más formal posible si en realidad se busca alcanzar resultados significativos. En contraparte, Beritelli (2011) considera que la raíz de la cooperación exitosa en los destinos está más vinculada a arreglos de carácter informal, derivados del conocimiento a través del tiempo de los actores involucrados. Un liderazgo sólido es más importante que lo anterior, por lo que es deseable que la autoridad local identifique a un campeón de la colaboración para avanzar en la creación de esquemas productivos de asociacionismo.

En el año 2000, el entonces denominado Consejo Empresarial de la OMT[22] lleva a cabo un estudio paradigmático sobre la cooperación entre los sectores público y privado en mate-

[22] Una de las características distintivas de la OMT, como un organismo multilateral perteneciente a la ONU, es que dentro de su membresía se incorporan, no solo Estados soberanos o territorios con poderes subordinados a algún Estado, sino que también está abierta la posibilidad de incorporación a empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, intituciones académicas y otros entes no gubernamentales, conformándose para ello la categoría de Miembros Afiliados. Durante algunos años a finales de los noventa y parte de la primera década del siglo XXI, las empresas privadas agrupadas dentro de esta categoría se constituyeron como el Consejo Empresarial de la OMT.

ria de turismo, que tuvo dos objetivos principales: «Determinar mediante una investigación mundial si la cooperación entre los sectores público y privado se consideraba importante y si había estimulado la competitividad del turismo haciendo que ciertos destinos adquiriesen una ventaja competitiva y, si así había sido, estudiar en qué grado [...] y ofrecer una perspectiva de cómo sería en el futuro la colaboración entre los sectores público y privado si los destinos quisieran asegurarse un desarrollo turístico sostenible» (WTO, 2001: 5)[23].

Algunos de los hallazgos más destacados encontrados en este trabajo, se mencionan a continuación:

1. «[...] la experiencia en cooperación entre los sectores público y privado en el mundo es muy limitada, excepto en algunas áreas específicas como el *marketing* y la promoción, ciertos aspectos del desarrollo de productos o la enseñanza y la formación profesional» (WTO, 2001: 22).
2. Las actividades de participación conjunta en áreas en las que existe una mayor experiencia de colaboración –*marketing* y promoción– son la participación en ferias internacionales y las campañas promocionales para potenciar la imagen de los destinos.
3. Los programas conjuntos de enseñanza y formación profesional son relevantes en la dinámica de cooperación y son las asociaciones industriales (sic) quienes son los primeros beneficiarios de dichas iniciativas.
4. En lo que se refiere al desarrollo de productos, los esquemas o programas más empleados son: variedad de opciones de financiación, facilitación de la inversión y subcontratación de la gestión de instalaciones de propiedad pública.
5. «Es de esperar que todas las áreas, sin excepción, del desarrollo y mejora de productos, el desarrollo de infraestructuras y recursos humanos, y el *marketing* y las promociones, sean objeto en el futuro de una cooperación entre los sectores público y privado más intensa y eficaz» (WTO, 2001: 24).
6. Conforme a la opinión de los entrevistados, el orden de prevalencia de las herramientas más eficaces de cooperación entre los sectores público y privado en el futuro será: desarrollo de programas de enseñanza y formación profesional sobre turismo; potenciación de la imagen o de la conciencia en relación con iniciativas turísticas; apoyo a la participación de la industria en ferias turísticas; participación en programas de *marketing* cooperativo; y financiamiento en etapas iniciales.

En otro orden de ideas, Fenclova y Coles (2011) al estudiar el caso de las líneas aéreas de bajo costo indican que la colaboración de estas con otros actores también puede ser vista en el

[23] El estudio de referencia fue desarrollado entre abril y septiembre de 2000, destacando en su elaboración la aplicación de una encuesta de la que se enviaron 3,000 ejemplares a gobiernos, organizaciones internacionales, asociaciones empresariales, instituciones académicas y empresas de prácticamente todo el mundo.

marco de las acciones de la responsabilidad social corporativa –lo que, a nuestro juicio, es válido para otro tipo de organizaciones turística y no turísticas– y consideran que dicha responsabilidad es fundamental para la gestión y gobernanza de los destinos turísticos sostenibles.

Es significativa la propuesta de Linde y Grab (2008) en el sentido de que pareciera mejor opción para algunos destinos más que buscar competir con otros más grandes y mejor establecidos, la búsqueda de colaboración entre ambos. Asimismo, señalan la conveniencia de conformar redes de sostenibilidad, incorporando actores más experimentados.

6.7. Gobernanza turística y sostenibilidad

Una de las áreas en las que ha habido, al menos aparentemente, una mayor discusión teórica reciente es la que relaciona a la gobernanza con la sostenibilidad y aunque, estimamos que esta es una de las líneas de mayor interés en términos de investigación académica hacemos notar que «[…] pocos investigadores abordan este desafío y poco es sabido acerca de las formas en las cuales la gobernanza facilita o impide el turismo sostenible» (Dredge y Whitford, 2011).

Consideramos que un marco introductorio para abordar este vínculo en la dimensión ambiental de la sostenibilidad, lo propicia lo que a este respecto, con un pragmatismo a nuestro juicio lúcido, proponen Fitzgerald y Stronza (2009), al señalar que un camino adecuado para contrarrestar la pérdida de biodiversidad debe combinar la ciencia con la práctica, construyendo enlaces más sólidos entre la gobernanza, la ecología y la cultura; sólo con la colaboración entre científicos sociales y de la naturaleza se podrá alcanzar una conservación efectiva. En el mismo sentido y con una visión que explícitamente incorpora al turismo Kirkby *et ál.* (2011) habiendo estudiado ejemplos de la amazonia peruana encuentran que una adecuada acción de gobernanza ha demostrado ser eficaz impulsando al ecoturismo como un instrumento para la conservación. Estos autores destacan que la demanda *ecoturística* genera incentivos para que el sector privado invierta en la adquisición de áreas naturales al amparo de acciones adecuadas de gobierno.

Yitbarek *et ál.* (2013) consideran que si bien el valor de la conservación de la vida silvestre ha sido reconocido como un mecanismo para el desarrollo sostenible y, en consecuencia, investigada con gran detalle, no se ha puesto suficiente atención para estudiar los procesos de gobernanza subyacentes al alcance de dichos beneficios.

También creemos que es relevante destacar la mención de Draper (2000: 408, citando a Manning, 1998) «Si el desafío de la gobernanza puede ser cubierto y los impactos económicos, sociales, y medioambientales del turismo pueden ser abordados a través de estrategias apropiadas, más que por ocurrencias indiscriminadas, entonces el turismo puede servir como un motor para el desarrollo comunitario sostenible». De igual forma, se puede mencionar que aunque el principio de conservacionismo asociado a la condición intrínseca de los par-

ques naturales está, prácticamente, fuera de discusión, la limitación de recursos económicos para estas tareas y la presencia de intereses diversos de cara a estos entornos naturales demandan la incorporación de prácticas de gobernanza en su gestión (Tremblay, 2008) lo que es relevante dado el frecuente uso turístico de estas áreas.

Existen visiones más pesimistas que consideran que a pesar de que pudiera haber una adecuada gestión como en el caso de proyectos *ecoturísticos*[24] en los que se incorporen prácticas de gobernanza, el desarrollo turístico sostenible está en entredicho pues a final de cuentas siempre habrá afectaciones ambientales (Higgins-Desbiolles, 2011). Esta es, a nuestro juicio, una posición extremista, pues como el efecto mariposa sugiere, el solo hecho de respirar podría llevar aparejado consecuencias que podrían perturbar el medio ambiente. Por su parte, Anastasiadou (2011: 28) apunta, citando a la European Comission (2004: 6) que el desarrollo sostenible «[…] está estrechamente conectado con el asunto de la gobernanza» y, agrega, que «Cambios en la gobernanza son a menudo necesario para alcanzar el desarrollo sostenible» (Anastasiadou, ibíd.: 28).

Smith y Ley (2010) han encontrado que la organización social y el establecimiento de reglas y normas debe ser una prioridad para asegurar la sostenibilidad de las iniciativas. Hall (2011b) subraya la necesidad de contar con una gobernanza del turismo sostenible, contexto en que es posible identificar aprendizajes y fallas en la política. Douglas (2006: 79) es, especialmente contundente al afirmar que «El éxito de los programas de desarrollo sostenible, las políticas de protección ambiental y las estrategias de gestión de recursos requieren de una buena gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y acatamiento de los acuerdos, directivas y regulaciones». Conviene recordar que la crítica a los programas de conservación ambiental que excluían a las personas data de principios de los setenta y contribuyó al debate sobre la necesidad de incorporar una aproximación que incluyera la participación comunitaria (Marie *et ál.,* 2009).

Presenza, Del Chiappa y Sheehan (2013) al analizar las condiciones de integración de la comunidad al desarrollo turístico en Termoli, destino costero maduro del Sur de Italia, reconocen cuatro conglomerados en los que pueden clasificarse los residentes de este perfil de destino, en función de su postura ante el turismo: activistas, desencantados, opositores y promotores. De igual forma, encuentran un bajo nivel de integración de la comunidad en la dinámica turística e identifican un sistema de gobernanza turística más enfocado en el día a día que en la coordinación de una estrategia de largo plazo.

No es una consideración menor, por otro lado, el que los actores locales solo puedan aspirar a obtener beneficios del turismo cuando existe una verdadera gobernanza cooperativa y dichos actores han sido provistos de capacidades (Marie *et ál.,* 2009). Siguiendo a los mis-

[24] No compartimos la visión de esta autora, en el sentido de subsumir el ecoturismo como una subcategoría del turismo sostenible, pues este no es un segmento/producto, sino que la sostenibilidad es una condición deseable para cualquier segmento.

mos autores conviene recordar que los diferentes programas e iniciativas para el desarrollo y la conservación ambiental deberían tomar en cuenta la sabiduría local (Marie *et ál.,* 2009).

Por su parte, Della Lucia y Martini (2012) encuentran que la implementación de los principios de la sustentabilidad demanda del establecimiento de un adecuado sistema de gobernanza que promueva una adecuada colaboración entre los diferentes actores involucrados. Bramwell y Lane (2011) subrayan que la gobernanza eficaz y a la medida es un requisito para alcanzar el turismo sostenible, en al menos dos orientaciones: por un lado, en cuanto al involucramiento de actores diversos en la toma de decisiones y, por otra parte, por la necesidad de tener procesos de gobernanza ajustados a contextos y propósitos específicos. Pensamos que es adecuado subrayar que «[…] la planificación del turismo sostenible no puede ser implementado a menos que las instituciones reestructuren sus conductas […] en una cercana cooperación con los actores de la industria» (Alipour, Kayaman y Ligay, 2011). «Idealmente, las asociaciones deberían contribuir al turismo sostenible» (Moore y Weiler, 2009). Bramwell (2011) sostiene que la acción colectiva es la base de la gobernanza para el turismo sostenible.

Teoh (2013) ha avanzado en el estudio de la política turística de Bután, focalizada en el negocio del turismo sustentable y que está articulada bajo el paraguas de la filosofía de la Felicidad Bruta Nacional[25] uno de cuyos pilares es la buena gobernanza. Una gobernanza efectiva ofrece la posibilidad de que los destinos alcancen un turismo sostenible, aunque existen obstáculos en la práctica para llevar a cabo estas prácticas, como por ejemplo, la misma falta de investigación sobre estos temas (Bramwell, ibíd.). Siguiendo a Bramwell y Lane (2000), el mismo Bramwell (ibíd.) considera que una dificultad adicional de la gobernanza para el turismo sostenible está relacionada con la *transversalidad* –ya mencionada– propia de la actividad turística. Muñoz Mazón, Fuentes Moraleda y Fayos-Solà (2012) establecen que la gobernanza y la cooperación pública y privada son factores esenciales en el proceso para que el turismo se consolide como una herramienta en la reducción de la pobreza y en la mejora de la calidad de vida de las personas.

6.8. Conceptos complementarios

Un enfoque por demás interesante es el propuesto por Plummer y Fennel (2009) quienes sugieren que una *co-gestión* con tendencia a la adaptación[26] vincula a la gobernanza y a los

[25] El concepto de la Felicidad Bruta Nacional es una propuesta alternativa ante las limitaciones del uso del PIB como indicador de la riqueza de las naciones en una aproximación más holística y psicológica. El término fue acuñado en 1972 por Jigme Singye Wangchuck rey de Bután. Actualmente los cuatro pilares de esta filosofía son: la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible e igualitario, la preservación y promoción de valores culturales, la conservación del medio ambiente y la buena gobernanza.

[26] La *co-gestión* con tendencia a la adaptación ha sido definida como «(…) el proceso a través del cual los arreglos

sistemas complejos, condición esta última, característica de los destinos turísticos. Se ha encontrado, también, que los sistemas de gobernanza auto-organizada, pueden crecer en la medida que el turismo crece al privilegiar los intereses de la industria turística en detrimento de los de la comunidad (Plummer y Fennel, ibíd.).

Problemas inherentes a la gobernanza global en el caso del turismo son abordados por Duffy y Moore (2011) quienes concluyen que las características prevalecientes en el entorno local –sociales y culturales, por ejemplo- son una limitación real a la adopción de prácticas globalmente generalizadas de gobernanza. Para Vail y Heldt (2004) las prácticas de gobernanzas en turismo, han sido un mecanismo apropiado en la resolución de conflictos entre los actores involucrados.

Revisando la evolución del concepto de la esfera pública Dredge y Whitford (2011) han abordado cómo se aplica la gobernanza en la gestión de eventos turísticos, señalando que a menos que haya una convicción profunda de parte de los gobiernos facilitando una esfera pública discursiva[27], la gobernanza será solo un concepto retórico (Dredge y Whitford, ibíd.). Al proponer un enfoque de turismo como un negocio *crítico* Tribe (2008), aboga porque esta aproximación puede contribuir a la buena gestión y gobernanza del turismo.

Pareskevas *et ál.* (2013) proponen un marco de gobernanza para la gestión del conocimiento de las crisis en turismo en el que incluyen la identificación de que hay cuatro tipos de conocimiento específico sobre las crisis –procedimental, conductual, gestión de tercera parte y de ignorancia aprendida– y dos flujos del conocimiento sobre las crisis en las organizaciones –institucional y emergente–; asimismo señalan la existencia de cuatro factores que inciden en la capacidad de las organizaciones para gestionar las crisis: estructura, liderazgo, cultura de crisis y sistemas de comunicación. Adicionalmente, reconocen cuatro estrategias y procesos para la gestión de la crisis: creación o adquisición; compartir vía la codificación; compartir vía la personalización; e integración.

Así como reconocimos la existencia de la gobernanza sectorial, es posible identificar lo que podría ser calificado como gobernanza *subsectorial* del turismo, como el tratamiento que hacen Wesley y Pforr (2010) de la gobernanza del turismo costero, en el que identifican como cruciales las interacciones de poder y política, y el que estos componentes interactúan con la aceptación de la comunidad. En esta lógica *subsectorial* se inscribe, también, el trabajo de Guilding *et ál.* (2005) sobre la gobernanza en la relación de los condominios basados en el turismo. La gobernanza ha sido abordada, incluso, desde la óptica de su incidencia sobre la investigación sobre el turismo en la educación superior del Reino Unido (Coles, 2009).

institucionales y el conocimiento ecológico son puestos a prueba y revisados en un proceso dinámico y en marcha de prueba y error». Ollson P, Folke, C. y Berkes, F. Adaptive co-management: for building resilience in social-ecological systems, (2004:75) Environmental Management 34 (1), 75-99.

[27] Entenderíamos como esfera pública discursiva el espacio de diálogo que da voz a todos los actores y que no solo depende del gobierno.

En estas aproximaciones a la gobernanza turística se hacen propuestas que pueden traer visos de interés para explorar línea de investigación y trabajo como la idea de una *macrogobernanza* empleada por Sofield y Li, (2011), aunque al mismo tiempo parecen dar a la gobernanza una visión de gobierno al decir que «[…] la gobernanza, política, planificación y desarrollo del turismo desde 1978 han jugado un papel significativo en China» (Sofield y Li, ibíd.: 528). De igual forma es relevante la alternativa propuesta por Baggio, Scott y Cooper (2010) quienes sostienen que es posible mejorar la gobernanza de los destinos turísticos, adoptando un enfoque en que estos deben ser analizados y reconocidos como sistemas complejos, de esta forma sostienen que el sistema de gobernanza es un mecanismo que permite la adaptabilidad a los cambios del entorno, conservando la integralidad y funcionalidad del destino.

Al analizar la realidad de la gobernanza en turismo en Holanda, Dinica (2009) revisa las recomendaciones internacionales de diversos organismos en materia de sostenibilidad turística y concluye que los actores gubernamentales con competencias nacionales no están haciendo lo adecuado para su seguimiento y atribuye esta *discrepancia* a razones de orden ideológico invocando que la gobernanza sigue el curso de principios neoliberales en oposición al desempeño sostenible del sector turístico, consideración que, en nuestra opinión, es al menos muy discutible porque como ella misma concluye «[…] los cambios en la gobernanza ´pueden ocurrir a través de mecanismos de la democracia» (Dinica, 2009: 601) y, en nuestra opinión, una verdadera democracia, incluso, refundada es parte de la razón de ser de la nueva gobernanza.

Una interesantísima y por demás *sui generis* consideración es la que refieren De Groot y Bush (2010), pues al investigar las operaciones de turismo de buceo en Curacao encuentran prácticas, aparentemente, eficaces de auto-regulación de los participantes sin intervención gubernamental. Klocker Larsen *et ál.* (2011) encuentran que la gobernanza es de especial utilidad en la gestión de situaciones de emergencia, incluidas aquellas que involucran intereses turísticos y que su aplicación se da en sistemas socio-ecológicos.

Para Hultman y Hall (2012) la gobernanza se aplica, de igual forma, en términos de la *hechura del lugar*[28], proceso en el que estudian cuatro modelos de desarrollo económico del destino:

» ***Ecorregión.*** Enfoque de *branding* de la región como un destino turístico.
» ***Buenavida***[29]. Turismo campestre especializado en experiencias gastronómicas en un marco de ecoturismo.
» ***Literaturismo***[30]. Basado en el folklore local con influencias del patrimonio literario en un ensamblaje de experiencias comercializables, nacional e internacionalmente.

[28] *Place-making* en el original en inglés.

[29] *Goodlife* en el original en inglés.

[30] *Litourism* en el original en inglés.

» ***Ecoexperiencia.*** Experiencia de naturaleza como un bosque protegido en esquemas de asociación público-no lucrativos.

Como producto de nuestro acercamiento a la comprensión conceptual de la gobernanza turística, también hemos identificado la posible aplicación de sus principios como un mecanismo útil para la recolección y diseminación de información estadística de la compleja red de actores de la industria, la que, sin duda, es de utilidad para la adecuada toma de decisiones (Madrid Flores, 2009).

Yeh (2013) ha abordado la gobernanza corporativa en las empresas hoteleras de Taiwan, encontrando que existe una relación positiva entre el desempeño y la independencia del Consejo de Administración.

Mencionaremos como corolario a esta apartado el que Hollinshead (1999) aborda una problematización de corte filosófico –en nuestro entendimiento– al revisitar el trabajo fundacional de Urry, señalando que quienes trabajan en turismo (e incluso los turistas) asumen un papel de vigilancia –que equipara, explícitamente, con el de juicio y gobernanza– que *regula* el mundo y, en consecuencia, la conformación de los paradigmas –nuevamente, a nuestro entender– de los viajes y los viajeros.

CUARTA SECCIÓN

Capítulo 7

Definición del ámbito de estudio para el caso de análisis

Una vez que determinamos los objetivos para la presente obra y habiendo establecido nuestro marco teórico, vamos a proceder a exponer cómo definimos el ámbito de estudio que seguimos a efecto de realizar el trabajo de campo, apuntando que, en razón de nuestro conocimiento y experiencia, y por conveniencia personal y profesional, nos inclinamos a identificar como objeto de estudio, una experiencia mexicana en la que se apliquen, con claridad, los rasgos distintivos de la gobernanza turística.

El espectro de destinos existentes en México es bastante amplio, por lo que el proceso de discernir cuáles serían adecuados para investigar lo que nos hemos propuesto, demanda una cuidadosa reflexión, a efecto de que las conclusiones del proceso, además de ser relevantes, arrojen luz sobre el conocimiento del tema investigado y, deseablemente, permitan un avance en la comprensión de lo adecuado o no de la utilización de los principios de la gobernanza en la gestión de los destinos turísticos. En este orden de ideas, es muy importante recordar que conforme al Censo Económico[1] levantado en 2004 (Inegi, 2008) existen en México 233 Municipios que pueden ser caracterizados como turísticos, y si bien, ya hemos señalado que no consideramos sea necesariamente lo mismo un municipio que un destino turístico, el dato nos permite tener una idea de lo amplitud del objeto de estudio y, por ende, de la dificultad para seleccionar destinos turísticos, con un cierto nivel de representatividad. La caracterización de municipio turístico se otorgó a través de una definición basada en la importancia de la actividad turística en la economía local, realizada a juicio de los funcionarios del Inegi y de la Secretaría de Turismo.

[1] En México, los Censos Económicos se levantan cada cinco años, en aquellos que terminan en cuatro y nueve, siempre recabando información sobre el periodo anual inmediato anterior y están a cargo del Inegi. En 2004, por vez primera, se realizó en este marco un ejercicio destinado a recopilar información sobre las empresas turísticas.

7.1. Definición del ámbito de estudio

7.1.1. La gobernanza en la política turística mexicana

Es indispensable subrayar que, hasta ahora, no hay evidencia de que, en la política turística mexicana, se haya empleado de manera deliberada el concepto de gobernanza; no obstante, el conjunto de los instrumentos de dicha política es amplio y, por la naturaleza inherente a la actividad turística, algunas de esas herramientas trascienden a las instituciones públicas de lo que usualmente se denomina *Sector Turismo*[2]. Por otro lado, es razonable afirmar que el corazón de la multicitada política turística lo constituyen los programas sectoriales establecidos por mandato de ley[3]. Ni el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, ni el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 mencionan explícitamente el concepto objeto de nuestro estudio.

No obstante lo anterior, en nuestra experiencia directa hemos podido identificar en el transcurso de la primera década del siglo XXI, cómo es cada vez más común que diversas iniciativas y programas impulsadas desde la plataforma de las instituciones públicas con competencias en el turismo mexicano, incluyen rasgos y componentes dentro de la lógica de lo que hemos descrito como gobernanza. La prudencia recomienda acotar el alcance de la investigación a un espacio territorial que, teniendo las condiciones esenciales para ser reconocido como un destino turístico, pueda ser objeto de estudio con una razonable representatividad que, eventualmente, permita que los hallazgos del trabajo puedan ser sujetos de extrapolaciones. De esta manera y a fin de tener una aproximación inicial sobre la aplicación de dicha gobernanza en el turismo mexicano, que nos permitiera identificar el ámbito de estudio del caso de estudio, se analizaron diez casos relativamente recientes de proyectos o iniciativas que, a primera vista y en nuestra consideración, incorporan en su ejecución elementos suficientes para ser reconocidos como experiencias de la aplicación de la gobernanza dentro de la normalidad del funcionamiento del turismo en México en los últimos años.

Para cada caso, se elaboró una cédula de identificación en la que se incluyeron los siguientes conceptos:

» Nombre de la iniciativa.
» Actores.
» Financiamiento.
» Descripción del proyecto o iniciativa.
» Resultados alcanzados.

[2] En el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, usamos como una convención el referirnos al Sector Turismo cuando se hablaba del correspondiente a las instituciones de la Administración Pública Federal y de sector turístico cuando la referencia era al conjunto de empresas e instituciones privadas de la industria turística.

[3] Artículo 22 de la Ley de Planeación.

» Problemas encontrados.
» Lecciones aprendidas.
» Recomendaciones.
» Potencial de transferencia del proyecto o iniciativa.
» Evaluación.

En el Anexo 5 se presentan las cédulas de identificación de los proyectos o iniciativas, agrupadas temáticamente de acuerdo con la siguiente lista de categorías, consistentes con lo abordado en el capítulo anterior:

» Área de política turística.
- Planificación.
- Competitividad.
- Gestión de crisis.
- Sustentabilidad.
- Generación de estadísticas.

» Área de *marketing* y promoción.
- Desarrollo de productos.

» Área de redes *interorganizacionales.*
» Área de descentralización.
- Gestión de destinos.

» Área de asociacionismo y colaboracionismo.
- Área de formación profesional.

Debemos mencionar que, si bien están identificadas las fuentes consultadas, el análisis que se realiza refleja el resultado de nuestra experiencia personal, ya antes, mencionada en el trabajo a lo largo de veintitrés años en la Secretaría de Turismo del Gobierno mexicano.

7.1.2. Evaluación de iniciativas y selección del ámbito de estudio

A fin de procurar la selección objetiva de una iniciativa que tuviera el potencial que nos permitiera llevar a cabo nuestra investigación en aras de comprobar o *disprobar* nuestras ideas, elaboramos un conjunto de seis indicadores que, en nuestra consideración, son relevantes, pues incluyen rasgos esenciales de la gobernanza y también características deseables en un proyecto de desarrollo turístico. Para cada indicador, definimos una escala de valoración comprendida entre uno y tres.

Los indicadores seleccionados y los criterios para otorgar la valoración numérica fueron los siguientes:

1. Actores. En la medida en que participara con claridad cada uno de los integrantes de la tríada de la gobernanza se obtiene un punto. Si la participación existe, pero no es suficientemente claro su involucramiento, decidimos la asignación de solo medio punto.
2. Financiamiento. De manera similar al criterio anterior, decidimos dar un punto por una participación financiera clara de cada uno de los tres actores, valorado en función de una percepción subjetiva de sus posibilidades; con ello, ponderamos no en proporción del monto aportado, sino del compromiso de participación expresado a través de una aportación económica. En este rubro, se decidió la posibilidad de realizar valoraciones a la mitad o por la cuarta parte de un punto, en función del compromiso observable por cada posible *aportante*.
3. Proyecto de *bandera.* Siguiendo lo sugerido por Fukuyama (2004) en el sentido de que las iniciativas pueden ser capaces de articular un esfuerzo colectivo de mejor manera, en la medida en que se percibe una claridad del resultado a obtener, asignamos hasta tres puntos si el proyecto cumple plenamente con esta condición, dos puntos si lo realiza de manera mediana y un punto si no aporta con precisión una visión de hacia dónde se pretende conducir el esfuerzo colectivo.
4. Resultados. En este ítem, la valoración fue muy sencilla, ponderando con tres puntos aquellos proyectos o iniciativas que hubieran cumplido con creces sus propósitos, dos puntos para aquellos que lo hubieran realizado medianamente y un punto si no es evidente que se haya avanzado en los propósitos.
5. Trascendencia en el tiempo. Resultó de especial interés el reconocer que con frecuencia algunas de las iniciativas tuvieron un ciclo de vida corto, en tanto otras prevalecen en el tiempo. En la medida en que esto último se observó, le dimos una valoración de tres puntos, asignando valores menores en la medida en que el ciclo de vida observable fue más corto.
6. Potencial de transferencia. En este rubro, se ponderó el que la experiencia observable pudiese ser replicada, asignándose tres puntos si ese fuera el caso, dos puntos si se pudiera realizar la transferencia parcialmente y un punto si no pareciera probable el replicar la iniciativa.

Finalmente, se procedió a sumar la puntuación alcanzada para cada una de las iniciativas y dicho resultado se muestra en la columna de Total.

Con lo anterior, se presentan a continuación las valoraciones para los diferentes proyectos o iniciativas:

Tabla 7.1. Valoración de iniciativas con rasgos de gobernanza

	Actores	*Financiamiento*	*Bandera*	*Resultados*	*Trascendencia en el tiempo*	*Potencial de transferencia*	*Total*
1. Programa Nacional de Turismo 2001-2006	3	1.75	2	3	1	2	10.75
2. Programa de Fortalecimiento de la Competitividad de Cancún	3	1.75	2	2	1	3	12.75
3. Agenda para un destino modelo en Los Cabos, Baja California Sur	2.5	1.5	2	2	1	3	12
4. Gestión de crisis huracán Wilma	3	3	3	3	1	3	16
5. Agenda 21	3	1	3	1	1	3	12
6. Datatur	2	1.25	1	2	2	3	11.25
7. Pueblos Mágicos	3	3	3	3	3	3	18
8. Tesoros de México	2	1.5	3	3	3	3	15.5
9. OVC	2	2	3	3	3	3	16
10. Apadrinamiento	2	1.5	2	1	1	3	10.5

Fuente: elaboración propia a partir de la valoración de los argumentos presentados en las fuentes consultadas.

De acuerdo con este ejercicio y en virtud de haber alcanzado la valoración con una mayor puntuación, la iniciativa seleccionada como caso de estudio la denominada como Programa *Pueblos Mágicos*.

Independientemente de lo anterior, el análisis de los diez proyectos o iniciativas presentados arroja luces sobre la confirmación clara, en nuestro discernimiento, de una tendencia de adopción paulatina de prácticas vinculadas con la gobernanza, en el quehacer cotidiano del turismo mexicano. Esto, aunque hasta ahora no haya un uso explícito de la palabra *gobernanza* en la política turística mexicana, asumiendo que dicha política se conceptualiza a través del programa sectorial que se elabora de manera sexenal.

Consideramos que la realización de estos proyectos o iniciativas trata de procesos producto de la inquietud colectiva de los actores en el entorno del funcionamiento del sistema turístico, quienes, sin que deliberadamente se lo hayan propuesto, están aplicando en la solución de su problemática cotidiana procedimientos en estrecho contacto con la gobernanza.

Los rasgos distintivos de estas actuaciones tienen que ver, en mayor o menor medida, con la conformación de alianzas público-privadas, la estructuración de redes, el involucramiento de la sociedad civil, la medición de resultados y una nueva forma de desempeño gubernamental en la que se cede poder y se está dispuesto a una colaboración menos rígida y, por supuesto, una mucho mayor participación de las instancias gubernamentales locales. En el centro de estas iniciativas, se identifica siempre una clara intención de cercanía con el cliente final.

Las fuentes de financiamiento son de naturaleza variada, aunque usualmente es una constante el que se cuenta con participaciones adicionales a los presupuestos públicos. Prácticamente, en todos los casos, se trata de experiencias claramente repetibles y cuya documentación debe ser mejorada para su posible traslado a otros escenarios y destinos turísticos.

7.2. El Programa Pueblos Mágicos de México

7.2.1. Antecedentes

7.2.1.1. Programa de Remodelación Integral de Pueblos del Estado de México

Se estima como normal que al paso del tiempo, en un país como México con una larga costumbre de intervención gubernamental en el turismo[4], se hayan impulsado diversas iniciativas que guardan puntos de contacto con el Programa Pueblos Mágicos.

En todo caso, en nuestra opinión, el antecedente más relevante en este sentido, lo ubicamos en un programa impulsado desde un Gobierno Estatal –del Estado de México– en el periodo comprendido entre 1969 y 1975, denominado Programa de Remodelación Integral de Pueblos[5], que buscaba la generación de alternativas productivas para los habitantes de las distintas comunidades que formaban parte de esta entidad; con la que pensamos era una visión adelantada para su época, pues su objetivo final era evitar la migración de los pobladores de estas comunidades hacia las urbes.

El citado programa consideraba actuaciones diversas entre las que se cuentan las de introducción de redes de agua potable, tomas domiciliarias, drenaje y alcantarillado; aceras y pavimentación; remodelación de plazas públicas; alumbrado; y un muy importante trabajo de remodelación de fachadas que, consideramos, se volvió la parte de mayor visibilidad de este esfuerzo al representar el trece por ciento del total invertido en aquel periodo sexenal. En total, se atendieron 116 cabeceras municipales y 10 poblados (Hank González, 1975).

En cuanto al componente turístico se destaca lo siguiente: «Al terminar el Programa Echeverría se multiplicó el potencial turístico, los viejos pueblos mineros del sur y las villas coloniales del norte, son una enorme reserva de hermosura y gallarda tradición para nuestra patria» (Hank González, 1975: 60).

[4] La primera estructura gubernamental formal para la atención e impulso a la actividad turística fue creada mediante un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de julio de 1929 y se llamó Comisión Mixta Pro Turismo.

[5] Acorde con las formas de la época el programa fue rebautizado agregando al nombre señalado, luego de la palabra Programa, el apellido Echeverría que era, precisamente, el del Presidente de la República en aquel tiempo.

7.2.1.2. Programa de Desarrollo del Sector Turismo: 1995-2000

De conformidad con el marco legal vigente en aquel momento en México –y que permanece como tal, al inicio de 2013–, la planeación es una atribución del Estado: «El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 25, 2.º párrafo). De igual manera, en la Carta Magna se prevé la participación del conjunto de los actores de la sociedad en los trabajos de planeación:

> Artículo 26[6]
> «A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación».

En este orden de ideas, el Programa Nacional de Turismo, Programa Sectorial de Turismo o como en este caso Programa de Desarrollo del Sector Turismo[7] es un producto de este esfuerzo y su elaboración se inscribe en el sistema de planeación democrática antes mencionado; su formulación se realiza con fundamento en lo dispuesto de la Ley de Planeación[8] que, entre otros lineamientos, señala, en su artículo 16:

> «A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:
> **I.-** Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades[9]; [...]
> **III.** Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados[10];
> **IV.-** Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República; [...]».

Después de revisar los instrumentos de planificación surgidos al amparo de las disposiciones legales antes comentadas, encontramos que, al menos conceptualmente, existen elementos en la visión estratégica contenida en el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-

[6] Este texto estuvo vigente desde el 3 de febrero de 1983, aunque no tenía identificado su pertenencia a una fracción, lo que se modificó en la Reforma del 7 de abril de 2006, quedando como se muestra.

[7] En otra época, este instrumento era denominado Plan; sin embargo, la Ley de Planeación reserva la categoría de Plan tan sólo para el Plan Nacional de Desarrollo.

[8] Promulgada el 5 de enero de 1983.

[9] Este texto se aprobó en la reforma de 23 de mayo de 2002.

[10] La redacción del apartado III es el resultado de las reformas de 23 de mayo de 2002 y de 13 de junio de 2003.

2000[11], en los que ya se anticipaban los fundamentos de lo que con el tiempo habría de constituirse como el Programa Pueblos Mágicos.

En particular, es de destacar cómo se fijaron las prioridades para la política turística del país en aquellos tiempos:

> (…) la política turística de México, en el momento actual, se orienta a recuperar e incrementar la competitividad de nuestros centros y regiones turísticas más importantes, redefiniendo su producto básico, mejorándolos en su calidad ambiental, sumándoles valor mediante la diversificación de actividades, incrementando las posibilidades de acceso de los consumidores, reorientando esta renovada oferta hacia los mercados de mayor potencial de respuesta, diversificando los canales de distribución.
>
> Este esfuerzo de revaloración se dirigirá en primer término a los destinos turísticos de playa, a las principales ciudades de la frontera norte del país y a las grandes ciudades, [a las] ciudades coloniales y al desarrollo sustentable de una oferta turística de nuevo tipo […] (Programa de Desarrollo del Sector Turismo: 1995-2000, Introducción).

De esta forma, se identificaron cinco estrategias en dicho Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 que eran:

» Consolidar la oferta y la demanda turística.
» Diversificar la oferta y la demanda.
» Promover.
» Estrategia para el turismo sustentable.
» Estrategia por tipo de producto.

Para efectos de nuestro trabajo, entendemos que es relevante lo que se mencionaba en cuanto a la estrategia de diversificación, sobre la que se planteaba lo siguiente:

> (…) la Secretaría de Turismo tiene como propósito promover que el sector turístico desarrolle nuevos productos turísticos, promoviendo regiones cuyos principales atractivos sean: la naturaleza, la historia y la cultura local.
>
> La estrategia principal comprende la diversificación de la oferta turística nacional y la creación de una oferta turística con nuevos giros de negocios, a partir del desarrollo de corredores y regiones turísticas tomando como base a los principales centros turísticos actuales, mediante un ordenamiento espacial coherente, articulando regiones y corredores que conformen una estrategia para impulsar las corrientes turísticas, las inversiones y las facilidades, estimulando las conexiones entre diferentes regiones. Requiere estimular la participación de la población nacional en actividades turísticas y recreativas de acuerdo a sus condiciones económicas, sociales y culturales.

[11] Aprobado el 7 de junio de 1996.

Establece la necesidad de ampliar la oferta, rebasando el simple agregado de productos que produzcan [sic] un inventario que contenga más de lo mismo.

La diversificación se relaciona entonces, con el agregado de valor a los productos existentes, con la creación de nuevos productos y tiene, en consecuencia dos referentes: la demanda real y potencial, y las características y atributos de los productos de los competidores (Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, apartado 6.2.).

7.2.1.3. Programa Nacional de Turismo 2001-2006

En el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 (Secretaría de Turismo, 2001), se encontró, como uno de los hallazgos sobresalientes en el diagnóstico sobre la situación del turismo mexicano al inicio de la primera década del siglo XXI, un profundo problema en lo que se refería a la *concentración*, es decir, había un limitado número de destinos en el mapa turístico internacional, la demanda por ellos se localizaba, fundamentalmente, en un solo mercado –el norteamericano–. Asimismo, estos destinos, en su mayoría, correspondían al segmento de sol y playa y la base de su oferta era soportada por hoteles de cadena de 4 estrellas y superiores.

Como *antídoto* al fenómeno de *concentración* y, al mismo tiempo, con el propósito de poner en valor la vasta disponibilidad de atractivos turísticos que conforman el inventario turístico mexicano, el Programa proponía la ejecución de una estrategia que operaría en una doble vía, coincidente con algunas de las estrategias planteadas en el Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000: consolidación y diversificación. Es decir, por un lado, se proponía la búsqueda y ejecución de acciones tendientes a asegurar la vigencia de la amplia oferta ya disponible y, efectivamente, puesta a disposición del mercado y, por otra parte, la conveniencia de avanzar en la diversificación paulatina de segmentos, productos y destinos.

Por otro lado, en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, establecimos cuatro ejes estratégicos:

1. Hacer del turismo una prioridad nacional.
2. Tener turistas totalmente satisfechos.
3. Mantener destinos sustentables.
4. Contar con empresas competitivas.

Es posible identificar en el tercer y cuarto eje las bases del Programa Pueblos Mágicos, pues en ellos se asentaban conceptos relacionados como la identificación de los siguientes objetivos sectoriales para el tercero:

1. Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.
2. Propiciar el desarrollo sustentable.

3. Fomentar la oferta turística.
4. Favorecer la dotación de infraestructura en apoyo al turismo.

Para el cuarto eje estratégico, se definieron dos objetivos sectoriales:

1. Fortalecer la modernización de las pymes turísticas.
2. Desarrollar productos turísticos competitivos.

Aunque en los objetivos trazados en el tercer eje estratégico se reconoce la importancia del ámbito local y de la operación a nivel del destino turístico que, finalmente, corresponde con la lógica de los Pueblos Mágicos, es en el último objetivo del cuarto eje estratégico en donde es posible identificar de manera explícita los primeros trazos de lo que sería el programa objeto de nuestro estudio, entre los que se destacan los siguientes:

> «Pueblos Mágicos
> Programa de apoyo a poblados típicos con atractivos histórico culturales de gran singularidad que requieren de conservación y mejoramiento de su imagen urbana e identidad.
> Dirigido a: pueblos con potencial turístico que requieran de inversión para imagen urbana y mejoramiento de servicios turísticos.
>
> Criterios:
> » Cercanía a sitios turísticos.
> » Accesibilidad carretera.
> » Valor o motivo histórico y/o [sic] religioso.
> » Voluntad de la sociedad y del gobierno.
>
> Recursos.
> » Mezcla de fondeo con recursos del gobierno federal, estados, municipios y sector privado.
>
> Segmentos.
> » Cultural, ecoturismo, turismo de aventura y turismo rural.
>
> Apoyos:
> » Imagen urbana.
> » Cableado subterráneo
> » Reglamento para protección de imagen.
> » Mobiliario urbano.
> » *Arbolamiento*.
> » Pavimentación.
> » Cableado.
> » Reutilización de inmuebles.
> » Definición de paleta cromática.
> » Pintura de las fachadas.

Servicios.
- » Alumbrado.
- » Vialidad y transporte.
- » Estacionamientos.
- » Luz y sonido.
- » Sanitarios.
- » Vivienda.
- » Tratamiento de aguas y desechos sólidos.
- » Atención al turista.
- » Señalización.
- » Información.
- » Capacitación y certificación laboral.
- » Asistencia técnica.
- » Modernización de pymes turísticas.
- » Financiamiento.

Suma de esfuerzos y recursos para impulsar el programa con la participación de las siguientes dependencias federales: Secretaria de Turismo. Sedesol[12], SE[13]. STYPS[14], Semamat[15], SEP[16], Conaculta[17], INAH,[18] Fonart[19], Banobras[20], Conagua[21], CFE[22], Fonaes[23], entre otras».

7.2.2. Caracterización de los Pueblos Mágicos

Como se ha adelantado, Pueblos Mágicos es un Programa de la Secretaría de Turismo iniciado en 2001, que busca aprovechar la existencia de poblaciones de dimensión relativamente pequeña, que cuentan con atractivos culturales y que poseen atributos que conforman una personalidad –magia– distintiva, susceptible de ser promovida en una perspectiva turística y que pretende, como resultado final, una mejora de las condiciones de vida de los habitantes de estas comunidades.

7.2.2.1. Objetivos del Programa

De acuerdo con las definiciones realizadas por la Secretaría de Turismo, en las Reglas de Operación, los objetivos del Programa Pueblos Mágicos son los siguientes:

[12] Secretaría de Desarrollo Social.
[13] Secretaría de Economía.
[14] Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
[15] Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
[16] Secretaría de Educación Pública.
[17] Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
[18] Instituto Nacional de Antropología e Historia.
[19] Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
[20] Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
[21] Comisión Nacional del Agua.
[22] Comisión Federal de Electricidad.
[23] Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad.

» Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos histórico-culturales de localidades singulares.
» Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local; artesanías, festividades, gastronomía, y tradiciones, entre otras.
Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de otros productos turísticos tales como la aventura y el deporte extremo, el ecoturismo, la pesca deportiva, y otros que signifiquen un alto grado de atractividad dentro del territorio de la localidad participante.
Poner en valor, consolidar y/o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y atractividad turística, fomentando así flujos turísticos que generen:
- Mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora (artesanías, gastronomía, amenidades y el comercio en general), así como,
- La creación y/o modernización de los negocios turísticos locales.

» Que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal.
» Que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficie[n] del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida.

7.2.2.2. Definición de Pueblo Mágico

La Secretaría de Turismo ha instituido la definición, tanto del Programa, como de lo qué es para dichos efectos, un Pueblo Mágico. Así, en cuanto al concepto programático se establece:

> El Programa Pueblos Mágicos, desarrollado por la Secretaría de Turismo en colaboración con diversas instancias gubernamentales y gobiernos estatales y municipales, contribuye a revalorar a un conjunto de poblaciones del país que siempre han estado en el imaginario colectivo de la nación en su conjunto y que representan alternativas frescas y diferentes para los visitantes nacionales y extranjeros. Más que un rescate, es un reconocimiento a quienes habitan esos hermosos lugares de la geografía mexicana y han sabido guardar para todos, la riqueza cultural e histórica que encierran.
>
> Los objetivos del Programa Pueblos Mágicos tienen alcances muy amplios, entre otros, resaltar el valor turístico de localidades en el interior del país, para estructurar una oferta turística innovadora y original, que atienda una demanda naciente de cultura, tradiciones, aventura y deporte extremo en escenarios naturales, o la simple, pero única cotidianidad de la vida rural.

En cuanto a la definición de lo que es un Pueblo Mágico, se consagra lo siguiente:

> Un Pueblo Mágico es una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin MAGIA que emana en cada una de sus manifestaciones socioculturales, y que significan hoy día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico.

Es claro que sus repercusiones rebasan con mucho la idea de mejorar la imagen urbana y se inscriben en la necesidad de conjuntar esfuerzos para convertir estos destinos en detonadores de la economía local y regional. El turismo y el flujo de visitantes, produce resultados sorprendentes en comunidades de gran fuerza cultural y entornos urbanos y naturales de gran impacto».

7.2.2.3. Requisitos para obtener el reconocimiento como Pueblo Mágico

En las Reglas de Operación se mencionan, bajo el título Criterios de incorporación al Programa Pueblos Mágicos, los requisitos y trámites que se deben cumplir para la inclusión de una localidad. Identificamos que el proceso consta de las siguientes etapas:

1.º Solicitud de incorporación.
2.º Visita de valoración inicial.
3.º Integración de expediente.
4.º Evaluación de pre-factibilidad [sic].
5.º Nombramiento.
6.º Certificación y recertificación anual.

Abordamos a continuación los elementos relevantes de cada una de estas etapas, siempre siguiendo las prescripciones de las Reglas de Operación del Programa:

1.º Solicitud de incorporación. Este paso consiste en la solicitud que, a tal efecto, realice la autoridad estatal o municipal ante la Secretaría de Turismo.

2.º Visita de valoración inicial. Realizada la formalización de la solicitud de incorporación, representantes de la Secretaría de Turismo llevan a cabo una primera visita para evaluar la *potencialidad* de la localidad de cara a su eventual incorporación al Programa.

3.º Constitución de expediente. Una vez que se ha dictaminado que existe el citado potencial, los representantes de las localidades solicitantes procederán a la aperetura del expediente respectivo, que deberá incluir los siguientes puntos:

3.1. Involucramiento de la sociedad y de las autoridades locales.

A reserva de que un poco más adelante se retome el punto, es posible afirmar que uno de los rasgos sobresalientes de la iniciativa objeto de nuestro estudio es este, en virtud de que, como se señala en las Reglas de Operación, el involucramiento de la sociedad es un componente esencial del Programa y uno de los más claros rasgos de gobernanza que en él identificamos.

3.1.1. Compromiso con la sociedad local.
3.1.2. Compromiso de las autoridades estatales y municipales.

3.2. Instrumentos de Planeación y Regulación.
Se ha estipulado la necesidad de que la localidad que aspira a la obtención del nombramiento elabore un documento que avale un trabajo de planificación en el que se defina que la actividad turística es estratégica para su desarrollo.
3.2.1. Planes de desarrollo estatal y municipal.
3.2.2. Programa de desarrollo turístico municipal.
3.2.3. Reglamento de imagen urbana y plan de manejo en función del Programa Pueblos Mágicos.
3.2.4. Programa de reordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante.

3.3. Impulso al desarrollo municipal.
Aunque no necesariamente un Pueblo Mágico es una cabecera municipal, sí es necesaria la incorporación y compromiso de la autoridad municipal para asegurar una congruencia en las acciones a emprender.
3.3.1. Programas diversos de apoyo al desarrollo municipal.
3.3.2. Continuación y consolidación de programas y/o acciones de desarrollo turístico.

3.4. Oferta de atractivos y servicios.
La búsqueda de la denominación de una localidad como Pueblo Mágico debe estar sustentada en una vocación turística de origen en la que se cuente con mínimos para aspirar a convertirse en un destino turístico importante, por lo que habrá de disponerse de una base de recursos y servicios turísticos.
3.4.1. Contar con un atractivo turístico simbólico.
3.4.2. Poseer atractivos turísticos diferenciados.
3.4.3. Tener servicios turísticos que garanticen su potencial comercialización.
3.4.4. Disponer de servicios de asistencia y seguridad.

3.5. Valor singular 'La magia de la localidad'.
Este punto tiene una valoración especial y se refiere a la demostración de la existencia de elementos que demuestren que el adjetivo de *Mágico* está bien empleado, por lo que se hace hincapié en la necesidad de demostrar la posesión de cualidades simbólicas que le permitan contar con un carácter diferenciador.
3.5.1. Sustentar una tesis sobre la magia de la localidad.
3.5.2. Declaratoria de 'Zona de Monumentos Históricos'.
3.5.3. Acciones de conservación del patrimonio tangible e intangible.

3.6. Condiciones y espacios territoriales.
De inicio suena relevante y apropiado el marco sugerido por el título de este apartado, en el sentido de una revisión del contexto territorial de los potenciales Pueblos Mágicos; no obstante, sentimos que este se diluye en la simple observación de

sus componentes, que si bien son relevantes, no necesariamente se refieren a los espacios territoriales. En todo caso, si bien modificando el nombre del epígrafe este pudieran tener mayor coherencia, los aspectos a revisar son, al menos de primera instancia, apropiados, aunque una mención especial debería realizare de cara al concepto de producto turístico que es, en nuestra opinión, uno de los conceptos más socorridos y, probablemente, menos entendidos a cabalidad.

3.6.1. Accesibilidad terrestre.

3.6.2. Factibilidad para la comercialización turística.

3.6.3. Producto turístico.

3.7. Impacto del turismo en la localidad y área de influencia.

Parece justo realizar esta valoración, aunque tal vez por la misma naturaleza de un desarrollo turístico incipiente de las localidades que buscan la denominación de Pueblos Mágicos, sea difícil que exista un verdadero efecto atribuible a la actividad turística, en etapas tempranas del ciclo de vida de los destinos.

3.7.1. Sistema de información turística estatal.

3.7.2. Valoración del impacto turístico a nivel regional y/o municipal.

3.8. Desarrollo de capacidades locales.

A primera vista, luce como loable que se le dé un peso importante en la calificación de la potencialidad para ser Pueblo Mágico, al proceso de preparación de los participantes en el eventual desarrollo turístico local.

3.8.1. Taller de inducción Programa Pueblos Mágicos.

3.8.2 Taller de planeación y gestión del turismo cultural.

Es conveniente mencionar que en las Reglas de Operación se hace referencia a dos requisitos adicionales que, presumimos, deben quedar demostrados en el expediente: el que las localidades candidatas cuenten con una población *base* de 20.000 habitantes, pudiendo exceptuarse a las que no satisfaciendo este parámetro cuenten con los atributos suficientes a juicio del CIES y, por otra parte, que sean localidades situadas a una distancia inferior a 200 km o dos horas de distancia vía terrestre de un mercado emisor significativo o de un destino consolidado.

4°. **Evaluación de pre-factibilidad.** Una vez que el expediente es recibido en la Secretaría de Turismo, se revisa y, en su caso, se presenta para evaluación de su pre-factibilidad ante el CIES, integrado por diferentes dependencias y entidades del Gobierno Federal. Si este Comité valida la suficiencia del expediente al estimar que cumple con los criterios de incorporación al Programa, la localidad contará con una *definición* de pre-factibilidad y podrá hacerse acreedora al nombramiento de Pueblo Mágico en un plazo no mayor a tres años. La determinación de este plazo pretende el fortalecimiento de la condición de la localidad como destino turístico a través de la canalización de inversiones públicas provenientes de los diferentes niveles de gobierno, en aspectos como el mejo-

ramiento de la infraestructura y de la imagen urbana, equipamiento turístico y otras actuaciones.

5°. **Nombramiento.** El CIES, después de revisar los avances que la localidad presente, determinará el momento adecuado para otorgar el nombramiento como Pueblo Mágico.

6°. **Certificación y recertificación anual.** Aunque, de acuerdo con las consultas hechas ante funcionarios de la Secretaría de Turismo[24], no se ha puesto en práctica el mecanismo formal de recertificación anual, este procedimiento está recogido en las Reglas de Operación del Programa, con lo que los Pueblos Mágicos deberían renovar su nombramiento con la temporalidad indicada, para lo que es exigible que hayan cumplido, tanto con una serie de Indicadores de Evaluación de Desempeño, como con los Criterios de Certificación del Programa.

En cuanto a los primeros, estos están constituidos de la siguiente forma:

1. Institucional y gobierno (sic).
   Involucramiento con la sociedad.
   Seguridad en el destino.
   Fomento de nuevas empresas.
   Desarrollo cultural e histórico.
   Planificación del desarrollo turístico.
2. Patrimonio y sustentabilidad (sic).
   Integridad y autenticidad del patrimonio.
   Sustentabilidad.
3. Económico y social (sic).
   Eficiencia en la coordinación institucional.
   Inversión pública generada a partir del programa.
   Impacto económico del desarrollo turístico.
4. Turismo (sic).
   Oferta de atractivos turísticos.
   Promoción turística.
   Por lo que hace a los Criterios de Certificación del Programa, estos se integran en tres ejes: planeación, competitividad y fortalecimiento; constituidos como se muestra en la siguiente tabla:

[24] Consulta realizada de manera personal al Lic. Salvador Nito Bastida, Director General de Programas Regionales de la Secretaria de Turismo el 27 de septiembre de 2012.

Tabla 7.2. Ejes de los Criterios de Certificación del Programa Pueblos Mágicos

Eje: Planeación	*Eje: Competitividad*	*Eje: Fortalecimiento*
1. Planes de Desarrollo Estatal y Municipal	1. Programas diversos de apoyo al desarrollo municipal	1. Cumplimiento ejercicio de convenios de coordinación[1]
2. Programa de Desarrollo Turístico Municipal	2. Servicios turísticos que garantizan su comercialización	2. Continuación de acciones para la consolidación del desarrollo turístico
3. Reglamento de imagen urbana y plan de manejo del Pueblo Mágico	3. Servicios de asistencia y seguridad	3. Monitoreo del impacto económico y turístico del nombramiento
	4. Acciones de conservación del patrimonio tangible e intangible	
	5. Comercialización turística y acciones de desarrollo del producto turístico	
	6. Difusión y promoción turística del destino	
	7. Contar con un sistema de información turística municipal	

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Manual de Pueblos Mágicos de la Secretaría de Turismo.

El valor del primer eje es del diez por ciento; el del segundo, cuarenta por ciento; y el del tercero, cincuenta por ciento. Para la obtención de las recertificaciones, además de alcanzarse al menos el noventa por ciento de cumplimiento de los ejes anteriores, se deberá cumplir con tres criterios definidos como *no negociables:* Comité de Pueblo Mágico, compromiso de las autoridades estatales y municipales hacia el Programa, y aplicación del programa del comercio ambulante.

Por último, en lo que respecta a este conjunto de requisitos es conveniente mencionar la previsión existente en cuanto a que su incumplimiento puede llegar a ser sancionado con la pérdida del nombramiento. Cuando esto ocurra, la localidad cuenta con un periodo de un año para remediar los elementos que hayan ocasionado la revocación del nombramiento, previo dictamen del CIES. La reincorporación solo podrá realizarse en una ocasión.

7.2.2.4. Beneficios del Programa Pueblos Mágicos

Basados en nuestra experiencia personal, observamos que el principal beneficio que ofrece a un destino la pertenencia a esta iniciativa es, precisamente, la posibilidad de adquirir un elemento de distinción, pues la marca Pueblos Mágicos es ampliamente reconocida en el plano

nacional, muestra de ello es que una búsqueda realizada en Google[25] arrojó más de 1.5 millones de resultados, dentro de los que se incluyen desde vínculos a páginas de líneas aéreas –aunque estas–, en general, no operen rutas a los Pueblos Mágicos, sitios de Internet para la gestión de reservas hoteleras, aplicaciones para dispositivos con acceso móvil a Internet, etc.

Así, con el nombramiento de una localidad como Pueblo Mágico, los mercados turísticos reciben una señal sobre el atractivo de una localidad y, presumiblemente, aumentan su interés, lo que, de manera eventual, puede traducirse en un aumento de los visitantes. Por el lado de los inversores, este mensaje también puede ser recibido, de forma tal que pueda despertar su apetito para canalizar inversiones a un sitio que, es muy probable, verá incrementados los flujos turísticos en plazos relativamente cortos.

Adicionalmente, la inclusión en este programa supondría el acceso a la inversión pública de origen federal y estatal, lo que por sí mismo es un importante mecanismo para el acceso a estos recursos que se dirigirán a la realización de obras que, además de mejorar el atractivo de la localidad, pueden ser de beneficio amplio de los propios habitantes del sitio.

Valdría la pena señalar que se esperaría fuera factible suponer que la condición de ser parte de este programa representa, de igual forma, un beneficio en cuanto a la autoestima de los habitantes, pues es un reconocimiento a la trascendencia del lugar que habitan, lo que bien puede ser un importante motivo de orgullo.

7.2.3. La situación actual de los Pueblos Mágicos

Conviene precisar que no es el ángulo de nuestra investigación el del funcionamiento y operación *per se* del Programa Pueblos Mágicos, sino el de esta propuesta a la luz de su conformación como un programa que, a nuestro juicio, cuenta con las características suficientes para ser considerada como una iniciativa conformada bajo los principios de la gobernanza turística. No obstante, de acuerdo con nuestra experiencia personal y con la observación cotidiana de la evolución del Programa, nos permitimos, en este apartado hacer, además de la descripción de la situación en que se encuentra, una breve valoración, acaso subjetiva, de su utilización política que podría poner en peligro su posible devenir.

7.2.3.1. Los Pueblos Mágicos hoy

A la fecha de elaboración del presente trabajo[26], cincuenta y siete poblaciones cuentan con el nombramiento de Pueblo Mágico, como se aprecia en la página de *Internet* de la Secreta-

[25] Búsqueda realizada el 7 de octubre de 2012.

[26] Para el cierre de 2012 el número de Pueblos Mágicos era de 83. En la parte final de este trabajo se hacen comentarios sobre el crecimiento observado en el número de Pueblos Mágicos en los últimos tiempos.

ría de Turismo (2012)[27]. Se presenta a continuación el listado correspondiente, así como un resumen de las denominaciones otorgadas por año.

Tabla 7.3. Localidades con denominación como Pueblo Mágico

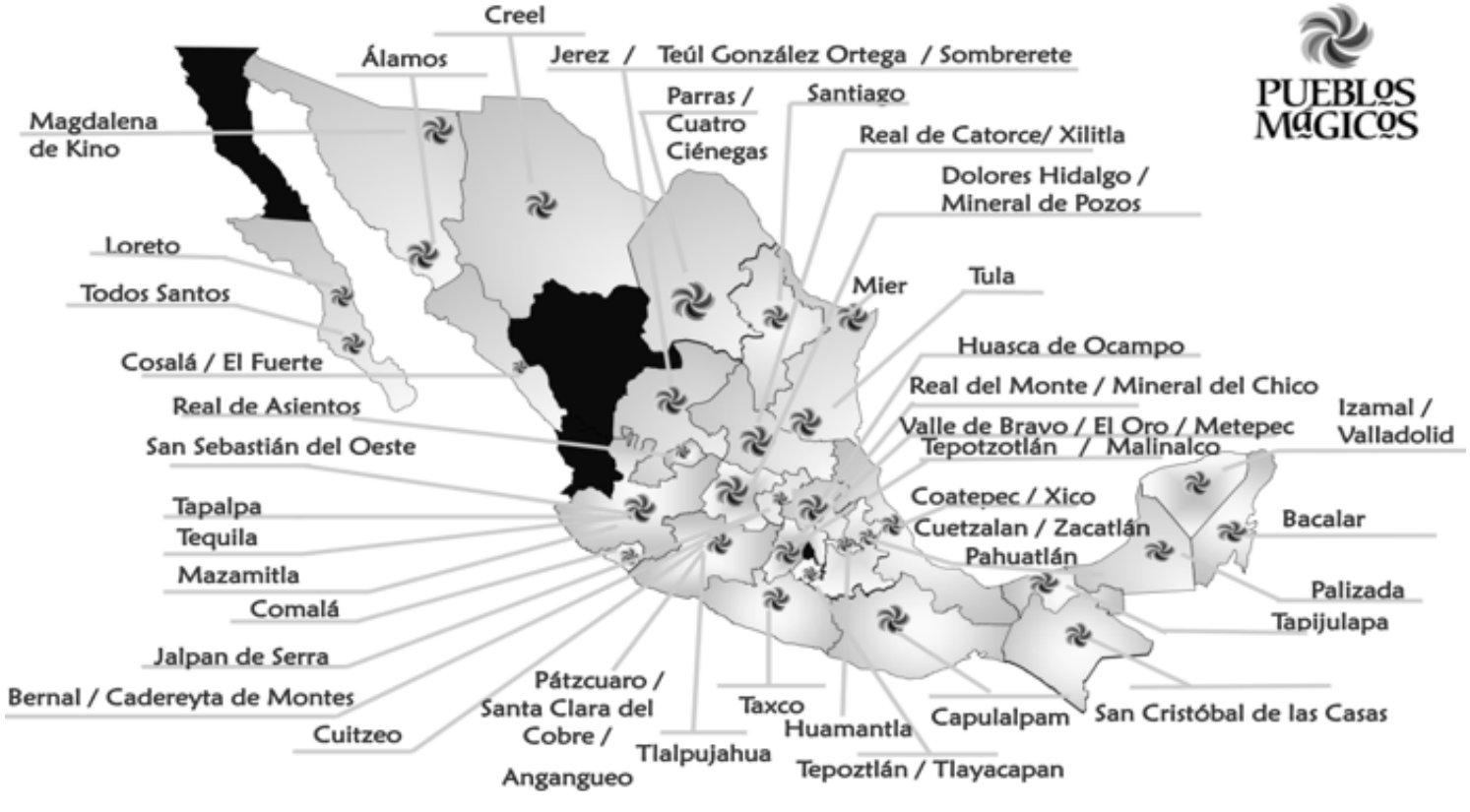
Población	*Año de declaratoria*	*Población*	*Año de declaratoria*	*Población*	*Año de declaratoria*
Álamos	2005	Jalpan de Serra	2010	Santa Clara del Cobre	2010
Angangueo	2012	Jerez de García Salinas	2007	Santiago	2006
Bacalar	2006	Loreto	2012	Sombrerete	2012
Bernal	2005	Magdalena de Kino	2012	Tapalpa	2002
Cadereyta de Montes	2011	Malinalco	2010	Tapijulapa	2010
Capulálpam de Méndez	2007	Mazamitla	2005	Taxco	2002
Cuetzalan	2002	Metepec	2012	Tepotzotlán	2002
Comala	2002	Mier	2007	Tepoztlán*	2010
Coatepec	2006	Mineral del Chico	2011	Tequila	2003
Cosalá	2005	Mineral de Pozos	2012	Teúl González Ortega	2011
Creel	2007	Pahutlán	2012	Tlalpujahua	2005
Cuatro Ciénegas	2012	Palizada	2011	Tlayacapan	2011
Cuitzeo	2006	Parras de la Fuente	2004	Todos Santos	2006
Dolores Hidalgo	2002	Pátzcuaro	2002	Tula	2011
El Fuerte	2009	Real de Asientos	2006	Valladolid	2012
El Oro	2011	Real de Catorce	2001	Valle de Bravo	2005
Huamantla	2007	Real del Monte	2004	Xico	2011
Huasca de Ocampo	2001	San Cristóbal de las Casas	2003	Xilitla	2011
Izamal	2002	San Sebastián del Oeste	2011	Zacatlán de las Manzanas	2011

* Tepoztlán fue originalmente declarado Pueblo Mágico en 2002 y le fue retirada la denominación en 2009. En este último año, también le fue retirado el nombramiento a dos localidades más: Mexcaltitán (2001) y Papantla (2006).

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Turismo.

[27] Información al 30 de septiembre de 2012.

Figura 7.1. Mapa de Pueblos Mágicos a septiembre de 2012



Fuente: Tomado de la página de Internet de la Secretaría de Turismo.

Tabla 7.4. Número de denominaciones de Pueblo Mágico por año

Año	*Número de poblados declarados Pueblo Mágico*
2001	3
2002	9
2003	2
2004	2
2005	6
2006	7
2007	5
2008	–
2009	1
2010	5
2011	11
2012	9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Turismo. Se incluyen todas las designaciones, incluso aquella que han sido retiradas y también la de Tepoztlán que es el único caso en que se reintegró una población al Programa

Con el propósito de proporcionar una referencia gráfica presentamos un mapa de localización de los destinos turísticos incluidos en el Programa.

7.2.3.2. Valoración sobre la utilización política del Programa

Como se apunta en el Capítulo 5, la intervención del Estado en turismo evoluciona al paso del tiempo; de la mano de lo anterior, evidentemente, el papel de los gobiernos se adapta a dicha evolución. En esa lógica, conviene mencionar que apreciamos que, en el caso mexicano, la intervención gubernamental ha dejado atrás las etapas de mayor intervención y regulación, al menos en el ámbito federal, para dar paso a otros procesos en los que se aspira a direccionar y a estimular el desarrollo de la actividad. A este respecto, se destaca que con la promulgación de la Ley Federal de Turismo de 1992 que estuvo vigente hasta el 2009, se descentralizaron la mayor parte de las competencias regulatorias y –como parte de un proceso de aproximaciones sucesivas en que se fueron perfeccionando los mecanismos de coordinación y orientación de la política turística con las entidades federativas– apreciamos que empezó a darse un mecanismo de asignación de recursos económicos –en montos relativamente pequeños– para la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento en los Estados. Esto en adición a los esquemas de coparticipación para la financiación de campañas de

promoción que se habían iniciado a fines de la década de los ochenta y que en su momento dieron lugar a los Fondos Mixtos de Promoción Turística, mismos que, luego de algunas dificultades legales en 1997, serían reorientados de diversas formas para el mantenimiento de los esfuerzos de comunicación.

De esta forma, a finales de los noventa, surgieron en el marco de la política turística mexicana los Convenios de Coordinación con los Estados que después habrían de convertirse en los ya mencionados Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos[28], que hoy siguen siendo el principal instrumento del que se dispone en la Secretaría de Turismo para orientar la actuación de las entidades en materia turística. Dicho instrumento tiene como propósito el compartir recursos económicos para la realización de obras, fundamentalmente de infraestructura y equipamiento, destinadas al fortalecimiento de la competitividad de los destinos turísticos. El acceso a estos presupuestos supone un aliciente a los Estados para distribuir recursos bajo una propuesta estratégica definida de manera genérica en los programas sectoriales de turismo, con periodicidad sexenal, susceptible de ciertos ajustes de carácter anual, pues este último es el plazo de vigencia de dichos convenios.

Acotadas las tareas regulatorias y del ejercicio de actos de autoridad; con la creación de importantes instrumentos a cargo de las funciones de promoción turística, como el Consejo de Promoción Turística de México y las OVC[29] observamos que las actuaciones de la Secretaría de Turismo han derivado, preponderantemente, hacia el cabildeo con diferentes instancias de gobierno para eliminar los obstáculos al desarrollo turístico, a la definición de lineamientos estratégicos para el impulso al sector, a la creación y operación de algunos mecanismos tendientes al fortalecimiento de las capacidades de las empresas turísticas, y hacia la relación con las entidades federativas y destinos para la ejecución coordinada de la política turística.

Este último punto, tiende a convertirse en un eje central de las tareas cotidianas de la Dependencia[30] en tanto le permite ejercer un liderazgo y le da visibilidad. La posibilidad de distribuir recursos a las entidades para la ejecución de proyectos de apoyo al desarrollo turístico, brinda a la Secretaría de Turismo la oportunidad de realizar un trabajo de legitimación política, ante la insuficiente disponibilidad de otros incentivos, ya sean de coerción o de estímulo positivo, por lo que los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Re-

[28] Para el año 2013 este instrumento se ha transformado en los Convenios de Coordinación en Materia de Otorgamiento de Subsidios

[29] En el año 1995, se realizaron modificaciones legislativas que dieron pie a que las entidades federativas pudieran crear un impuesto al hospedaje, canalizándose la mayor parte de estos recursos al desarrollo de acciones de promoción turística y creándose diferentes modelos locales de gestión para la realización de estas tareas con estos recursos. Asimismo, en el año 1999, se creó el Consejo de Promoción Turística de México, cuya principal actividad es la de «planear, diseñar y coordinar en coadyuvancia con la Secretaría, las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional» (Artículo 5 del Estatuto Orgánico del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.).

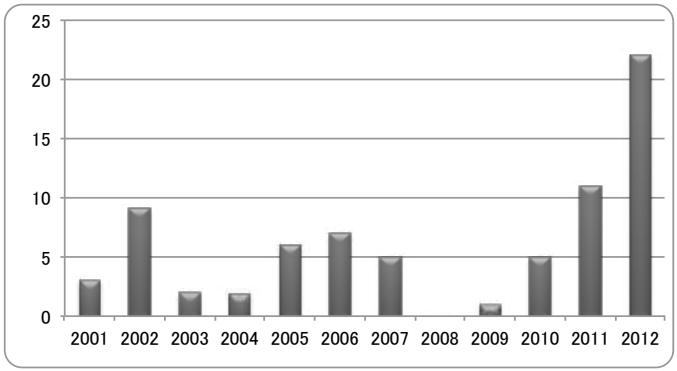
[30] En México es común llamar a las Secretarías de Estado con este vocablo.

cursos se han vuelto de una gran importancia, incrementándose, significativamente, los recursos canalizados a través de ellos en los años recientes.

Habría que añadir a este juicio, producto de nuestra experiencia personal, que la posibilidad de otorgar un reconocimiento como Pueblo Mágico le da a la Secretaría de Turismo una herramienta que permite una capitalización política y de justificación, ante las limitadas atribuciones de las que hoy dispone.

De acuerdo con información proporcionado por funcionarios de la Dependencia, en este mismo año de 2012, es factible que se llegue a setenta programas[31], por lo que en los dos últimos años de la gestión gubernamental que concluye en ese año se habrían otorgado treinta y tres denominaciones de Pueblo Mágico.

Figura 7.2. Número anual de poblaciones declaradas Pueblo Mágico, 2001-2012



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Turismo. Se asume que además de los datos contenidos en la Tabla 8.3. se llegaría para finales de 2012 a setenta denominaciones efectivas.

Adicionalmente a lo anterior, consideramos que este crecimiento desmedido, además de restar credibilidad ante los ojos de los potenciales turistas, dificulta una adecuada supervisión del funcionamiento del Programa, en virtud de que los recursos humanos de que dispone la Secretaría para este fin son muy limitados.

7.2.4. Los Pueblos Mágicos en la literatura técnica y científica

No deja de ser muy interesante encontrar que la implementación del Programa Pueblos Mágicos ha despertado el interés de diversos investigadores, quienes, en los años recientes, lo

[31] Consulta realizada de manera personal a Heriberto Hermosillo Goytortua, Coordinador del Programa Ciudades Coloniales de la Secretaria de Turismo, el 28 de septiembre de 2012.

han analizado y valorado desde diferentes perspectivas. De esta forma, fuimos capaces de identificar hasta un total de veintitrés trabajos publicados que reportan hallazgos o externan opiniones en torno al Programa. Creemos que es necesario apuntar que estos esfuerzos reflejan aproximaciones con diferentes niveles de profundidad, que van desde ensayos elementales que atrás de un lenguaje estructurado en torno a un discurso elocuente ocultan severas deficiencias metodológicas y de una acusada falta de rigor científico, hasta trabajos con sustancia y solvencia académica.

Sorprende que estos trabajos publicados o presentados dos en 2008, cinco en 2009, tres en 2010, cinco en 2012 y ocho en 2013, en su amplia mayoría y con la excepción de dos casos (Rodríguez Herrera y Pulido Fernández, 2010 y Rodríguez Herrera, 2012), comparten un rasgo notable que en nuestra opinión es entendible en los primeros e inaceptable en los más recientes: no hay un reconocimiento de las aportaciones de otros investigadores sobre el tema.

Hoyos Castillo y Hernández Lara (2008) visitan el Programa Pueblos Mágicos a la luz del concepto de la nueva ruralidad y opinan que –en una postura en la que no por tener ideas meritorias deja de observarse un marcado sesgo– «[…] la política neoliberal del turismo en México plantea el PPM [Programa Pueblos Mágicos] de aprovechamiento y desarrollo, de uso, mercantilización y comercialización de tradiciones, sujetos y objetos rurales» (Hoyos Castillo y Hernández Lara, ibíd., 112). Su conclusión es que los efectos del Programa son internos o directos y externos e indirectos. En los primeros reconocen como favorable la inversión pública en infraestructura y obras (sic), aunque cuestionan su alcance geográfico, lo que en nuestra opinión no es una debilidad real pues en los objetivos del Programa no se busca, directamente, beneficiar espacios más allá de la localidad reconocida como Pueblo Mágico; por lo que hace a los segundos, de igual forma son calificados de positivos en cuanto al beneficio de comunidades y familias. Por otro lado establecen, también, como conclusión que «[…] el cambio social positivo por el avance de los PM [Pueblos Mágicos] todavía no es significativo» (Hoyos Castillo y Hernández Lara, ibíd.: 128), aserto que no compartimos en virtud de los hallazgos que presentaremos en el Capítulo 8.

Amerlinck (2008) cuestiona acertadamente, en nuestra opinión, lo que la Secretaría de Turismo considera como Pueblo Mágico, pues la definición como tal está establecida en términos de adjetivos esencialistas, sin una explicación de la delimitación de cuáles pueblos pueden calificar como mágicos y cuáles no. De igual forma, subraya el que el objetivo de la conservación del patrimonio no debe ser, solamente, la atracción de turistas, sino también, «[…] para que sus constructores y usuarios recuperen el orgullo de haberlo creado» Amerlinck (ibíd.: 387).

Como resultado de un sencillo trabajo de investigación de campo, Covarrubias Ramírez y Conde Pérez (2009) encuentran que los pobladores del Pueblo Mágico de Comala en Colima, en su mayoría, están de acuerdo con la actividad turística que se desarrolla en el destino y están satisfechos de que su localidad esté incluida en esta iniciativa. Estos hallazgos son confirmados por Covarrubias Ramírez, Vargas Vázquez y Rodríguez Herrera (2010) quienes los hacen extensivos, además de dicha localidad a Real de Asientos en Aguascalientes.

Velarde Valdez, Maldonado Alcudia y Maldonado Alcudia (2009) investigando sobre la implementación del Programa en otra región de México –el estado de Sinaloa– concluyen que los habitantes de estas localidades muestran interés en que los recursos culturales y naturales, sean aprovechados desde una perspectiva turística, habiendo encontrado evidencias de la reactivación de las actividades productivas y de la satisfacción de los turistas.

Rojas Quintero y Llanes Gutiérrez (2009) en un trabajo sobre el tema que nos ocupa plagado de imprecisiones, como señalar que inició su operación en el año 2000 o que se desprende de la Agenda 21 para el Turismo Mexicano –iniciativa que principia en 2002–, y desafortunados pronunciamientos sujetivos que no se sostienen con argumentos científicos, v. gr. «[…] evitar el acaparamiento de las grandes compañías turísticas muchas de ellas incluso internacionales» Rojas Quintero y Llanes Gutiérrez (2009: 15), encuentran riesgos de que las poblaciones se conviertan en mercancías, pero también reconocen oportunidades de reactivación económica; aspectos con los que estamos de acuerdo. Tal vez la más importante aportación de este trabajo sea la propuesta de tener un plan de manejo de las localidades participantes en el Programa, a fin de asegurar su adecuado funcionamiento; coincidiendo plenamente con esta posición, no deja de llamar la atención de que en el desarrollo de este trabajo no hay elementos que establezcan que la iniciativa no funcione en virtud de la carencia de un plan o de lineamientos estratégicos o programáticos.

Hernández López (2009: sin página) hablando sobre el caso de Tequila, critica, de manera errónea a nuestro juicio, el «que la inversión pública es desviada hacia la promoción turística», aunque reconocemos que tiene razón al afirmar –sin evidencias claras– que el beneficio de dicha promoción puede favorecer a unos cuantos particulares. Asimismo, este investigador señala que es posible que el uso de los recursos culturales con fines turísticos, como sucede con el Programa Pueblos Mágicos conlleve a un proceso negativo de *turistificación*[32]. En el mismo tono crítico, Clausen y Velázquez García (2012) hacen una lúcida crítica en un ensayo que revisa la situación de Álamos en Sonora, pronunciándose porque este tipo de propuestas turísticas tiende a convertir a las poblaciones en mercancías.

Rodríguez Herrera y Pulido Fernández (2010) llevan a cabo un primer esfuerzo por conocer los resultados estructurales derivados de la implementación de este Programa, probando una metodología para determinar el grado de desarrollo turístico alcanzado por las localidades que integraban el Programa a la fecha de realización del estudio. Reconociendo que este es un ejercicio ejecutado con rigor académico, interpretamos que presenta dos limitaciones: en primer término, aplicar la misma metodología a todas las poblaciones, lo que si bien parece sensato y objetivo, desconoce los efectos del tiempo acumulado que llevan a diferentes niveles de maduración de la iniciativa y como suponen condiciones diferenciadas de in-

[32] La *turistificación* es el proceso de trasnformación de aspectos culturales en productos turísticos, existiendo dos visiones sobre ella: la que lo considera positivamente, como el aprovechamiento de los recursos y la que, en contrario, lo califica de negativo al propiciar una escenificaciones falsas. El término es atribuido al economista brasileño Stephen Kanitz, que lo habría utilizado en un artículo publicado en la revista Veja.

versión –ciertamente, este último factor, no solo depende del tiempo– y, por otro lado, un desconocimiento de la realidad objetiva de las poblaciones, pues el estudio está basado en información secundaria, validado por expertos que tampoco aseguran el conocimiento de la situación real de las poblaciones, lo que lleva a ubicar a Tlalpujahua en Michoacán, como una localidad con un alto grado de desarrollo turístico, condición absolutamente discutible pues esta población con dificultad alcanza una cifra de ciento cincuenta habitaciones[33], distribuidas en nueve pequeños establecimientos. De igual forma se concluye que «[…] la verdad es que la mejora de las condiciones de vida de la población local no ha sido significativa» (Rodríguez Herrera y Pulido Fernández, ibíd.: 811) lo que se contrapone a los hallazgos que se presentan en el apartado 8.3.2.

Gris Legorreta (2010) estudiando la operación del Programa en dos localidades del estado de Guanajuato, acierta, en nuestra opinión, al señalar que los resultados de la implementación del Programa pueden ser diferentes en virtud de la disparidad en el nivel de participación de los integrantes de la comunidad.

Loredo López (2012) realiza una furiosa crítica a la iniciativa de Pueblos Mágicos, con poco sustento en nuestra opinión; señala que atrás de los requisitos para formar parte del Programa se esconde el que «[…] lo que realmente establece la diferencia es que el poblado por su condición geográfica: *sea susceptible de ser explotado comercialmente*]» (Loredo López, ibíd.: 3) y que existe una contradicción ya que «[…] se trata de fabricar un producto que deberá venderse fuera del sitio» (Loredo López, ibídem), ambas objeciones negarían esencialmente la posibilidad de cualquier actividad turística. Los cuestionamientos de Loredo López encajan dentro de la proclividad del Programa a la *turistificación*, lo que es entendible, sin embargo, al mostrar en su artículo fallas formales como faltas de ortografía «Real del monte [sic] […] El pueblo obtuvo su membrecía [sic]» (Loredo López, ibíd.: 4) o de rigor académico, pues en una muestra de liviandad introduce en su artículo publicado en una revista que se precia de ser de ámbito internacional y dedicada a la difusión de la ciencia[34], el siguiente texto relativo a sus recuerdos infantiles de este Pueblo Mágico: «[…] me percaté de mi prima Esther, dos años mayor que yo y una mirada niña que derretía piedras. Yo secretamente me enamoré de ella» (Loredo López, ibíd.: 5). No deja ser paradójico que luego de la diatriba en su reflexión final el citado autor señala «Son muchas las acciones que aún faltan por hacer, el programa PUEBLOS MÁGICOS [sic] es en todo caso una declaración de principios que re-

[33] En virtud de que durante un largo periodo –1992-2009– el Registro Nacional de Turismo dejo de ser obligatorio, no hay una fuente oficial que asegure la veracidad sobre el total de la oferta turística en México. La información se encontró en el sitio de Internet Hoteles México: http://www.hotelesmexico.com.mx/hoteles/306/tlalpujahua-michoacan.html . Ni en la página oficial de promoción la Secretaría de Turismo de Michoacán http://www.visitmichoacan.com.mx/ , ni en la del Consejo de Promoción Turística de México http://www.visitmexico.com/ , fue posible encontrar información de hoteles en Tlalpujahua.

[34] En el sitio de Internet de dicha publicación se menciona que «*Topofilia* es una revista de arquitectura, urbanismo y ciencias sociales publicada por el Centro de Estudios de América del Norte (CEAN) de El Colegio de Sonora»

quiere complementarse con proyectos de equilibrio y acciones de contingencia que moderen las presiones turísticas sobre los pueblos» (Loredo López, ibíd.: 16), aspectos que son, ciertamente, compatibles con nuestro pensamiento.

En un camino que podría considerarse planteado en términos hermenéuticos, Guillén Lugigo, Valenzuela y Jaime Rodríguez (2012) analizan los referentes de legibilidad de los Pueblos Mágicos y encuentran que este «se implanta en un entorno socio espacial [sic] multiforme y contradictorio que tiene implicaciones –igualmente contradictorias– en la configuración de las ciudades turísticas de nuestro tiempo» (Guillén Lugigo, Valenzuela y Jaime Rodríguez, ibíd., 3); de igual forma introducen el concepto de *sentidos del lugar*[35] para explicar las implicaciones de la construcción social del espacio urbano. Reconocemos que la propuesta ofrece una perspectiva interesante, aunque tal vez contradictoria al espíritu teleológico de nuestro acercamiento al tema; desafortunadamente, los propios autores advierten que no llegan a conclusión alguna. Por su parte, Romero Samaniego (2012), en un trabajo meramente descriptivo y sin mayor profundidad, plantea la definición de itinerarios turísticos basados en relatos de fantasmas, como alternativa para proveer el interés de los turistas potenciales hacia Álamos, Sonora.

En un estudio sobre el control del espacio social en el caso de Tepoztlán, Morelos, Valenzuela Aguilera, Saldaña Fernández y Velez Castillo (2012: 1), concluyen que el Programa objeto de nuestro estudio no ha logrado permear en dicha población porque «Tepoztlán se resiste a ser banalizado y uniformizado». Coincidimos en que esta localidad no es el mejor ejemplo del éxito de la iniciativa; de hecho, ya una vez fue dado de baja del Programa. Sin embargo, en nuestra opinión fundad en nuestra experiencia personal, es muy probable que los legítimos intereses de la población han sido usurpados por grupos de interés que se han apropiado de la voz de la comunidad.

Mención especial merece el trabajo de tesis doctoral de Rodríguez Herrera (2012), pues con el mayor rigor al estudiar los efectos y relaciones del capital social en el desarrollo turístico sostenible de los destinos, encuentra como un acierto la obligatoriedad de la existencia de los Comités de Pueblos Mágicos, porque este instrumento garantiza el vínculo con la comunidad local. De igual manera reconoce que se ha cumplido el objetivo de diversificación de la oferta turística. También identifica la creación de una marca, aunque considera que esta no es homogénea. En todos estos aspectos coincidimos con las apreciaciones. Por otro lado, establece que la mejora en las condiciones de vida de los pobladores no ha sido significativa; este punto es contrario a nuestra apreciación, como ya hemos señalado y habremos de demostrar en el apartado 8.3.2.

Al inicio de 2013 se han publicado ocho artículos en torno a los Pueblos Mágicos. Dos de ellos son autoría de Rodríguez González (2013a y 2013b) quien, por un lado, tipifica el

[35] De acuerdo con los mismo autores el concepto de *sentidos del lugar* está relacionado con los significados que los agentes sociales atribuyen al lugar y a la experiencia en él desplegada.

Programa como una expresión de la oferta del turismo cultural y, por otra parte habla de un proceso de estas poblaciones fungiendo como escenarios en los que discurre el imaginario turístico, concepto que si bien puede ser cierto, no limita las bondades de esta actuación pública. Méndez y Sandoval (2013) coinciden en catalogar el Programa dentro del turismo cultural y, reconociendo su aportación para la valoración del patrimonio cultural, dan cuenta de las disputas que por el uso del espacio genera, planteando la necesidad de instrumentos adicionales para su mejor operación.

Rojas Quintero y Castañeda (2013) insisten en la conveniencia de que el Programa discurra al amparo de los postulados de la Agenda 21 y, aceptando sus bondades, proponen evitar la disneyzación (sic). En un trabajo fundamentalmente descriptivo Martínez (2013) propone la inclusión de los espacios en el entorno cercano a las localidades a fin de ampliar los beneficios a un mayor número de pobladores. Guillén Lúgigo (sic), Valenzuela y Jaime Rodríguez (2013) han empezado a explorar dos consecuencias negativas de los procesos de *turistificación:* la exclusión de grupos locales de la toma de decisiones y la limitada integración de grupos vulnerables al proceso de *turistificación*, aunque no se dispone aún de conclusiones al respecto.

Como se ha podido observar una buena parte de estas publicaciones tiene su origen geográfico en el Estado de Sonora, habiéndose establecido en El Colegio que lleva el nombre de dicha entidad, un proyecto de investigación sobre el Programa Pueblos Mágicos. Sin duda, esto es un avance importante en el estudio de cómo optimizar los beneficios y sería deseable el que otras regiones del país pudieran disponer de trabajos similares.

Independientemente de lo anterior, dos de los trabajos recientemente publicados corresponden al estudio de Pueblos Mágicos localizados en el Estado de Jalisco. Uno de ellos (Chavoya Gama, Rodríguez Ávalos y Muñoz Macías, 2013) centra su atención en las poblaciones de Talpa, San Sebastián del Oeste y Mascota, identificando que producto de la implantación del Programa se han producido efectos negativos como la especulación del suelo, el aumento de vehículos y la contaminación resultante, y un desorden paisajístico. El otro (Cruz Mayorga, Rodríguez Barraza y Zamora Macías, 2013) analiza a Tapalpa y Mazamitla, expresando resultados que combinan aspectos positivos y negativos derivados del Programa, algunos de los cuales son presentados con grandes limitaciones verbales, como por ejemplo «Saturación de turismo desmedida en festividades las cuales ahuyentan al poblador, acaparando el espacio público el turista» (sic).

7.2.5. La gobernanza y los Pueblos Mágicos

En el Capítulo 4 hicimos una presentación de los principios de la gobernanza en general, misma que fue complementada en el Capítulo 6, con una revisión de los principios identificados, de manera específica, en cuanto a la gobernanza turística. En relación con los primeros, se identificaron los siguientes: transparencia, rendición de cuentas, participación conjunta entre acto-

res, confianza, trabajo en redes, orientación a resultados, liderazgo, fortalecimiento de las capacidades locales, poder compartido y delegado y eficacia en la gestión. Por lo que hace a los segundos, se cuenta con los siguientes: culturas positivas, comunicación constructiva y comunidades engarzadas, transparencia y rendición de cuentas, visión estratégica y liderazgo, aceptación de la diversidad y búsqueda de la equidad y la inclusión, desarrollo del conocimiento, aprendizaje y experiencias compartidas, papeles y responsabilidades de los participantes claros y estructuras operacionales y procesos de la red claros, participación pública, orientación al consenso, efectividad y eficiencia, responsabilidad ante los diferentes actores y vigencia de las leyes.

Ciertamente, nos parece difícil concluir en definitiva que esta definición de principios esté completamente acabada y que, al mismo tiempo, pudiera implicar que, por el incumplimiento de alguno de estos principios, una iniciativa no pudiera ser calificada como una actuación en el marco de la gobernanza.

En nuestra consideración y *a priori*, el programa de los Pueblos Mágicos es una iniciativa que puede inscribirse en la lógica de la gobernanza, en buena medida porque se reconocen en ella todos los principios y rasgos que han sido aludidos anteriormente.

Apuntamos que, en el desarrollo de estos temas, le damos un tratamiento especial al rasgo de participación local que, es nuestra consideración, se constituye como parte esencial del programa, tal y como se establece en las Reglas de Operación, en las que a la letra se señala: «El Programa Pueblos Mágicos basa su estrategia en la participación comunitaria, su inclusión y permanencia, sus avances y logros serán resultado del nivel de trabajo que la propia comunidad realice.

Al menos en el papel, la participación ciudadana perfilada bajo la figura del denominado Comité de Pueblo Mágico es uno de los ingredientes determinantes para considerar que el programa de referencia se inscribe en la lógica de una iniciativa de gobernanza, lo que, sin duda, se confirma al definir que este es, como ya ha sido señalado, un requisito indispensable para que una localidad aspire a ser merecedora de esta distinción.

De conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación para los Comités de Pueblos Mágicos: «El Comité Pueblo Mágico tendrá la función de ser interlocutor entre los niveles de gobierno y la población de [la] localidad; como instancia de consulta y análisis de los proyectos turísticos que serán sometidos ante la Secretaría de Turismo Federal como parte de apoyo al Programa Pueblos Mágicos. Asimismo, deberá de contar con un plan de trabajo anual que contemple acciones […]. El objetivo del Comité Pueblo Mágico es el seguimiento permanente a través de reuniones periódicas de trabajo para coadyuvar en el desempeño de la localidad dentro del Programa Pueblos Mágicos».

Otros aspectos de dichas Reglas son los siguientes:

» ***Integración.*** Los participantes con voz y voto en el Comité no deberán ser más de diez e incluyen un representante de la Dependencia estatal de turismo, uno de la autoridad Municipal, uno del Instituto Nacional de Antropología e Historia y hasta siete de *representan-*

tes sociales, quienes pueden tener diferentes extracciones, citándose como ejemplo asociaciones y cámaras empresariales, colegios, artesanos y líderes de opinión. La Secretaría de Turismo se reserva la posibilidad de participar con un representante con voz y voto. Habrá un Presidente del Comité que deberá pertenecer a las *representaciones sociales* y también se designará a un secretario, proveniente del ámbito gubernamental estatal o municipal.

» ***Sesiones.*** El Comité deberá sesionar al menos tres veces al año y se deberán elaborar actas de dichas sesiones.

QUINTA SECCIÓN

Capítulo 8

Análisis de la información documental de los pueblos mágicos y resultados del trabajo de campo

En el capítulo anterior, reconocimos que, si bien en el discurso oficial el Programa Pueblos Mágicos, impulsado por la Secretaría de Turismo de México, no ha sido reputado, ni fue diseñado de manera explícita como una iniciativa de gobernanza, es bastante claro que cuenta con elementos suficientes para ser considerado como tal; particularmente, como un ejemplo de gobernanza de arriba hacia abajo, en el que se destaca, la participación conjunta de los actores públicos, privados y sociales, en el espacio local.

De esta manera y alineados con las bases planteadas al inicio de este trabajo, se presentan en este capítulo los resultados tanto del trabajo de campo, como del aprovechamiento de fuentes documentales. Asimismo cuando se estima pertinente, desarrollamos un apunte metodológico complementario a lo presentado en el Capítulo 1.

8.1. Las variables de análisis

Habiendo establecido que el Programa Pueblos Mágicos cuenta con los rasgos suficientes para ser calificado como una iniciativa de gobernanza, recordamos que hemos presentado en el Capítulo 5 las dimensiones que definen el éxito de los destinos turísticos, mismas que son:

1. Satisfacción de los visitantes.
2. Satisfacción de los habitantes.
3. Rentabilidad y satisfacción de los inversores.

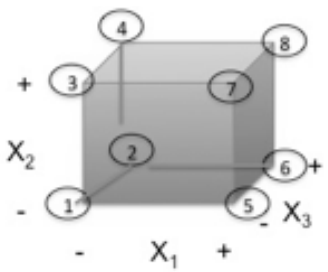
De igual forma, en el mismo Capítulo 5, planteamos la idea de *El imperativo del desarrollo turístico sostenible;* en virtud de que dos de las tres dimensiones antes mencionadas están implícitas en la sostenibilidad –la dos y la tres–, adicionaremos a la consideración de éxito de los destinos turísticos el componente ambiental.

8.2. Método para la selección de la muestra de los Pueblos Mágicos

No siendo factible, por razones obvias, el análisis de la situación prevaleciente en todos y cada uno de los Pueblos Mágicos, se determinó la obtención de una muestra a través de un diseño factorial[1], cuyo objetivo consiste en obtener la mayor información a través de factores con el menor número de experimentos y casos posibles, toda vez que el realizar un experimento concreto puede ser sumamente costoso, tanto en tiempo como en recursos. En este caso específico, los experimentos se refieren a los Pueblos Mágicos, para los cuales se valoraron diferentes factores buscando la adecuada representatividad de las localidades seleccionadas.

Con el fin de ejemplificar las ideas, considérese el caso en que se tienen tres factores, cada uno con dos niveles. Un diseño factorial completo consiste en tomar observaciones en cada uno de las 2^3 posibles combinaciones de niveles. Esto puede verse gráficamente como sigue:

Figura 8.1. Representación de las bases del diseño factorial con 2^3 posibles combinaciones de niveles



Fuente: elaboración propia.

En este tipo de diseño, con tres factores de dos niveles cada uno, existen ocho combinaciones que permiten estimar tanto los efectos principales de cada uno de los factores, X_1, X_2 y X_3, como de las interacciones entre los pares de factores y de la interacción entre las tres variables (es decir, el efecto de modificar simultáneamente dos o tres variables). Si se tienen cuatro factores de dos niveles, un diseño factorial completo consiste en $2^4=16$ casos diferentes y si se dispone cinco factores, se tendrían $2^5=32$. Cuando no es posible realizar este número de combinaciones (por cuestiones presupuestales o de logística, por ejemplo), es posible buscar una fracción del diseño completo, por lo que una combinación adecuada de niveles de los factores será aquella que permita medir el efecto de los factores principales y,

[1] Un panorama general de la utilización de estas herramientas se encuentra en el artículo "The Use of Factorial Surveys in Leisure Research", Shooter W. y Galloway S., (2010), *Journal of Leisure Research* Vol. 42 No. 4 pp. 641-652, en donde se presentan algunos elementos del diseño factorial como método para determinar el orden y distribución de las preguntas que se realizan a los diferentes sujetos que participan en un estudio.

en la medida de lo posible, buscar que no se *confunda* el efecto de estos factores con el de las interacciones entre pares de variables.

A diferencia de las aplicaciones típicas de esta metodología, en donde el investigador tiene control sobre los niveles de los diferentes factores, en nuestro caso se cuenta con un número limitado de posibilidades, por lo que será necesario encontrar un subconjunto que provea un diseño apropiado, buscando un balance y una representatividad apropiada. Para ello, en la determinación de los experimentos a elegir, se considerará también la proporción de Pueblos Mágicos en los que se presentan los niveles de las características determinadas.

Los factores que se tomaron en cuenta para la selección del muestreo son: el geográfico, la antigüedad de la declaratoria, el tamaño de la población y la situación de la localidad de acuerdo con el ciclo de vida del destino turístico de Butler (1980). Es importante señalar que, al no existir un registro sistemático de los visitantes en estas poblaciones, no fue posible utilizar como factor la distribución de visitantes en cada una de ellas; de igual forma, se asume *a priori* que la consecución de resultados al interior de los Pueblos Mágicos es un proceso que requiere una cierta maduración, por lo que se excluyen las localidades cuyo nombramiento se produjo después del 2010. Es importante recordar que, en este trabajo de campo, se utilizaron recursos proporcionados por el Fondo Sectorial mencionado en el Capítulo 1 y por ello, se pudo realizar una cobertura relativamente amplia; para los efectos de este trabajo, definimos, *a priori*, una muestra correspondiente a la tercera parte de los Pueblos Mágicos que cumplen con lo señalado en el párrafo anterior, es decir, once poblaciones de un total de treinta y tres.

A. Factor geográfico. Este factor (utilizado en la página promocional de Pueblos Mágicos[2]) considera cinco regiones: Norte, Pacífico, Centro, Golfo y Sur, como se indica a continuación:

Tabla 8.1. Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados con indicación de región de pertenencia

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Región*
1	Real de Asientos	Aguascalientes	Centro
2	Todos Santos	Baja California Sur	Norte
3	Parras de la Fuente	Coahuila	Norte
4	Comala	Colima	Pacífico
5	San Cristóbal de las Casas	Chiapas	Sur
6	Creel	Chihuahua	Norte
7	Dolores Hidalgo	Guanajuato	Centro
8	Taxco	Guerrero	Pacífico

[2] http://pueblosmagicos.visitmexico.com/wb2/

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Región*
9	Huasca de Ocampo	Hidalgo	Centro
10	Real del Monte	Hidalgo	Centro
11	Mazamitla	Jalisco	Pacífico
12	Tapalpa	Jalisco	Pacífico
13	Tequila	Jalisco	Pacífico
14	Tepotzotlán	Estado de México	Centro
15	Valle de Bravo	Estado de México	Centro
16	Pátzcuaro	Michoacán	Pacífico
17	Tlalpujahua	Michoacán	Pacífico
18	Cuitzeo	Michoacán	Pacífico
19	Tepoztlán	Morelos	Centro
20	Santiago	Nuevo León	Norte
21	Capulálpam de Méndez	Oaxaca	Pacífico
22	Cuetzalan	Puebla	Centro
23	Bernal	Querétaro	Centro
24	Bacalar	Quintana Roo	Sur
25	Real del Catorce	San Luis Potosí	Norte
26	Cosalá	Sinaloa	Norte
27	El Fuerte	Sinaloa	Norte
28	Álamos	Sonora	Norte
29	Mier	Tamaulipas	Golfo
30	Huamantla	Tlaxcala	Centro
31	Coatepec	Veracruz	Golfo
32	Izamal	Yucatán	Sur
33	Jerez	Zacatecas	Centro

Fuente: elaboración propia, con información del CPTM.

A primera vista, el factor geográfico es muy atractivo; sin embargo, habría que valorar si la distribución geográfica que se realiza en la fuente consultada es adecuada, pues la realidad turística de los Pueblos Mágicos de Aguascalientes y Zacatecas es, tal vez, más parecida a la de otras localidades del norte de México, o porque los pueblos de Michoacán son más similares a otros del centro del país, más que del Pacífico. Se presenta a continuación una regionalización ajustada, en la que se procura una mayor representatividad en función de las condiciones turísticas de la región.

Tabla 8.2. Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados con indicación de región de pertenencia, primer ajuste

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Región*
1	Real de Asientos	Aguascalientes	Norte
2	Todos Santos	Baja California Sur	Pacífico
3	Parras de la Fuente	Coahuila	Norte
4	Comala	Colima	Pacífico
5	San Cristóbal de las Casas	Chiapas	Sur
6	Creel	Chihuahua	Norte
7	Dolores Hidalgo	Guanajuato	Centro
8	Taxco	Guerrero	Centro
9	Huasca de Ocampo	Hidalgo	Centro
10	Real del Monte	Hidalgo	Centro
11	Mazamitla	Jalisco	Pacífico
12	Tapalpa	Jalisco	Pacífico
13	Tequila	Jalisco	Pacífico
14	Tepotzotlán	Estado de México	Centro
15	Valle de Bravo	Estado de México	Centro
16	Pátzcuaro	Michoacán	Centro
17	Tlalpujahua	Michoacán	Centro
18	Cuitzeo	Michoacán	Centro
19	Tepoztlán	Morelos	Centro
20	Santiago	Nuevo León	Norte
21	Capulálpam de Méndez	Oaxaca	Pacífico
22	Cuetzalan	Puebla	Golfo
23	Bernal	Querétaro	Centro
24	Bacalar	Quintana Roo	Sur
25	Real del Catorce	San Luis Potosí	Norte
26	Cosalá	Sinaloa	Pacífico
27	El Fuerte	Sinaloa	Norte
28	Álamos	Sonora	Norte
29	Mier	Tamaulipas	Golfo
30	Huamantla	Tlaxcala	Centro
31	Coatepec	Veracruz	Golfo

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Región*
32	Izamal	Yucatán	Sur
33	Jerez	Zacatecas	Centro

Fuente: elaboración propia.

Aunque este criterio es muy sugerente, pareciera haber, todavía, disparidades prevalecientes en la distribución regional, por lo que se hizo un ejercicio reduciendo a tres las regiones bajo el siguiente esquema de agrupación por Estados:

» ***Norte:*** Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.
» ***Centro:*** Aguascalientes, Colima, D.F., Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.
» ***Sur:*** Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Tabla 8.3. Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados con indicación de región de pertenencia, segundo ajuste

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Región*
1	Real de Asientos	Aguascalientes	Centro
2	Todos Santos	Baja California Sur	Norte
3	Parras de la Fuente	Coahuila	Norte
4	Comala	Colima	Centro
5	San Cristóbal de las Casas	Chiapas	Sur
6	Creel	Chihuahua	Norte
7	Dolores Hidalgo	Guanajuato	Centro
8	Taxco	Guerrero	Sur
9	Huasca de Ocampo	Hidalgo	Centro
10	Real del Monte	Hidalgo	Centro
11	Mazamitla	Jalisco	Centro
12	Tapalpa	Jalisco	Centro
13	Tequila	Jalisco	Centro
14	Tepotzotlán	Estado de México	Centro

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Región*
15	Valle de Bravo	Estado de México	Centro
16	Pátzcuaro	Michoacán	Centro
17	Tlalpujahua	Michoacán	Centro
18	Cuitzeo	Michoacán	Centro
19	Tepoztlán	Morelos	Centro
20	Santiago	Nuevo León	Norte
21	Capulálpam de Méndez	Oaxaca	Sur
22	Cuetzalan	Puebla	Centro
23	Bernal	Querétaro	Centro
24	Bacalar	Quintana Roo	Sur
25	Real del Catorce	San Luis Potosí	Centro
26	Cosalá	Sinaloa	Norte
27	El Fuerte	Sinaloa	Norte
28	Álamos	Sonora	Norte
29	Mier	Tamaulipas	Norte
30	Huamantla	Tlaxcala	Centro
31	Coatepec	Veracruz	Centro
32	Izamal	Yucatán	Sur
33	Jerez	Zacatecas	Centro

Fuente: elaboración propia.

De esta forma, tenemos que existen un total de ocho localidades en la región norte, veinte en la centro y cinco en la sur. En función de lo anterior, se decidió incluir en la muestra, a fin de guardar cierta proporcionalidad, dos poblaciones de la región norte, siete de la región centro y dos de la región sur.

B. Factor antigüedad de la declaratoria. Un elemento importante a considerar es la antigüedad de la declaratoria, bajo una lógica en la que los efectos positivos de la inclusión en el Programa Pueblos Mágicos se hacen más evidentes en la medida que han pasado más años desde la declaratoria. A continuación, se presentan la relación de localidades de acuerdo con el nuevo criterio de regionalización –segundo ajuste– y con el año de incorporación al programa.

Tabla 8.4. Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados, con año de declaratoria

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Año de declaratoria*
1	Real de Asientos	Aguascalientes	2006
2	Todos Santos	Baja California Sur	2006
3	Parras de la Fuente	Coahuila	2004
4	Comala	Colima	2002
5	San Cristóbal de las Casas	Chiapas	2003
6	Creel	Chihuahua	2007
7	Dolores Hidalgo	Guanajuato	2002
8	Taxco	Guerrero	2002
9	Huasca de Ocampo	Hidalgo	2001
10	Real del Monte	Hidalgo	2004
11	Mazamitla	Jalisco	2005
12	Tapalpa	Jalisco	2002
13	Tequila	Jalisco	2003
14	Tepotzotlán	Estado de México	2002
15	Valle de Bravo	Estado de México	2005
16	Pátzcuaro	Michoacán	2002
17	Tlalpujahua	Michoacán	2005
18	Cuitzeo	Michoacán	2006
19	Tepoztlán	Morelos	2002*
20	Santiago	Nuevo León	2006
21	Capulálpam de Méndez	Oaxaca	2007
22	Cuetzalan	Puebla	2002
23	Bernal	Querétaro	2005
24	Bacalar	Quintana Roo	2006
25	Real del Catorce	San Luis Potosí	2001
26	Cosalá	Sinaloa	2005
27	El Fuerte	Sinaloa	2009
28	Álamos	Sonora	2005
29	Mier	Tamaulipas	2007

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Año de declaratoria*
30	Huamantla	Tlaxcala	2007
31	Coatepec	Veracruz	2006
32	Izamal	Yucatán	2002
33	Jerez	Zacatecas	2007

* Tepoztlán originalmente fue designado como Pueblo Mágico en 2002, en 2009 se le retiró su declaratoria y en 2010 fue nuevamente incluido en el programa.

Fuente: elaboración propia, con datos de la Secretaría de Turismo.

El resto de los Pueblos Mágicos obtuvo su declaratoria entre enero de 2010 y agosto de 2012. Por otro lado, San Miguel de Allende, Guanajuato (nombramiento en 2002) fue Pueblo Mágico hasta que alcanzó su designación como Patrimonio de la Humanidad y, adicionalmente, habría que recordar que a Mexcaltitán, Nayarit (2001) y a Papantla, Veracruz (2006) les fue retirada su designación en 2009, por no cumplir con las condiciones del Programa.

De esta forma, del total de poblaciones incluidas presentadas en las tablas anteriores, veintiuna obtuvieron su nombramiento en 2005 o antes y doce lo hicieron después de dicho año; en función de lo anterior, y con el objeto de guardar la proporcionalidad, decidimos que las localidades a ser seleccionadas en la muestra fuesen siete y cuatro, respectivamente.

C. Factor tamaño de la población. Un criterio adicional lo constituye el número de habitantes de las localidades, especialmente en la consideración de que en el nombre del Programa se utiliza la palabra *pueblo*[3].

Con lo anterior, se estableció la siguiente clasificación tomando en cuenta dividir a las localidades en dos grupos, para ello, utilizamos un valor de 10.000 habitantes que, habiéndose determinado de manera arbitraria, es cercano a la mediana del tamaño de la población en dichas localidades, con lo que los grupos quedaron como se presenta a continuación:

» Pueblos Mágicos con niveles de población altos (superiores a 10.000 habitantes).
» Pueblos Mágicos con niveles de población bajos (inferiores a 10.000 habitantes).

[3] El Inegi no dispone de un criterio para distinguir la diferencia en la denominación de las localidades en función del tamaño de sus poblaciones: El único criterio que utiliza es el de considerar como urbanas a las localidades con más de 2.500 habitantes y el resto son consideradas rurales.

Tabla 8.5. Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados, según tamaño de población

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Población*
1	Real de Asientos	Aguascalientes	3.928
2	Todos Santos	Baja California Sur	4.078
3	Parras de la Fuente	Coahuila	33.115
4	Comala	Colima	8.927
5	San Cristóbal de las Casas	Chiapas	142.346
6	Creel	Chihuahua	5.338
7	Dolores Hidalgo	Guanajuato	54.843
8	Taxco	Guerrero	50.415
9	Huasca de Ocampo	Hidalgo	543
10	Real del Monte	Hidalgo	9.685
11	Mazamitla	Jalisco	7.096
12	Tapalpa	Jalisco	5.301
13	Tequila	Jalisco	26.809
14	Tepotzotlán	Estado de México	39.374
15	Valle de Bravo	Estado de México	22.166
16	Pátzcuaro	Michoacán	51.124
17	Tlalpujahua	Michoacán	3.704
18	Cuitzeo	Michoacán	9.633
19	Tepoztlán	Morelos	15.245
20	Santiago	Nuevo León	34.261
21	Capulálpam de Méndez	Oaxaca	1.210
22	Cuetzalan	Puebla	5.513
23	Bernal	Querétaro	3.750
24	Bacalar	Quintana Roo	9.833

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Población*
25	Real del Catorce	San Luis Potosí	1.105
26	Cosalá	Sinaloa	6.822
27	El Fuerte	Sinaloa	11.917
28	Álamos	Sonora	8.201
29	Mier	Tamaulipas	6.487
30	Huamantla	Tlaxcala	47.286
31	Coatepec	Veracruz	49.608
32	Izamal	Yucatán	15.101
33	Jerez	Zacatecas	38.624

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población 2010 del Inegi. Elnúmero de habitantes indicado es el de la localidad y no el del municipio.

Hay un total de quince localidades con niveles de población superiores a 10.000 habitantes y diez y ocho con menos de 10.000. Originalmente, y de acuerdo con una cierta proporcionalidad, correspondería incluir en la muestra a cinco localidades con nivel de población mayor y seis con nivel de población menor; sin embargo, preferimos derivar el trabajo atención especial hacia comunidades relativamente menos pobladas, por lo que elevamos este grupo a siete.

D. Situación de la localidad de acuerdo con el ciclo de vida del destino turístico de Butler. En este criterio, se valora el nivel de madurez del desarrollo de los destinos turísticos como tales y se observan las siguientes fases:

» Desarrollo.
» Consolidación.
» Estancamiento.
» Declinación.

En una valoración empírica preliminar, producto tanto de su inclusión en el sistema estadístico *Datatur,* como de nuestra experiencia personal habiendo visitado, prácticamente todas las poblaciones –treinta y una de las treinta y tres–, se construyó la siguiente tabla:

Tabla 8.6. Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados, según etapa en el ciclo de vida de Butler

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Etapa del ciclo de vida*
1	Real de Asientos	Aguascalientes	Desarrollo
2	Todos Santos	Baja California Sur	Desarrollo
3	Parras de la Fuente	Coahuila	Desarrollo
4	Comala	Colima	Desarrollo
5	San Cristóbal de las Casas	Chiapas	Consolidación
6	Creel	Chihuahua	Desarrollo
7	Dolores Hidalgo	Guanajuato	Desarrollo
8	Taxco	Guerrero	Consolidación
9	Huasca de Ocampo	Hidalgo	Desarrollo
10	Real del Monte	Hidalgo	Desarrollo
11	Mazamitla	Jalisco	Consolidación
12	Tapalpa	Jalisco	Desarrollo
13	Tequila	Jalisco	Desarrollo
14	Tepotzotlán	Estado de México	Consolidación
15	Valle de Bravo	Estado de México	Consolidación
16	Pátzcuaro	Michoacán	Consolidación
17	Tlalpujahua	Michoacán	Desarrollo
18	Cuitzeo	Michoacán	Desarrollo
19	Tepoztlán	Morelos	Consolidación
20	Santiago	Nuevo León	Consolidación
21	Capulálpam de Méndez	Oaxaca	Desarrollo
22	Cuetzalan	Puebla	Desarrollo
23	Bernal	Querétaro	Desarrollo
24	Bacalar	Quintana Roo	Desarrollo
25	Real del Catorce	San Luis Potosí	Desarrollo
26	Cosalá	Sinaloa	Desarrollo
27	El Fuerte	Sinaloa	Desarrollo
28	Álamos	Sonora	Desarrollo
29	Mier	Tamaulipas	Desarrollo
30	Huamantla	Tlaxcala	Desarrollo
31	Coatepec	Veracruz	Desarrollo
32	Izamal	Yucatán	Desarrollo
33	Jerez	Zacatecas	Desarrollo

Fuente: elaboración propia.

Hay un total de veinticinco localidades en etapa de desarrollo y ocho en la fase de consolidación. Con ello, se determinó incluir en la muestra nueve localidades en la fase de desarrollo y dos en la de consolidación.

E. Integración con los cuatro factores. Con base en el conjunto de los factores antes mencionados, se presenta a continuación la Tabla 8.7., en la que se integran los resultados de la aplicación de todos los factores referidos, resaltándose los once Pueblos Mágicos elegidos para la muestra. Dicha selección incluye los cuatro factores deseados y con los niveles correspondientes de cada factor. Para conocer el número de casos correspondiente a cada nivel de factor, se realizó una selección aleatoria con el comando *sample* del programa Stata 12.0, el cual garantiza que la muestra sea estadísticamente significativa. En este caso, la selección es del 30 por ciento de los Pueblos Mágicos que cumplen con los factores y niveles correspondientes.

Tabla 8.7. Once Pueblos Mágicos seleccionados –destacados en letra blanca y fondo negro– luego de la aplicación de criterios para el muestreo factorial

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Factor 1. Geográfico*	*Factor 2. Año de declaratoria*	*Factor 3. Tamaño de la población*	*Factor 4. Etapa del ciclo de vida de Butler*
1	Real de Asientos	Aguascalientes	Centro	2006	3.928	Desarrollo
2	Todos Santos	Baja California Sur	Norte	2006	4,078	Desarrollo
3	Parras de la Fuente	Coahuila	Norte	2004	33.115	Desarrollo
4	Comala	Colima	Centro	2002	8.927	Desarrollo
5	San Cristóbal de las Casas	Chiapas	Sur	2003	142.346	Consolidación
6	Creel	Chihuahua	Norte	2007	5.338	Desarrollo
7	Dolores Hidalgo	Guanajuato	Centro	2002	54.843	Desarrollo
8	Taxco	Guerrero	Sur	2002	50.415	Consolidación
9	Huasca de Ocampo	Hidalgo	Centro	2001	543	Desarrollo
10	Real del Monte	Hidalgo	Centro	2004	9.685	Desarrollo
11	Mazamitla	Jalisco	Centro	2005	7.096	Consolidación
12	Tapalpa	Jalisco	Centro	2002	5.301	Desarrollo
13	Tequila	Jalisco	Centro	2003	26.809	Desarrollo
14	Tepotzotlán	Estado de México	Centro	2002	39.374	Consolidación

	Pueblos Mágicos	*Estado*	*Factor 1. Geográfico*	*Factor 2. Año de declaratoria*	*Factor 3. Tamaño de la población*	*Factor 4. Etapa del ciclo de vida de Butler*
15	Valle de Bravo	Estado de México	Centro	2005	22.166	Consolidación
16	Pátzcuaro	Michoacán	Centro	2002	51.124	Consolidación
17	Tlalpujahua	Michoacán	Centro	2005	3.704	Desarrollo
18	Cuitzeo	Michoacán	Centro	2006	9.633	Desarrollo
19	Tepoztlán	Morelos	Centro	2002*	15.245	Consolidación
20	Santiago	Nuevo León	Norte	2006	34.261	Consolidación
21	Capulálpam de Méndez	Oaxaca	Sur	2007	1.210	Desarrollo
22	Cuetzalan	Puebla	Centro	2002	5.513	Desarrollo
23	Bernal	Querétaro	Centro	2005	3.750	Desarrollo
24	Bacalar	Quintana Roo	Sur	2006	9.833	Desarrollo
25	Real del Catorce	San Luis Potosí	Centro	2001	1.105	Desarrollo
26	Cosalá	Sinaloa	Norte	2005	6,822	Desarrollo
27	El Fuerte	Sinaloa	Norte	2009	11,917	Desarrollo
28	Álamos	Sonora	Norte	2005	8,201	Desarrollo
29	Mier	Tamaulipas	Norte	2007	6.487	Desarrollo
30	Huamantla	Tlaxcala	Centro	2007	47.286	Desarrollo
31	Coatepec	Veracruz	Centro	2006	49.608	Desarrollo
32	Izamal	Yucatán	Sur	2002	15.101	Desarrollo
33	Jerez	Zacatecas	Centro	2007	38.624	Desarrollo

Fuente: elaboración propia.

8.3. El tratamiento de las variables de análisis

8.3.1. Satisfacción de los visitantes

Para la valoración de este atributo se requiere la selección de la muestra de los visitantes en cada Pueblo Mágico, para lo que es necesario, a su vez, conocer el número de estos viajeros que se reciben en cada uno de ellos; sin embargo, como se mencionó anteriormente, no existe un registro sistemático de este indicador. Por tanto, se levantó una encuesta a visitantes en

las once poblaciones utilizando un esquema de cuotas, determinando, para ello, un tamaño de muestra de setenta cuestionarios por localidad, seleccionados aleatoriamente, asegurando que sumaran el número suficiente de cuestionarios que fuesen representativos para el conjunto de todos los Pueblos Mágicos. Los cuestionarios fueron aplicadas cara a cara en fines de semana, procurando que el levantamiento se realizara a las personas al final de su estancia, en lugares de concentración de visitantes como aparcaderos o a la salida de hoteles y establecimientos de servicios de restauración. El periodo de levantamiento fue de junio a septiembre de 2012.

Si bien por la naturaleza misma de este muestreo de cuotas no es posible asegurar la absoluta representatividad estadística, los 748 cuestionarios reales aplicados[4] para el conjunto de los Pueblos Mágicos son equivalentes a un muestreo con el noventa y cinco por ciento de confiabilidad y un margen de error del 3,6 por ciento, habiendo utilizando la fórmula de muestreo aleatorio simple para poblaciones infinitas:

$$n = \frac{pq}{e^2} Z^2$$

Despejando *e*, encontramos que $n = 748$, $p = 0{,}5$, $q = 0{,}5$ y $Z = 1{,}96$ (para un nivel de confianza del 95 por ciento), es decir:

$$(e^2)\ (748) = (0{,}5)\ (0{,}5)\ (1{,}96^2)$$
$$e^2 = \sqrt{0{,}9604/748}$$
$$e = 0{,}036$$

En el Anexo 4, se muestra la batería de preguntas aplicada en torno a la satisfacción de los visitantes. Este conjunto forma parte de un cuestionario más extenso utilizado en el proyecto del Fondo Sectorial ya mencionado.

Es posible apreciar un elevado grado de satisfacción de los visitantes a los Pueblos Mágicos. En respuesta a la cuestión *¿En general qué tan satisfecho quedó usted con su viaje a* (destino turístico)*?* [sic] en una escala de 1 a 10, en donde 1 revela la menor satisfacción y 10 la máxima, la calificación media obtenida para los 748 cuestionarios fue de 9,41 con una varianza de 0,75. Para nuestros efectos esta es la variable crítica.

Presentamos a continuación –conscientes de sus limitaciones estadísticas– la réplica a esta misma interrogante para cada uno de los Pueblos Mágicos seleccionados en la muestra.

[4] Hubo algunas variaciones en relación con la meta de 70 cuestionarios por población. La más importante fue la de Calpulálpam de Méndez en donde, por la limitada afluencia, solo fue posible aplicar 40 cuestionarios. Sin embargo, si se considera un error del 5 por ciento el número de encuestas sería de 384 cuestionarios, con lo cual se garantiza la representatividad de la muestra para el total de los once Pueblos Mágicos.

Tabla 8.8. Promedio de calificación en respuesta a la pregunta:
¿En general qué tan *satisfecho quedó usted con su viaje a* (destino turístico)*?* [sic]

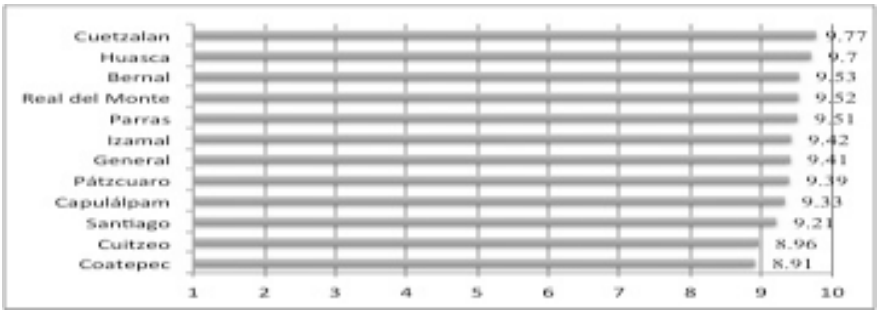
Pueblo Mágico	*Tamaño de muestra*	*Media*	*Varianza*
Bernal	71	9,53	0,40
Capulálpam	40	9,33	0,28
Coatepec	70	8,91	1,17
Cuetzalan	76	9,77	0,29
Cuitzeo	70	8,96	1,72
Huasca	70	9,70	0,27
Izamal	71	9,42	0,59
Parras	70	9,50	0,43
Pátzcuaro	69	9,39	0,95
Real del Monte	70	9,52	0,55
Santiago	71	9,21	0,87
Total	747	9,41	0,75

Nota: la media y varianza de los totales fueron calculados sobre el conjunto de los datos.

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos* en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos

En la siguiente figura, se ilustra el comparativo del nivel de satisfacción por Pueblo Mágico.

Figura 8.2. Promedio de calificación en respuesta a la pregunta:
¿En general qué *tan satisfecho quedó usted con su viaje a* (destino turístico)*?* [sic]



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos* en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.

A pesar de la aparente falta de un marco de comparación, consideramos que los resultados obtenidos muestran, con claridad, elevados niveles de satisfacción de los visitantes en estos destinos turísticos. A continuación, se presentan las respuestas a las cuatro preguntas restantes de la batería para el conjunto de los Pueblos Mágicos:

Tabla 8.9. Promedio de calificación en respuesta a cuatro preguntas

Preguntas	*Calificación media*	*Varianza*
¿De acuerdo a sus expectativas *qué tan satisfecho quedó con su visita?* [sic]	9,33	0,83
Olvídese de este destino turístico actual y piense en uno mejor que haya conocido ¿Qué tan lejos está este (destino turístico) *del ideal?* [sic]	7,08	5,51
Califique usted su disposición a visitar de nueva cuenta a este destino turístico en el futuro	9,25	1,67
Califique si usted recomendaría a sus amigos o familiares, visitar este destino turístico	9,50	1,04

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos* en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.

Notamos en general que las respuestas son consistentes con niveles altos de satisfacción y con varianzas relativamente bajas, con excepción de la que compara al Pueblo Mágico visitado con algún destino ideal, la que, teniendo una varianza muy elevada, muestra una respuesta de 7,08 que, si bien no es calificable como una nota extraordinaria, no deja de ser interesante, pues el punto de referencia pareciera ser muy demandante.

En el ánimo de contar con un punto de comparación de los resultados obtenidos y en virtud de que el proyecto del Fondo Sectorial comprendió, también, el análisis del desempeño de las ciudades mexicanas con declaratoria de Patrimonio de la Humanidad[5] y en ellas se levantó una encuesta de satisfacción que incluyó la misma batería diseñada para este efecto en los Pueblos Mágicos[6], procedimos a realizar una comparación de medias a fin de identificar si, entre ambos conjuntos, existían diferencias significativas.

[5] Las ciudades mexicanas con esta declaratoria son, en orden alfabético: Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Miguel de Allende, Tlacotalpan y Zacatecas.

[6] El tamaño de la muestra para estos destinos fue de 1,526 cuestionarios, resultando una media de 9.29 y una varianza de 1.16.

La prueba de medias de los grupos de comparación 0 (Pueblos Mágicos) y 1 (Ciudades Patrimonio) se calcula a través de la diferencia entre ambas medias. Si la diferencia fuera cero o se aproximara a cero, esto indica que las medias son iguales; en caso contrario si la diferencia no se aproximara a cero, entonces las medias no serían iguales. Para realizar esta operación, se utiliza el estadístico *t de Student*, para la cual se definen las hipótesis nula y alternativa, así como los estadísticos de prueba:

1. Hipótesis nula (H_0): la diferencia de las medias (μ) de ambas poblaciones (grupos 0 y 1) es 0.

$$H_0: \mu_0 - \mu_1 = 0$$

2. Hipótesis alternativa (H_1): la diferencia de las medias (μ) de ambas poblaciones (grupos 0 y 1) es diferente de 0.

$$H_1: \mu_0 - \mu_1 \neq 0$$

3. Se definen los estadísticos de prueba *t* de tablas, que determinan la región crítica y que delimita la región de aceptación y de rechazo.
   De acuerdo con los valores de *t* de tablas:

$$\Pr(|t| > 2{,}086) = 0{,}05$$

   Esto indica que el valor de *t* de tablas genera una región de rechazo con 2.5 por ciento de probabilidad en ambas regiones. Por lo tanto, si el valor de *t* calculado cae en esta región, se aceptará la hipótesis alternativa con una probabilidad menor a 5 por ciento.
   Se calcula el valor de *t* de la siguiente manera:

   Donde:

$$S_{\mu_0-\mu_1} = \sqrt{\frac{(n_0-1)\,S_0^2 + (n_1-1)\,S_1^2}{n_0+n_1-2}\left[\frac{1}{n_0}+\frac{1}{n_1}\right]}$$

μ_0 y μ_1: son las medias de los grupos 0 y 1

S_0^2 y S_1^2 : son las varianzas de los grupos 0 y 1

n_0 y n_1 : son el tamaño de las muestras de los grupos 0 y 1

Tratamos la información anterior con el programa *Stata* 12.0 y obtuvimos los siguientes resultados:

Figura 8.3. Resultado del análisis utilizando el programa *Stata 12.0*

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf.	Interval]
0	747	9.402945	.0316923	.8661906	9.340728	9.465162
1	1526	9.292923	.0276415	1.079789	9.238703	9.347142
combined	2273	9.329081	.021304	1.015689	9.287303	9.370858
diff		.1100224	.0453059		.0211771	.1988678

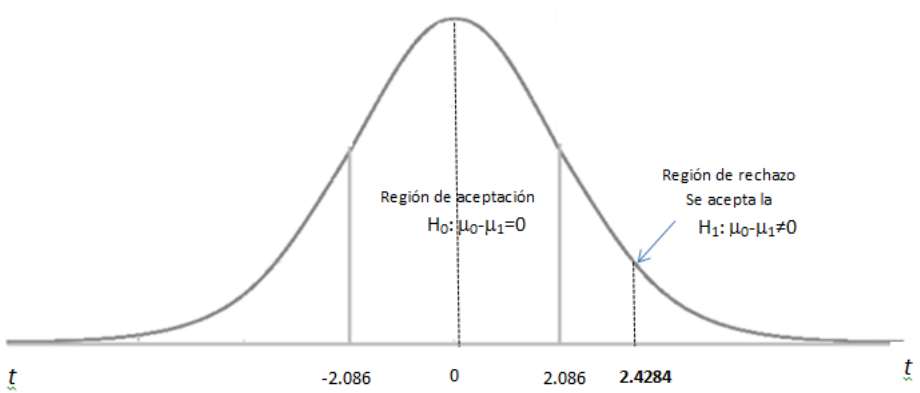
```
    diff = mean(0) - mean(1)                                      t =   2.4284
Ho: diff = 0                                     degrees of freedom =     2271

    Ha: diff < 0                 Ha: diff != 0                 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.9924         Pr(|T| > |t|) = 0.0152          Pr(T > t) = 0.0076
```

Fuente: elaboración propia utilizando el programa Stata 12.0.

Como se puede observar, el valor calculado de *t* es 2,4284. En la siguiente figura, se presentan los resultados de la prueba de manera gráfica.

Figura 8.4. Regiones de aceptación y rechazo de la prueba *T*



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, tenemos que el valor de *t* calculado cae en la zona de rechazo; por lo tanto se refuta la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa. Así, la prueba establece que es válida la hipótesis alternativa, que consiste en que la diferencia de la media de los grupos 0 (Pue-

blos Mágicos) y 1 (Ciudades Patrimonio) es distinto de 0 significativa a menos del 5 % (1,5 %). Esto demuestra que la media de la satisfacción en los Pueblos Mágicos es mayor y estadísticamente diferente a la media de la satisfacción de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad.

8.3.2. Satisfacción de los habitantes

Para poder determinar el nivel de satisfacción de la comunidad receptora, abordamos dos caminos: elaboración de una encuesta dirigida a los propios habitantes de cada localidad y el análisis de los datos derivados del Índice de Rezago Social de Coneval. Se presentan a continuación los resultados para ambos ejercicios:

A. Encuesta a Comunidades Receptoras. La encuesta fue levantada bajo un sistema de cuotas, estableciéndose un número de cuarenta cuestionarios para cada Pueblo Mágico, los que se recopilaron en forma paralela a los de satisfacción de los visitantes, seleccionando de manera aleatoria y por conveniencia a los encuestados. Señalamos que no se tiene representatividad muestral por cada localidad y el tamaño de la muestra final (440 cuestionarios) es equivalente a obtener un nivel de confianza del 95 por ciento, con un margen de error del 4,7 por ciento, para el conjunto de los Pueblos Mágicos, de acuerdo con la siguiente fórmula para muestras finitas:

$$n = Z_{\alpha}^{2} \frac{N.p.q}{e^{2}(N-1) + Z_{\alpha}^{2}.p.q}$$

La población total (N) de los once Pueblos Mágicos seleccionados es = 183.210 n = 440, p = 0,5, q = 0,5 y Z = 1,96 (para un nivel de confianza del 95 por ciento). Despejando e obtenemos:

$$e = \sqrt{\frac{\frac{Z^{2}.p.q.N}{n} - Z^{2}.p.q}{N-1}}$$

Es decir:

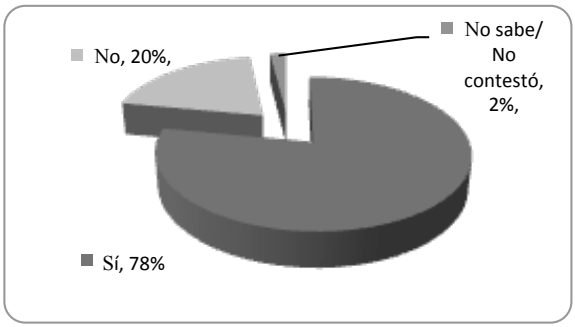
$$(e^{2})\ (440) = (0{,}5)\ (0{,}5)\ (1{,}96^{2})$$
$$e^{2} = \sqrt{398{,}93/183.209}$$
$$e = 0{,}0466$$

Para los efectos de nuestro trabajo, seleccionamos las preguntas cuyas respuestas, en nuestra opinión, reflejan más acertadamente la satisfacción o insatisfacción de los habitantes de estos

destinos, mismas que son analizadas de manera descriptiva a continuación. El resto del cuestionario fue utilizado en el multicitado proyecto del Fondo Sectorial. El cuestionario completo puede ser consultado en el Anexo 4.

En la cuestión 2, *¿Usted cree que dicha designación como Pueblo Mágico ha traído beneficios a los habitantes de la comunidad?,* las respuestas obtenidas son presentadas a continuación gráficamente:

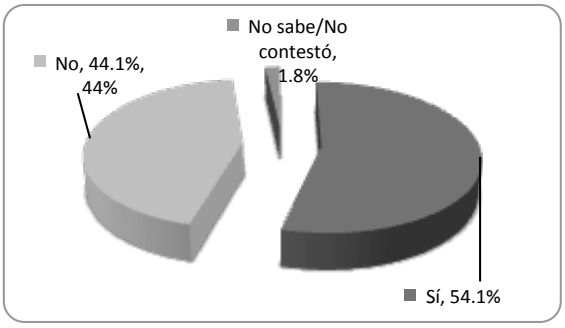
Figura 8.5. Promedio de calificación en la pregunta ¿Usted cree *que dicha designación como Pueblo Mágico ha traído beneficios a los habitantes de la comunidad*?



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos* en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.

En la pregunta 2 bis, ¿Y a usted en particular?, las respuestas obtenidas fueron como se observa en la siguiente gráfica:

Figura 8.6. Promedio de calificación en respuesta a la pregunta ¿Y a usted en particular?



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.*

La contestación a las dos interrogantes antes presentadas nos parece que constituye un sólido indicio de la satisfacción de las comunidades de acogida, pues una amplia mayoría de sus habitantes (78%) encuentra que la iniciativa de Pueblos Mágicos ha sido benéfica y más de la mitad (54,1%) ha recibido de manera directa dicho beneficio.

Insistiendo que al interior de cada comunidad la muestra no es representativa estadísticamente, sí se puede asumir que existe un alto nivel de beneficio observado en cada uno de los Pueblos Mágicos, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 8.10. Porcentaje de las respuestas que consideran que el Programa Pueblos Mágicos ha traído beneficio a la población y en lo particular

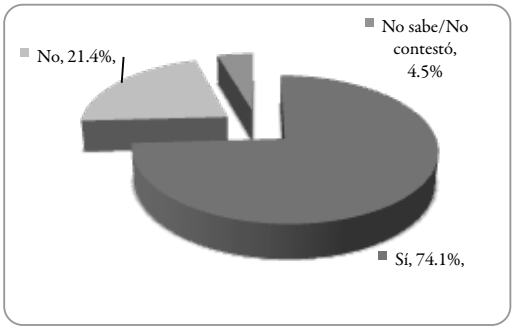
Pueblo Mágico	*Tamaño de la muestra*	*Porcentaje que considera que hay beneficios para la población*	*Porcentaje que considera que hay beneficios en lo personal*
Huasca de Ocampo	40	90,0	42,5
Real del Monte	40	87,5	52,5
Capulálpam de Méndez	39	84,6	69,2
Bernal	41	82,9	58,5
Coatepec	40	80,0	45,0
Pátzcuaro	44	79,5	65,9
Cuetzalan	41	78,0	65,9
Izamal	39	71,8	46,2
Santiago	40	70,0	65,0
Parras	40	70,0	35,0
Cuitzeo	40	65,0	40,0

Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.*

Ciertamente, el éxito turístico no puede ser medido únicamente en términos de incremento en las llegadas de visitantes. Sin embargo, pareciera razonable pensar que la visibilidad de este indicador es ilustrativa, por lo que, cuando se percibe un aumento en el volumen de visitantes, esta es una señal clara de avance en términos de despegue turístico.

Por ello, resulta destacado el análisis de las respuestas recogidas en la pregunta 3, ¿Como consecuencia de la designación como Pueblo Mágico están llegando más visitantes a (mencionar nombre del destino)*?* [sic], mismas que reflejan una amplia mayoría de opinión en el sentido de un aumento en la llegadas de visitantes al destino, como se muestra en la siguiente gráfica:

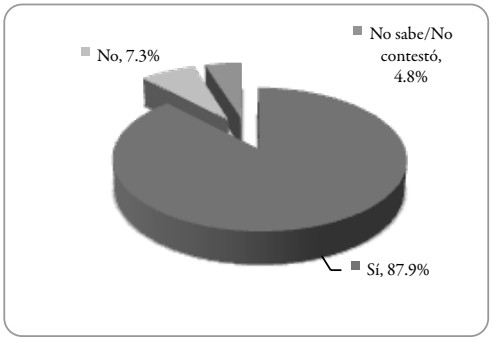
Figura 8.7: porcentaje de respuestas a la pregunta ¿Como consecuencia *de la designación como Pueblo Mágico están llegando más visitantes a* (mencionar nombre del destino)? [sic]



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.*

Por último, en cuanto a esta encuesta a comunidades de acogida, presentamos los resultados de las respuestas a la cuestión *En su opinión, ¿el desarrollo del turismo tiene mayores impactos positivos que negativos en la localidad?* Consideramos que la posición ante ella denota, en buena medida, la satisfacción de los habitantes de la comunidad en relación con el desarrollo turístico. Como se puede notar en la siguiente figura, la respuesta es notablemente alta en el sentido de que son mayores los beneficios del turismo que sus efectos negativos, con lo que colegimos que hay un elevado nivel de satisfacción de la comunidad hacia el turismo.

Figura 8.8: distribución de respuestas a la pregunta *En su opinión* ¿El desarrollo del turismo tiene mayores impactos positivos que negativos en la localidad?



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.*

B. Índice de Rezago Social. Como se presentó en el Capítulo 5, el Índice de Rezago Social «es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales» (Coneval, 2012). Asimismo, señalamos que los resultados de este indicador se presentan en cinco estratos y «que dentro de cada estrato las unidades [han de ser] lo más homogéneas posibles y entre los estratos lo más distintos posibles. Los cinco estratos en que se distribuye el índice son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social» (Coneval, 2012).

En México, los datos correspondientes al Índice de Rezago Social están disponibles para 2000, 2005 y 2010, tanto a nivel municipal, como a nivel localidad. En virtud de que los nombramientos para Pueblo Mágico se otorgan a localidades y no necesariamente a Municipios, decidimos que, en el análisis que se presenta a continuación, el tratamiento de este indicador fuera a nivel localidad.

Así, encontramos que al paso del tiempo existe una movilidad en algunas de las localidades que evolucionaron hacia un estrato en el que el rezago social es menos acusado como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 8.11. Evolución del Índice de Rezago Social en once Pueblos Mágicos en 2000, 2005 y 2010

Pueblo Mágico	*2000*	*2005*	*2010*
Bernal	Bajo	Muy bajo	Muy bajo
Capulálpam de Méndez	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Coatepec	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Cuetzalan	Bajo	Muy bajo	Muy bajo
Cuitzeo	Bajo	Muy bajo	Muy bajo
Huasca de Ocampo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Izamal	Bajo	Bajo	Muy bajo
Parras	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Pátzcuaro	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Real del Monte	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Santiago	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo

Fuente: elaboración propia con datos de Coneval.

Consideramos que es notable que cuatro de las once localidades (36,4 por ciento) hayan mejorado el estrato en el que se encontraban en tan solo una década –en algunos casos, en un

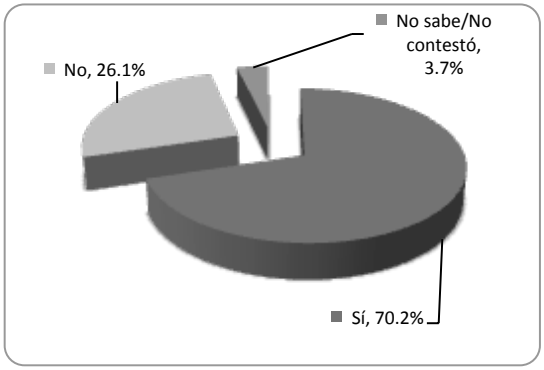
solo lustro–. Aunque es evidente, no omitimos mencionar que ninguna de las localidades empeoró su posición.

No hemos podido comparar el comportamiento antes descrito con el del total de localidades del país, por tratarse de una base de datos de varios cientos de miles de registros; sin embargo, en el entendido de que son conjuntos diferentes, si es posible, para tener al menos un parámetro de comparación, el contrastar estos resultados con la evolución del Índice de Rezago Social de los 2.456 Municipios existentes en México, en el periodo 2000-2010. En dicho lapso, el 31,1 por ciento de estas unidades mejoró su condición, cifra por debajo de la de los Pueblos Mágicos, aunque, como ya se ha dicho, esto no necesariamente tiene un carácter de validez estadística; por otra parte, el 2,2 por ciento de los Municipios empeoró el estrato en el que se ubicaba. En trece Municipios no es posible hacer comparaciones, básicamente, porque se trata de nuevos Municipios (0,05 por ciento).

Si bien se reconoce que no disponemos de la evidencia estadística para asegurar –absolutamente– que los Pueblos Mágicos han abatido el rezago social a un ritmo mayor que el resto de las localidades del país; pensamos que los resultados obtenidos son indicativos, con claridad, de un avance en las condiciones de vida en dichas localidades, lo que, interpretamos, está alineado con la satisfacción de sus habitantes.

En el ánimo de fortalecer esta argumentación anotamos que en relación con la pregunta *¿Usted diría que el turismo es la actividad económica más importante de* (mencionar nombre del destino)*?* –incluida en el mismo cuestionario dirigido a los habitantes de las comunidades receptoras–, la respuesta que reconoce esta condición es muy alta, superando el setenta por ciento de los encuestados.

Figura 8.9. Distribución de respuestas a la pregunta *¿Usted diría que el turismo es la actividad económica más importante de* (mencionar nombre del destino)*?*

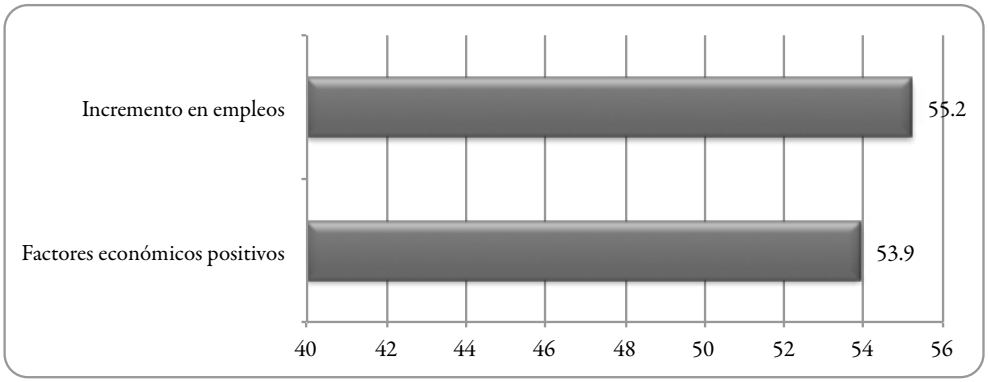


Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.*

8.3.3. Rentabilidad y satisfacción de los inversores

Con el fin de tener elementos para llevar a cabo esta valoración y ante la limitada disponibilidad de información secundaria que documente la evolución de la rentabilidad del sector privado y, en consecuencia, la satisfacción de los inversores, utilizamos dos caminos que podrían ser calificados de indirectos, pero no por ello la información recabada a través de ellos deja de tener méritos: por un lado, aprovechamos el mismo cuestionario a comunidades señalado en el epígrafe anterior y, por otra parte, usamos un par de preguntas dirigidas a informantes clave que forman parte de un guión de entrevista a este tipo de actores en las localidades del análisis utilizado en el proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos*. Conviene destacar que dicha entrevista, como se manifiesta en la Introducción de esta obra, se realiza, fundamentalmente, a integrantes del sector privado de estas comunidades. En el Anexo 6 se presenta la lista de informantes clave no gubernamentales que fueron entrevistados y que, en la mayor parte de los casos, fueron tres por localidad.

Figura 8.10. Distribución de respuestas sobresalientes a las preguntas ¿En cuáles de los siguientes aspectos ha mejorado la localidad como resultado de ser un Pueblo *Mágico*?, y ¿cuál es en su opinión el mayor beneficio del turismo en la localidad?



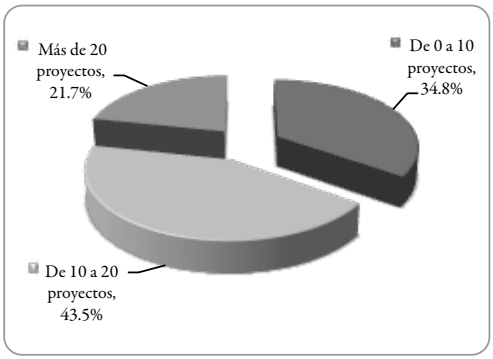
Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.*

En el primer caso, nos referimos a las preguntas siete y diez del cuestionario presentado en el Anexo 3 que dicen ¿En cuáles de los siguientes aspectos ha mejorado *la localidad como resultado de ser un Pueblo Mágico?,* y ¿cuál es en su opinión el mayor beneficio del turismo en la localidad?, respectivamente. En la primera de estas preguntas, nos concentramos en el análisis de la opinión sobre el beneficio descrito como *Más oportunidades de empleo*, consideran-

do que la creación de fuentes de trabajo está asociada, al menos en parte, a un incremento en la inversión privada, lo que se relaciona con la rentabilidad y satisfacción de los inversores. Apreciamos que es por demás interesante que más de la mitad de los encuestados –55,2%– consignen que, efectivamente, perciben un incremento en el empleo. Por lo que hace a la segunda de estas preguntas, también nos focalizamos en las respuestas vinculadas a factores económicos positivos encontrando, nuevamente, una mayoría –53,9%– que identifica estos como los principales beneficios, en un fraseo que enuncia palabras como: economía, económicos, mayores ventas, etc., en los que no está incluida la generación de empleos, opción que por sí sola es mencionada en el 17% de los casos.

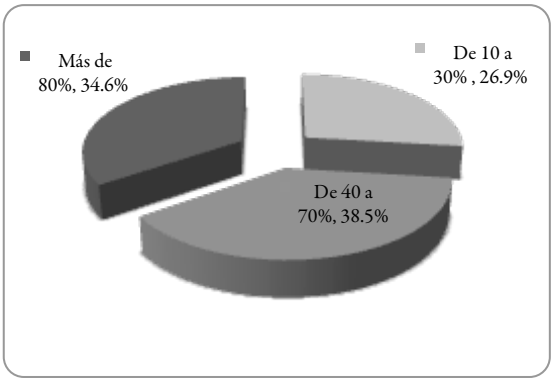
Por lo que hace a las entrevistas a informantes clave (Anexo 2), las cuestiones utilizadas fueron la treinta y cinco y la treinta y ocho que, respectivamente, señalan lo siguiente: ¿Se ha registrado aumento en la inversión turística privada en el destino a partir de que recibe recursos federales para el desarrollo de proyectos turísticos?, y ¿en qué porcentaje ha aumentado la creación de empleos en la actividad turística desde que se reciben recursos federales para el desarrollo de proyectos turísticos? Las respuestas a la primera de estas preguntas indican que, en todos los casos, se identificaron proyectos privados propiciados por la financiación pública asociada al nombramiento de Pueblo Mágico, correspondiendo el 34,8% a un máximo de diez proyectos, el 43,5% a entre diez y veinte proyectos y el 21,7% restante a más de veinte proyectos. En cuanto a la segunda pregunta, también en todos los casos se reconoció un aumento en el empleo por la aplicación de estos recursos federales, correspondiendo el 26,9% de las respuestas a un incremento de entre el 10 y el 30%, el 38,5% a un aumento entre el 40 y el 70% y el 34,6% de los entrevistados consideró que el empleo aumentó en más de el 80 %.

Figura 8.11. Distribución de respuestas a la interrogante ¿Se ha registrado aumento en la inversión turística privada en el destino a partir de que recibe *recursos federales para el desarrollo de proyectos turísticos?*



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.*

Figura 8.12. Distribución de respuestas a la pregunta ¿En qué porcentaje ha aumentado la *creación de empleos en la actividad turística desde que se reciben recursos federales para el desarrollo de proyectos turísticos*?



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos.*

Con todo ello y aunque no se tiene un indicador directo que así lo demuestre, consideramos que las respuestas apuntan de manera bastante clara, en el sentido de que hay un nivel de satisfacción de los inversionistas en virtud de que se encuentra el razonable retorno de sus capitales.

8.3.4. Componente ambiental

En principio, toda vez que los Pueblos Mágicos son localidades relativamente pequeñas, pudiera pensarse que en ellos, el componente ambiental tendría condiciones más o menos favorables. Independientemente de la valoración de esta situación, se debe señalar que no ha sido, sino hasta hace unos pocos años, que se ha prestado atención a este importante aspecto y no existe la suficiente sistematización de la información del desempeño de las poblaciones y destinos turísticos al respecto. De esta manera, parece evidente reconocer que tampoco hay una medición de la evolución de las condiciones ambientales de los Pueblos Mágicos.

Sin embargo, en el contexto de la Agenda 21 para el Turismo Mexicano citada tanto en el Capítulo 5 como en el Capítulo 7, se ha llevado a cabo el seguimiento de indicadores de sustentabilidad en un amplio conjunto de destinos turísticos mexicanos, aunque este no es un proceso que se realice sistemáticamente. En el caso de los Pueblos Mágicos que son objeto de estudio en este trabao, se han efectuado los *monitoreos* para las once localidades seleccionadas en nuestra muestra.

Aunque en estos *monitoreos* se incluyen diversos grupos de indicadores, nos referiremos exclusivamente a los de carácter ambiental que son veintiuno, de acuerdo con la siguiente relación:

» Grado de presión sobre el recurso hídrico.
» Consumo de agua per cápita.
» Consumo de agua por cuarto.
» Niveles de tratamiento de aguas residuales.
» Calidad de la descarga de agua tratada DBO5[7].
» Calidad de la descarga de agua. Sólidos sedimentados.
» Percepción de las descargas.
» Re-uso de agua tratada.
» Consumo de energía per cápita.
» Consumo de energía por cuarto.
» Emisiones de bióxido de azufre.
» Emisiones de monóxido de carbono.
» Generación de basura per cápita.
» Generación de basura por turista.
» Eficiencia sistema de recolección de desechos.
» Existencia de relleno sanitario conforme a la norma.
» Volumen reciclado de desechos.
» Programas para el manejo de residuos peligrosos.
» Planes y programas en materia de educación ambiental (Sector Educativo).
» Planes y programas en materia de educación ambiental (Sector Social).
» Planes y programas en materia de educación ambiental (Sector Privado).

Para cada una de estas variables y en función de la definición de rangos objetivos o perceptuales para los valores alcanzados, se estableció una escala que se representa como un sistema de semáforos, en donde el verde es igual a la prevalencia de una condición favorable, el amarillo señala atención preventiva y el rojo indica una atención prioritaria. De acuerdo con esta clasificación, la situación de los veintiún indicadores ambientales en los Pueblos Mágicos es como se muestra en la siguiente tabla:

[7] La cantidad de oxígeno disuelto consumido en cinco días por las bacterias que realizan la degradación biológica de la materia orgánica.

Tabla 8.12. Situación de los veintiún indicadores ambientales incluidos en la Agenda 21 para el Turismo Mexicano en los once Pueblos Mágicos

Pueblo Mágico	*Año de medición*	*Condición favorable*	*Atención preventiva*	*Atención prioritaria*	*Indicador no disponible*
Bernal	2007	4	4	6	7
Capulálpam de Méndez	2008	6	1	7	7
Coatepec	2007	9	2	5	5
Cuetzalan	2003	6	0	6	9
Cuitzeo	2007	7	1	5	8
Huasca de Ocampo	2005	5	1	6	9
Izamal	2007	1	0	6	14
Parras	2005	7	1	6	7
Pátzcuaro	2009	6	3	7	5
Real del Monte	2005	6	4	5	5
Santiago	2007	4	1	7	9
Totales		61	18	66	85
Distribución relativa		26,5%	7,8%	28,7%	37,0%

Fuente: elaboración propia con datos del sistema de indicadores de la Agenda 21 para el Turismo Mexicano.

Independientemente de que el no tener puntos de comparación en el tiempo supone una muy seria limitación. Al igual que en el caso de la satisfacción de los visitantes, utilizamos los indicadores de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad[8] para tener algunos elementos de comparabilidad, como se muestra en la siguiente tabla:

[8] Se exceptúa la Ciudad de México sobre la que no se dispone de información.

Tabla 8.13. Comparación de la distribución de la condición en que se encuentran los indicadores ambientales de sustentabilidad en los Pueblos Mágicos y las Ciudades Patrimonio de la Humanidad

Tipo de destino	*Condición favorable*	*Atención preventiva*	*Atención prioritaria*	*Indicador no disponible*
Ciudades Patrimonio	40.7%	6,9%	27,5%	24,9%
Pueblos Mágicos	26,5%	7,8%	28,7%	37,0%

Fuente: elaboración propia con datos del sistema de indicadores de la Agenda 21 para el Turismo Mexicano.

A partir de esta información, podemos realizar algunas inferencias, aunque estas tengan un carácter preliminar. En principio, se observa una mayor disponibilidad de información en las Ciudades patrimoniales, probablemente, porque en general tienden a ser destinos turísticos con mayor madurez. Por lo que respecta a los indicadores de condición favorable, nos inclinamos a pensar que los destinos que cuentan con el reconocimiento de Patrimonio de la Humanidad están en mejor condición que los Pueblos Mágicos.

Tanto en lo que concierne a los indicadores con atención preventiva, como a aquellos que requieren atención prioritaria, si bien el porcentaje de ambos es menor en el caso de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad, no se estima, a simple vista que esto sea una diferencia significativa.

Capítulo 9

Conclusiones y recomendaciones

A) Conclusiones

A.1. Derivadas del trabajo de gabinete

A.1.1. Los desafíos emanados de gobiernos insuficientemente capaces

La evolución de las sociedades es un proceso que, a simple vista, encierra una gran complejidad y conlleva, de manera inherente, una permanente búsqueda de actuaciones eficaces para alcanzar el objetivo último de que los seres humanos obtengan y disfruten el bienestar de manera regular, en un escenario en el que la subsistencia del planeta no sea puesta en riesgo. Los años recientes son, sin duda, un ejemplo claro de que, a pesar de los importantes avances provistos por la tecnología, así como de la acumulación de experiencia e innovación en la Administración Pública, hace falta el surgimiento de renovados acomodos institucionales para afrontar los cambiantes desafíos que enfrentan países y sus regiones, pues a veces pareciera que la incapacidad de la clase política no tiene límites, como tampoco pareciera tenerlo la voracidad de algunas grandes empresas multinacionales, al tiempo que la sociedad civil, aunque reconocemos que existen ejemplos que demuestran lo contrario, con frecuencia subsiste en una modorra, cargada de apatía.

La inequidad, marginación social, depauperación y un estado de desazón de amplios sectores de la sociedad, se perciben como parte de una nueva normalidad que ha dejado de ser privativa de las economías emergentes y a la que se han incorporado países catalogados como desarrollados. Es en este orden de ideas que vemos a la gobernanza como un camino posible ante los dramáticos desafíos de la conducción de los Estados contemporáneos.

A.1.2. El turismo, opción para impulsar el desarrollo, susceptible de gestionarse bajo principios de gobernanza

La naturaleza del fenómeno turístico nos parece un terreno propicio para las prácticas de la gobernanza, pues, como se ha dicho, la articulación del producto turístico es un proceso

que demanda de la conjunción de bienes y servicios, tanto de naturaleza pública como privada. Al mismo tiempo, aunque el consumo de dicho producto o productos se concreta en el espacio local, demanda de una amplia coordinación entre los gobiernos de diferente nivel. Estas condiciones, aparentemente, han sido plenamente identificadas y, por ello, es posible reconocer una mayor riqueza en la producción técnica y científica en tiempos recientes en los que se aborda, con diversas orientaciones, la caracterización de una gobernanza turística.

A.1.3. *La gobernanza en el turismo mexicano*

En nuestra opinión, hemos encontrado en el cotidiano devenir del turismo mexicano un número significativo de iniciativas en las que es posible reconocer elementos distintivos de la gobernanza –incluidas, detalladamente, en el Anexo 5–, impulsadas, en su mayoría, desde el Gobierno Federal, existiendo algunas otras que provienen tanto del sector privado, como de la propia sociedad civil. No obstante, no hemos sido capaces de encontrar evidencia alguna que sugiera que estas actuaciones han sido promovidas como parte de una estrategia meditada que reconozca que se trata de prácticas de gobernanza, por ello, las calificamos de gobernanza no deliberada. Creemos que si se reconociera, plenamente, que se ha ingresado en un escenario opuesto, es decir, de prácticas de gobernanza deliberada, sería posible que se obtuvieran mejores resultados en la ejecución de estos programas e iniciativas, pues su puesta en marcha incorporaría el conjunto de consideraciones probadas en circunstancias más o menos similares. No obstante lo anterior, vale la pena señalar que dado el relativamente elevado número de proyectos identificados, estamos en el amanecer de un momento crucial para la actividad turística mexicana, en el que se percibe el reconocimiento de la indispensable necesidad de un modelo alternativo para el desarrollo turístico sostenible, en el que la participación conjunta de los distintos actores de la sociedad será un requisito indispensable.

A.1.4. *Pueblos Mágicos, una iniciativa de gobernanza turística*

Luego del análisis de las iniciativas mencionadas, seleccionamos como objeto del trabajo empírico al Programa Pueblos Mágicos, al que calificamos de ser una iniciativa de gobernanza no deliberada, impulsada, de manera fundamental, de arriba hacia abajo, siendo susceptible de ser calificado como un ejemplo de gobernanza turística, dado que, además de ser una iniciativa para impulsar el desarrollo turístico de localidades que cumplen con ciertas características, es posible observar en él rasgos tales como la conformación de redes, el cumplimiento de las características propias del asociacionismo, un claro foco y liderazgo estratégico,

apoyo al esquema de colaboración, capacidad para cooperar de los actores, confianza en las organizaciones y personas que participan del programa, incentivos para la asociación y hay una orientación a resultados –*outcomes*–, entre otros aspectos, además de que concurren en él los gobiernos, las empresas y la sociedad civil. El Programa Pueblos Mágicos es de igual manera un buen ejemplo de una práctica de gobernanza multinivel, en virtud de la participación de los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

Subrayamos el hecho de que el tratamiento que hacemos en el sentido de que esta iniciativa sea considerada como una de gobernanza no deliberada, no implica que, por ello, pueda ser descalificada y, por ende, no se le reconozca el que sea una práctica de gobernanza. Estamos convencidos que la esencia de las cosas no depende del nombre, sino de lo que las hace ser lo que son y, por otra parte, no encontramos en la revisión de la literatura algún elemento que pudiera justificar dicha descalificación al amparo de que no es un ejercicio deliberado.

A.2. Derivadas del trabajo de campo y del análisis de variables

A partir de nuestro planteamiento metodológico, del trabajo de gabinete y como resultado de la investigación de campo, obtuvimos un conjunto de elementos que nos permiten reconocer que existe una correlación positiva entre la práctica de la gobernanza y el mejor desempeño de los destinos turísticos, recordando que este último concepto es planteado en función de la satisfacción de los visitantes, habitantes e inversores, así como de la prevención y mitigación del eventual deterioro ambiental. Estos resultados fueron debidamente detallados en el Capítulo 8.

La evidencia empírica nos hace reconocer de manera muy contundente en cuanto a las diferentes dimensiones de la satisfacción, particularmente aquella que tiene que ver con los visitantes y los habitantes –nos gustaría subrayar que este último es uno de nuestros principales intereses–; encontramos, también, datos que parecen soportar la satisfacción de los inversionistas, aunque, en general, no se cuenta con fuentes secundarias que den cuenta de un registro sistemático de indicadores que pudieran proporcionar mayor información al respecto. Agregaríamos que, habiendo hallado indicios de que los destinos participantes en el Programa Pueblos Mágicos han visto una mejora en el abatimiento del rezago social, quedaría pendiente un trabajo profundo de investigación para conocer si este tipo de evolución se presenta con mayor eficacia –por llamarla de algún modo– cuando es producto de actuaciones públicas y privadas de naturaleza turística o, de lo contrario, en aquellos casos en que hay intervenciones orientadas de manera prioritaria al estímulo de otros sectores de la actividad económica. Consideramos que este último resultado es un magnífico ejemplo de un *outcome*, lo que a nuestro juicio debe privilegiar sobre *outputs,* tales como la incorporación de un número determinado de localidades al Programa en un determinado periodo, la canalización

de un presupuesto fijo para cada población o, incluso, sobre la entrega del premio al Pueblo Mágico que tenga el mejor producto turístico[9].

Es necesario apuntar que esta comprobación parcial no supone que este sea el único camino para la obtención del éxito de los destinos y reconocemos, por otra parte, que no encontramos evidencia suficiente en los datos secundarios para comprobar, aunque tampoco para *disprobar,* avances en los aspectos medioambientales. Estos importantes asuntos deberían ser parte de ulteriores trabajos de investigación. Valoramos, de igual forma, que se hace necesaria la construcción de mejores sistemas de información al respecto que permitan monitorizar en el tiempo la evolución de los indicadores relevantes. Con todo ello, pensamos que hay suficientes elementos para encontrar que la hipótesis propuesta se comprueba, al menos, de manera parcial, y, en cualquier caso, no queda refutada.

A.3. Hallazgos adicionales

A.3.1. Los destinos como espacio privilegiado del desarrollo turístico

En nuestra aproximación al tema de la gobernanza y de su aplicación en turismo, hemos podido confirmar el papel estratégico que desempeñan los destinos en el funcionamiento del sistema turístico, al constituirse como el sitio de acogida en donde el visitante no solo encuentra la mayor parte de los satisfactores a las necesidades y deseos, producto del desplazamiento desde su lugar de residencia habitual, sino que es el punto único en donde coincide en tiempo y espacio con la población local, de tal suerte que se ve beneficiado o afectado por la provisión de servicios públicos y privados prevalecientes en dicha comunidad. De igual modo, y en congruencia con la esencia misma del turismo, esos residentes de los destinos son los receptores directos de los efectos, positivos y negativos, derivados del flujo de visitantes hacia la localidad.

En este orden de ideas y en esta visión del destino turístico como el ámbito de acogida de los visitantes, consideramos que es, precisamente, en este espacio territorial donde deben cimentarse las acciones de gobernanza, contando con la adecuada coordinación entre las diferentes competencias gubernamentales que, a final de cuentas –en nuestra opinión–, deben apuntar en el sentido del fortalecimiento del gobierno Municipal, por la proximidad de este con la cotidiana operativa turística. Asimismo, es en esta esfera de actuación en la que se articula la participación ciudadana, fundamental para asegurar la permanencia en el tiempo de cualquier tipo de intervención pública y privada y, también, en donde se observa la normalidad de la participación del sector privado responsable en buena medida del armado y co-

[9] El 27 de mayo de 2011 la Secretaría de Turismo anunció las bases para un concurso en este sentido, de acuerdo con el boletín de prensa que puede ser consultado en http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/Boletin_92

mercialización del producto turístico integral o en aquellos componentes asociados con la prestación de servicios.

A.3.2. *Debilidad de los destinos mexicanos*

Al hablar de este tema, no podemos dejar de mencionar que percibimos que las capacidades de gestión del orden municipal son un talón de Aquiles de los destinos turísticos mexicanos en general –y, presumiblemente, de otras partes del mundo–, pero de igual forma son, en nuestra experiencia y por decirlo de alguna forma *amable*, una de las principales áreas de oportunidad para el Programa de Pueblos Mágicos. Aunque existe un amplio conjunto de factores que deberían ser analizados para explicar esta limitación, sin duda, un elemento fundamental de ello es la debilidad hacendaria de los Municipios, pues conforme al marco legal de coordinación fiscal vigente en México[10], del total de las participaciones federales –por impuestos y otras prerrogativas fiscales–, solo el veinte por ciento se redistribuye a las entidades federativas, las que a su vez aplican las más de las veces el límite inferior –veinte por ciento de lo que reciben– al momento de entregar recursos al orden local, lo que de manera conjunta con las amplias restricciones a la aplicación de impuestos locales que, en general, se limitan a las tasas a la propiedad, redunda en una frágil posición financiera municipal.

A.3.3. *Algunos obstáculos a la puesta en práctica de iniciativas de gobernanza*

Retomando la línea de argumentación en torno a la aplicación de la gobernanza en turismo, habremos de admitir que no podemos ser ingenuos y pensar que todos los agentes involucrados en el desarrollo y operación del turismo tienen el mismo grado de responsabilidad y compromiso social, y que por tal –supuesta– razón, tendrán un enorme interés de sumarse a las tareas que se deriven de la adopción de un modelo de gobernanza. Verlo de esa manera sería ignorar la condición de búsqueda de beneficios individuales, antes de los de carácter general; no obstante, creemos firmemente en la capacidad de funcionar como efecto demostración que posee la idea de construir historias de éxito que puedan ser trasladadas para la solución de otros problemas y circunstancias. Por ello, entendemos como de gran valor la puesta en marcha de iniciativas de gobernanza en el ámbito turístico, pues encontramos que esta actividad puede ser un campo propicio para la implantación de prácticas de esta naturaleza –de gobernanza–, en las que puedan observarse resultados concretos en plazos relativamente breves. Coincidiendo con lo establecido por Trousdale (1999), entendemos que una mejor gobernanza es la clave para sortear los muchos desafíos del turismo sostenible.

[10] Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf

Por supuesto que no existen seguridades de que la adopción de prácticas de gobernanza sea una garantía de beneficios para todos los actores, este juicio es coincidente con lo que señala Göymen (2000), en el sentido de que las prácticas de la gobernanza en el desarrollo turístico han producido resultados mixtos. De igual forma, tendemos a considerar que un aspecto que condiciona, al menos preliminarmente, la capacidad real de la gobernanza para generar procesos de cambio es la circunstancia presente en el destino, es decir, el conjunto de valores y prácticas de carácter social, cultural, económico y político de una localidad determinada.

No debemos dejar de mencionar que es claro que existen otros obstáculos para la puesta en práctica de los principios de la gobernanza, entre los que se tienen: la relativa debilidad de la sociedad civil, la falta de una cultura política sólida, la apropiación de los mecanismos de participación por parte de grupos minoritarios y la falta de comprensión cabal sobre las bases para el funcionamiento de iniciativas dentro de los parámetros de la gobernanza.

Querríamos decir, de manera enfática, que no puede exagerarse la capacidad real de la gobernanza para proveer soluciones a los actuales desafíos de la competencia turística y debe reconocerse, de igual forma, que el concepto puede sufrir un desgaste producto de su incorporación en el lenguaje político. Sin embargo, la búsqueda insoslayable para impulsar el desarrollo turístico sostenible en el espacio local alberga –en nuestro juicio– en los principios de la gobernanza, una posibilidad real que merece la pena incorporar como alternativa para una mejor gestión de los destinos turísticos.

A.3.4. *La gobernanza como una alternativa a la gestión de las sociedades contemporáneas*

Producto de este trabajo, hemos podido encontrar que la existencia de la gobernanza como concepto se remonta a tiempos lejanos; no obstante, no es sino hasta épocas recientes en que se ha constituido como una alternativa viable para una conducción compartida de las sociedades, en donde el gobierno deja de ser un factótum, abriéndose un espacio para una participación social más amplia, en la que los elementos que conforman el trípode que sustenta a la gobernanza suman sus capacidades de forma sinérgica con lo que se hace posible la obtención de mejores resultados.

Hemos podido constatar también que es imposible hablar de una gobernanza con sentido de unicidad y, por el contrario, se identifica una amplia variedad de interpretaciones y aproximaciones a la noción de gobernanza que llega a ser tan diversa que nos hace coincidir con el señalamiento de que existe un «desafortunadamente largo número de significados de la palabra gobernanza» (Rhodes, 2000: 55). Como sucede en otros casos, es posible reconocer un cierto desgaste y abuso en el uso del concepto de la gobernanza, confundiéndosele,

por una parte, con una simple modalidad de estilo de dirección gubernamental o, por otro lado, adjudicando su uso y aplicación para cualquier campo de la actividad humana, llegándose a extremos –algunos de los cuales fueron recogidos en este trabajo– como el de la gobernanza de la gobernanza, lo que en nuestra opinión raya en el exceso.

En todo caso, en la esencia misma de la gobernanza se encuentra la participación conjunta de tres partes implicadas: gobiernos, empresas y sociedad civil, los que participan de manera conjunta –deseablemente coordinada– en los procesos de conducción de las sociedades, redefiniendo sus papeles tradicionales, los que suelen ser rebasados, y asumiéndose nuevas actitudes protagónicas, como, por ejemplo, cuando la sociedad civil vela por la buena marcha de la tarea gubernamental o cuando esa misma instancia genera soluciones a problemas en los que el gobierno es incapaz de lidiar de manera eficaz.

De manera adicional al trabajo conjunto y a la responsabilidad compartida de los actores hemos revisado diversos principios o rasgos de la gobernanza, dentro de los que se pueden mencionar los siguientes: transparencia, rendición de cuentas, confianza, trabajo en redes, orientación a resultados, fortalecimiento de las capacidades locales, poder compartido y delegado, y eficacia en la gestión. Ciertamente, conviene destacar que los principios de la gobernanza no debieran tomarse como una fórmula mágica, ni como un atajo; ni son, de ninguna manera, una panacea. Si bien es muy posible que permitan ir por un sendero correcto, produciendo resultados efectivos, no puede aceptarse, de manera indefectible, que dicho sendero sea el más corto. Como señala Bremer (2006: 83), «En la maduración de una sociedad no pueden saltarse etapas, de la misma forma que en los proceso orgánicos, como en un embarazo, los tiempos y los ritmos no se pueden acortar. Cuando esto se intenta de manera abrupta o artificial, el producto resultante no será el esperado».

Gobernanza, nos parece muy importante señalar, no quiere, ni puede significar abdicación de los gobiernos; por el contrario, el simple reconocimiento de las limitaciones de la capacidad ejecutora de este conjunto de organizaciones, supone un importante avance e impulsa la búsqueda de caminos alternos en la construcción de la solución a las demandas sociales. «Nuestro mundo desbocado no necesita menos autoridad, sino más y esto sólo pueden proveerlo las instituciones democráticas»; así concluye el libro *Un mundo desbocado* (Giddens, 1999: 95) que propone ese nuevo arreglo institucional, que, pensamos, es el mismo en que se orienta la gobernanza.

En este marco coincidimos con la visión de que las denominadas nuevas tecnologías de información son una herramienta de gran valía en la implantación de la gobernanza, especialmente, en lo que se refiere a las posibilidades que ofrece Internet y, muy particularmente, en lo que corresponde al poder inherente a las redes sociales. No obstante, hoy la *redocracia* no es una constante en el mundo, o al menos en lo que corresponde a los países emergentes, pues como se ha dicho en el numeral 2.2.5., siete de cada ocho seres humanos no tienen acceso, en la actualidad, a estas redes sociales a través de *Facebook*.

A.3.5. La posibilidad de actores adicionales a los reconocidos en la gobernanza turística

Como se ha visto y entendemos como plenamente aceptado, los protagonistas de la gobernanza son de tres tipos: las Administraciones Públicas, las empresas privadas y la sociedad civil. No obstante la existencia de esta convención, parece necesario profundizar en el análisis de este modelo, tanto de manera genérica, como derivado de su aplicación en turismo, porque es claro que existen otros agentes implicados que desempeñan papeles de gran relevancia en la vida cotidiana y que pueden afectar, para bien o para mal, un esfuerzo de impulso a la actividad turística con base en los principios de la gobernanza.

En este grupo, ubicamos a actores que, si bien podría pensarse que están comprendidos en la sociedad civil o constituir parte del sector privado, es nuestra opinión que tienen una trascendencia tal que deben ser aislados, al menos para su análisis. Dentro de ellos, tenemos a los medios de comunicación que pueden generar influencias decisivas en las sociedades, derivadas de su inherente poder. No es ocioso recordar lo que se suele decir: los medios no tienen principios, tienen intereses. Aún en el orden internacional, se perfila un sistema de responsabilidad compartida, por lo que, como ya sucede, hay un papel en la gobernanza para las organizaciones internacionales de derecho público o privado. Un aspecto que entendemos debería ser examinado con mayor detenimiento, es el que tiene que ver con la determinación del papel del sujeto activo del turismo –turista o excursionista–, en el escenario de la aparición de las prácticas de la gobernanza en la gestión de los destinos turísticos. Aunque, aparentemente, no lo hacen de manera deliberada, Jamal y Watt (2011) ya perfilan la existencia de un cuarto actor en la gobernanza turística: el visitante.

No obstante que hemos reconocido importantes logros en el Programa de los Pueblos Mágicos, estamos seguros que estos podrían ser potenciados de manera significativa si se adoptaran otras características propias de la gobernanza, como por ejemplo, un más claro esquema de transparencia y rendición de cuentas, un esfuerzo de acompañamiento de la implantación de la iniciativa y una regularidad en los esquemas de sistematización de la información estadística que posibilitaría la implantación de procesos sistemáticos de evaluación. En el mismo orden de ideas, entendemos que la implementación de prácticas de *buena* gobernanza sugiere el requerimiento de demandar liderazgos destacados que sepan, además de mostrar el rumbo, incorporar a los actores en el entorno turístico de los destinos, no importando cuán diferentes puedan ser sus intereses y sus dimensiones. Adicionalmente, deben ser capaces de dotar de capacidades técnicas y legales a los integrantes del ámbito local, sin miedo de renovar las condiciones de la normalidad política de los destinos.

A.3.6. Una propuesta de definición de gobernanza turística

Ante la aparente inexistencia del acuerdo en torno a una definición del concepto de gobernanza turística, proponemos una, de manera preliminar, pensando en el cumplimiento de dos propósitos: por una parte, realizar una contribución a la discusión de carácter teórico y, por otro lado, en el ánimo de llamar la atención sobre la existencia de una alternativa posible a la gestión turística. Pensamos que en los próximos años el tema objeto de nuestra atención será materia de debates que permitirán una mejor comprensión de sus alcances y limitaciones y, entre otros resultados, habrán de perfilar las características distintivas de una gobernanza turística, muchas de las cuales han sido ya abordadas con cierta prolijidad en este trabajo. Creemos firmemente que hay evidencia de la utilización de los principios de la gobernanza en la solución de los retos que enfrenta la gestión sostenible de los destinos turísticos. Esto ocurre, incluso, sin que las acciones emprendidas sean reputadas como parte de la práctica de la gobernanza.

Adicionalmente, habría que mencionar que la iniciativa pública que seleccionamos como campo de estudio parece muy sensible a ser presa de *caprichos* políticos que el tiempo se encargará de juzgar. Por lo pronto, es conveniente subrayar que una consideración definida *ex ante* es que, para que se puedan observar resultados sobre la puesta en marcha de este tipo de actuaciones, se requiere de una maduración en el tiempo para una adecuada implantación del Programa y para poder observar, entonces, los resultados concretos.

A.3.7. El impulso a una iniciativa de gobernanza y los riesgos de su desgaste político

Nuestro trabajo discurrió siguiendo los lineamientos y objetivos descritos en el Capítulo 1 y complementados en el Capítulo 9. Sin embargo, luego de que en la etapa final de la Administración Gubernamental Federal 2006-2012, coincidente en el tiempo en que la mayor parte de este trabajo fue elaborado, el Programa Pueblos Mágicos pareciera, en nuestra opinión, haberse convertido en un instrumento de justificación política de la Secretaría de Turismo ante la falta de otros *outcomes* que entregar a Estados y Municipios, y a la propia sociedad, nos sentimos obligados a elaborar algunos apuntes a este respecto.

Al final del mes de septiembre de 2012, había cincuenta y siete poblaciones que tenían un nombramiento vigente como Pueblo Mágico. De manera por demás sorprendente y, en nuestro juicio, sin una justificación acorde con los propósitos del Programa, en los últimos dos meses del Gobierno encabezado por el Presidente Felipe Calderón[11], se otorgaron otros veinticuatro nombramientos oficiales –nueve de los cuales se entregaron el último día de di-

[11] El periodo de dicho gobierno comprende del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012.

cha gestión gubernamental[12]–; un número mayor al concedido en cualquier otro año completo de vigencia del Programa, con lo que el total de localidades incorporadas en el 2012 fue de treinta y cinco, cifra, prácticamente, similar a todas y cada una de las declaratorias realizadas en el periodo 2001-2008.

Si bien reconocemos que muchas poblaciones mexicanas podrían contar con condiciones propicias para ser incorporadas en esta iniciativa, pensamos que las justificaciones para acelerar de manera inusual estas designaciones obedecen a una lógica ajena por completo a la naturaleza de impulso al desarrollo subyacente en el Programa y son, más bien, una suerte de favores políticos que, lamentablemente, pueden poner en riesgo el funcionamiento óptimo de esta iniciativa.

De esta forma, este comportamiento, consideramos, genera graves amenazas al futuro del Programa Pueblos Mágicos habiendo reconocido, entre otras, las siguientes: un muy posible desgaste de la marca[13] –Pueblos Mágicos–, la previsible generación de expectativas que pueden no ser cumplidas tanto por parte de los visitantes, como de los propios habitantes de las comunidades y, de manera sobresaliente, el que conforme se observa en el proyecto del Presupuesto de Egresos 2013 del Gobierno Federal[14], no se aprecia un incremento sustantivo o al menos proporcional al número de nuevas declaratorias en la partida presupuestal de la Secretaría de Turismo *Apoyos para el Desarrollo de la Oferta Turística,* a través de la cual se transfieren recursos a las entidades federativas para el desarrollo de diversos proyectos, entre los que se cuenta el programa objeto de nuestro estudio. Así, suena lógico pensar que los recursos presupuestales asignados a los Pueblos Mágicos deberán ser repartidos entre un mayor número de localidades, correspondiendo, necesariamente, decrementos o disminuciones en las asignaciones promedio por localidad. De igual manera, la atención por parte de los funcionarios de las dependencias federales y estatales involucradas en la iniciativa será dividida entre un mayor número de poblaciones.

Finalmente, señalamos como un grave motivo de preocupación el que no hemos encontrado evidencia de que se estén cumpliendo las Reglas de Operación del Programa en lo que se refiere a los procesos de recertificación, lo que estimamos puede traducirse en una baja en el cumplimiento de los requisitos de pertenencia a esta importante categoría de destinos turísticos.

[12] Ha sido tal el impacto de esta decisión en la que las declaratorias de Pueblo Mágico parecen haberse *abaratado* que algún periodista ha calificado a ese último día de la gestión gubernamental en alusión a este tema como un Black Friday recordando el uso de esta expresión para calificar el día en que empieza la temporada de compras navideñas, con grandes rebajas, en Estados Unidos. Velázquez Mayoral (2012).

[13] Hasta ahora y a lo largo de todo el trabajo cuando hablamos de Pueblos Mágicos, nos referimos a este concepto como un programa o iniciativa; sin embargo, reconocemos que uno de sus grandes valores es haberse conformado como una poderosa marca, en los términos con los que esta noción es usada en la mercadotecnia moderna.

[14] Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/temas/tomos/21/r21_afpe.pdf . Consultada el 17 de diciembre de 2012.

A.4. Limitaciones del trabajo

Es importante mencionar que no desconocemos que el trabajo aquí presentado tiene limitaciones. Dentro de ellas y por lo que hace a la segunda y tercera partes –que conforman el marco teórico y que incluye de los Capítulos 2 al Capítulo 6– se destaca la amplitud de la bibliografía ideal y su permanente actualización, lo que demanda necesariamente una acotada inclusión de referencias; de la mano de lo anterior está la natural evolución del conocimiento globalizado, con la consecuente incapacidad de consultar fuentes más allá de aquellas que se publican en inglés, francés y español; y, por supuesto, las insuficiencias personales para abordar temas tan complejos como la evolución del Estado y la crisis que esta institución enfrenta, por mencionar solo uno de los campos de conocimiento más desafiantes. Por lo que se refiere a la investigación de campo, debemos mencionar el hecho de que, aunque la ejecución del proyecto del Fondo Sectorial de Turismo permitió llevar la investigación a un número mayor de localidades y, en general, le dio una mayor amplitud a los alcances del trabajo del que nuestros propios recursos hubieran permitido, por su propia naturaleza, demandó la participación de otras personas en el proceso de levantamiento de entrevistas y encuestas, lo que podría no asegurar la misma profundidad en algunos aspectos.

B) Recomendaciones

B.1. Futuras investigaciones

A lo largo de este trabajo hemos reiterado nuestro convencimiento de las bondades de la gobernanza turística por lo que consideramos, en consecuencia, que es necesario profundizar en el conocimiento de los modelos que permitan una implantación de sus prácticas de manera correcta. Evidentemente, al asegurar lo anterior pensamos en la conveniencia de llevar a cabo este acercamiento a la gobernanza turística a través de estudios de carácter teórico y experimental, para diferentes tipologías de destinos turísticos.

Los temas y áreas a explorar son diversos e involucran la búsqueda de respuestas a múltiples interrogantes, dentro de las que podemos mencionar, a guisa de ejemplo, las siguientes: ¿Cuáles son los nuevos papeles que debe asumir el sector privado en un modelo de gobernanza turística? ¿Estamos en un proceso en que el destino turístico debe encontrar nuevos modelos de liderazgo a fin de articular esfuerzos de gobernanza para impulsar su desarrollo sostenible? ¿Incide de manera directa el visitante en la gestión de los destinos? ¿Tiene la gobernanza turística como característica privativa, la intervención de un cuarto actor: el visitante? Si así lo fuera ¿cómo se puede potenciar la incidencia del visitante en la gestión eficaz de los destinos turísticos? Estas y otras preguntas quedan, a nuestro juicio, como detonadores para emprender nuevas aproximaciones al conocimiento de la gobernanza turística.

Por otro lado, tal y como se perfila en las conclusiones, queda pendiente un importante área de investigación que profundice en contrastar los resultados obtenidos en el abatimiento del rezago social derivados de la implementación de actuaciones públicas basadas en el turismo, comparativamente con otras en las que se priorizan otra clase de intervenciones; de igual forma hay un amplio campo de exploración para evaluar el impacto ambiental de iniciativas como la de los Pueblos Mágicos en localidades situadas en entorno más o menos rurales. De la misma manera, pensamos que en los procesos de evaluación de las políticas públicas del turismo emprendidas en México, se hace imprescindible un acercamiento que vaya más allá del que tradicionalmente se sigue –reportes e informes descriptivos–, ahondado en la búsqueda de los verdaderos efectos finales –*outcomes*–, los que, en todo caso habrían de justificar la intervención pública en la materia turística.

Creemos, por otra parte, que hemos avanzado en la presentación del estado del arte de la gobernanza, desarrollado en el Capítulo 6; sin embargo, apuntamos la necesidad de hacer un trabajo de abstracción al respecto y no solo, como lo hemos realizado, descriptivo y de análisis.

B.2. El Programa Pueblos Mágicos: iniciativa de gobernanza turística potente, pero con riesgos en su operación

Por último, al admitir que yendo, tal vez, un poco más allá de lo que se esperaría en un trabajo de corte académico, sentimos la necesidad de manifestar unos comentarios finales de cara al futuro de la iniciativa Pueblos Mágicos, a la luz de nuestra personal experiencia, pero, sobre todo, como resultado del proceso de acercamiento a la realidad del Programa en la que nos hemos visto inmersos en los meses recientes. Lo hacemos con la absoluta convicción de que este ejercicio de gobernanza turística tiene un enorme potencial para la conformación de productos turísticos atractivos que fortalezcan la competitividad de los destinos turísticos, lo que sentará las bases para la atracción de los visitantes, quienes, a través de sus consumos en esos espacios, contribuyen a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de aquellas localidades. Con ello, reafirmamos, en suma, el carácter teleológico que queremos conforme un elemento distintivo de este trabajo doctoral. Así, visualizamos como un elemento de la mayor importancia, la realización de un trabajo de preparación previo al nombramiento como Pueblo Mágico para que las comunidades se interioricen de las bondades de la iniciativa. Sería un elemento de gran valor que este proceso se diera como resultado de un reclamo de la propia comunidad.

Pensamos que es urgente, por otra parte, la revisión de las Reglas de Operación, pues, independientemente de las debilidades de su redacción, es inaplazable su redefinición de cara a las dimensiones que ha alcanzado el Programa. Evidentemente, para que este proceso pueda realizarse con éxito, nos parece necesaria la redefinición estratégica de las características y alcances de la pertenencia a Pueblos Mágicos, tarea que no deberá dejar de lado la definición

deliberada de la condición de que esta es una iniciativa de gobernanza turística y en la que no puede omitirse una clara determinación de las dimensiones que debe reunir una localidad para ser parte del Programa en cuanto al tamaño de la población. En este mismo orden de ideas y en congruencia con la definición propuesta en el párrafo anterior, se deberá revisar la conformación del Comité de Pueblos Mágicos incluyéndose en él, además de la participación de representantes de la sociedad civil, los mecanismos que garanticen la transparencia en la operación del Programa y la adecuada rendición de cuentas.

Por lo que hace a lo que podríamos denominar como la operación cotidiana del Programa desde la perspectiva del destino turístico, y reconociendo la debilidad institucional de la mayor parte de los Municipios en que se ubican las localidades que cuentan con un nombramiento, consideramos que se debe poner el énfasis en tres aspectos: la dotación de recursos públicos del presupuesto federal bajo un mecanismo con criterios transparentes; el desarrollo de tecnología para la gestión de destinos que deberá ser implantada a través de un procesos de acompañamiento y de fortalecimiento de las capacidades locales; y la urgencia de la definición de planes de gestión del destino catalogado como Pueblo Mágico.

Ciertamente, la temática aquí abordada podría incluir una larga lista adicional de consideraciones para el mejoramiento de la iniciativa objeto de nuestro estudio. Sin embargo, en nuestro entendimiento las que hemos señalado pueden catalogarse como condiciones *sine qua non* para garantizar el mejor futuro del Programa.

Chapter 9

Conclusions and recommendations

C) Conclusions

C.1. Derived from the secondary research

C.1.1. The challenges of governments with insufficient capacities

The evolution of societies is a process that, at first glance, encloses great complexity and entails, inherently, a permanent search for effective actions to reach the ultimate goal of human beings: achieve and enjoy welfare on regular basis, in a scenario in which the survival of the planet is not at risk. Recent years are, without a doubt, a clear example that, despite technology's great advances and the accumulation of experience and innovation in Public Administration, renewed institutional accommodations that meet the evolving challenges that countries and its regions are facing are needed, because sometimes it seems that the inability of the political class has no limits and neither the voracity of a few large multinational corporations; while civil society, although we recognize that there are examples that prove otherwise, often remains in a drowsiness condition, full of apathy.

Inequality, social marginalization, impoverishment and anxiety from broad sectors of society, are seen as part of a new normality that is no longer unique to emerging economies but also to countries classified as developed. It's under this sequence of ideas that we see governance as a possible way to conduct the dramatic challenges of contemporary States.

C.1.2. Tourism, an option to boost the development, feasable to be managed under the principles of governance

The nature of the tourism phenomenon seems appropriate for governance practices, then, as mentioned, the integration of the tourist product is a process that demands a combination of goods and services, both public and private. At the same time, although the consumption of a product or products is specified in a local place, it demands extensive coordination be-

tween governments at different levels. These conditions appear to have been fully identified and therefore, it's possible to recognize greater wealth in the technical and scientific production in recent times in which it addresses, with different orientations, the portrayal of a tourism governance

C.1.3. Governance in the Mexican tourism

In our opinion, we have found on a daily basis of Mexican tourism a significant number of initiatives in which it's possible to recognize distinctive governance elements –included, in detail, in Appendix 4–, driven mostly from the federal government, but also from the private sector and the civil society. However, we have not been able to find any evidence that suggests that these actions have been promoted as part of a thoughtful strategy that recognizes them as governance practices; therefore, they qualify as fortuitous or circumstantial governance. We believe that if it's fully accepted that an oppossite scenario, i.e., of deliberate governance practices, it would be possible to reach better results in the execution of these programs and initiatives, as its implementation would incorporate all considerations proven under similar circumstances. Nevertheless, it is worth noting that given the relatively high number of projects identified, we are at the dawn of a turning point for the Mexican tourism industry, which recognizes the essential need for an alternative model for sustainable tourism development, in which the joint participation of the different actors in society is necessary.

C.1.4. Magic Towns a tourism governance initiative

After the analysis of the initiatives mentioned above, *Pueblos Mágicos* Program was selected as the object of empirical work of this work, and was classified as non-deliberate governance initiative, driven, mostly, from the top down, being able to be an example of tourism governance, since, a side of being an initiative to boost tourism of localities that meet certain criteria, it's possible to observe features such as the creation of networks, accomplishment of characteristics of association, a clear focus and strategic leadership, back up of cooperation, cooperation with stakeholders, confidence in organizations and individuals participating in the program, incentives to make associations and there are results-oriented outcomes, among other things. Besides, governments, companies and society come together. *Pueblos Mágicos* is a good example of multilevel governance practice, under the participation of levels such as federal, state and municipal.

We emphasize that the treatment we do in the sense that this initiative could be considered an non-deliberate governance does not imply that this may be disqualified and, there-

fore, not be recognized as a practice of governance. We believe that the essence of things does not depend on the name but in what makes them what they really are and, on the other hand, we did not find in the literature review some elements which would justify such disqualification. under this non-deliberate exercise.

C.2. Derived from the primary research

From the methodological approach the secondary research and field work we conclude thar there are set of elements that allow the recognition of a positive correlation between governance practice and the better performance of tourist destinations, recalling that the last concept is proposed based on the satisfaction of visitors, residents and investors, as well as the prevention and mitigation of potential environmental damage. These results were duly detailed in chapter eight.

Empirical evidence seems very strong in terms of the different dimensions of satisfaction, in particular the one that has to do with visitors and residents –we would like to point out that the last one is one of our main interests–; data that seems to support/back up the satisfaction of investors was also found, although, there are no secondary sources that account for systematic recording of indicators that could provide further information. It should be add that, once there has been found evidence that destinations that are part of *Pueblos Mágicos* Program have shown an improvement in the reduction of the social gap, an in-depth investigation should be conducted to determine, weather or not, this type of development/evolution is more efficient when it's the result of both, public and private tourism actions or; otherwise, in cases where there is a priority to interfere in order to stimulate other sectors of economic activities. The former result is an excellent example of an outcome, which in our view should privileged over outputs such as the incorporation of a number of locations to the Program in a given period, the channeling of a fixed budget for each population or even the award to the *Pueblos Mágicos* that has the best tourism product[15].

On the other hand, we acknowledge that there is not sufficient evidence in the secondary data to prove or dismiss advances in environmental topics. Issues so important that should be part of further researches. It is also necessary the construction and development of better information systems that allow, the proper examination over time, of the evolution of relevant indicators.

[15] On May 27th 2011, the Secretariat of Tourism announced the requirements for a contest in this manner, according with the press newsletter that can be consulted at http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/Boletin_92.

C.3. Aditional findings

C.3.1. Destinations as a privileged arena for tourism development

In our approach to governance and its application in tourism, we were able to confirm the strategic role of destinations in the functioning of the tourism system, performing as the welcoming place where visitors not only satisfy most of their desires and needs, product of the travel from their usual residence, but also is the only place where they can come across face to face with the local population, in a way that can be favored or affected by the provision of public and private services prevalent in that community. Similarly, and consistent with the essence of tourism, the residents from these destinations are the most affected by the positive or negative effects resulting from the flow of visitors to the town.

Following this sequence of ideas and the view of tourism destination as host of visitors, we believe that is precisely under these circumstances where governance actions should take place with the coordination of the different government powers/branches, that in the end –in our opinion– should point to the strengthening of the local government capacities to its proximity with the tourism operations and activities. It is also in this area where citizen participation takes place, essential to ensure that any public or private intervention will last over time; besides, it's also where the private sector participates the most, primary responsible on the build and marketing of the tourism product and the deliver of services.

C.3.2. Weakness of Mexican destinations

When discussing this issue, we cannot fail to mention that the capacities to manage the tourist destinations are the Achilles' heel of the municipal governments in most Mexican destinations –and, presumably, elsewhere– but in our experience they are also; in a friendly way, one of the main areas of opportunity for the *Pueblos Mágicos* Program. Although there is a wide range of factors that should be analyzed to explain this limitation; undoubtedly, a key element is the fiscal weakness of municipalities, because, according to Mexican legal framework of fiscal coordination in force[16], from the total of federal contributions –from taxes or other prerrogativas fiscales– only 20% is given to states, which in most cases is more than the lower twenty percent of what they receive, when delivering resources to local order, which together with the extensive restrictions on local taxation generally limited to property taxes, resulting in a fragile financial position.

[16] Fiscal Coordination Law. Available at http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf

C.3.3. Some obstacles to the implementation of governance initiatives

Returning to the argument on the application of governance in tourism, we must admit that we can't be naive and think that all actors involved in the development and operation of tourism have the same degree/amount of social responsibility and commitment, and for that reason –supposedly– the will have a huge interest in joining the tasks arising from the adoption of a governance model. Seeing it in that way will be ignoring the search for individual benefits, before the general ones; however, we strongly believe in the capacity to function as a demonstration effect that has the intention of creating success stories that can be used in the solution of other problems and circumstances. Therefore, we strongly support the implementation of governance initiatives in tourism, because we found that this activity can be the perfect ground for the implementation this kind of practices –governance–, in which we may observe concrete and effective results in relatively short time. Agreeing with the provisions of Trousdale (1999), we understand that better governance is the key to overcome the many challenges that sustainable tourism is facing.

Of course, there is no assurance that the adoption of governance practices will guarantee benefits for all stakeholders, this argument is consistent with Göymen's (2000) ideas, in a way that governance practices in the development of tourism have produced mixed results. Similarly, we tend to consider that one aspect that determines; at least preliminarily, the real capacity of governance to generate changes is the present circumstance of the destination, i.e. the set of values and social, cultural, economic and political practices of a given locality.

We must not forget to mention that the existence of other obstacles for the implementation of the principles of governances is clear, among these we can find: the relatively weakness of the civil society, the lack of a strong political culture, the appropriation of participation mechanisms by the minority groups and the lack of comprehension about the foundations for the functioning of initiatives within the parameters of governance.

We would like to say, emphatically, that the real capacity of governance to provide solutions for the actual challenges of tourism competition can't be overstated, and we should recognize, that the concept could suffer from a wear as a result of its incorporation into the political language. However, the unavoidable search to boost sustainable tourism development in the local area encloses –in our opinion– the principles of governance, a real possibility worth considering as an alternative to improve tourist destinations management.

C.3.4. Governance as an alternative to the management of contemporary societies

From this work, we have found that the existence of governance as a concept dates back to ancient times; however, it's was not until recent years that the concept has been established

as viable alternative to the ruling of societies, where government stops being a factotum, and opens a space for wider social participation, where all the elements that conform the tripod of governance combine their capabilities in a synergic way so its possible to obtain better results.

We have been able to observe that it's impossible to speak about governance in a sense of uniqueness and, on the contrary, a wide variation of interpretations and approaches of the concept are so different that makes us agree with the premise that «unfortunately, there is a large number of meanings of the words governance» (Rhodes, 2000: 55). As in other cases, it's possible to recognize an abuse on the use of the concept of governance, mistaking it, on one hand, with a simple form of governmental management style or, on the other hand, using it in any sphere of human activities, reaching limits –some pointed out in this work– such as the governance of governance, which in our opinion is beyond acceptable..

In any case, in the very essence of governance there is the joint and coordinate participation of three actors: governments, companies and civil society, which take part in the guidance of societies, redefining their traditional roles, which often are exceeded and, assuming main attitudes, for example, when civil society looks after the smooth running of governmental tasks or when they create solutions for problems governments are not able to deal with efficiently.

Additionally to the shared responsibility and work of the shareholders we have reviewed various features of governance such as: transparency, accountability, trust, networking, result orientation, strengthening local capacities, sharing and delegating power and management efficiency. Certainly, it should be noted that governance principles should not be taken as a magic formula, nor a shortcut and they are not a panacea. While it is possible that they can lead to a correct path, giving efficient results, it can't be accepted, ineffectively, that this is the shortest path. As noted by Bremer (2006: 83) «In the growth of a society, stages can be skipped, in the same way as in the organic process, i.e. pregnancy, peace and timing can't be shortened. When this is attempted abruptly o artificially, the resulting product will not be the expected».

Governance, we think it's important to point out, can't mean the abdication of government; on the contrary, the simple recognition of organizations restrictions or bounderies, promotes an important development on the search of alternative paths in the foundation of solutions that meet societies demands. «Our world doesn't need less authorities, but more and this can only be provided by democratic institutions»; this is how the book *Runaway World* concludes (Giddens, 1999: 95) which proposes a new institutional arrangement, which we think, follows the same orientation as governance.

In this context we agree with the view that the so-called new information technologies are a very valuable tool in the implementation of governance, especially in regard to the potential of the Internet and, particularly, in what corresponds to power inherent in social networks. However, todaythere is not a government by social media in the whole world, or at

least as it pertains to emerging countries, because as mentioned in Section 2.2.5., seven out of eight people have no access at these social networking through *Facebook*.

C.3.5. The possibility of additional actors to recognized tourism governance

As seen before, and seems fully accepted, governance protagonist fall into three types: Public Administrations, private enterprises and civil society. However, in the existence of this convention, it seems necessary to deepen in the analysis of this model, both generically and derived from its application in tourism, because it is clear that the existence of other agents who play important roles in the everyday life can affect, for better or for worst, an effort to boost tourism activities under the principles of governance.

In this group, we place actors that, while it might seem they are part of society or part of the private sector, we think they have a great importance and they should be isolated, at least for their analysis. Among them, we have media, which can influence society. It is worth recalling what they say: media has no principles it has interests. Even in the international order, there is a system of shared responsibility, so that, as it happens, there is a role that governance plays within public and private law international organizations. One manner that we understand should be examined more thoroughly, the one that has to do with the decision of the role of the active subject of tourism –tourist or excursionist–, on the scenario of the development of governance practices on tourism destinations. Eventhough, not deliberately, Jamal y Watt (2011) outlined the existence of a fourth actor in tourism governance: the visitor.

Although we recognize significant achievements with *Pueblos Mágicos* Program, we strongly believe that these could be enhanced if other aspects of governance are taken into practice, for example, more accountability and transparency, an effort to coach the implementation of the initiative and regularity of schemes of statistical data that could provide the implementation of systematic evaluation. Also, we believe that in order to implement good governance practices outstanding leaderships are needed; leader that knows, a side of showing the path to follow, how to incorporate the actors in the tourism destinations, no matter how different their interests and dimensions are. Additionally, they must be able to provide technical and legal capacities to the local members, without the fear of renewing the political conditions of the destinations.

C.3.6. A proposed definition of tourism governance

In the apparent absence of an agreement about a definition of tourism governance, we propose one, preliminary, thinking in the fulfilling of two purposes: first, make a contribution to the theoretical discussion; second, draw attention about the existence of a possible alter-

native for tourism management. We think that in the coming years the subject of our attention will lead to debates that will allow a better understanding of the its scope and limitations and, among other results, distinctive features of tourism governance should be outlined, some of them already addressed in this work. We strongly believe, that there is evidence of the use of the principles of governance in the solution of the challenges that sustainable management of tourism destinations is facing. This happens even without the actions being reputed as part of governance practices.

In addition, we must say that the public initiative selected to study, seems to be very sensible to fall as a prey of political whims that time will judge. On the other hand, is convenient to outline that the consideration defined *ex ante* is that, in order to observe the results from this type of actions, the mellowing over time is needed for a correct implementation of the Program and to be able to see, then, concrete results.

C.3.7. *The impetus to an initiative of governance and the risks of political attrition*

Our work discoursed following the guidelines and objectives described in the first Chapter and ninth. However, after the final stage of the Federal Government Administration of 2006-2012, coincident in time with most of the development of this work, *Pueblos Mágicos* Program seems, in our opinion, a politic instrument of the Secretariat of Tourism to justify the lack of outcomes to give to states and municipalities, and society itself, we feel compelled to elaborate some notes about this.

At the end of September 2012, there were fifty-seven localities distinguished as *Pueblos Mágicos*. Surprisingly, in our opinion, without a valid justification according to the principles of the Program, in the last two months of Felipe Calderon's Administration[17], twenty-four new Pueblos Mágicos were assigned –nine of which were given in the last day of the Administration[18]–; a number higher than any other given in previous years of this Program, bringing the total of town incorporated in 2012 to thirty-five, a figure, practically, similar to all an each declarations made in the 2001-2008 period.

While we recognize that many Mexican towns could have the optimal conditions to be added to this initiative, we think that the justification to speed in such and unusual way these designations obeys a logic completely different to the boosting of development nature of the Program and are rather, a kind of political favors that, unfortunately, can jeopardize at stake the functioning of the initiative.

[17] The governmental term goes from December 1st 2006 to November 30th 2012.

[18] Such has been the impact of this decision in the declaration of Pueblos Mágicos has been cheapened, that some journalist have qualified the last day of administration as a Black Friday, to point out the day when great sales take place in the United States due to Christmas shopping. Velázquez Mayoral (2012).

Thus, we believe, that this behavior presents serious threatens to the future of the *Pueblos Mágicos* Program having recognized, among others, the following: a possible wear of the brand[19] –*Pueblos Mágicos*– the generation of expectations that can't be met by both visitors, and inhabitants of the communities and, outstandingly, as we observe in the 2013 Federal Budget Expenditure[20], there is no substantial increase nor proportional to budget of the Secretariat of Tourism *Apoyos para el Desarrollo de la Oferta Turística*, through which recourses are transferred to states for the development of various projects and programs, among which is the program of our case of study. So, it seems logical to think that the budgetary resources given to *Pueblos Mágicos* should be distributed among a greater number of localities, corresponding, necessarily, decreases in the average designations per community. Also, the attention from the civil servants of the Federal and State Dependencies involved in the initiative should be divided among a larger number of populations.

Finally, we note as a serious concern that we haven't found evidence of the fulfillment of the Operational Rules of the Program regarding certification process, which we believe may lead to a decline in the performance of membership requirements of this important category of tourism destinations.

C.4. Limitations of this work

It is noteworthy that we are aware that this work may have limitations. Among them and so does the second and third part –which form the theoretical framework and chapters second to sixth– highlights the breadth of the ideal literature and its permanent updating, which demands a bounded inclusion of references; along with the above is the natural evolution of global knowledge, with the inability to consult sources beyond those that are published in English, French and Spanish, and, of course, the personal weakness to address such complex issues such as the evolution of State and the crisis that this institution is facing, just to mention one of the most challenging fields of knowledge. Regarding field research, we should mention the fact that, although the implementation of the project from the Fondo Sectorial de Turismo allowed the investigation of a larger number of locations and, in general, it gave a broader scope to the work than the one that our own resources could have provided, due to its nature, it demands the participation of many people in the conduction of interviews and surveys, which could take off depth in some issues.

[19] Up until now and through tis work, wen we mention or talk about Pueblos Mágicos we refer to this concept as a program or initiative, however, we recognize that one of its greatest values is to have become a powerful brand, following the terms that modern marketing uses.

[20] Available at http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/temas/tomos /21/ r21_afpe.pdf [17.12.12].

D. Recommendations

D.1. Future research

Throughout this work we have reiterated our conviction with the benefits of tourism governance; therefore, we believe it's necessary to deepen in the understanding of the models that allow a proper implementation of its practices. Evidently, to ensure the above we think that is convenient to carry out an approach for tourism governance through theoretical and experimental studies, for different types of destinations.

The subjects and areas to explore are different and involve the search for answers to multiple questions, to mention a few, as an example: Which are the new roles that the private sector must assume in a tourism governance model?, Are we in a process where the tourism destination must find new models of leadership to articulate efforts of governance so it can promote sustainable development?, Do visitors directly affect the management of destinations?, Does tourism governance has as a privative characteristic, the intervention of a fourth actor: the visitor?. If so, How can the impact of the visitor boost the efficient management of destinations? These and other questions remain, in our view, as triggers to take new approaches to the understating of tourism governance.

On the other hand, as outlined in the conclusions, it's still pending an investigation that review in depth the comparison of results obtained in the gloom of the social gap derived from the implementation of actions based on tourism, in comparison with other that prioritize other type of interventions, likewise there's a wide range to evaluate the environmental impact of initiatives such as *Pueblos Mágicos* in communities with less rural surroundings. Thus, we think that in the evaluation process of the tourism public policies in Mexico, an approach that goes beyond the traditional is essential –descriptive informs and reports– delved in the search of the true final effects –outcomes–, which, in any case should justify public intervention in the tourism field.

We believe, moreover, that we have advanced in the presentation of the state of the art of governance, developed in Chapter Six, however, point out the need for a work of abstraction to this respect and not only, as we have done, descriptive and analysis.

D.2. Magic Towns Program: powerful tourism governance initiative but with risks in its operation

Finally, admitting that, perhaps, going beyond what is expected in an academic work, we feel the need to express some final comments for the future of *Pueblos Mágicos* initiative, in light of our personal experience, but, overall, as a result of the approach of to the reality of the Program in which we have been immersed in the recent months. We do it with the absolute conviction that this exercise of tourism governance has an enormous potential for the

creation of attractive tourism products that strengthen the competitiveness of tourist destinations, which will lay the foundations for attracting visitors, who, through their consumption in those areas, contributes to the life quality improvement of the inhabitants of the communities. With this, we reaffirm, in short, the teleological character as a distinctive element of this doctoral dissertation. Thus, we see as a very important element, performing an induction job prior to the appointment as *Pueblo Mágico* so that communities can interiorize the benefits of the initiative. It would be of great value if this process were a result of the demands of the community itself.

We believe that's imperative, on the other hand, the review of the Rules of Operation, because, regardless of the weakness of its writing, it's facing urgent redefinition due to the dimensions the Program has reached. Obviously, for this process to take place, we find necessary the strategic redefinition of the characteristics and scope of membership of *Pueblos Mágicos*, a task that should not leave a side the deliberate definition of the condition that this is an initiative of tourism governance in which can't ignore the requirements that a community should have in order to be part of the Program in terms of population size. In the same context, and consistent with the definition given in the previous paragraph, the conformation of *Pueblos Mágicos* Committee should be reviewed including, a side of civil society participation, mechanisms that ensure transparency in the Program's operation and a proper accountability.

Regarding what we could call the daily operation of the Program from the perspective of the tourism destination and recognizing the institutional weakness of most communities that are located in places appointed as *Pueblos Mágicos*, it seems necessary to emphasize in three aspects: the provision of public recourses from the federal budget under a mechanism of transparency; the technological development of for the management of destinations that should be implemented through a strengthen process of local capacities, and the urge to define the management plans of destination known as *Pueblo Mágico*.

Certainly, the issue here addressed could include a long list of additional considerations for the improvement of the initiative of our study. However, in our understanding, those that we have identified can be categorized as *sine qua non* conditions to ensure the best future of the Program.

ANEXOS

Anexo 1

Ficha metodológica del trabajo de campo

Objeto de análisis	*Instrumento empleado*	*Unidad de muestreo*	*Tamaño de la muestra*	*Tipo de muestreo*	*Tipo de análisis*
Determinación del número de Pueblos Mágicos a estudiar.	Listado de poblaciones.	Pueblo Mágico.	11	Factorial.	Combinación de 3 factores.
Satisfacción de visitantes.	Cuestionario estructurado.	Visitantes a los Pueblos Mágicos.	747	Cuota. Equivalente a un 95% de confiabilidad y un margen de error del 3,6% al utilizar la fórmula de muestreo aleatorio simple para poblaciones infinitas.	Descriptivo.
Satisfacción de visitantes.	Cuestionario estructurado.	Visitantes a los Pueblos Mágicos y a Ciudades Patrimonio de la Humanidad.	747 y 1.526, respectivamente.	Cuota. Equivalente a un 95% de confiabilidad y un margen de error del 3,6% para Pueblos Mágicos y 2,5% para Ciudades Patrimonio de la Humanidad al utilizar la fórmula de muestreo aleatorio simple para poblaciones infinitas.	Prueba de hipótesis con diferencia de medias y estadístico *t* de Student.
Satisfacción de residentes.	Cuestionario estructurado.	Habitantes de los Pueblos Mágicos.	440	Cuota. Equivalente a obtener un nivel de confianza del 95%, con un margen de error del 4,7%, al utilizar la fórmula de muestreo aleatorio simple para poblaciones finitas.	Descriptivo.
Satisfacción de residentes.	Indicadores de rezago social.	Pueblo Mágico (localidad) y total de Municipios del país.	11	Factorial para Pueblos y Mágicos y Censo para los Municipios del país.	Diferencia de medias sin prueba estadística.
Satisfacción de inversores.	Cuestionario estructurado.	Habitantes de los Pueblos Mágicos.	440	Cuota. Equivalente a obtener un nivel de confianza del 95%, con un margen de error del 4,7%, al utilizar la fórmula de muestreo aleatorio simple para poblaciones finitas.	Descriptivo
Satisfacción de inversores.	Entrevista a informantes clave.	Líderes en cada Pueblos Mágico.	3 por población.	Cuota.	Análisis de Rúbricas.

Anexo 2

Entrevista a informantes clave

En este y en otros anexos, se incluyen solo las preguntas relevantes para efectos del presente trabajo de investigación contenidas en las encuestas y guiones de entrevistas.

35. ¿Se ha registrado aumento en la inversión turística privada en el destino a partir de que recibe recursos federales para el desarrollo de proyectos turísticos?

    No se ha registrado inversión privada (0)
    Se ha registrado en menos de 10 proyectos (1)
    Se ha registrado de 11 a 20 proyectos (2)
    Se ha registrado en mas de 21 proyectos (3)

38. ¿En qué porcentaje ha aumentado la creación de empleos en la actividad turística desde que se reciben recursos federales para el desarrollo de proyectos turísticos?

    No ha contribuido (0)
    Ha aumentado del 10 al 30 por ciento (1)
    Ha aumentado del 40 al 70 por ciento (2)
    Ha aumentado más del 80 por ciento (3)

Anexo 3

Encuesta a comunidades

1. ¿Está usted enterado de que (*mencionar nombre del destino*) es un Pueblo Mágico/?
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

2. ¿Usted cree que dicha designación como Pueblo Mágico ha traído beneficios a los habitantes de la comunidad?
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

   2 bis. ¿Y a usted en particular?
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

3. ¿Como consecuencia de la designación como Pueblo Mágico están llegando más visitantes a (*mencionar nombre del destino*)?
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

4. ¿Cómo habitante de (*mencionar nombre del destino*) está usted permanentemente enterado de las acciones del Programa Pueblo Mágico (Por ejemplo: Nuevas obras)?
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

5. ¿Cómo habitante de (*mencionar nombre del destino*) lo han invitado a participar en algún tipo actividad a favor del Pueblo Mágico, por parte del Gobierno Estatal o Municipal, o de algún otra parte?
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

   En caso de que la respuesta sea afirmativa señalar en cuál: _____

   5 bis. Y como resultado de dicha invitación, ¿participa en alguna actividad?
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

   En caso de que la respuesta sea afirmativa señalar en cuál: _____

6. Usted diría que el turismo es la actividad económica más importante de (*mencionar nombre del destino*)
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

7. ¿En cuáles de los siguientes aspectos ha mejorado la localidad como resultado de ser un Pueblo Mágico?
   Más oportunidades de empleo ( )
   Mejores servicios públicos ( )
   Se conservan las tradiciones ( )
   Mejor calidad de vida ( )
   Más ventas en los negocios ( )
   Mejor apariencia de la localidad ( )
   Más seguridad ( )
   Otro ( ) Señalar cuál _____

8. ¿En cuáles de los siguientes aspectos ha empeorado la localidad como resultado de ser un Pueblo Mágico?
   Se pierde la identidad, valores, usos y costumbres ( )
   Los precios de los productos o servicios se han incrementado ( )
   Han aumentado los problemas sociales como inseguridad, drogas, etc. ( )
   Los beneficios son para gente de fuera de la comunidad ( )
   El turismo ha provocado contaminación (agua, aire y suelo) ( )
   ¿Hay algún otro que recuerde? ( ) Señalar cuál _____

9. En su opinión ¿El desarrollo del turismo tiene mayores impactos positivos que negativos en la localidad?
   Sí ( ) No ( ) No sabe ( )

10. ¿Cuál es en su opinión el mayor beneficio del turismo en la localidad?

11. ¿Y cuál es el problema más serio asociado con la actividad turística?

Anexo 4

Encuesta a visitantes

Sección G: satisfacción y recomendación[1]

La satisfacción incluye muchas cosas, hablemos de su satisfacción y su recomendación en cuanto a este destino turístico

G1. ¿En general qué tan satisfecho quedó usted con su viaje a (*destino turístico*)?	Muy baja (o) Muy alta (o) ① ② ③ ④ ⑤	Muy mal (o) Muy buena (o) ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩	☐
G2. ¿De acuerdo a sus expectativas qué tan satisfecho quedó con su visita?	No se cumplieron ① ② ③ ④ ⑤	Se cumplieron ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩	☐
G3. Olvídese de este destino turístico actual y piense en uno mejor que haya conocido ¿Qué tan lejos está este *(destino turístico)* del ideal?	Muy lejano ① ② ③ ④ ⑤	Muy cercano ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩	☐
G4. Califique usted su disposición a visitar de nueva cuenta a este destino turístico en el futuro	Definitivamente no ① ② ③ ④ ⑤	Definitivamente si ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩	☐
G5. Califique si usted recomendaría a sus amigos o familiares, visitar este destino turístico	Definitivamente no ① ② ③ ④ ⑤	Definitivamente si ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩	☐

[1] Como parte del trabajo para el Fondo Sectorial el cuestionario incluyó otras secciones.

Anexo 5

Cédulas de identificación de iniciativas catalogadas con rasgos de gobernanza

1. Área de política turística. Planificación

A.1. Nombre de la iniciativa

Programa Nacional de Turismo 2001-2006 (Secretaría de Turismo, 2001).

A.2. Actores

1. Gobierno Federal. 2. Gobiernos Estatales. 3. Gobiernos Municipales. 4. Empresarios y prestadores de servicios turísticos. 5. Sector académico. 6. Sociedad civil.

A.3. Financiamiento

El Gobierno Federal, con el presupuesto de la Secretaría de Turismo, aportó los recursos económicos y humanos para la elaboración del Programa, coordinó los foros de consulta ciudadana realizados en todos los estados del país y creó un grupo de expertos en materia turística. Asimismo, a través de una de sus dependencias sectorizadas –el Consejo de Promoción Turística de México– se aportaron recursos para el diseño y edición final del documento del Programa Nacional de Turismo.

Los Gobiernos Estatales se hicieron cargo de facilitar las instalaciones donde se llevaron a cabo los foros de consulta ciudadana en las distintas ciudades del país y fueron los responsable de realizar las convocatorias a todos los actores del turismo y de la sociedad en general en el ámbito local.

A.4. Descripción del proyecto

El Programa Nacional de Turismo 2001-2006 (Secretaría de Turismo, 2001) fue el instrumento de planeación estratégica del Gobierno Federal mexicano en el periodo que se señala y se desprende de las aspiraciones y propuestas para el desarrollo de la actividad turística que

tuvieron tanto empresarios, prestadores de servicios turísticos, académicos, sociedad civil, como los Gobiernos Federal, Estatal y el Municipal.

El Programa es el resultado de un intenso trabajo de generación de consensos entre los distintos sectores de la sociedad que reúne los ejes rectores, objetivos sectoriales, estrategias, principios y acciones necesarias para alcanzar la visión definida para el año 2025 en materia turística, como base de una estrategia de largo plazo. El Programa procuró ser un instrumento eficaz y flexible que apoyara no solo los procesos de toma de decisiones del Sector Turismo, sino también la instrumentación de acciones y el establecimiento de las bases para la evaluación de resultados, considerando los cambios del contexto nacional e internacional; tal es el caso de los dramáticos acontecimientos ocurridos en Estados Unidos en el año 2001 (11-S), lo cual propició que algunos de los escenarios, propuestas y prospectivas incluidos en el Programa, sufrieran modificaciones para adaptar las estrategias originales a la nueva realidad.

A diferencia de otros programas de desarrollo turístico elaborados con anterioridad en México, los procesos de consulta popular que se realizaron para el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, tuvieron algunas peculiaridades que lo hicieron diferente:

» Amplitud de la consulta. Nunca antes se había llevado a cabo un foro de consulta en todos y cada uno de los Estados del país, permitiendo contar con un amplio espectro de opiniones de actores vinculados con la actividad y en destinos con diferentes grados de desarrollo turístico.
» Definición de prioridades por consenso. Tanto los foros de ponencias estatales como las reuniones de planeación con expertos, se realizaron bajo una mecánica que permitió definir las prioridades a través de consensos, incluso el borrador del Programa se distribuyó a legisladores, a las dependencias estatales de turismo, a organizaciones empresariales del sector, a dependencias de la Administración Pública federal y a miembros de la comunidad académica, quienes retroalimentaron las propuestas iniciales.
» Visión de largo plazo. Aunque el proceso se condujo con el horizonte temporal que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo, de seis años, tanto a lo largo del proceso de consulta, como en la propia elaboración del Programa se mantuvo la visión de largo plazo.
» La convocatoria. Con el propósito de maximizar la participación y aportaciones de la ciudadanía, se realizó una amplia convocatoria a los diferentes foros de consulta, con el apoyo de las oficinas estatales de turismo, de las organizaciones cúpula del sector privado de la actividad turística, así como de los medios de comunicación. Los resultados fueron los siguientes: en total, se realizaron cuarenta y tres reuniones de opinión ciudadana, de las cuales treinta y dos tuvieron el carácter de foros de ponencias estatales y las once restantes fueron reuniones de planeación con expertos (cinco correspondieron a reuniones regionales con los titulares de turismo de los Gobiernos estatales y las seis restantes fueron reuniones temáticas realizadas, con empresarios y directivos de instituciones educativas, asociaciones de profesionales del turismo, así como con académicos).

Del total de las reuniones, se presentaron 477 ponencias y participaron 2.602 personas. Adicionalmente, se recibieron 409 participaciones vía Internet y se recibieron 722 participaciones a través de los buzones instalados por la Secretaría de Turismo para tal propósito. La distribución temática de las contribuciones de los participantes en los foros de consulta se concentró en el cincuenta y nueve por ciento en cuatro áreas principales:

» Veintidos por ciento, vinculación con Estados y Municipios.
» Diez y seis por ciento sustentabilidad.
» Doce por ciento calidad.
» Nueve por ciento competitividad.

La consulta evidenció un amplio proceso de participación ciudadana, como parte de un trabajo en equipo entre los actores públicos y privados del *Sector Turismo*, lo que contribuyó a brindar un mayor reconocimiento de la importancia de la actividad turística para el desarrollo económico y social del país. Asimismo, permitió identificar necesidades a atender de manera inmediata, sin que necesariamente se tuviera que esperar a la conclusión del Programa. Como resultado del amplio proceso consulta, se pudo concretar y elaborar el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, con cuatro ejes rectores que orientaron y fueron la base a los proyectos realizados por la Secretaría de Turismo, en estrecha coordinación con los Gobiernos estatales, junto con las dependencias sectorizadas de la Sectur, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Consejo de Promoción Turística de México, los cuales fueron:

» Hacer del turismo una prioridad nacional.
» Tener turistas totalmente satisfechos.
» Mantener destinos sustentables.
» Contar con empresas competitivas.

Asimismo, se definieron objetivos sectoriales para cada uno de los ejes de la política turística mexicana, en total fueron identificados quince objetivos.

A.5. Resultados obtenidos

Se consiguió proponer un modelo basado en la identificación de áreas de efectividad, definidas en términos de los *clientes* hacia quienes se orientaba el esfuerzo del conjunto de las acciones a realizar: así, para el *cliente* turistas se propuso el eje *Tener turistas totalmente satisfechos*, para el *cliente* destinos turísticos se definió *Mantener destinos sustentables* para el *cliente* empresas del sector se estableció *Contar con empresas competitivas* y para el propio *cliente* Gobierno Federal se fijó el propósito de *Hacer del turismo una prioridad nacional*. Para todo ello,

los programas y acciones llevados a cabo por la Secretaría de Turismo se orientaron en dos vertientes complementarias, por un lado, buscando avanzar hacia la consolidación de los destinos turísticos principalmente los de sol y playa, que han permitido al país mantener un importante posicionamiento internacional; y, por otro, en la estrategia de diversificación de productos y destinos, impulsando segmentos como el turismo cultural, el ecoturismo, los congresos y convenciones, entre otros. Se determinó como prioritaria la alianza entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, con los empresarios turísticos para el adecuado desarrollo del turismo nacional. Por primera vez, se estableció el desarrollo sustentable como un eje rector de la política turística mexicana, para lo cual se buscó fortalecer de manera muy importante el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.

Se pudieron sentar las bases para la elaboración de programas y acciones en materia turística con una visión de largo plazo con programas como la Agenda 21 para el Turismo Mexicano. Adicionalmente, el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 contribuyó a que la actividad turística mexicana registrara algunos avances significativos: En materia de inversión turística privada acumulada, al cierre del año 2006, se registraron 12.833,2 millones de dólares (Secretaría de Turismo 2007a), cifra 42,6% superior a la meta inicial establecida en el Programa Nacional, con una tasa de crecimiento promedio anual del 14,8%. En lo que se refiere al gasto (Banco de México, 2008), en 2006, se captaron 12.176 millones de dólares, con una tasa media de crecimiento del 6,6% en el periodo. La oferta hotelera creció de manera significativa, de los 421.850 cuartos registrados a nivel nacional en el año 2000, pasó a 556.399 habitaciones en 2006, observándose un crecimiento del 31,9% (Secretaría de Turismo, 2007).

A.6. Problemas encontrados

Aun cuando el turismo se estableció como una prioridad por el Gobierno Federal, se requiere avanzar en el reconocimiento de la importancia y los beneficios que genera el turismo para el desarrollo económico y social del país; esto se vio reflejado en acciones como algunas reducciones presupuestales a la Secretaría de Turismo, lo que limitó ampliar las acciones para mejorar la competitividad turística nacional.

A.7. Lecciones aprendidas

Los empresarios y prestadores de servicios turísticos son un actor indispensable para el adecuado desarrollo de la actividad turística mexicana. Es necesario continuar impulsando las acciones para fortalecer las capacidades de los actores locales y regionales para enfrentar los retos del desarrollo turístico en los Estados y Municipios del país, creando sinergias regionales que favorezcan la integración y la competitividad.

A.8. Trascendencia en el tiempo

El Programa Nacional de Turismo 2001-2006 fue un instrumento eficaz y legítimo de planeación estratégica del Gobierno Federal, ya que permitió orientar la política turística nacional hacia un desarrollo regional más equilibrado y contó con un gran consenso entre todos los actores del *Sector Turismo* del país. No obstante, por la propia dinámica de gobiernos sexenales, la mayor parte de sus planteamientos estratégicos fueron ignorados en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012; sin embargo, por otro lado, un número importante de sus acciones tácticas se mantienen vigentes.

A.9. Potencial de transferencia del proyecto

El Programa Nacional de Turismo puede servir como una herramienta de planeación para legitimar las acciones gubernamentales que en materia turística se realicen y, de esta manera, generar mejores resultados para el sector turístico de cualquier país que se proponga impulsarlo como un sector estratégico generador de desarrollo económico y social.

A.10. Evaluación

Los avances conseguidos en materia turística en México, dan cuenta de que cada vez más es necesario que el desarrollo del turismo esté basado en el fortalecimiento de las competencias y capacidades locales, así como del impulso a que los gobiernos en sus distintos niveles, trabajen coordinadamente con el sector privado y con la sociedad para obtener mayores resultados.

2. Área de política turística. Competitividad

B.1. Nombre de la iniciativa

Programa de Fortalecimiento de la Competitividad de Cancún, Quintana Roo (Madrid, 2004).

B.2. Actores

1. Empresarios y prestadores de servicios turísticos. 2. Gobierno Federal. 3. Gobierno Estatal. 4. Gobierno Municipal.

B.3. Financiamiento

Los empresarios tuvieron un papel fundamental en el Programa de Competitividad y Fortalecimiento de Cancún, aportando gran parte de los recursos para la realización de proyectos

y acciones, como el desarrollo de nuevos productos, mejoramiento de la oferta hotelera, mejoramiento de la calidad de los servicios turísticos, entre otros. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Turismo, tuvo un papel importante para la realización de acciones de rehabilitación de playas y de la imagen urbana de la ciudad de Cancún, así como de mejoramiento de la infraestructura turística y urbana.

B.4. Descripción del proyecto

Desde hace más de treinta años, para el Estado de Quintana Roo y concretamente para Cancún, la actividad turística ha sido el eje del desarrollo económico y social, considerado a nivel nacional e internacional un ejemplo de política turística de Estado.

Sin embargo, después de la desaceleración económica mundial del año 2000 y los ataques terroristas del 2001, el turismo mundial sufrió una contracción. En el caso de Cancún, después de veinteséis años de crecimiento económico creciente y sostenido, sufrió, por vez primera, en el periodo 2001-2003, una crisis que lo llevó a perder hasta treinta puntos porcentuales de ocupación hotelera y el cuarenta por ciento de los ingresos anuales, así como significó un estancamiento de la llegada de turistas internacionales. Por ello, por iniciativa de los empresarios de Cancún y las autoridades de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, con especial participación de la Secretaría de Turismo y la Secretaría Estatal de Turismo, se analizó críticamente la situación, llegando a la conclusión de que las causas no se ubicaban tanto en los factores externos, que siempre existirán, como en que estos factores sirvieron para poner de manifiesto las debilidades del destino y la pérdida consecuente de competitividad. Ante esta situación, se planteó la necesidad de elaborar un trabajo conjunto de coordinación para recuperar la competitividad de Cancún y que, además de contar con el apoyo de los diferentes niveles de Gobierno, tuviera como garantía de continuidad el compromiso de los empresarios de la región para su cabal cumplimiento.

Es así como nace el Programa de Fortalecimiento y Competitividad de Cancún, el cual comprendió las siguientes acciones:

» Recuperación física del producto turístico.
» Proyectos de relanzamiento.
» Proyectos para elevar niveles de servicio y calidad.
» Una nueva mercadotecnia para Cancún.
» Planeación a largo plazo, Quintana Roo en el año 2025.

B.5. Resultados obtenidos

Como parte de la recuperación física del producto turístico, se realizaron diversos proyectos relacionados con el rescate y rehabilitación de playas, rescate ecológico y mantenimiento de la-

gunas, rescate de la imagen urbana del Boulevard Kukulkán y rehabilitación de la zona centro de la ciudad de Cancún, así como acciones de reforestación y señalamientos, remodelación del Centro de Convenciones y otros importantes programas de rehabilitación y modernización.

Las acciones de relanzamiento de Cancún consideraron proyectos para lograr una transformación cualitativa de la imagen de la ciudad y agregarle nuevos valores, tales como el Puerto Cancún como un gran atractivo del *yatismo* internacional, una terminal de transporte multimodal para definir una nueva política municipal de transporte público, la construcción de dos campos de golf de clase mundial con especificaciones *PGA*[2] y un museo submarino y arrecifes artificiales; asimismo, se prepararon proyectos para la construcción del autódromo de Cancún y para la ampliación del aeropuerto de Cancún, entre los más importantes.

Los proyectos para elevar niveles de servicio y calidad se orientaron a mejorar constantemente la calidad de los servicios, mediante diversas acciones como la de reconocimiento al esfuerzo de los trabajadores y la colaboración entre los diferentes sectores empresariales turísticos. Otras acciones se orientaron a la facilitación y vigilancia del mejoramiento sistemático de la experiencia de los visitantes. Asimismo, se incluyeron acciones específicas como el desarrollo de un sistema de normas de calidad, para que cada grupo de empresarios organizados en clubes de producto fijaran sus propias normas y se dieron a conocer con fines de reconocimiento comercial, a lo que se le denominó Norma Turística de Calidad Caribe Mexicano.

Por otro lado, la nueva mercadotecnia para Cancún se orientó a atender los problemas de la imagen del destino ante el mercado turístico nacional e internacional; integró nuevas campañas de promoción y mercadeo, que revaloraron los atractivos del destino, así como el desarrollo de nuevos productos turísticos, adicionales al nicho de sol y playa. Asimismo, se consideró lanzar la imagen turística de Cancún como corazón del Caribe Mexicano y puerta al Mundo Maya, y promover sus productos turísticos más competitivos como son sol y playa, *spas*, campos de golf, convenciones, bodas, excursiones, cultura maya y muchos más.

Por último, la planeación a largo plazo del Estado de Quintana Roo en el año 2025 consideró acciones como el diseño de la imagen objetivo de la entidad hacia dicho horizonte temporal, planes parciales de desarrollo, plan maestro de transporte y ordenamientos ecológicos.

B.6. Problemas encontrados

No obstante el enorme valor de la iniciativa, pues proviene de un esfuerzo de la sociedad civil y de los empresarios, el cambio de la responsabilidad de la mesa directiva del Consejo Coordinador Empresarial del Caribe propició que el seguimiento a las acciones comprometidas se desdibujara y, aunque en renovaciones posteriores de la directiva de esta organización

[2] Asociación Profesional de Golf, por sus siglas en inglés.

se dio seguimiento a algunos de los proyectos considerados, la iniciativa se ha desvanecido[3]. No se logró consolidar los mecanismos que aseguraran el cumplimiento de todas las obras proyectadas, en particular de aquellas que tienen que ver con las infraestructuras públicas.

B.7. Lecciones aprendidas

Los empresarios turísticos de Cancún tienen un papel protagónico en el mejoramiento de la competitividad del sector turístico, así como para dar la continuidad necesaria a la implementación de programas y proyectos turísticos de largo plazo. El éxito de este Programa habría estado, precisamente, en la activa participación y coordinación entre los empresarios y prestadores de servicios turísticos de Cancún y los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, así como en su trascendencia y permanencia en el tiempo.

B.8. Recomendaciones

A partir del reconocimiento de que, para el desarrollo del turismo, es necesaria la participación y coordinación de acciones entre diferentes sectores de la sociedad, se pueden implementar acciones y proyectos conjuntos, en los que los empresarios turísticos con una visión de largo plazo apuestan al turismo como una actividad rentable, como su principal fuente de ingresos y como el generador de empleos para la población del Estado de Quintana Roo. Sin embargo, se deben encontrar los mecanismos para asegurar la permanencia en el tiempo de las agendas, tanto como un puntual seguimiento en el cumplimiento de los compromisos adoptados.

B.9. Potencial de transferencia del proyecto

Este programa es completamente replicable a los destinos turísticos que deseen fortalecer su competitividad turística y mejorar su posicionamiento en el mercado turístico nacional e internacional.

B.10. Evaluación

El Estado de Quintana Roo, con Cancún como punta de lanza, ha evolucionado, en poco más de treinta años; de ser la entidad más atrasada de la República Mexicana, pasó a tener el cuarto lugar en el Producto Interno Bruto per cápita. El Programa de Fortalecimiento y Competitividad de Cancún fue un importante ejemplo de participación y coordinación en-

[3] En una conversación sostenida en Cancún en el mes de octubre de 2011 con el Arq. Carlos Constandse, miembro del grupo Xcaret y quien fuera uno de los impulsores originales de la iniciativa, señaló que esta había desaparecido tanto por un cierto desinterés de los actores privados y sociales, como por las permanentes modificaciones en las agendas políticas gubernamentales.

tre las organizaciones empresariales y los Gobiernos federal, estatal y municipal. Cancún es reconocido como uno de los Municipios más productivos de México; con menos del 1% de la población del país, se estima capta el 20% de las divisas turísticas totales. Asimismo, ocupa el segundo lugar en volumen de tráfico aéreo y el primer lugar en vuelos internacionales.

3. Área de Política Turística. Competitividad

C.1. Nombre de la iniciativa

Agenda para un Destino Modelo en Los Cabos, Baja California Sur (Consejo Coordinador de Los Cabos, 2007).

C.2. Actores

1. Empresarios y prestadores de servicios turísticos. 2. Gobierno Municipal. 3. Gobierno Estatal. 4. Gobierno Federal.

C.3. Financiamiento

La iniciativa privada aportó los trabajos necesarios para la identificación de las áreas críticas y para el establecimiento de la Agenda para un destino modelo. Además, los empresarios turísticos de Los Cabos aportaron recursos para el sistema de cámaras de seguridad de vigilancia y consideraron apoyar en los proyectos de reciclaje de desechos en el municipio, implementar campañas de reciclaje e invertir en la instalación y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras acciones. El Gobierno Municipal, el Estatal y el Federal aportarían los recursos necesarios para la realización de las acciones y proyectos en temas como seguridad pública, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas, basura, entre otros previstos como parte de la Agenda. Los empresarios manifestaron su disposición a participar con recursos para afrontar estas obras, autoimponiéndose un incremento en las tasas de impuesto de hospedaje –del 2 al 3% sobre cuarto ocupado– y de la nómina –que pasó del 2 al 2.5%– para constituir con estos recursos un fondo semilla que proponían empatado por aportaciones federales y estatales.

C.4. Descripción del proyecto

La Agenda para un Destino Modelo fue una iniciativa de los empresarios de Los Cabos, Baja California Sur, que propuso un innovador esquema de relaciones entre la iniciativa privada y el sector gubernamental, en sus tres niveles: federal, estatal y municipal. Para la elabora-

ción de la Agenda se realizó un proceso intenso de consultas y acuerdos con los diversos actores sociales de Los Cabos, a fin de lograr:

» Un destino planeado.
» Un destino limpio.
» Un destino seguro.
» Con éxito comercial mantenido.
» Sin desempleo.
» Atractivo y amable para sus visitantes.
» Con calidad de vida para todos sus habitantes.
» Con una administración y gobierno eficiente.
» Con participación ciudadana activa.
» Con identidad propia.
» Ordenado.

A partir de este trabajo coordinado, se integró el documento Agenda para un Destino Modelo, con veintitres temas debidamente consensuados. Cada tema representó una problemática identificada con la definición de objetivos y compromisos por parte de los tres niveles de gobierno y de la iniciativa privada del destino. Las condiciones básicas para lograrlo consistían en:

» Que exista una iniciativa privada unida y capaz de trabajar en equipo con los tres órdenes de Gobierno.
» Que los Gobiernos federal, estatal y municipal orienten sus esfuerzos hacia el mismo objetivo.
» Que todos los actores tengan un objetivo y una visión clara de cómo es el destino que se quiere.

C.5. Resultados obtenidos

Lo más valioso de esta Agenda fue haber conseguido el consenso del sector empresarial con los sectores público y social para definir qué se quería, cómo lograrlo y el establecimiento de los compromisos.

» Se lograron avances importantes en varios de los proyectos impulsados desde el Consejo Coordinador Empresarial de Los Cabos, sumando esfuerzos con las autoridades locales. Entre los más destacados, se encuentran los siguientes:
» Se pusieron en marcha los trabajos para contar con un Plan de Seguridad Pública Municipal serio y profesional.

» Operó un primer sistema de veinte cámaras de seguridad, en Cabo San Lucas.
» Se propusieron modificaciones y adiciones al Código Penal, que se trabajó de manera conjunta con la Procuraduría General de Justicia y Diputados del Congreso del Estado.
» Se elaboró un nuevo reglamento para ordenar el comercio informal.
» El Fideicomiso[4] de inversión, administración y fuente de pago para obras de infraestructura del municipio de Los Cabos, inició operaciones.
» Se elaboró el proyecto para la creación del Instituto Municipal de Planeación de Los Cabos.
» Se establecieron los trabajos del Proyecto Los Cabos 2025, que darían certeza al rumbo del desarrollo.

C.6. Problemas encontrados

Aunque los gobiernos –en sus tres niveles– manifestaron su apoyo al proyecto, no existieron los mecanismos para exigir su participación activa en la implementación de las soluciones. Por otra parte, si bien se consiguió una mayor voluntad de los empresarios para participar en la solución de la problemática, aún no se puede decir que asuman los costos que supone lo anterior, porque, por ejemplo, en el caso del aumento en la tasa del impuesto al hospedaje, no es un tributo que pagan las empresas, sino que lo hacen los propios turistas. Como sucede con frecuencia, al menos en países en desarrollo, los destinos son víctima de su propio éxito, en virtud de que el desarrollo turístico supone graves presiones para el desarrollo urbano y social. Al igual que en el caso anterior, al paso del tiempo la iniciativa se desdibujó y no se le dio seguimiento.

C.7. Lecciones aprendidas

Con la Agenda, se motivó una participación más comprometida e integral entre los sectores público y privado de Los Cabos, que podría ser retomada por otros destinos turísticos del país. La visibilidad de una *Agenda* permite un trabajo más eficaz de los actores, pues focaliza los esfuerzos. Sin embargo, el reto es cómo dar seguimiento a los compromisos en el tiempo.

C.8. Recomendaciones

El proceso de implementación de la Agenda fue adecuado; sin embargo, los cambios más o menos frecuentes en las responsabilidades de los distintos organismos dificultó el adecuado

[4] El fideicomiso en México es una figura regulada por el sistema financiero que permite la conjunción de recursos de distintos orígenes, depositados ante un banco o institución fiduciaria y que son utilizados conforme al mandato de un Comité Técnico.

seguimiento; asimismo, pareciera ser necesaria una amplia labor de difusión entre los habitantes del destino de forma tal que se lograse su interiorización.

C.9. Potencial de transferencia del proyecto

Este programa es completamente replicable a los destinos turísticos que deseen fortalecer su desarrollo turístico.

C.10. Evaluación

Se lograron avances importantes en la atención de asuntos críticos del destino; no obstante, aunque la problemática subsiste y evoluciona, se desperdició un buen intento por alentar una participación colectiva.

4. Área de política turística. Gestión de crisis

D.1. Nombre de la iniciativa

Gestión de crisis huracán Wilma (Sectur: 2006a)

D.2. Actores

1. Empresarios. 2. Gobierno Municipal. 3. Gobierno Estatal. 4. Gobierno Federal. 5. Sociedad civil.

D.3. Financiamiento

El financiamiento para atender la emergencia provino de los mismos actores enunciados, aplicándose en tres etapas: prevención, mitigación y recuperación.

D.4. Descripción de la iniciativa

El paso del huracán Wilma por el Caribe Mexicano, en octubre de 2005 –considerado como el huracán más poderoso jamás registrado–, provocó graves consecuencias; además de los daños causados a la población local, se convirtió históricamente en el mayor reto al que se han enfrentado los destinos turísticos mexicanos. Este huracán que llegó a ser categoría cinco, golpeó el territorio mexicano con categoría cuatro, un tamaño del ojo de cuarenta kilómetros y un diámetro total de ochocientos kilómetros, superando los efectos pronosticados

ya que el fenómeno prácticamente se estacionó por cerca de sesenta horas azotando la región, vientos de hasta trescientos km/h, una cantidad insólita de lluvia de hasta 1.637,5 milímetros de agua, en un lapso de cuatro días y olas de hasta de ocho metros, dañando severamente los principales destinos turísticos del Caribe Mexicano, como Cancún, Cozumel, la Riviera Maya, Isla Mujeres y Puerto Morelos, entre otros Municipios de los Estados de Quintana Roo y Yucatán.

Para el sector turístico nacional, la afectación implicó un fuerte impacto a la buena marcha que venía experimentando la actividad turística nacional en los años prcedentes, principalmente en lo que se refiere a las llegadas de turistas internacionales y a los ingresos por divisas, en virtud de la gran importancia que tenían (y que, por cierto, siguen teniendo) los destinos turísticos de Quintana Roo.

La oportuna evacuación de la población y los turistas de las zonas de riesgo contribuyeron a obtener un saldo, prácticamente, blanco. La prioridad fue salvaguardar la vida de la población y de los turistas, casi en su totalidad extranjeros. Esto ha sido posible por el desarrollo al paso del tiempo de una importante cultura de prevención de desastres, en el que, si bien es imposible alterar el curso de los fenómenos naturales o sociales que dan origen a estas contingencias, la adecuada preparación de planes y la implicación del conjunto de la sociedad permite reducir al máximo las pérdidas humanas[5]. Con anticipación, se informó a los agentes de viajes, tour operadores y mayoristas suspender sus servicios turísticos que implicaran visitar los destinos en riesgo de la Península de Yucatán. Se trabajó para desalojar las zonas hoteleras al mayor número de turistas; algunos mayoristas enviaron aviones vacíos, que, además de los vuelos regulares que operaron hasta el día anterior, permitieron la salida, solo por esta vía, de alrededor de quince mil turistas, antes de la entrada del meteoro.

Fue fundamental la disposición y colaboración de los empresarios turísticos que, para garantizar la seguridad de los turistas, ayudaron a trasladarlos con sus recursos a albergues anticiclónicos, los cuales, al igual que a la población local, les brindaron alimentos, víveres, cobijas, etc. Los hoteleros contribuyeron además con plantas de luz, seguridad médica y personal para atender las necesidades básicas de los visitantes. Fueron alrededor de cincuenta mil los turistas de las zonas hoteleras que permanecieron en los albergues por muchas horas, incluyendo cuatro mil que fueron trasladados a la cercana ciudad de Mérida, Yucatán.

En el Plan Emergente para la gestión de la crisis, elaborado por la Secretaría de Turismo como responsable por parte del Gobierno Federal para superar la situación[6], se basó en los siguientes objetivos:

[5] Esta cultura de prevención tuvo su origen luego del terremoto del 1985, que cobró miles de vidas humanas en la Ciudad de México. Como resultado se ha impulsado con éxito un sistema nacional de prevención civil.

[6] La Secretaría de Gobernación (equivalente a un Ministerio del Interior) es la responsable por mandato legal de la gestión del Sistema Nacional de Protección Civil; sin embargo, en 2005 hubo diversas contingencias provocadas por una temporada inusual de huracanes y el Presidente de la República fue asignando responsables para el seguimiento en cada entidad, correspondiendo al Titular de la Secretaría de Turismo, el Estado de Quintana Roo.

» Reconstruir la planta productiva que da soporte a la economía local y regional basada en el turismo.
» Reconstruir los sitios turísticos de la región.
» Recobrar y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona afectada.

D.5. Resultados obtenidos

Dado que la actividad económica de la zona afectada se basa en el turismo, se estableció la necesidad de reactivar a la brevedad posible la infraestructura urbana, comercial y turística, a fin de propiciar la operación de la planta turística en el plazo más corto posible. Entre las acciones estratégicas para reactivar la oferta turística de los destinos dañados, no solo se planteó su rehabilitación, sino fortalecerla más allá de cómo se encontraba previamente al huracán.

Para la rehabilitación de la oferta turística, la participación de los empresarios también fue fundamental.

Algunos aspectos relevantes de la situación de los principales destinos de la entidad se mencionan a continuación:

La Riviera Maya

» En virtud de que la afectación producto del huracán fue menor, se logró una rápida recuperación que permitió la captación de turistas con programas de viaje a Cancún, con lo que se contribuyó a dinamizar la economía regional que se había, prácticamente, frenado.
» Para el 31 de diciembre de 2005, en plena temporada alta, el destino operaba ya el 90% de las habitaciones.
» Es importante destacar que al 31 de enero siguiente, quedó rehabilitada la oferta hotelera al 100%, la cual no solo recuperó el nivel que tenía, sino incluso amplió el número de cuartos.

Cancún

» Este destino fue el más afectado tanto en su infraestructura urbana, como en la oferta turística.
» La oferta hotelera integrada por 27.822 cuartos sufrió graves daños, a dos semanas del impacto se registraban en operación menos de la quinta parte de las habitaciones, es decir, solamente 5.200.
» En la temporada alta de diciembre de 2005, Cancún operó con el 34% de su oferta, limitando la afluencia de turistas sobre todo extranjeros y, por ende, el gasto.
» El trabajo realizado entre los últimos días del 2005 y los primeros meses del 2006 fue fundamental para la rehabilitación de este centro turístico. Al finalizar el primer semestre, se habían recuperado tres cuartas partes de sus habitaciones.
» A poco más de un año del huracán Wilma, la oferta hotelera se recuperó casi en su totalidad.

D.6. Problemas encontrados

Las compañías aseguradoras coincidieron en señalar que el huracán Wilma promovió la mayor acción y costo en la historia de siniestros en México, lo cual se tradujo en el retraso del pago de las pólizas de las seguros. Dada su relevancia, este tema fue uno de los más complicados, considerando la magnitud de los daños causados. El número de siniestros ascendió a más de diez y nueve mil, de los cuales 15.242 fueron por daños directos y 4.536 en automóviles. En total, se requirió cubrir un monto de casi dos mil millones de dólares.

D.7. Lecciones aprendidas

En la gestión de crisis, resultó clave la participación de todos los sectores locales de la sociedad. En este caso, la contribución del sector empresarial turístico local para atender la emergencia y la recuperación, de la ciudadanía en la reconstrucción de sus fuentes de trabajo y de su ciudad (trabajando junto con las autoridades locales y federales), fue fundamental para superar la mayor crisis presentada, hasta entonces, en la historia del sector turístico de México.

D.8. Trascendencia en el tiempo

Aunque el impacto del meteoro fue brutal, para el 2008 los destinos más importantes del Estado habían recuperado una operación normal.

D.9. Potencial de transferencia del proyecto

Los resultados de la gestión de crisis, emprendida a partir del paso por el huracán Wilma, se han considerado como un modelo para aplicarse en otros destinos turísticos relevantes en situaciones similares.

D.10. Evaluación

En general, el trabajo desarrollado y la participación de las instancias locales fueron adecuados para superar rápidamente una situación de crisis que el Gobierno con sus propios recursos, muy probablemente, no habría podido solucionar tan eficientemente.

5. Área de política turística. Sustentabilidad

E.1. Nombre de la iniciativa

Agenda 21 para el Turismo Mexicano (Secretaría de Turismo-Semarnat: 2002).

E.2. Actores

1. Gobierno Municipal. 2. Gobierno Estatal. 3. Prestadores de servicios turísticos (Empresarios). 4. Gobierno Federal. 5. Sociedad civil.

E.3. Financiamiento

Los Gobiernos municipales aportan los recursos necesarios para la operación del programa y proyectos relativamente pequeños. Diversas fuentes externas colaboran para las obras y proyectos mayores: plantas de tratamiento de aguas residuales, recolección de basura, ordenamiento urbano y políticas de uso de suelo. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Turismo, es el responsable de contratar los recursos técnicos para elaborar el diagnóstico, la aplicación del sistema de indicadores de sustentabilidad, asesoría y capacitación para la implantación del programa.

E.4. Descripción del proyecto

La Agenda 21 fue el resultado de un amplio consenso, iniciado en 2002, a través de la consulta ciudadana en la que participaron todos los sectores de la sociedad mexicana, sector gobierno (en sus tres niveles), sector privado, sector académico, organizaciones no gubernamentales y sociedad en general, cuyos resultados permitieron construir el Programa Agenda 21 para el Turismo Mexicano. La Agenda 21 tenía como objetivo «ser un programa que guiara las acciones e instrumentos, para propiciar el desarrollo sustentable de la actividad turística, consolidando el bienestar del ser humano, respetando el medio ambiente y optimizando los beneficios económicos y sociales de las comunidades» (Secretaría de Turismo-Semarnat, 2002:17).

El Programa incluía la siguientes líneas estratégicas:

1. Implantación de la Agenda 21 Local para Municipios Turísticos.
2. Sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo.
3. Promoción de mejores prácticas ambientales en empresas y destinos turísticos.
4. Programa de incentivos a la actividad turística sustentable.
5. Programa de capacitación y transferencia de tecnología.
6. Ordenamiento ecológico del territorio como base de un desarrollo turístico integral.
7. Ecoturismo como clave para el desarrollo del turismo en Áreas Naturales Protegidas.

El centro de este modelo es la implantación de la Agenda 21 Local para Municipios Turísticos, ya que es el municipio el espacio jurisdiccional de convergencia donde se llevan a cabo las actividades turísticas. En este sentido, el municipio tiene un papel protagónico en la aplicación de dicha Agenda, ya que funciona como promotor estratégico para atender los

desafíos ambientales locales, así como el gran conductor de los procesos de cambio y enlace entre los grupos que interactúan en los procesos locales de desarrollo económico, social y cultural.

Una vez realizado el diagnóstico y aplicado el sistema de indicadores de sustentabilidad, se lleva a cabo la constitución de un Comité Local Agenda 21, que es el responsable de dar seguimiento, coordinar y llevar el liderazgo de todas las acciones que se identifiquen como problemas y áreas de riesgo en el sistema de indicadores. Este Comité Local está representado por el titular de la oficina de turismo del Estado y el Presidente Municipal, con la Secretarías de Turismo y de Medio Ambiente y Recursos Naturales Federales, e integrado por cuatro Subcomités en temas de medio ambiente, desarrollo urbano, entorno socioeconómico y de turismo, donde participan las oficinas estatales y municipales competentes, los empresarios y prestadores de servicios turísticos, así como organizaciones no gubernamentales y sociales.

E.5. Resultados obtenidos

Para el año 2007, se tenían los diagnósticos del sistema de indicadores de sustentabilidad de setenta y dos destinos turísticos en veintiseis Estados del país. Entre el año 2003 y el 2006, se formó el Comité Agenda 21 Local en cincuenta y un destinos turísticos. La aplicación del sistema de indicadores permitió el mejoramiento de los servicios públicos a cargo del municipio, por ejemplo: instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales, reubicación de comercio informal de playas, renovación de imagen urbana, recolección de basura, rellenos sanitarios, saneamiento de bahías…

E.6. Problemas encontrados

Debido a la temporalidad de los periodos de gobierno de los Municipios en México, que es de tres años, se presenta la problemática de la falta de continuidad al funcionamiento de los Comités Agenda 21 Local, asimismo influye en la operación las diferencias de filiación partidista entre el Gobierno Municipal y el Gobierno del Estado.

E.7. Lecciones aprendidas

Dada la amplitud del territorio nacional y la problemática existente en el país, y considerando que es en el nivel municipal donde se conoce de forma directa las necesidades de su ámbito, el esquema que se plantea y con el que opera el Programa Agenda 21 para el Turismo Mexicano, es el medio idóneo para que las autoridades locales sean las generadoras de su propio desarrollo turístico sustentable, teniendo la posibilidad de conseguir mejores resultados.

Este Programa fue un instrumento innovador en México, ya que promovía la gobernanza local al depositar completamente en el Gobierno local y los empresarios y prestadores de

servicios, así como la sociedad local su operación, organizada a través de un Comité Local de Agenda 21.

E.8. Trascendencia en el tiempo

El Programa Agenda 21 para el Turismo Mexicano se convirtió en un buen instrumento de planeación estratégica integral para el desarrollo turístico sustentable a nivel local y en una instancia ampliamente legítima y participativa de todos los actores que intervienen en el desarrollo de la actividad turística local. Sin embargo, al igual que otras de las iniciativas aquí presentadas, al paso del tiempo se diluye el interés de su impulso por el cambio de las prioridades de las personas que van asumiendo las responsabilidades en las diferentes instancias que tienen que ver con el quehacer público del turismo.

E.9. Potencial de transferencia del proyecto

Los destinos turísticos mexicanos que contaban con un Comité de Agenda 21 Local servían como referencia para la implantación de este modelo de desarrollo sustentable en otros destinos del país.

E.10. Evaluación

La Agenda 21 para el Turismo Mexicano consiguió resultados debido a que se concientizó sobre la importancia del desarrollo sustentable como base de la actividad económica, turística y como forma de vida. El Programa permitió que, a partir de la identificación de la problemática en los niveles locales y de la definición de instrumentos de evaluación de las acciones, se llevaran a cabo los proyectos y obras prioritarios. Los retos que se presentan se refieren principalmente a la necesidad de lograr la continuidad de la operación del programa y de realizar oportunamente la actualización de los indicadores.

Hoy día al consultar el portal de la Secretaría de Turismo pareciera que la iniciativa ha sido abandonada[7].

Considerando la evolución en los mercados turísticos internacionales respecto a una mayor conciencia por el cuidado y respeto por el medio ambiente, este programa representaba una gran alternativa para la promoción de un desarrollo turístico sustentable, que no solo se enfocara en la rentabilidad de los inversionistas, sino que promoviera la preservación de los recursos naturales y culturales vitales para el desarrollo turístico de los países y, sobre todo, que se convirtiera en una fuente de bienestar para las comunidades locales.

[7] El último informe de avances data de 2008 y el último reporte bimestral, de marzo- abril de 2010. Consulta realizada en http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/Direccion_General_de_Planeacion_Estrategica_ el 28 de enero de 2012.

6. Área de política turística. Generación de estadísticas

F.1. Nombre de la iniciativa

Datatur (Secretaría de Turismo, 2001; Madrid (2009).

F.2. Actores

1. Gobierno Federal. 2. Gobiernos Estatales. 3. Empresarios y prestadores de servicios turísticos.

F.3. Financiamiento

La Secretaría de Turismo financió el desarrollo de la plataforma tecnológica y asistencia en los procesos de capacitación para la operación del sistema, tanto a las autoridades de turismo en el nivel estatal, como a empresarios en diferentes localidades del país. Las dependencias estatales de turismo apoyaron, adquiriendo equipo y destinando recursos humanos para el seguimiento del sistema en el nivel local. Por norma general, cada entidad federativa cuenta con un responsable del sistema. Los empresarios y prestadores de servicios aportan tiempo e información estadística sobre la operación de los establecimientos.

F.4. Descripción del proyecto

En el primer objetivo del Programa Nacional de Turismo 2001-2006 (Secretaría de Turismo, 2001), se planteó el contar con un sistema de información estadística sobre la marcha del sector que funcionara de manera eficaz, proporcionando información oportuna, pertinente y confiable. Si bien existían importantes esfuerzos para construir un sistema nacional, en general la información era insuficiente y con severas fallas en los procedimientos para su obtención.

Datatur incorporó una plataforma tecnológica en la que las empresas privadas, principalmente hoteles, pudieran captar su información en base diaria, recibiendo a cambio reportes de inteligencia sobre la plaza en la que se encuentran y, en particular, sobre su comportamiento en relación con empresas de la misma categoría en dichas localidades[8]. A partir de esta información, se logró un avance significativo en la comprensión de la realidad turística mexicana, contando con indicadores objetivos. Además de la información sobre la ocupación hotelera, Datatur incluye información de diferentes fuentes sobre la marcha del sector, la que puede ser consultada en la página web del sistema[9].

[8] En México, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica obliga a los particulares a proporcionar información estadística. En la práctica, es bastante usual que los actores, hacerlo o incluso den información falsa y después sean reacios a confiar en la información oficial.

[9] www.datatur.sectur.gob.mx

F.5. Resultados obtenidos

A la fecha, Datatur provee información sobre la ocupación hotelera en más de setenta destinos. Asimismo, en el portal, se puede consultar adicionalmente información estructurada en bases de datos sobre el movimiento turístico internacional, la operación aeroportuaria, actividades culturales, recreativas, publicaciones y estudios recientes, etc. Dado el potencial de desarrollo de la plataforma, como parte de un acuerdo bilateral de colaboración con El Salvador, el sistema le fue transferido a dicho país.

F.6. Problemas encontrados

Independientemente de las dificultades de migrar a una nueva plataforma tecnológica, el principal problema enfrentado tiene que ver con la resistencia de los particulares a proporcionar información a la autoridad, fundamentalmente, por miedo a una persecución desde el punto de vista fiscal.

Por otro lado y, en particular, luego de los magros resultados del turismo después de la crisis producto de la recesión global de 2008 y 2009, y de la epidemia de influenza que enfrentó el país en mayo de 2009, la Secretaría de Turismo ha propiciado una política de poca transparencia y mucha de la información que antes estaba disponible, lo ha dejado de estar. No hay evidencia, ciertamente, de manipulación de las cifras; pero, sin duda, es bastante claro el sistemático ocultamiento de información, como, por ejemplo, la desaparición de los reportes de ocupación semanal de todos los años precedentes[10].

F.7. Lecciones aprendidas

El mejor antídoto a la resistencia de los empresarios para aportar información es la retribución de información adicional con valor agregado. En la medida que el sistema les otorga este tipo de beneficios es evidente una participación más amplia de manera sistemática. Deja mucho que desear que, en pleno siglo XXI, una autoridad adopte una política contraria a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

F.8. Trascendencia en el tiempo

La importancia estratégica de la información ha permitido que, a casi diez años de su creación, siga existiendo este sistema, sin embargo, se estima como bastante evidente la urgencia por actualizarlo, no solo en lo que corresponde a su cimiento tecnológico, sino en términos de su política de difusión de información de manera transparente.

[10] Esto se confirmó en una consulta realizada a la página de *Datatur* el 1 de febrero de 2012.

F.9. Potencial de transferencia del proyecto

Como ya se ha comentado, es perfectamente posible la transferencia del proyecto a otras instancias, aunque haya quedado pendiente la incorporación del monitoreo de variables adicionales a las hasta ahora consideradas.

F.10. Evaluación

Tal vez la falta de inclusión de la sociedad civil en la ejecución del proyecto Datatur sea un impedimento para una construcción de un mejor sistema de información. De igual forma, se extraña la responsabilidad gubernamental, tal y como se ha mencionado, en asumir un compromiso absoluto con la transparencia. La existencia futura de esta iniciativa está en función de su capacidad de reinventarse y de recuperar la credibilidad que en algún momento llegó a tener.

Es posible afirmar que los principales beneficiarios de esta iniciativa son las pequeñas y medianas empresas del sector, puesto que sus capacidades de acceso a este tipo de información son más bien limitadas (Madrid, 2009).

7. Área de *marketing* y promoción. Desarrollo de productos

G.1. Nombre de la iniciativa

Programa Pueblos Mágicos de México (Sectur, 2004).

G.2. Actores

1. Gobierno Municipal. 2. Empresarios y prestadores de servicios turísticos. 3. Sociedad civil. 4. Gobierno Federal. 5. Gobierno Estatales.

G.3. Financiamiento

Las fuentes de financiamiento del programa son: a través del Gobierno Federal (Secretaría de Turismo), el Gobierno Estatal y el Municipal a partes iguales lo que permite detonar mayores recursos. Los empresarios realizan las inversiones para la creación de la oferta turística local.

G.4. Descripción del proyecto

El Programa Pueblos Mágicos de México fue concebido por la Secretaría de Turismo como parte de la estrategia de diversificación de productos y destinos turísticos, con los propósitos de, por un lado, aprovechar la gran diversidad de recursos naturales, culturales e históricos

existentes en México, y, por el otro, promover un desarrollo regional equilibrado para conseguir una mejor distribución de la riqueza a través del turismo, al tiempo que se coadyuva a la recuperación del patrimonio cultural. Este programa ha permitido poner en valor y rescatar a las localidades con atractivos turísticos singulares y, entre sus objetivos, están los siguientes:

» Consolidar o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y *atractividad* turística, fomentando así flujos turísticos que generen mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora, así como la creación y modernización de los negocios turísticos locales.
» Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país.
» Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local: artesanías, festividades, gastronomía y tradiciones, entre otras.
» Consolidar al turismo como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal.
» Impulsar el que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y obtengan beneficios del turismo como actividad redituable, como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida.

Este programa impulsa un cambio en la forma de gestión pública, ya que aun cuando fue concebido por el Gobierno Federal y es complementado con la colaboración de los Estados, es a nivel local (municipio) donde se estructura y opera. En los criterios de incorporación de las poblaciones al Programa, se establece como un requisito indispensable el involucramiento y compromiso de la sociedad y de las autoridades locales. De esta forma, basa su estrategia en la participación comunitaria, por lo que su inclusión y permanencia, así como sus avances y logros, serán resultado del nivel de trabajo que la propia comunidad realice.

Es la sociedad local en su conjunto, a través de una representación civil, quien solicita su incorporación al programa ante las autoridades estatales o federales. Además es indispensable que se constituya un Comité Turístico Pueblo Mágico que los represente como la voz de la comunidad ante autoridades e instancias gubernamentales, que es integrado por representantes de la sociedad, autoridades locales, del Gobierno Estatal y de los empresarios.

Actualmente, se encuentran incorporadas al Programa cerca de cincuenta poblaciones, entre ellas, Pátzcuaro, en el Estado de Michoacán, de la cual se tomará información para efectos de este análisis, ya que fue una de los primeras que recibió el nombramiento.

El Pueblo Mágico de Pátzcuaro, antigua capital de la cultura indígena purépecha, es una de las poblaciones coloniales más típicas y pintorescas de México, que conserva sus tradiciones y herencia cultural, rodeada de bellos escenarios naturales. Desde el año 2002, Pátzcuaro obtuvo el nombramiento de Pueblo Mágico y constituyó su Comité Turístico en el que participan representantes de la sociedad, empresarios turísticos, autoridades municipales y del Gobierno del Estado de Michoacán.

G.5. Resultados obtenidos

El Pueblo Mágico de Pátzcuaro es considerado un caso exitoso basado en la activa participación de los sectores locales y del importante apoyo del Gobierno del Estado de Michoacán. A partir de la incorporación de Pátzcuaro al Programa, su actividad turística ha mostrado un importante dinamismo, que se ve reflejado en los resultados de los principales indicadores turísticos, durante el periodo 2002-2006:

» Las llegadas de turistas se incrementaron en el 150%, a una tasa superior del 37,5% anual.
» La derrama económica aumentó en el 245%, el 61% anual en promedio.
» El gasto promedio del turista creció el 39%, el 9.7 promedio anual.
» La ocupación hotelera se incrementó en dieciséis puntos porcentuales, a un ritmo superior a cuatro puntos anuales en promedio.
» Se crearon ocho nuevos establecimientos de hospedaje.

Por otro lado, la inversión pública permitió el fortalecimiento de la oferta turística de Pátzcuaro, a través de la realización de proyectos y acciones de conservación, mejoramiento y protección de la imagen urbana y servicios públicos, la atención al turista, así como la promoción y comercialización del producto turístico. La construcción de un mercado permitió conseguir el reordenamiento del comercio ambulante y el establecido.

G.6. Problemas encontrados

Pátzcuaro es uno de los Pueblos Mágicos que ha tenido que superar la necesidad de mejorar y ampliar su oferta turística, su infraestructura urbana y su accesibilidad desde los principales mercados emisores.

G.7. Lecciones aprendidas

El turismo se consolida como una excelente alternativa para el rescate de las poblaciones locales y permite brindarles el desarrollo económico y social necesario para mejorar su nivel de vida. La gestión local y la participación ciudadana son factores clave para el éxito del programa.

G.8. Recomendaciones

Con este programa, se busca inicia una nueva relación con la sociedad, en la que los ciudadanos tienen una participación fundamental para asegurar la eficacia en la implementación de programas gubernamentales.

G.9. Potencial de transferencia del proyecto

El relativo éxito de Pátzcuaro ha servido de ejemplo para otras poblaciones de la región y a nivel nacional.

G.10. Evaluación

Con base en los beneficios generados por las obras y al posicionamiento turístico conseguido, las autoridades y empresarios locales han decidido integrar una propuesta para inscribir a Pátzcuaro en la lista de Ciudades Patrimonio de la Humanidad.

8. Área de redes *interorganizacionales*

H.1. Nombre de la iniciativa

Club de Calidad Tesoros de México. Tesoros de Michoacán (Secretaría de Economía 2012; Rodríguez *et ál.* (2009).

H.2. Actores

1. Gobierno Estatal. 2. Empresarios y prestadores de servicios turísticos 3. Gobierno Federal. 4. Gobierno Municipal.

H.3. Financiamiento

Las fuentes de financiamiento del programa son: El Gobierno Estatal: para pagar la membresía al club de calidad y efectuar pagos a la consultora para realizar diagnósticos, asesoría y cursos de capacitación. Los empresarios turísticos realizan las inversiones para realizar las mejoras o las obras de sus establecimientos. Se estima que el monto erogado hacia el 2007 para el programa ascendió a ocho millones de dólares; esta cantidad es financiada con recursos de los Gobiernos Federal, estatal y municipal.

H.4. Descripción del proyecto

El Club de Calidad Tesoros es un Programa pionero en México, convertido en un modelo de desarrollo para pequeñas y medianas empresas turísticas, casi exclusivo para establecimientos independientes. Surgió como una herramienta de gestión que busca la mejora constante en los servicios que ofertan hoteles y restaurantes, singulares por su arquitectura, decoración y servicio personalizado de altos estándares. A través de este Club, se con-

solida la oferta de servicios dirigidos al público de nivel socioeconómico alto, al mismo tiempo que se amplia la infraestructura que atrae más al turismo cultural, concebido como una estrategia y un producto integral que pueda competir exitosamente en el mercado nacional e internacional, en igualdad de circunstancias con el sol y la playa. El Programa responde al enfoque de diversificación que la Secretaría de Turismo federal ha definido para México, al poner en valor el rico patrimonio cultural que posee, como su arquitectura, historia y gastronomía, y sumarlo a una oferta de servicios que garantice los más altos estándares en materia de instalaciones, equipamiento, recursos humanos, organización y prestación.

Al Club pueden incorporarse los establecimientos que operan en edificios con arquitectura típica o histórica, aunque el proyecto está enfocado a los negocios independientes, se han dado casos de incorporación de establecimientos de cadena. El proyecto cuenta con la voluntad expresa de los propietarios y gestores de los hoteles interesados en pertenecer al Club, dado que el ingreso implica su disposición para realizar las acciones a que haya lugar a fin de aumentar la calidad de su oferta.

El Gobierno del Estado de Michoacán, a través de su Secretaría de Turismo, estableció el Club de Calidad Tesoros en 2000, con la asesoría de una empresa consultora española. El Programa comenzó con un análisis exhaustivo de la oferta existente para determinar los niveles de calidad; después, se diseñó el Club de Calidad (marco normativo, herramientas de gestión de calidad, ente gestor, etc.) y se implantó a través de acciones de sensibilización, calificación y asistencia directa a empresarios. También se diseñó un plan de mercadeo específico y una Guía de alojamientos del Club que se distribuye de forma selectiva a los segmentos de mercado respectivo.

El Club de Calidad se planteó como el eje articulador que busca la mejora continua de la calidad de los servicios turísticos, donde las pequeñas y medianas empresas familiares pueden superar su aislamiento y las limitaciones en materia de profesionalización del personal, rentabilidad y dificultades para comercializar con los operadores turísticos.

La Secretaría de Turismo del Estado de Michoacán decidió que esta estrategia le serviría para aprovechar mejor la declaratoria que hizo la de Morelia –su capital– como ciudad Patrimonio Cultural de la Humanidad. En 2004, se sumó el Estado de Morelos al reconocer el éxito y los resultados obtenidos por el Estado de Michoacán. Posteriormente, se han incorporado establecimientos en los Estados de Chiapas, Guanajuato y Puebla.

Los niveles de calidad se garantizan con la realización de auditorias periódicas, las cuales recomiendan los cambios y remodelaciones que sean necesarios para incorporarse y mantenerse en el Club. Los establecimientos que cumplen con los trescientos criterios de calidad para los hoteles, o los trescientos ochenta criterios para restaurantes, aprueban las auditorías respectivas. Cada año, la empresa consultora hace dos auditorías a todos los participantes. Una de ellas es sorpresiva y la realiza un inspector encubierto como huésped, otra auditoría es hecha bajo calendario por inspectores que evalúan anualmente el servicio y, cada dos años,

las instalaciones y equipamiento. La certificación es válida por un año. Aquellos que cumplen con los estándares establecidos figuran en un catálogo anual que es promocionado en ferias y en las oficinas del Gobierno de México en el extranjero.

H.5. Resultados obtenidos

Los establecimientos del Club se agrupan bajo una marca de calidad que les permite diferenciarse de sus competidores y es el punto de referencia frente al resto de la oferta de alojamiento turístico del Estado o del país. A través del Club, se reconoce y premia el esfuerzo de los empresarios hoteleros que hacen de la calidad un instrumento de gestión permanente de sus negocios y se logra capturar y fidelizar segmentos de demanda de alto poder adquisitivo, tanto en el mercado nacional, como internacional, lo que supone una mejora de los resultados empresariales. Los socios del Club aseguran que hay cambios, que están en una transformación total; antes se sentían escondidos y ahora les está llegando turismo de calidad en todas las épocas del año.

H.6. Problemas encontrados

En virtud de los costos que se requieren para llevar a cabo las acciones y obras de mejora, existe un gran número de establecimientos que no quisieron o no pudieron hacer las inversiones y cambios necesarios.

H.7. Lecciones aprendidas

El Club de Calidad Tesoros es calificado como la piedra angular de la competitividad por el impulso hacia la nueva conciencia en todo el sistema turístico de los Estados donde se ha implementado, buscando nuevos empresarios para incorporarse al programa. La Secretaría de Turismo a nivel federal tiene la convicción de que se debe aprovechar los recursos mexicanos y, en la medida en que se adopte el Club de Calidad Tesoros, se formarán rutas turísticas que son necesarias en México para mejorar el posicionamiento internacional.

H.8. Recomendaciones

El éxito del Club de Calidad Tesoros fue tan importante en los Estados de Michoacán y Morelos que se busca compartir el esquema de trabajo con todo aquel Estado interesado en adoptarlo, con el fin de que sea un símbolo identificador de las empresas y destinos que ofrecen niveles de servicio adaptados a las exigencias del público *premium* actual.

H.9. Potencial de transferencia del proyecto

A más de diez años de haber surgido en Michoacán, crece en México el interés por el Club de Calidad Tesoros, la herramienta de gestión que busca la mejora constante en los servicios que ofertan hoteles y restaurantes.

H.10. Evaluación

Como resultado del programa, se ha captado a un mercado de más alto nivel, siendo el turismo nacional el más importante por su presencia en la entidad. Del mercado internacional llegan principalmente turistas de Estados Unidos y Canadá, y se busca incrementar los mercados de España, Francia, Italia, Reino Unido, Brasil, Argentina y Chile. Con el Club de Calidad Tesoros de México se ha generado en Michoacán una oferta de servicios confiable, estandarizada, con *sabor* y gran carácter y que ha permitido el reconocimiento de la marca Tesoros de México. El proyecto ha representado para los empresarios que lo han adoptado como un emblema de prestigio y calidad, un elemento fundamental para la promoción y comercialización turística con la opción de llegar al mercado nacional e internacional.

9. Área de descentralización: Gestión de destinos

1.1. Nombre de la iniciativa

OVC. El Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, Quintana Roo (Sectur: 2006b).

1.2. Actores

1. Gobierno Estatal. 2. Empresarios (prestadores de servicios turísticos y bancos). 3. Gobierno Federal. 4. Sociedad Civil (Asociaciones Civiles). 5. Gobierno Municipal.

1.3. Financiamiento

El Gobierno Estatal aporta el 2% o el 3% del Impuesto sobre servicios de hospedaje, de acuerdo con lo que se establezca en las leyes estatales, que recaba de los establecimientos de servicios de alojamiento del país. El sector privado aporta recursos para la realización de acciones de promoción y publicidad en los principales mercados, que se realizan en beneficio del destino turístico. El Gobierno Federal, a través del Consejo de Promoción Turística de México apoya con recursos económicos las campañas de promoción y publicidad emprendidas por las oficinas de promoción de destinos del país (OVC).

1.4. Descripción del proyecto

Los primeros esfuerzos de publicidad conjunta entre la iniciativa privada y el Gobierno en México fueron los fideicomisos Fondos Mixtos de Promoción Turística creados a finales de los años ochenta. Aun cuando estos esfuerzos de promoción representaron ventajas significativas, la operación de dichos Fondos no era tan eficaz como los tiempos y la competencia lo demandaban, ya que las aportaciones no llegaban al mismo tiempo al fideicomiso ocasionando que las campañas no fueran dadas a conocer en el momento adecuado perdiendo importantes oportunidades de promoción. Esto obedecía a que la participación del sector privado era voluntaria. Es por ello que, con el propósito de desarrollar las acciones de promoción de un destino oportunamente y contar con los recursos suficientes, se inició en el año 1995 la posibilidad de aplicar el Impuesto sobre Servicios de Hospedaje, el cual se convirtió en la principal fuente de ingresos para la promoción integral de las OVC. De esta manera, las OVC se convirtieron en organismos de promoción y publicidad turística que, mediante un esquema de coordinación y operación entre el Gobierno y la iniciativa privada, buscan incrementar los flujos turísticos hacia los diferentes destinos del país. En virtud del importante papel que han venido desempeñando las OVC en la promoción turística de los destinos del país, en el periodo 2000-2006 el número de estas oficinas se duplicó, pasando de veintisiete oficinas en el año 2000 a cincuenta y cinco en 2006.

Sus principales características son las siguientes:

» Son organismos no lucrativos.
» Están conformadas, en general, como fideicomiso y tienen un Comité Técnico.
» Cuentan, en su mayoría, con la fuente de financiamiento garantizada, proveniente del impuesto sobre hospedaje del destino (cada Estado lo determina en un porcentaje variable que puede ir del 1 al 5%).
» Impulsa la atracción de eventos nacionales e internacionales: grupos, congresos, convenciones, ferias y exposiciones.
» Otorgan asesoría y servicio a grupos de visitantes potenciales o para eventos.
» Mantienen una búsqueda continua de alternativas de clientes potenciales para el destino a través de cámaras, asociaciones, sociedades públicas, privadas, nacionales e internacionales.
» Gestionan el proceso de *marketing*, ventas, servicios y alianzas estratégicas para el desarrollo y posicionamiento del destino, Estado o región.

Entre las principales actividades de las OVC, se encuentran:

»Definir su mercado meta.
» Colocarse como el organismo que guía los esfuerzos de venta y mercadeo del destino.
» Representar los intereses de las empresas del sector turístico del destino para generar tráfico de visitantes.

» Manejar las relaciones públicas para el éxito del destino.
» Evaluar el desarrollo de la capacidad instalada y potencial del destino.
» Definir productos básicos y productos complementarios.

Una de las OVC que ha sido considerada exitosa, tanto por los flujos de turistas que atrae al destino, como por la derrama económica que genera para la región del Caribe mexicano, es el Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, Quintana Roo, cuya fuente de financiamiento son los recursos propios que aportan los empresarios, así como el Gobierno Estatal a través de la recaudación que realiza del tres por ciento del Impuesto sobre servicios de hospedaje. Las acciones realizadas por el Fideicomiso pueden beneficiar tanto al propio sector privado, como a las autoridades locales o al Gobierno Estatal. Asimismo, destaca que reportan sus actividades ante el Comité Técnico, que es el órgano máximo de este tipo de figuras. Para efectos de este análisis de las OVC, se utilizará información de la de la Riviera Maya.

1.5. Resultados obtenidos

Con un corte al cierre del año 2006, la Riviera Maya registró cifras positivas en los principales indicadores turísticos, derivado del trabajo de promoción y publicidad que realiza el Fideicomiso de Promoción Turística, destacan:

» Se contabilizaron 2'673'000 llegadas de turistas, cantidad que representó un incremento del 20.7% con respecto al 2005 y de casi el 10% en relación con el año 2004. Si se compara lo alcanzado en el 2006 con el crecimiento promedio mundial en llegadas de turistas internacionales, que fue del 4,5%, la cifra es casi cinco veces superior.
» La oferta hotelera de la Riviera Maya registró 30.705 habitaciones, número superior en casi el 14% en comparación con el año 2005, y del 31% en relación con 2004.
» Por lo que se refiere a la ocupación hotelera en 2006, se colocó en 2,6 puntos porcentuales arriba de 2005, pasando de 71,9% a 74,5%, aunque frente al año 2004, la ocupación hotelera disminuyó 11,9 puntos porcentuales.

A pesar de lo anterior, el número de cuartos-noche ocupados tuvo un importante aumento en el 2006, respecto del año 2004, pasando de 7'151'000 cuartos-noche ocupados en 2004, a 7'889'000 cuartos-noche en 2006, es decir, un incremento del 10,3%.

1.6. Problemas encontrados

Considerando que, de acuerdo con la legislación estatal, el 20% del total de lo recaudado a través del impuesto sobre servicios de hospedaje, se destina a la infraestructura de los

Municipios y que la Riviera Maya es uno de los destinos turísticos del país que registran un crecimiento acelerado, es necesario que dicha distribución sea analizada de manera que el desarrollo turístico del destino no rebase la existencia de la infraestructura en servicios públicos.

1.7. Lecciones aprendidas

El sector privado es un actor fundamental para el posicionamiento y éxito de los destinos turísticos del país. El esquema de participación público-privada del Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya ha sido un buen instrumento para realizar una promoción integral del destino, lo que ha redundado en el incremento del flujo de turistas nacionales e internacionales, así como en la derrama económica.

1.8. Recomendaciones

El Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya es un caso exitoso de promoción integral de un destino turístico de México, ya que sus acciones de promoción y publicidad en los mercados emisores más importantes como son Europa y Estados Unidos, han contribuido a posicionar a la Riviera Maya entre los destinos del Caribe mexicano favoritos para el turismo internacional y nacional.

1.9. Potencial de transferencia del proyecto

El modelo de operación de este Fideicomiso puede ser ampliamente replicable a otros destinos turísticos del país.

1.10. Evaluación

Aunque en años recientes la Riviera Maya volvió a sentir, al igual otros destinos, los efectos de la crisis global, su capacidad de recuperación ha sido notable y para 2012 ya se encuentra en mejores niveles que en 2008 (año previo a la crisis). Como ejemplo de ello, el nivel de ocupación de la oferta hotelera en 2011 fue del 71,3%, muy por arriba de la media nacional del 51,2% (Secretaría de Turismo, 2012).

En buena medida, estos resultados se deben a una adecuada gestión de los esfuerzos de *marketing* del destino, cuya responsabilidad recae sobre la oficina que aquí se ha descrito.

10. Área de Asociacionismo y colaboracionismo. Formación Profesional

10.1. Nombre de la iniciativa

Programa de *Apadrinamiento* de proyectos turísticos. Tabasco, México (Gobierno del Estado de Tabasco, 2004; Secretaría de Turismo, 2005).

10.2. Actores

1. Gobierno Estatal. 2. Sector Académico. 3. Gobierno Federal. 4. Empresas turísticas comunitarias. 5. Gobierno Municipal.

10.3. Financiamiento

El Gobierno del Estado de Tabasco aportó los recursos para la contratación de consultores en sistemas de gestión de calidad, adaptados a empresas turísticas comunitarias; brindó capacitación técnica a las empresas en diferentes temáticas y fue el líder del Programa. Las instituciones educativas aportaron los recursos humanos (docentes y estudiantes) para el *Apadrinamiento* de las empresas turísticas comunitarias, así como la elaboración de los programas integrales de desarrollo de negocios ecoturísticos de las empresas participantes. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Turismo, dio la validez oficial del proceso de capacitación y consultoría brindado a las empresas comunitarias, de manera que pudieran contar con la puntuación necesaria para obtener el distintivo "*M*" del Programa *Moderniza*[11]. Asimismo, la Secretaría de Economía Federal aportó recursos económicos para el desarrollo de proyectos turísticos comunitarios. Los Gobiernos Municipales apoyaron para la compra de los equipos especializados de *espeleísmo* y otros deportes de turismo de aventura.

10.4. Descripción del proyecto

El Programa de *Apadrinamiento* fue una propuesta del Gobierno Estatal de Tabasco, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo, iniciada en 2003, que, para su desarrollo, requirió de la activa participación y la coordinación de esfuerzos entre las instituciones educativas, el Gobierno Federal y los empresarios turísticos comunitarios. Es un programa de vinculación en el que ocho instituciones educativas de nivel superior *apadrinaron* a dieciséis empresas turísticas comunitarias, que habían obtenido financiamiento para el desarrollo de proyectos turísticos, ubicadas en nueve Municipios del Estado de Tabasco.

[11] El Programa Moderniza es una iniciativa de la Secretaría de Turismo destinada a la transferencia de mejores prácticas a las pymes turísticas.

Apadrinar significó que las instituciones educativas brindaran su apoyo y acompañaran a las empresas en todas las fases del desarrollo de proyectos turísticos, desde la capacitación en conocimientos técnicos propios de cada negocio (cultura turística, servicio a comensales, servicio a cuartos, entre otros), hasta la elaboración de estudios de mercado, administración, comercialización y el manejo higiénico de alimentos y bebidas, para mejorar la calidad y la productividad de los servicios turísticos. Para lo anterior, el Gobierno Estatal llevó a cabo la firma de convenios de cooperación y vinculación con dichas instituciones.

En el desarrollo del Programa, en una primera etapa, el Cecatur solicitó la participación de una empresa especializada de consultoría y capacitación en innovación, mejora y gestión de calidad, pidiéndoles la adaptación de su sistema de gestión a las características de las empresas turísticas comunitarias de Tabasco. Cabe destacar que el sistema de gestión que se retomó fue el Programa *Moderniza*, de la Secretaría de Turismo Federal, cuyo resultado final fue el otorgamiento del distintivo *M*, que ya había sido aplicado en Tabasco anteriormente y mediante el cual se había logrado la certificación de dieciocho empresas turísticas.

Dicho sistema fue estructurado de la siguiente manera:

» Una sesión de diagnóstico con duración de ocho horas en cada empresa.
» Cinco sesiones grupales de ocho horas cada una, en las que participaron dos líderes de cada empresa comunitaria y un docente (su padrino) por cada empresa.
» Una sesión de evaluación final con una duración de ocho horas en cada empresa comunitaria.

Previo a la realización de este trabajo, se llevó a cabo una sesión de formación de *padrinos* en el sistema, para lo cual se desarrolló y adaptó una plataforma de aprendizaje en línea (*e-learning*) para enriquecer el intercambio de información. El trabajo para la implementación del Sistema de Gestión de Calidad se inició en el mes de diciembre de 2003 y las evaluaciones a las empresas comunitarias para la obtención del distintivo *M* concluyeron en abril de 2004. De manera adicional, el Cecatur realizó cursos de capacitación en los siguientes temas: cultura turística (*Conoce a Tabasco a través de sus tesoros*), turismo alternativo, manejo higiénico de alimentos y bebidas, guías de turistas y reforzamiento de las técnicas del Sistema de Gestión de Calidad *Moderniza*. Los talleres fueron impartidos en las instalaciones de cada empresa comunitaria con el propósito de beneficiar a todos sus integrantes. En alguna de las empresas, se impartió capacitación especializada (cinco horas diarias, cinco días a la semana durante un mes) con expertos en *espeleísmo*, formación de guías locales de turistas, primeros auxilios para comensales, primeros auxilios para deportes extremos y preparación de alimentos y bebidas. Por otro lado, se formaron brigadas juveniles conformadas por veinticinco estudiantes de servicio social de diferentes instituciones educativas y especialidades, bajo supervisión de docentes y el Cecatur, para proporcionar capacitación y consultoría en instalaciones eléctricas, reparación y mantenimiento de mobiliario, diseño de menús, servi-

cio a cuartos, servicio a comensales, contabilidad, manejo de inventarios, con lo cual se buscó mejorar los conocimientos técnicos y proporcionar una mejor calidad en el servicio en las empresas turísticas.

Los líderes comunitarios de las dieciséis empresas y los dieciséis padrinos de las instituciones educativas, algunas veces acompañados por equipos de estudiantes y en otras ocasiones de docentes, participaron en reuniones mensuales de *referenciamiento* (*benchmarking*), en las que la empresa anfitriona es observada por todos los miembros del grupo y evaluada en una sesión de *retroalimentación*. Asimismo, el grupo visitante es evaluado por la comunidad receptora en función de una serie de criterios previamente acordados sobre la conducta del turista en un contexto de sustentabilidad.

1.5. Resultados obtenidos

El Programa de *Apadrinamiento* permitió que, de las dieciséis empresas turísticas comunitarias que participaron, doce obtuvieran el distintivo *M* que otorga la Secretaría de Turismo Federal a empresas que cuentan con sistemas de gestión de calidad innovadores, que son rentables y más competitivas. Se benefició directamente a 308 personas integrantes de empresas comunitarias y a dieciséis grupos interdisciplinarios de docentes y estudiantes de ocho instituciones educativas.

Los empresarios comunitarios de cada proyecto reconocieron que, con las capacitaciones recibidas en el sistema de gestión, lograron obtener mejores beneficios para sus comunidades al integrarse en equipos de trabajo y así contribuir al logro de sus metas a futuro.

1.6. Problemas encontrados

Al destinar gran parte de los recursos al desarrollo de infraestructura, algunos proyectos turísticos descuidan aspectos como la aplicación de ecotecnias, la organización social, la cultura empresarial, el desarrollo de recorridos, el uso de materiales de la región y otros aspectos indispensables para la integración y viabilidad de un producto turístico.

1.7. Lecciones aprendidas

La conjugación de esfuerzos y el compromiso entre dependencias gubernamentales, instituciones educativas y empresas comunitarias permitieron que, a través del intercambio de experiencias, conocimientos y valores, se contribuyera a mejorar la calidad en la prestación de servicios de las empresas turísticas comunitarias. Los recursos otorgados por el Gobierno del estado deben incluir criterios y reglamentaciones aplicables a los consultores que realizan trabajos de asesorías, ya que estos administran los fondos y poseen gran influencia en las decisiones comunitarias.

Los mejores resultados se logran a través de la capacidad de los actores involucrados para identificar conjuntamente la agenda de decisiones claves, el desarrollo de la red de contactos, la participación del personal, las innovaciones, la flexibilidad, las relaciones con el medio, así como el desarrollo de actitudes para lidiar con la complejidad.

J.8. Recomendaciones

El Programa de *Apadrinamiento* es un esquema que permite la participación activa de estudiantes, docentes y empresarios turísticos comunitarios, interactuando con funcionarios públicos de los Gobiernos estatales y federal en la solución de problemas reales que requieren del uso del método científico, motivando el trabajo multidisciplinario y en equipo.

J.9. Potencial de transferencia del proyecto

Este Programa puede ser replicable a otras regiones turísticas del país que deseen utilizar la capacitación como una herramienta de cambio en el desarrollo sustentable de proyectos turísticos, con un enfoque sistémico en el que se integren todos los actores clave del desarrollo turístico. Bajo esta lógica, se realizó la presentación oficial del Programa de *Apadrinamiento* como caso de éxito a nivel nacional, en el XI Encuentro Nacional de Educación Turística, del 2 al 4 de diciembre de 2004, en Playa del Carmen, Quintana Roo.

J.10. Evaluación

La capacitación ofrecida a través del Programa de Apadrinamiento permitió a las empresas turísticas comunitarias sentar las bases para ser más competitivas, presentando productos y servicios de calidad a los turistas, bajo criterios de sustentabilidad, permitiéndoles transitar de una etapa emergente en la que se sobrevivía a través de la improvisación en la operación, a un nivel confiable de aprendizaje en el que predomina la calidad. Sin embargo y, una vez más, como ocurrió con otras iniciativas aquí presentadas, al concluir las administraciones gubernamentales el programa desapareció.

Anexo 6

Relación de informantes clave no gubernamentales en once pueblos mágicos

Fecha entrevista:	*Destino:*	*Nombre informante:*	*Cargo informante:*
06/20/2012	Bernal	José Vega Aguilar	Ex Mayordomo de las Fiestas de la Santa Cruz
06/20/2012	Bernal	José Julio Rodriguez Vega	Director tranvía turístico/ Propietario de Rutas de Bernal
06/21/2012	Bernal	Aurelio Flores, Jesús Ferrero	Secretario de Imagen Urbana y Director Jurídico de Bernal Pueblo Mágico A.C.
05/22/2012	Capulálpam de Méndez	Hugo Javier Cosmes Pérez	Presidente de la mesa directiva Consejo de Caracterizados
05/23/2012	Capulálpam de Méndez	Emanuel Cosmes Pérez	Administrador de turismo ecológico
05/22/2012	Capulálpam de Méndez	Miguel Ramírez Dominguez	Presidente del Comite de Pueblos Mágicos
05/23/2012	Capulálpam de Méndez	Eleazar Pérez Cosmes	Ex presidente municipal y elaborador de la propuesta técnica del progrma de Pueblos Mágicos
Sin especificar	Coatepec	Ingeniero Roberto Morondo	Hotel Casa Real del Café
Sin especificar	Coatepec	Lic. Mario Andrade	Pte. Comité Pueblos Mágicos
06/22/2012	Cuetzálan	Julio César Díaz García	Dueño del Hotel Casa de Piedra
06/23/2012	Cuetzálan	Christian Herrera N.	Dueño Restaurante Época de Oro
06/26/2012	Cuitzeo	Rosario Zamudio Zavala	Directora Centro Cultural Convento Santa María Magdalena
06/26/2012	Cuitzeo	Lic. Martha Patricia Alcantara	Secretaria Técnica Comité P.M
06/27/2012	Cuitzeo	Sr Felipe Reyes Espinoza	Restaurantero e integrante del Comité P.M

Fecha entrevista:	*Destino:*	*Nombre informante:*	*Cargo informante:*
08/24/2012	Huasca de Ocampo	Lic. Gloria Arenas Piedras	Directora de Planeación y desarrollo municipal
08/24/2012	Huasca de Ocampo	Marco Antonio Barrios	Representante de Aeronautas
08/24/2012	Huasca de Ocampo	Licenciada Margarita Sosa	Presidente del Comité del Pueblo Mágico
06/30/2012	Izamal	Yenny Pérez Cardeña	Presidente Comité Pueblos Mágicos
06/30/2012	Izamal	Alfred Roldan	Dueño Hotel Macan Che
06/30/2012	Izamal	Miriam Concepción Azcorra Rejón	Propietaria Restaurante Kinich
07/17/2012	Parras	Adrián Sánchez	Empresa de tours y Ex director de turismo municipal.
07/15/2012	Parras	Manuel Rivero Larrea	Director del Comité de Pueblos Mágicos
07/17/2012	Parras	Jesús Martínez	Director de la OCV
06/24/2012	Pátzcuaro	Samuel Solorio Chávez	Presidente CANACO SERVYTUR
06/22/2012	Pátzcuaro	Jorge Antonio Pimentel Martínez	Presidente Asociación Hoteleros Región Pátzcuaro
06/24/2012	Pátzcuaro	Ing. José Ángel Vázquez Córdova	Presidente Comité Pueblos Mágicos
03/22/2012	Real del Monte	Ciro Peralta Urbano	Propietario de Pastes Los portales
03/22/2012	Real del Monte	Lic. Víctor Aladro San Martín	Presidente del Comité de Pueblos Mágicos
03/22/2012	Real del Monte	Don Juventino	Restaurante
07/16/2012	Santiago	Rodolfo Almaguer	Gerente
07/17/2012	Santiago	Higinio de León	Gerente
07/17/2012	Santiago	Fernando Almaguer	Director - Representante

Índice de tablas

N.º	*Nombre de la tabla*	*Pág.*
7.1.	Valoración de iniciativas con rasgos de gobernanza	197
7.2.	Ejes de los Criterios de Certificación del Programa Pueblos Mágicos	209
7.3.	Localidades con denominación como Pueblo Mágico	211
7.4.	Número de denominaciones de Pueblo Mágico por año	213
8.1.	Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados con indicación de región de pertenencia	227
8.2.	Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados con indicación de región de pertenencia, primer ajuste	229
8.3.	Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados con indicación de región de pertenencia, segundo ajuste	230
8.4.	Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados, con año de declaratoria	232
8.5.	Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados, según tamaño de población	234
8.6.	Pueblos Mágicos en orden alfabético de Estados, según etapa en el ciclo de vida de Butler	236
8.7.	Once Pueblos Mágicos seleccionados luego de la aplicación de criterios para el muestreo factorial	237
8.8.	Promedio de calificación en respuesta a la pregunta: ¿En general *qué tan satisfecho quedó usted con su viaje a* (destino turístico)*?* [sic]	240
8.9.	Promedio de calificación en respuesta a cuatro preguntas	241
8.10.	Porcentaje de las respuestas que consideran que el Programa Pueblos Mágicos ha traído beneficio a la población y en lo particular	246
8.11.	Evolución del Índice de Rezago Social en once Pueblos Mágicos, en 2000, 2005 y 2010	248
8.12.	Situación de los veintiún indicadores ambientales incluidos en la Agenda 21 para el Turismo Mexicano en los once Pueblos Mágicos	254
8.13.	Comparación de la distribución de la condición en que se encuentran los indicadores ambientales de sustentabilidad en los Pueblos Mágicos y las Ciudades Patrimonio de la Humanidad	255

Índice de figuras

N.º	*Nombre de la figura*	*Pág.*
4.1.	Actores de la gobernanza sin interacción	112
4.2.	Actores de la gobernanza en interacción	112
5.1.	Elementos para la evaluación del éxito de los destinos	151
7.1.	Mapa de Pueblos Mágicos a septiembre de 2012	212
7.2.	Número anual de poblaciones declaradas Pueblo Mágico, 2001-2012	215
8.1.	Representación de las bases del diseño factorial con 2^3 posibles combinaciones de niveles	226
8.2.	Promedio de calificación en respuesta a la pregunta: ¿En general qué *tan satisfecho quedó usted con su viaje a* (destino turístico)*?* [*sic*]	240
8.3.	Resultado del análisis utilizando el programa *Stata 12.0*	243
8.4.	Regiones de aceptación y rechazo de la prueba *t*	243
8.5.	Promedio de calificación en respuesta a la pregunta ¿Usted cree *que dicha designación como Pueblo Mágico ha traído beneficios a los habitantes de la comunidad?*	245
8.6.	Promedio de calificación en respuesta a la pregunta ¿Y a usted en particular?	245
8.7.	Porcentaje de respuestas a la pregunta ¿Como consecuencia *de la designación como Pueblo Mágico están llegando más visitantes a* (mencionar nombre del destino)*?* [*sic*]	247
8.8.	Distribución de respuestas a la pregunta *En su opinión* ¿El desarrollo del turismo tiene mayores impactos positivos que negativos en la localidad?	247
8.9.	Distribución de respuestas a la pregunta *¿Usted diría que el turismo es la actividad económica más importante de* (mencionar nombre del destino)*?*	249
8.10.	Distribución de respuestas sobresalientes a las preguntas ¿En cuáles de los siguientes aspectos ha mejorado la localidad como resultado de ser un Pueblo Mágico?, y ¿cuál es en su opinión el mayor beneficio del turismo en la localidad?	250
8.11.	Distribución de respuestas a la interrogante ¿Se ha registrado aumento en la inversión turística privada en el destino a partir de que recibe *recursos federales para el desarrollo de proyectos turísticos?*	251
8.12.	Distribución de respuestas a la pregunta ¿En qué porcentaje ha aumentado *la creación de empleos en la actividad turística desde que se reciben recursos federales para el desarrollo de proyectos turísticos?*	252

Bibliografía consultada

Akama, J. S. y Kieti, D. M. 2003: "Measuring tourist satisfaction with Kenya's wildlife safari: a case study of Tsavo West National Park". En *Tourism Management.* Vol. 24. N.º 1. Pp: 73-81. Londres: Pergamon.

Aktas, A., Aksu, A. A. y Cizel, B. 2007: "Destination choice: An important-satisfaction analysis". *Quality & Quantity,* 41, 265-273.

Alegre, Joaquín y Garau, Jaume. 2011: "The Factor Structure of Tourist Satisfaction at Sun and Sand Destinations". *Journal of Travel Research.* Vol. 50. N.º 1. Pp: 78-86. Whitehall: Travel and Tourism Research Association.

——. 2010: "Tourist Satisfaction and Dissatisfaction". En *Annals of Tourism Research.* Vol 37. N.º 1. Pp: 52-73. Londres: Pergamon-Elsevier.

Alegre, Joaquín y Juaneda, Catalina. 2006: "Destination loyalty - Consumers' economic behavior". En *Annals of Tourism Research.* Vol. 33. N.º 3. Pp: 684-706. Londres: Pergamon-Elsevier.

Argent, Neil. 2011: Trouble in Paradise? Governing Australia's multifunctional rural landscapes. En *Australian Geographer.* Vol. 42. N.º 2. Pp: 183-205. Kingswood: Geographical Society of New South Wales.

Atkinson, Rowland y Blandy, Sarah. 2009: "A Picture of the Floating World: Grounding the Secessionary Affluence of the Residential Cruise Liner". En *Antipode.* Vol. 41. N.º 1. Pp: 92-110. Nueva Jersey: Wiley-Blackwell.

Bell, David y Binnie, Jon. 2004: "Authenticating queer space: Citizenship, urbanism and governance". En *Urban Studies.* Vol. 41. N.º 9. Pp: 1807-1820. Thousand Oaks: Sage.

Biermann, Frank. 2010: "Beyond the intergovernamental regime: recent trends in global carbón governance". En *Current Opinion in Environmental Sustainability.* Vol. 2. Pp: 284-288. Amsterdam: Elsevier.

Bowen, David. 2001: Antecedents of consumer satisfaction and dis-satisfaction (cs/d) on long-haul inclusive tours - a reality check on theoretical considerations. En *Tourism Management.* Vol. 22. N.º 1. Pp: 49-61. Londres: Pergamon.

Chakalall, Bisessar; Mahon, Robin; Mcconney, Patrick; Nurse, Leonard; *et ál.* 2007: "Governance of fisheries and other living marine resources in the Wider Caribbean". En *Fisheries Research,* 87. N.º 1. Pp: 92-99. Londres: Elsevier.

Cook, Ian R. y Ward, Kevin. 2011: "Trans-urban Networks of Learning, Mega Events and Policy Tourism: The Case of Manchester's Commonwealth and Olympic Games Projects". En *Urban Studies.* Vol. 48. N.º 12. Pp: 2519-2535. Thousand Oaks: Sage.

Del Chiapa, Giacomo. 2012: "Community Integration Case of Costa Smeralda, Italy". En Fayos-Solà, Eduardo (ed.) *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications***.** Pp: 243-263. Bridging Tourism Theory and Practice. Vol. 4. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Dionysopulou, Panagiota. 2012: "European Tourism Policy Integration Perspectives". En Fayos-Solà, Eduardo (ed.) *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications***.** Pp: 283-321. Bridging Tourism Theory and Practice. Vol. 4. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Duffy, Rosaleen. 2006: The potential and pitfalls of global environmental governance: The politics of transfrontier conservation areas in Southern Africa. En *Political Geography.* Vol. 25. N.º 1. Pp: 89-112. Amsterdam: Elsevier.

Duffy, Rosaleen y Moore, Lorraine 2010. Neoliberalising Nature? Elephant-Back Tourism in Thailand and Botswana. En *Antipode.* Vol. 42. N.º 3. Pp. 742-766. Nueva Jersey: Wiley-Blackwell.

Eagles, Paul. 2009: Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 17. N.º 2. Pp: 231-248. Londres: Routledge.

Erkus-Ozturk, Hilal y Terhorst, Pieter 2010: *Variety of Modes of Governance of a Global Value Chain: The Case of Tourism from Holland to Turkey*. En *Tourism Geographies.* Vol. 12. N.º 2. Pp: 217-245. Londres: Routledge.

Fayos-Solà, Eduardo; Fuentes Moraleda, Laura y Muñoz Mazón, Ana Isabel. 2012: "Tourism for Development". En Fayos-Solà, Eduardo (ed.) *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications***.** Pp: 3-31. Bridging Tourism Theory and Practice. Vol. 4. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Fedchuk, Andrii. 2013: "The development of tourism at Faraday/Vernadsky station: changes in governance and visitor patterns". En *Polar Record.* Vol. 49. N.º 3. Pp: 286-290. Nueva York: Cambridge University Press.

Helmnsing, A. H. J. (Bert) y Fonseca, Paula Ellinger. 2011: "Institutional political economy of local development: two stories of tourism in Brazil". En *Eure-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales.* Vol. 37. N.º 110. Pp: 31-57. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Hollinshead, Keith. 2009: "'Tourism State' Cultural Production: The Re-making of Nova Scotia". En *Tourism Geographies.* Vol. 11. N.º 1. Pp: 526-545. Londres: Routledge.

Kimbu, Albert N. y Ngoasong, Michael Z. 2013: "Centralised decentralisation of Tourism Development: A Network Perspectiv". En *Annals of Tourism*. Vol. 40. N.º 1. Pp: 235-259. Londres: Pergamon-Elsevier.

Klocker Larsen, Rasmus; Calgaro, Emma; Thomalia, Frank. 2011: "Governing resilience building in Thailand's tourism-dependent coastal communities: Conceptualising stakeholder agency in social-ecological-systems". En *Global Environmental Change*. Vol. 21. N.º 2. Pp: 481-491. Londres: Elsevier.

Krutwaysho, Oratai y Bramwell, Bill. 2010: "Tourism Policy Implementation and Society". En *Annals of Tourism Research,* Vol. 37. N.º 2. Pp: 670-691. Londres: Pergamon-Elsevier.

Liddle, Joyce. 1009: "Regeneration and Economic Development in Greece: DE-industrialization and Uneven Development". En *Local Government Studies*. Vol, 35. N.º 3. Pp: 335-354. Londres: Routledge.

Navalón, Antonio. 2009: *Paren el mundo que me quiero enterar. Guía para comprender los conflictos de nuestro tiempo*. México, D.F.: Debate.

Oelofse, Suzan H. H. 2008: "Protecting a Vulnerable Groundwater Resource from the Impacts of Waste Disposal: A South African Waste Governance Perspective". En *Water Resources Development*. Vol. 24. N.º 3. Pp: 477-489. Londres: Routledge.

Pestoff, Victor y Brandsen, Taco (eds.). 2008: *Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services.* Oxon, uk: Routledge.

Provan, Keith G. y Kenis, Patrick. 2007: "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness". En *Journal of Public Adminstration Research and Theory*. Vol. 18. N.º 2. Pp: 229.252. Oxford: Oxford University Press.

Qu, Rillang L.; Ennew, Christine y Sinclair, M. Thea. 2005; The impact of regulation and ownership structure on market orientation in the tourism industry in China. En *Tourism Management,* Vol. 26. N.º 4. Pp: 939-950. Londres: Pergamon.

Rodríguez-Díaz, Manuel y Espino-Rodríguez, Tomás F. 2008. "A Model of Strategic Evaluation of a Tourism Destination Based on Internal and Relational Capabilities". En *Journal of Travel Research.* Vol. 46. N.º 4. Pp: 368-380. Whitehall: Travel and Tourism Research Association.

Romero, Isidoro y Tejada, Pilar. 2011: "A multi-level approach to the study of production chains in the tourism sector". En *Tourism Management,* 32, N.º 2. Pp: 297-306. Londres: Pergamon.

Sheller, Mimi 2009. Infrastructures of the imagined island: software, mobilities, and the architecture of Caribbean paradise. En *Environment and Planning A.* Vol. 41. N.º 6. Pp: 1386-1403. Londres: Pion Ltd.

Stoker, Gerry. 1998: "Public – Private Partnerships and Urban Governance and Partnerships". En Pierre, Jon (ed.): *Urban Governance: European and American Experience.* Pp: 34-51. Londres: Macmillan.

Tejada, Pilar; Santos, Francisco J. y Guzmán, Joaquín. 2011: Applicability of global value chains analysis to tourism: issues of governance and upgrading. *Service Industries Journal.* Vol. 31. N.º 10. Pp: 1627-1643. Londres: Routledge.

Thiel, Andreas. 2010a: Constructing a Strategic, National Resource: European Policies and the Up-Scaling of Water Services in the Algarve, Portugal. *Environmental Management*. Vol. 46. N.º 1. Pp: 44-59. Nueva York: Springer.

——. 2010b: Institutions Shaping Coastal Ecosystems: The Algarve Case. En *Coastal Management.* Vol. 38. N.º 2. Pp: 144-164. Oxon y Florence: Taylor and Francis Group.

Velázquez García, Mario Alberto y Balslev, Clausen Helene. 2012: "Tepoztlán, una Economía de la Experiencia Íntima". En *Latin American Research Review.* Vol. 47 N.º 3. Pp:134-154. Baltimore: Latin American Studies Association.

Viken, Arvid. 2011. "Tourism, research, and governance on Svalbard: a symbiotic relationship". En *Polar Record,* Vol. 47. N.º 4. Pp: 335-347. Cambridge: Cambridge Univeristy Press.

Bibliografía citada

Acevedo, Beatriz y Common, Richard. 2010: "Governance, networks and policy change: the case of cannabis in the United Kingdom". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 394-412. Oxon: Routledge.

Acerenza, Miguel Ángel. 1991: *Administración del Turismo. Conceptualización y organización.* Vol. 1. 4ª edición. México, D.F.: Trillas.

Aguilar Camín, Héctor. 2000*: México. La ceniza y la semilla.* México, D.F.: Ediciones cal y arena.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2006: *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Alban, Nicolas y Lewis, Nathalie. 2005: "Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le litoral aquitain". En *VertigO.* Vol. 6. N.º 3. Disponible en http://vértigo.revues.org/2419 [10.10.12].

Alipour, Habib; Kayaman Vaziri, Ruchan y Ligay, Elena. 2011: "Governance as Catalyst to Sustainable Tourism Development: Evidence from North Cyprus". *En Journal of Sustainable Development.* Vol. 4. N.º 5. Pp: 32-44. Toronto: Canadian Center of Science and Education.

Alkire, Sabina y Foster, James. 2007: "Counting and Multidimensional Poverty Measurement". En *OPHI Working Paper Series,* Poverty & Human Development Iniative (OPHI), Oxford, (OPHI Working Paper, 7). Recuperado de http://www.ophi.org.uk/pubs/Alkire_Foster_CountingMultidimensionalPoverty.pdf [20.12.2012].

Amerlinck, Mari-Jose. 2008: "Arquitectura vernácula y turismo: ¿Identidad para quién?". En *Tradiciones y Culturas Populares*. Año 3. N.º 15. Pp: 381-388. México, D.F.: destiempos [sic].

Anastasiadou, Constantia. 2011: "Promoting Sustainability From Above: reflections on the influence of the European Union on tourism governance". En *Policy Quarterly.* Vol. 7. N.º 4. Pp: 27-30. Victoria: Institute For Governance And Policy Studies.

Andersson, Tommy D. y Getz, Donald. 2009: "Tourism as a mixed industry: Differences between private, public and not-for-profit festivals". En *Tourism Management.* Vol. 30. N.º 6. Pp: 847-856. Londres: Pergamon.

Azua, Jon. 2009: "Un Nuevo camino". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp: 107-124. México, D.F.: La oveja negra.

Baggio, Rodolfo; Scott, Noel y Cooper Chris. 2010: "Improving tourism destination a complexity science approach". En *Tourism Review*. Vol. 65. N.º 4. Pp: 51-60. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Balslev Clausen, Helene y Velázquez García, Mario Alberto. 2010: "Desarrollo turístico en comunidades norteamericanas en México: el caso de alamos, sonora [sic]". En *Diálogos Latinoamericanos*. N.º 17. Pp 23-26. Aarhus: Latin American Center, University of Aarhus. Disponible en http://lacua.au.dk/fileadmin/www.lacua.au.dk /publications/17_Di_logos_latinoamericanos/Microsoft_Word _-_Dialogos17Ny_-_11_ august_4.pdf [10.03.2013].

Banco Mundial. 2012a: *Definición de Sociedad Civil*. http://web.worldbank.org /WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~menuPK:1613473~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html [31.12.2012].

——. 2012b: Sector privado. http://datos.bancomundial.org/tema/sector-privado [31.12. 2012].

——. 2009: *Governance Matters 2009: Se publican los Indicadores mundiales de gobernabilidad del periodo 1996-2008.* http://web.worldbank. Org/W BSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22 232376~pagePK:64257043~piPK:437376~theSit PK:107 4568,00.html [31.05. 2013].

Bantimaroudis, Philemon; Zyglidopoulos, Stelios y Symeou, Pavios C. 2010: "Greek Museum Media Visibility and Museum Visitation: An Exploration of Cultural Agenda Setting". En *Journal of Communication.* Vol. 60. N.º 4 Pp: 743-757. Nueva Jersey: Wiley-Blackwell.

Barbini, Bernarda; Biasone, Ana; Cacciuto, Mariangel; *et ál.* 2011: "Gobernanza y Turismo: Análisis del Estado del Arte". Ponencia presentada en el Simposio Internacional Gobernanza y Cambios Territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas, Pucón, Chile. 20 al 22 de octubre.

Bauman, Zygmunt. 2007: *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre.* Madrid: Tusquets Editores.

Beas, Diego. 2010. *La reinvención de la política: Internet y la nueva esfera pública*. México, D.F.: Temas de hoy.

Beaumont, Narelle y Dredge, Dianne. 2010: "Local tourism governance: a comparison of three network approaches". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 18. N.º 1. Pp: 7-28. Londres: Routledge.

Bell, Daniel. 1987: "The World and the United States in 2013". En *Deadalus*. Vol. 116. N.º 3.

Pp: 1-31. Cambridge: MIT Press Journals.

Berggruen, Nicolás y Gardels, Nathan. 2012: *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente.* Madrid: Taurus.

Beritelli, Pietro. 2011: "Cooperation among Prominent Actors in a Tourist Destination". En *Annals of Tourism Research.* Vol. 38. N.º 2. Pp: 607-629. Londres: Pergamon-Elsevier.

Beritelli, Pietro; Bieger, Thomas y Laesser, Christian. 2007: "Destination Governance: Using Corporate Governance Theories as a Foundation for Effective Destination Management". En *Journal of Travel Research.* Vol. 46. N.º 1. Pp: 96-107. Whitehall: Travel and Tourism Research Association.

Bernal, Jordi y Lázaro, José (eds.). 2007: *Ciudadanos. Sed realistas: decid lo indecible*. Madrid: Triacastela.

Bernal, Jordi. 2007: "Del Taxidermista al Calderón. El nacimiento de «Ciudadanos»". En Bernal, Jordi y Lázaro, José (eds.): *Ciudadanos. Sed realistas: decid lo indecible*. Madrid: Triacastela.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2004: *El Grupo BID y la Pequeña y Mediana Empresa (1990-2004). Resultados de 15 años de trabajo.* http://www. iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=23634 [31.12.12].

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. 2002: *Diccionario de política*. 13ª edición en español. México: Siglo XXI Editores.

Bornhorst, Tom, Ritchie, J. R. Brent y Sheehan, Lorn 2009: "Determinants of tourism success for DMOs & destinations: An empirical examination of stakeholders' perspectives". En *Tourism Management.* Vol. 31. N.º 5. Pp: 572-589. Londres: Pergamon.

Boullón, Roberto Constantino. 2003: *Los Municipios Turísticos*. 2ª edición. México: Trillas.

Bramwell, Bill. 2011: "Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 459-477. Londres: Routledge.

Bramwell, Bill y Cox, Vicky. 2009: "Stage and path dependence approaches to the evolution of a national park tourism partnership". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 17. N.º 2. Pp: 191-206. Londres: Routledge.

Bramwell, Bill y Lane, Bernard. 2011: "Critical research on the governance of tourism and sustainability. Introduction." En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 7-28. Londres: Routledge.

Bremer, Juan José. 2006. *El fin de la guerra fría y el salvaje mundo nuevo*. Madrid: Taurus.

Brown, Gordon. 2009: "El programa británico de estabilidad financiera". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp: 70-74. México, D.F.: La oveja negra.

Bruyn, Christophe de y Fernández Alonso, Alba. 2012: "Tourism Destination Governance. Guidelines for implementation" En Fayos-Solà, Eduardo (ed.): *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications***.** Pp: 221-242. Bridging Tourism Theory and Practice. Vol. 4. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Buhalis, Dimitrios. 2000: "Marketing the competitive destination of the future". En *Tourism Management.* Vol. 21. N.º 1. Pp: 97-116. Londres: Pergamon.

Butler, Richard W. 1980: "The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources". En *The Canadian Geographer*. Vol. 24. N.º 1. Pp: 5-12. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.

Cardoso, Fernando Henrique. 2009: "La arquitectura financiera". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp: 70-74. México, D.F.: La oveja negra.

Carr, Nicholas. 2011: *Superficiales: ¿qué está haciendo Internet con nuestras mentes?,* Madrid: Taurus.

Carré de Malberg, Raymond. 2001: *Teoría general del Estado*. 2ª reimpresión de la 2ª edición en español, 1998. México: Fondo de Cultura Económica. 1ª edición París, 1922.

Carroll, Archie J. 1999: "Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct". En *Business and Society.* Vol. 38. N.º 3. Pp. 268–295. Thousand Oaks, California-Londres: Sage Publications.

Charreaux, Gérard. 2004: *Les Théories De La Gouvernance: De la Gouvernance des Entreprises à la Gouvernance des Systèmes Nationaux*. Centre de recherche en Finance, Architecture et Gouvernance des Organisations. Disponible en http://leg.u-bourgogne.fr/wp/1040101.pdf [20.12.2012].

Charreaux, Gérard y Desbrières, Philippe. 1998: Gouvernance des enterprises: valeur partenariale contre valeur actionnariale. En *Revue Finance Contrôle Strategie*. Vol. 1. N.º 2. Pp: 57-88.

Chavoya, Gama, Jorge Ignacio; Rodríguez Ávalos Macedonio León y Muñoz Macías, Humberto. 2013: "Entre el escenario de la tradición y la emergencia del turismo: Talpa, San Sebastián del Oeste y Mascota. En *Topofilia*. Vol. 4. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://topofilia.net/cuatro1dos6.pdf [10.03.2013].

Clancy, Michael. 1998: "Commodity chains, services and development: theory and preliminary evidence from the tourism industry". En *Review of International Political Economy.* Vol. 5. N.º 1. Pp: 122-148. Londres. Routledge.

cnuds, Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. 2012: *El futuro que queremos.* http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288 [01-12-2012].

Coles, Tim. 2009: "Tourism Studies and the Governance of Higher Education in the United Kingdom". En *Tourism Geographies.* Vol. 11. N.º 1 Pp: 23-42. Londres: Routledge.

Comisión de las Comunidades Europeas. 2001: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco.* Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

Conapo, Consejo Nacional de Población. 2011: Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx /work/models/CONAPO/indices_margina/ mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf [16-12-2012].

Coneval, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. 2011: *Medición de la pobreza a nivel nacional.* Disponible en http://internet.coneval.gob.mx /Informes/Interactivo/interactivo_nacional.swf [06. 11. 11].

Connelly, Greg. 2007: "Testing Governance-A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980-2000". En *Tourism Geographies.* Vol. 9. N.º 1. Pp: 84-114. Londres: Routledge.

Consejo Coordinador de Los Cabos. 2007: *Documento Agenda para un destino modelo*. Los Cabos, Baja California Sur. Sin editar.

Cooper, Chris y Hall, Michael. 2008: *Contemporary Tourism an international approach*. Oxford y Burlington: Butterworth-Heinemann.

Covarrubias Ramírez, Rafael y Conde Pérez, Ernesto Manuel. 2009: "Percepción del nivel de satisfacción de los residents con la actividad turística: Caso Comala, Colima, México". En *TuryDes*. Vol. 2. N.º 4. Disponible en http://www.eumed.net/rev/ turydes/04/index.htm [10.03.2013].

Covarrubias Ramírez, Rafael; Vargas Vázquez, Astrid y Rodríguez Herrera, Ismael Manuel. 2010: "Satisfacción de residentes con la actividad turística en los Pueblos Mágicos de México: un indicador de competitividad. Casos de Comala en Colima y de Real de Asientos en Aguascalientes". En *Gestión Turística*. N.º 14. Pp: 33-54. Valdivia: Unidad de Investigación y Desarrollo. Instituto de Turismo Facultad de Cs. Economía y Administración Universidad Austral. Disponible en http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-64282010000200003&script=sci _arttext [10.03.2013].

Cremades, Javier. 2007: *Micropoder. La fuerza del ciudadano en la era digital*. Madrid: Espasa.

Crosby, Barbara C., Bryson, John M. y Stone, Melissa M. 2010: "Leading across frontiers: how visionary leaders integrate people, processes, structures and resources" en Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 200-222. Oxon: Routledge.

Cruz Mayorga, Miguel Ángel; Rodríguez Barraza, José Antonio y Zamora Macías, Perla María. 2013: "Pueblos Mágicos: ¿Proyecto de revaloración e inserción dentro del mercado turístico nacional? Tapalpa y Mazamitla. En *Topofilia*. Vol. 4. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://www.topofilia.net/cuatro1nueve6.pdf [12.03.2013].

D'Angella, Francesca; Decarlo Manuela y Sainaghi, Ruggero. 2010: "Archetypes of detination governance, a comparison of international destinations". En *Tourism Review*. Vol. 65. N.º 4. Pp: 61-73. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Darbon, Dominique. 2010: "Gouvernance et fabrique de l'ordre politique : la réinvention de la légitimité et le retour des classes moyennes". En *Chroniques de la gouvernance 2009-2010.* Institut de recherche et débat sur la gouvernance-IRG. Pp: 81-85. París: Éditions Charles Léopold Mayer.

Davidson, Rob y Maitland, Robert. 1997: *Tourism Destinations.* Londres: Hodder y Stoughton.

De Groot, Jisca y Bush, Simon R. 2010: "The potential for dive tourism led entrepreneurial marine protected areas in Curacao". En *Marine Policy.* Vol. 34. Pp: 1051-1059.

Della Lucia, Maria y Martini, Umberto. 2012: "Destination Governance. Marginal Rural Areas in Europe". En Fayos-Solà, Eduardo (ed.): *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications***.** Pp: 265-281. Bridging Tourism Theory and Practice. Vol. 4. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Díaz, Abraham y Félix Arce, Joanna Lavinia. 2009: "Gobernanza y los medios de comunicación masiva en México: estudio de caso sobre la cobertura de las acciones de las organizaciones civiles y sociales en el periódico La Jornada". En Sahui, Alejandro (coordinador): *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*. Pp: 15-32. México, D.F.: Ediciones Coyoacán.

DMAI, *Destination Marketing Association International* . 2012: *About DMAI.* Disponible en http://www.destinationmarketing.org/ [31.12.2012].

——. 2011*: DMO Organizational & Financial Profile Study.* Washington. *DMAI*.

Dinica, Valentina. 2009: "Governance for sustainable tourism: a comparison of international and Dutch visions". En *Journal of Sustainable Tourism,* Vol. 19. N.º 4-5. Pp. 583-603. Londres: Routledge.

Douglas, Calbert H. 2006: "Small island states and territories: Sustainable development issues and strategies - Challenges for changing islands in a changing world". En *Sustainable Development.* Vol. 14. N.º 2. Pp:75-80. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.

Dowd, Kevin. 2009: "Moral Hazard and the Finanical Crisis". En *The Cato Journal.* Vol 29. N.º 1. Pp: 141-166. Washington D.C.: The Cato Institute.

Draper, Dianne. 2000: "Toward sustainable mountain communities: Balancing tourism development and environmental protection in Banff and Banff National Park, Canada". En *Ambio.* Vol. 29. N.º 7. Pp: 408-415. Nueva York: Springer.

Dredge, Dianne. 2010: "Place change and tourism development conflict: Evaluating public interest". En *Tourism Management.* Vol. 31. N.º 1. Pp: 104-112. Londres: Pergamon.

——. 2006: "Policy networks and the local organization of tourism". En *Tourism Management*. Vol. 27. N.º 2. Pp: 269-280. Londres: Pergamon.

Dredge, Dianne y Jamal, Tazim. 2013: "Mobilities on the Gold Coast, Australia: implications for destination governance and sustainable tourism". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 21. N.º 4. Pp: 557-579. Londres: Routledge.

Dredge, Dianne y Thomas, Phillippa. 2009: "Mongrel management, public interest and protected area management in the Victorian Alps, Australia". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 17. N.º 2. Pp. 249-267. Londres: Routledge.

Dredge, Dianne y Whitford , Michelle. 2011: "Event tourism governance and the public sphere". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 479-499. Londres: Routledge.

Duffy, Rosaleen y Moore, Lorraine. 2011: "Global regulations and local practices: the politics and governance of animal welfare in elephant tourism". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp. 589-604. Londres, Routledge.

Dwyer, Larry; Forsyth, Peter and Rao, Prasada. 2000a: "The price competitiveness of travel and tourism: A comparison of 19 destinations". En *Tourism Management.* Vol. 21. N.º 1. Pp: 9–22. Londres: Pergamon.

——. 2000b: "Sectoral analysis of price competitiveness of tourism: An international comparison". En *Tourism Analysis* 5 (1), 1–12. Putnam Valley: Cognizant Communication Corporation.

Eagles, Paul; Havitz, Mark; Mccutcheon, Bonnie; *et ál.* 2010: "The Perceived Implications of an Outsourcing Model on Governance within British Columbia Provincial Parks in Canada: A Quantitative Study". En *Environmental Management,* Vol. 45. N.º 6. Pp: 1244-1256. Nueva York: Springer.

Eaton, Emily. 2008: "From feeding the locals to selling the locale: Adapting local sustainable food projects in Niagara to neocommunitarianism and neoliberalism". En *Geoforum.* Vol. 39. N.º 2. Pp: 994-1006. Amsterdam: Elsevier.

Eberly, Don. 2008: *The Rise of Global Civil Society. Building Communities and Nations from the Bottom Up.* Nueva York: Encounter Books.

Edwards, Michael. 2009: *Civil Society*. Malden, Massachusets: Polity Press.

Ehrenberg, John. 1999: *Civil Society. The Critical History of an Idea*. Nueva York: New York University Press.

Ely, Bert. 2009: "Bad Rules Produce Bad Outcomes: Underlying Public-Policy Causes of th U.S. Financial Crisis". En *The Cato Journal.* Vol. 29. N.º 1. Pp: 93-114. Washington D.C.: The Cato Institute.

Enjolras, Bernard. 2005: *Économie Sociale et Solidaire et Régimes de Gouvernance.* Disponible en http://licencemoess2010.unblog.fr/files/2010/02/2960560 69.pdf [26.12.2012].

Erkus-Ozturk, Hilal y Eraydin, Ayda. 2010: "Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organization building in the Antalya tourism region". En *Tourism Management.* Vol. 31. N.º 1. Pp: 113-124. Londres: Pergamon.

Evans, Scott R. y Hutchins, Megan. 2002: "The development of strategic transport assets in greater Manchester and Merseyside: Does local governance matter?" En *Regional Studies.* Vol. 36. N.º 4. Pp: 429-438. Londres: Routledge.

Farneti, Federica, Padovani, Emanuele y Young, David W. 2010: *"Governance of outsourcing and contractual partnerships".* En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 255-270. Oxon: Routledge.

Faulkner, Bill; Oppermann, Martin, y Fredline, Liz. 1999: "Destination Competitiveness: An Exploratory Examination of South Australia's Core Attractions". *Journal of Vacation Marketing,* 5(2), 125-139. Thousand Oaks: Sage.

Fayos-Solà, Eduardo. 2012: "Introduction. Development, Sustainability, Governance. En Fayos-Solà, Eduardo (ed.): *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications***.** Pp: xi-xx. Bridging Tourism Theory and Practice. Vol. 4. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Fayos-Solà, Eduardo; Ruhanen, Lisa; de Bruyn, Christophe; *et ál.* 2012: "Conclusion. Understanding and Enacting the Strategic Role of Tourism". En Fayos-Solà, Eduardo (ed.): *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications***.** Pp: 3-31. Bridging Tourism Theory and Practice. Vol. 4. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Fayos-Solà, Eduardo; Muñoz Mazón, Ana Isabel y Fuentes Moraleda, Laura. 2011: "El modelo FAS: orígenes, desarrollo y aplicación en destinos turísticos". En *Estudios Turísticos*. N.º 188. Pp: 27-62. Madrid: Instituto de Estudios Turísticos.

Fayos-Solà, Eduardo. 2006: *Gobernanza y política tur*ística. Presentación en power point en el marco del curso "UNWTO.Sbest Excelencia en la Gobernanza del Turismo", Mar del Plata, Argentina, 19-25 de noviembre, 2006.

Fenclova, Emily y Coles, Tim. 2011: "Charitable Partnerships among Travel and Tourism Businesses: Perspectives from Low-Fares Airlines". En *International Journal of Tourism Research.* Vol. 13. N.º 4. Pp: 337-354. Amsterdam: Elsevier.

Figuerola, Manuel. 1985: *Teoría económica del Turismo*. 1ª reimpresión. Madrid: Alianza Universidad Textos.

Fitur, Feria Internacional de Turismo. 2007: Boletín de prensa disponible en www. prensa.ifema.es/SalaPrensa/img_noticia/ Gobernanza%20OMT.doc [01.05.2008].

Fitzgerald, Lee A. y Stronza, Amanda L. 2009. Applied Biodiversity Science: Bridging Ecology, Culture, and Governance for Effective Conservation. En *Interciencia.* Vol. 34. N.º 8. Pp: 563-570. Caracas: Interciencia.

Frederickson, H. George. 2005: "What ever happened to Public Administration? Governance, Governance everywhere". En Ferlie, Ewan, Lynn Jr., Laurence E. y Pollitt, Christopher (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management.* Oxford: Oxford University Press.

Fukuyama, Francis. 2004: *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.

Garnes, Inmaculada. 2005: *El castellano: un caso único en el debilitamiento de /b/ y /w/ latinas.* Athens: University of Georgia. Disponible en http://athenaeum.libs. uga.edu/bitstream/handle/10724/8359/garnes_inmaculada_200508_ma.pdf?sequence=1.

Gaudin, Jean Pierre. 2002: *Pourquoi la gouvernance?* París: Presses de Sciences Po, colección La bibliothèque du citoyen.

Gerbaux, Françoise; Boudières, Vincent y Marcelpoil, Emmanuelle. 2004: "De l'utilité de la notion de gouvernance pour analyser les modes de management touristique locaux: l'exemple de la station des Arcs". En *Ingénieries* N.º 37 Pp: 75-85.

Gerbaux, Françoise y Marcelpoil, Emmanuelle. 2006: "Gouvernance des stations de montagne en France: les spécifités du partenariat public-privé". En *Revue de Géographie Alpine*. Tomo 94 N.º 1. Pp: 9-19.

Gerbaux, Françoise y Marcelpoil, Emmanuelle. 2003: "Gouvernance et Management Local des Villes et Communes Touristiques: Le Cas Français". *1ères Rencontres Internationales: Démocratie et Management local*. Québec, Canada.

Giddens, Anthony. 1999: *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas.* Madrid: Taurus.

——. 2009: *Sociology*. Londres: John Wiley & Sons. 6ª edición.

Gill, Alison M. y Williams, Peter W. 2011: "Rethinking resort growth: understanding evolving governance strategies in Whistler, British Columbia". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp. 629-648. Londres: Routledge.

Goldsmith, Stephen y Eggers, William. 2004: *Governing by network. The new shape of the Public Sector.* Washington: Brookings Institution Press.

Go, Frank M. y Trunfio, Mariapina. 2012: "A Paradigm Shift from Tourism Destination Managemt to Democratic of Place Branding". En Journal of Travel and Tourism Research. Special Issue "Destination Mangement". Aydin: Adnan Menderes University.

Go, Frank M. y Govers, Robert. 2000: "Integrated quality management for tourist destinations: a European perspective on achieving competitiveness". En *Tourism Management.* Vol. 21. N.º 1. Pp: 79-88. Londres: Pergamon.

Göymen, Korel. 2000: "*Tourism and governance in Turkey*". En *Annals of Tourism Research.* Vol. 27. N.º 4. Pp: 1025-1048. Londres: Pergamon-Elesvier.

Greve, Carsten y Hodge, Graene. 2010: "Public – Private Partnership and Public Governance Challenges". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Pp. 149-162. Oxon: Routledge.

Griffin, Clifford E. 2005: "The imperative of regional governance: securing the tourism sector and enhancing human security". En *Social and Economic Studies*. Vol. 54. N.º 4.

Gris Legorreta, Perla Carolina. 2010: "Diferencias en la implementación: una política, dos resultados. El caso de los Pueblos Mágicos en el Estado de Guanajuato". Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional y VI Internacional de Investigación Turística Sectur/Cestur. Huixquilucan, México.

Guilding, Chris, Warnken, Jan, Ardill, Allan, *et ál.* 2005: "An agency theory perspective on the owner/manager relationship in tourism-based condominiums". En *Tourism Management.* Vol. 26. N.º 3. Pp: 409-420. Londres: Pergamon.

Guillemot, Julie; Plante, Steve y Boisjoly, Joahanee. 2008: "Gouvernance et développement eb millieu insulaire: Le cas de l'Isle-aux-Condres (Québec-Canada)". En *Canadian Journal of Regional Science*. Vol. 31. N.º 3. Pp: 521-538.

Guillén Lúgigo, Manuela; Valenzuela, Blanca A. y Jaime Rodríguez, Martha Elena. 2013: "Efectos del Programa Pueblos Mágicos en los residentes locales de El Fuerte, Sinaloa. Una aproximación al estudio de los imaginarios sociales. En *Topofilia*. Vol. 4. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://www.topofilia.net/cuatro-1tres6.pdf [10.03.2013].

Guillén Lugigo [sic], Manuela; Valenzuela, Blanca A. y Jaime Rodríguez, Martha Elena. 2012: "Sentidos del lugar e imaginarios. Un acercamiento conceptual a los referentes de legibilidad de los Pueblos Mágicos. En *Topofilia*. Vol. 3. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://topofilia.net/tres5mguillen.pdf [10.03.2013].

Gunn, Clare. 1997: *Vacationscape: Developing Tourist Areas.* Washington: Taylor and Francis.

Gurran, Nicole, Blakely, Edward J. y Squires, Caroline 2007: "Governance responses to rapid growth in environmentally sensitive areas of coastal Australia". En *Coastal Management.* Vol. 35. N.º 4. Pp: 445-465. Oxon y Florence: Taylor and Francis Group.

Haase, Daniela; Lamers, Machiel y Amelung, Bas 2009. Heading into uncharted territory? Exploring the institutional robustness of self-regulation in the Antarctic tourism sector. *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 17. N.º 4. Pp: 411-430. Londres: Routledge.

Hall, C. Michael. 2011a: "A typology of governance and its implications for tourism policy analysis". *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 437-457. Londres: Routledge.

——. 2011b: "Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change?" En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 649-671. Londres: Routledge.

——. 2005: *El Turismo como ciencia social de la movilidad.* Madrid: Editorial Síntesis.

——. 2000: *Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships.* Harlow: Prentice Hall, Reino Unido.

——. 1999: "Rethinking Collaboration and Partnership: A Public Policy Perspective". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 7. N.º 3-4. Pp: 274-289. Londres: Routledge.

Hall, Derek R. 2004: "Introduction". En Hall, Derek R. (ed.): *Tourism and Transition: Governance, Transformation and Development*. Wallingford: CABI.

Harper, Douglas. 2001-2013: *Online Etymology Dictionary*. Disponible en http://www.etymonline.com/.

Haugland, Sven; Ness, Havard; Gronseth, Bjorn-Ove; *et ál.* 2011: Development of Tourism Destinations An Integrated Multilevel Perspective. *Annals of Tourism Research.* Vol. 38. N.º 1. Pp: 268-290. Londres: Pergamon-Elsevier.

Hausser, Yves; Weber, Helene y Meyer, Britta 2009: "Bees, farmers, tourists and hunters: conflict dynamics around Western Tanzania protected areas". En *Biodiversity and Conservation*. Vol. 18. N.º 10. Pp: 2679-2703. Nueva York: Springer.

Henriksen, Pennie F. y Halkier, Henrik. 2009: "From Local Promotion Towards Regional Tourism Policies: Knowledge Processes and Actor Networks in North Jutland, Denmark". En *European Planning Studies.* Vol. 17. N.º 10. Pp: 1445-1462. Londres Routledge.

Herbst, Jeffrey. 2004: "Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice" en Rotberg, Robert (ed.): *When states fail. Causes and consequences.* Pp: 302-318. Princenton, New Jersey: Princenton University Press.

Hermet, Guy; Badie, Bertrand; Birnbaum, Pierre; Braud, Philippe. 2001: *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Quinta edición, Paris: Armand Colin.

Hernández López, José de Jesús. 2012 : "Tequila: centro mágico, pueblo tradicional, ¿Patrimonialización o privatización?". En *Andamios*. Vol. 6. N.o 12. México, D.F.: Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632009000300003&script=sci_arttext [10.03.2013].

Hessel, Stéphane Frederic. 2010: ¡Indignaos! Barcelona: Destino.

Higgins-Desbiolles, Freya. 2011: "Death by a thousand cuts: governance and environmental trade-offs in ecotourism development at Kangaroo Island, South Australia". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 553-570. Londres, Routledge.

Hirst, Paul. 2000: "Democracy and Governance". En Pierre, Jon (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy.* Pp: 13-35. Nueva York: Oxford University Press.

Hobbes, Thomas. 1980: *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil.* 2ª edición. México, D.F.: Fondo de Cultura Economica. 1ª edición Londres, 1651.

Hood, Christopher. 1991: "*A public management for All Seasons?"* En *Public Administration*. Vol. 69. N.º 1. Pp: 3-19. Nueva Jersey: Wiley-Blackwell.

Hollingsworth, J. Rogers., Schmitter, Philippe C. y Streeck, Wolfgang. 1994: *Governing Capitalist Economies: performance and control of economic sectors*. New York: Oxford University Press.

Hollinshead, Keith. 1999: "Surveillance of the worlds of tourism: Foucault and the eye-of-power". En *Tourism Management.* Vol. 20, N.º 1. Pp:17-23. Lodres: Pergamon.

Hoyos Castillo, Esther y Hernández Lara, Óscar. 2008: "Localidades con recursos turísticos y el Programa Pueblos Mágicos en medio del proceso de la nueva ruralidad. Los casos de Tepotzotlán y Valle de Bravo en el Estado de México. En *Quivera*. Vol. 10. N.º 2. Pp: 111-130. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Hsu, Tzu-Wen, Inbakaran, Robert y George, Babu. 2013: "Understanding the concept of governance in tourism policy–making". En International Journal of Economics and Business Research. Vol. 5. N.º 3. Pp: 319-336. Olney: Inderscience Enterprises Ltd.

Hughes, Owen. 2010: "Does governance exist?". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 87-104. Oxon: Routledge.

Hultman, John y Hall, C. Michael. 2012: "Tourism place-making: the governance of locality in Sweden". En *Annals of Tourism Research*. Vol. 39. N.º 2. Pp: 547-570. Londres: Pergamon-Elsevier.

Huxham, C. y Hibbert, P. 2007: "Hit or myth. Stories of Collaborative Success". En Partnership Sourcing Ltd (ed.) *Partnering for Profit*. Londres: PSL.

Huys, Menno y Kopperjan, Joop. 2010: "Policy networks in practice: the debate on the future of Amsterdam airport Schiphol". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 365-393. Oxon: Routledge.

Hyde, Albert. C. 2000: "Reengineering" en Shafritz, J. M. (ed): En *Defining Public Administration*. Pp: 249-270. Bolder: Westview Press.

Hydén, Göran. 1999: "Governance and the Reconstitution of Political Order". En Joseph, Richard (ed.): *State, Conflict, and Democracy in Africa*. Pp. 179-196. Boulder, Londres: Lynne Rienner.

Ilbery, Brian y Saxena, Gunjan. 2009: "Evaluating 'best practice' in integrated rural tourism: case examples from the England-Wales border region". En *Environment and Planning A,* Vol 41. N.º 9. Pp: 2248-2266. Londres: Pion Ltd.

——. 2011: "Integrated Rural Tourism in the English-Welsh Cross-border Region: An Analysis of Strategic, Administrative and Personal Challenges". En *Regional Studies.* Vol. 45. N.º 8. Pp: 1139-1155. Londres: Routledge.

imf, International Monetary Fund. 2013: *Data and Statistics*. http://www.imf.org/ external/data.htm [22.03.2013].

imf. 2009: *World Economic Outlook Crisis and Recovery*. Washington: IMF. Disponible en http://www.imf.org/external/pubs/ft/ weo/2009/01/ [15.12.2012.].

Inegi, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2004: *Estadísticas de turismo con base en los resultados de los Censos Económicos 2004.* Disponible para consulta enwww.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/turismo.as?s=est&c=10369 [31.05.2012].

iucn, *International Union for Conservation of Nature.* 2006: *The Future of Sustainability. Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*. Report of the iucn Renowned Thinkers Meeting, 29-31 January 2006. Disponible en http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_future_of_sustanability. pdf . [03.01.2013].

Ivars, Josep A. 2003: *Planificación Turística de los espacios regionales en España*. Madrid: Editorial Síntesis.

Jamal, Tazim y Watt, E. Melanie. 2011: "Climate change pedagogy and performative action: toward community-based destination governance". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 571-588. Londres: Routledge.

Jolly, Jean-François. 2005: "Gobernabilidad Territorial y Descentralización en Colombia: ¿Regir el Territorio o Gobernar los Territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002". En *Papel Político.* N.º 18. Pp: 137-154. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Judd, Dennis R. 1995: "Promoting Tourism in U.S. Cities". En *Tourism Management*. Vol. 16. N.º 3. Pp: 175-187. Londres: Pegramon.

Judt, Tony. 2010: *Algo va mal.* Madrid: Taurus.

Jung, Tobias. 2010: "Policy networks: theory and practice". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Pp: 351-364. Oxon: Routledge.

Kakwani, Nanak y Silber, Jacques. 2008: "Introduction: The Many Dimensions of Poverty". En Kakwani, Nanak y Silber, Jacques (eds.): *The Many Dimensions of Poverty.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Keane, Michael J. 1997: "Quality and Pricing in Tourism Destinations". En *Annals of Tourism Research*. Vol. 24 N.º 1. Pp:117-30. Londres: Pergamon-Elsevier.

Kennet, Patricia. 2010: "Global perspectives on governance". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Pp: 19-35. Oxon: Routledge.

Kettl, Donald F. 2010: "Governance, contract management and public management". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 239-254. Oxon: Routledge.

Kim, Aise Kyoungjin y Brown, Graham. 2012: "Understanding the relationships between perceived travel experiences, overall satisfaction, and destination loyalty". En *Anatolia – An International Journal of Tourism and Hospitality Research.* Vol. 23. N.º 3. Pp: 328–347. Londres: Routledge.

Kirkby, Cristopher A.; Giudice, Renzo; Day, Brett; Turner, Kerry; *et ál.* 2011. "Closing the ecotourism-conservation loop in the Peruvian Amazon". En *Environmental Conservation.* Vol. 38. N.º 1. Pp: 6-17. Cambridge: Cambridge Univeristy Press.

Kjær, Anne Mette. 2004. *Governance.* Great Britain: Key Concepts.

Klein, Michael U. y Hadjimichael, Bita. 2003: *The Private Sector in Development: Entrepreneurship, Regulation, and Competitive Disciplines.* Washington, D.C.:World Bank.

Klijn, Erick-Hans. 2008: "Governance and governance networks In Europe: an assesment of ten years on the theme". En *Public Management Review*. Vol. 10. N.º 4. Pp: 505-525. Londres: Routledge.

——. 2010: "Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 303-321. Oxon: Routledge.

Klocker Larsen, Rasmus; Gerger Swartling, Åsa; Powell, Neil, *et ál.* 2011: A Framework for Dialogue Between Local Climate Adaptation Professionals and Policy Makers. SEI Research Report, Estocolmo. Disponible en http://www.sei-international. org/publications?pid=1882 [31.12.2012].

Koehn, Peter H. 2008: "Underneath Kyoto: Emerging subnational government initiatives and incipient issue-bundling opportunities in China and the United States". En *Global Environmental Politics.* Vol. 8. N.º 1. Pp: 53-77. Cambridge: MIT Journals.

Kooiman, Jan. 2010: "Governance and Governability". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 72-86. Oxon: Routledge.

Kotler, Philipe y Keller, Kevin Lane. 2010: *Marketing Management.* Boston: Prentice Hall. 13ª edición.

Krugan, Paul. 2012: ¡Acabad ya con esta crisis! Barcelona: Crítica.

Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál.* 2009: *La crisis económica mundial*. México, D.F.: La oveja negra.

Krugman, Paul. 2009a: "Introducción. Crónica del crash de 1929 a la crisis de 2008". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp.17-33. México, D.F.: La oveja negra.

——. 2009b: "La crisis paso a paso.". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp. 37-57. México, D.F.: La oveja negra.

Lacker, Jeffry M. 2009: "What Lessons Can We Learn from the Boom and Turmoil". En *The Cato Journal.* Vol 29. N.º 1. Pp: 53-63. Washington D.C.: The Cato Institute.

Laidler, David. 1978: *Introducción a la microeconomía*. México, D.F.: Limusa.

Laurens, Marlien. 2007: "Route tourism: a roadmap for successful destinations and local economic development". En *Development Southern Africa.* Vol. 24. N.º 3. Pp: 475-490. Londres: Routledge.

Le Galès, Patrick. 1995: "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine". En *Revue française de science politique*. Vol. 45. N.º 1. Pp: 57-95. Disponible en: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_00352950_1995_num_45_1_403502 [30.08.2012].

Leloup, Fabienne, Moyart, Laurence y Pecqueur, Bernard. 2005: "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?". En *Géographie, économie, société*. Vol. 7. N.º 4. Disponible en: http://www.cairn.info/ resume.php?ID_ARTICLE=GES_074_0321# [30.08.12].

Lequin, Marie. 2001: *Écoturisme et gouvernance participative.* PUQ: Quebec.

Lessmeister, Ralph. 2008: "Governance and organisational structure in the special tourism sector-buyer-driven or producer-driven value chains? The case of trekking tourism in the Moroccan mountains". En *Erdkunde.* Vol. 62. N.º 2. Pp: 143-157. Bonn: Universität Bonn.

Linde, Jonathan y Grab, Stefan. 2008: "Regional contrasts in mountain tourism development in the Drakensberg, South Africa". En *Mountain Research and Development.* Vol. 28. Pp: 65-71.

Lipschutz, Ronnie D. 1992: "Reconstructing World Politics. The emergence of Global Civil Society". En *Millenium: Journal of International Studies*. Vol. 21.

Locke, John. 2002: *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Madrid, Alianza Editorial. 1ª edición Londres, 1690.

López Portillo y Pacheco, José. 1982: *Génesis y Teoría General del Estado Moderno.* 3ª reimpresión. Porrúa: México.

Loredo López, Juan Luis. 2012: "Pueblos Mágicos entre el simulacro y la realidad". En *Topofilia*. Vol. 3. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://www.topofilia.net/ tres3JLLoredo. pdf [10.03.2013].

Lynn, Lawrance E. Jr. 2010: "What endures? Pubilic governance and the cycle of the reform". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 105-123. Oxon: Routledge.

Lynn, Lawrance E. Jr., Heinrich, Carolyn J. y Hill, Carolyn. 2001: *Improving governance a new logic for empirical research.* Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Madrid Flores, Francisco. 2012: *Diagnóstico y oportunidades del turismo en México.* México, D.F: Editorial Limusa.

——. 2011. *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los convenios de coordinación en materia de asignación de recursos*. Presentación del proyecto. Sin editar.

——. 2009: "Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatur México". Contribución crítica Primera Conferencia Internacional sobre la Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional Donostia-San Sebastián (España), 27-28 Octubre.

——. 2007: *La Gobernanza: hacia un nuevo paradigma en la gestión turística*. Sin editar.

——. 2004: *Presentación del Programa de fortalecimiento de la competitividad de Cancún.* Sin editar.

Mangione, Marie-Louise, Durbarry, Ramesh y Sinclair, M. Thea. 2005: "Tourism competitiveness: price and quality". En *Tourism Economics.* Vol. 11 N.º 1. Pp: 45-68. Londres: IP Publishing Ltd.

Maquiavelo, Nicolás. 1981: *El Príncipe*. 7ª edición, México, D.F.: Editorial Porrúa. 1ª edición Florencia, 1513.

Marcelpoil, Emmanuelle y Boudières, Vincent. 2006: "Gouvernance touristique des grandes stations et durabilité. Une lecture en termes de proximité". En *Développement Durable et Territoires*. Dossier 7. Disponible en http:// developpementdurable.revues.org/2648 [20.10.2012].

Marie, Chloe N., Sibelet, Nicole, Dulcire, Michel, *et ál.* 2009: "Taking into account local practices and indigenous knowledge in an emergency conservation context in Madagascar". En *Biodiversity and Conservation,* Vol. 18. N.º 10. Pp: 2759-2777. Nueva York: Springer.

Martin, Steve. 2010: "From new public management to networks community governance? Strategic local public services networks in England" en Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 337-348. Oxon: Routledge.

Martínez, Cristina. 2013: "Los atractivos de un Pueblo Mágico: Alamos y su linderos. En *Topofilia*. Vol. 4. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://topofilia.net/ cuatro1cuatro6.pdf [10.03.2013].

Mazón, Ana María y Fuentes Moraleda, Laura. 2007: "Gobernanza para el desarrollo turístico sostenible en la Comunidad Andina: un nuevo reto en las relaciones Unión Europea-CAN". En *Revista Escuela de Administración de Negocios*. N.º 59. Pp: 99-119. Bogotá: Escuela de Administración de Negocios Institución Universitaria.

McQuaid, Ronald W. 2010: "Theory of Organizational Partnerships: Partnershisp advantages, disadvantages and success factors". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Pp: 127-148. Oxon: Routledge.

Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Jörgen, *et ál.* 1972: *Los límites del crecimiento.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Meltzer, Allan H. 2009: "Reflections on the Financial Crisis". En *The Cato Journal* Vol 29, No. 1, Pp: 25-30. Washington D.C.: The Cato Institute.

Méndez, Eloy y Sandoval, Yadira. 2013: "La 'magia' puesta en valor: ¿Es el mapa de lugares turísticos de lo mexicano una frontera inexpulgable?". En *Topofilia*. Vol. 4. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://topofilia.net/cuatro1cinco6.pdf [10.03.2013].

Miron, Jeffrey. 2009: "Bailout or Bankruptcy". En *The Cato Journal* Vol 29, No. 1, Pp: 1-17. Washington D.C.: The Cato Institute.

Montaño, Carlos. 2005: *Tercer Sector y Cuestión Social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. Sao Paulo, Brasil: Cortez Editora.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Barón de. 2003: *Del espíritu de las leyes.* Barcelona: Edicomunicación. 1ª edición 1748.

Moore, Mark y Hartley, Jean. 2010: "Innovations in governance". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Pp: 52-71. Oxon: Routledge.

Moore, Susan A. y Rodger, Kate. 2010: "Wildlife tourism as a common pool resource issue: enabling conditions for sustainability governance". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 18. N.º 7. Pp: 831-844. Londres: Routledge.

Moore, Susan A. y Weiler, Betty. 2009: "Tourism-protected area partnerships: stoking the fires of innovation". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 17. N.º 2. Pp: 129-132. Londres: Routledge.

Moreau Defarges, Philippe. 2003: *L'ordre mundial.* Tercera edición. París: Armand Colin.

Moscardo, Gianna. 2011: "Exploring social representations of tourism planning: issues for governance". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 423-436. Londres: Routledge.

Mujica Martínez, David. 2008: "Costos de la crisis financiera norteamericana y la 'crónica de una muerte anunciada`". En contribuciones a la economía. Disponible en http://www.eumed.net/ce/2008b/admm.htm .

Munthali, Simon M. 2007: "Transfrontier conservation areas: Integrating biodiversity and poverty alleviation in Southern Africa". En *Natural Resources Forum.* Vol. 31. N.º 1. Pp: 51-60. Nueva Jersey: Wiley.

Muñoz Mazón, Ana Isabel; Fuentes Moraleda, Laura y Fayos-Solà, Eduardo. 2012:"Turismo como instrumento de desarrollo: Una visión alternativa desde factores humanos, sociales e institucionales". En *Pasos*. Vol. 10. N.º 5.

Muñoz Mazón, Ana Isabel. 2007: "Fomento institucional de la colaboración público-privada como factor clave del desarrollo turístico". Comunicación sin datos de identificación. Disponible en http://eciencia.urjc.es/handle/10115/2805 [13.03.2013].

Murphy, Peter, Pritchard, Mark P. y Smith, B. 2000: "The destination product and its impact on traveller perceptions". En *Tourism Management*. Vol. 21. N.º 1. Pp: 43-52. Londres: Pergamon.

Newman, Gavin. 2013: *Citizenville. How to take the town square digital and reinvent government.* Nueva York: The penguin Press.

Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, 2012: ¿Qué es RSC? Disponible en http://www.observatoriorsc.org/index.php?option=com_content&task= view& id=40&Itemid=63[31.12.12].

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo. 2000: *Government of the future*. Paris: OCDE.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. 2012: *Measuring Sustainable Development* http://www.oecd.org/greengrowth/41414440.pdf [01-12-2013].

OMT, Organización Mundial del Turismo. 2008: *Informe final.* Seminario Internacional sobre la Gobernanza en Turismo en las Américas. Sin editar.

OMT. 1999: *Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal.* Madrid: OMT.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. 2012: http://www.un.org/es/ [01-12-2012].

——. 2011: *Podemos erradicar la pobreza*. Portal de la labor del sistema de Naciones Unidas sobre los objetivos de desarrollo del milenio. Disponible en http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml [03-11-11].

——. 2007: *Objetivos de desarrollo del Milenio*. Informe de 2007. Nueva York: Naciones Unidas.

Ortiz Leroux. Sergio. 2009: "Sociedad civil sin Estado: una mirada desde la nueva gobernanza". En Sahui, Alejandro (coordinador): *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*. Pp: 15-32. México, D.F.: Ediciones Coyoacán.

Osborne, David y Gaebler, Ted. 1993: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.

Osborne, Stephan P. (ed.). 2010: *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Oxon: Routledge.

——. 2010: "The (New) Public Governance: a suitable case for treatment" En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 1-16. Oxon: Routledge.

Osborne, Stephen P., McLaughlin, Kate y Chew, Celine. 2010: "Relationship marketing, relational capital and the governance of public services delivery". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 185-199. Oxon: Routledge.

Otto, Julie y Ritchie, Brent. 1996: "The Service Experience in Tourism". En *Tourism Management*. Vol. 17. N.º 3. Pp: 165-174. Londres: Pergamon.

O'Toole Jr., Laurence J. y Meier, Kenneth J. 2010: "Implementation and managerial networking in the new public governance". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 322-336. Oxon: Routledge.

Palacios Blanco, José Luis y Vargas Chanes, Delfino. 2009: *Medición Efectiva de la Calidad. Innovaciones en México.* México, D.F.: Editorial Trillas.

Palmer, Adrian. 1998: "Evaluating the governance style of marketing groups". En *Annals of Tourism Research.* Vol. 25. N.º 1. Pp: 185-201. Londres: Pergamon-Elsevier.

Paulauskiene, Laura. 2013: "Tourism governance principles and functions at the local level". En *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. Vol. 35. N.º 1. Pp: 99-110.

Pareskevas, Alexandros, Altinay, Levent, McLean, Jacqueline y Cooper Chris. 2013: "Crisis knowledge in tourism: types, flows and governance". En *Annals of Tourism Research*. Vol. 41. N.º 2. Pp: 130-152. Londres: Pergamon-Elsevier.

Pechlaner, Harald y Volgger, Michael. 2013: "Towards a comprehensive view of tourism governance: relationships between the corporate governance of tourism service firms and territorial governance". En *International Journal of Globalisation and Small Business.* Vol. 5. N.º 1. Pp: 3-19. Olney: Inderscience Enterprises Ltd.

Perkins, John. 2009: *Manipulados.* Barcelona: Tendencias editores.

Pestoff, Victor y Brandsen, Taco. 2010: "Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?". *En Osborne, Stephen (ed.): The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Pp: 223-236. Oxon: Routledge.

Peters, B. Guy y Pierre, Jon. 1998: *"Governing without Government: Rethinking Public Administration".* En *Journal of Public Administration Research and Theory*. Año 8. N.º 2. Pp: 223-243. Madison: University of Wisconsin, Public Management Research Conference.

—— (eds.). 2001: *Handbook of Public Administration.* Londres: SAGE Publications.

Peters, B. Guy. 2010: "Meta-governance and public management". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 36-51. Oxon: Routledge.

Pierre, Jon. 2000: "Introduction: Understanding Governance". En Pierre, Jon (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Pp: 1-10. Nueva York: Oxford University Press.

Pierre, Jon y Peters, B. Guy. 2000: *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Political Analysis.

Pine ii, Joseph B. y Gilmore, James H. 2011: *The experience economy*. Boston: Harvard Business Review Press. Updated edition.

Pforr, Christof. 2006: "Tourism administration in the Northern Territory in the era of Country Liberal Party governance 1978-2001". *Australian Journal of Public Administration.* Vol. 65. N.º 1. Pp: 61-74. Nueva Jersey: Wiley.

Plummer, Ryan y Fennell, David A. 2009: "Managing protected areas for sustainable tourism: prospects for adaptive co-management". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 17. N.º 2. Pp: 149-168. Londres: Routledge.

pnud, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2012: *Informes sobre desarrollo humano*. Disponible en: http://hdr.undp.org/es/informes/ [16-12-2012].

——. 2010: *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010.* Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf [16-12-2012].

Porter, Michael. 1994: *Ventaja competitiva*. México, D. F.: cecsa.

Posner, Daniel. 2004: "Civil Society and the Reconstruction of Failed States". En Rotberg, Robert (ed.): *When states fail. Causes and consequences.* Pp: 237-255. Princenton, New Jersey: Princenton University Press.

Presenza, Del Chiappa y Sheehan. 2013: "Residents' engagement and local tourism governance in maturing beach destinations. Evidence from an Italian case study". En *Journal of Destination Marketing and Management*. Vol. 2. N.º 1. Pp: 22?

Real Academia Española. 2001a: *Nuevo tesoro lexicográfico de la lengua española, NTLLE*. Disponible en http://ntlle.rae.es/ntlle/SrvltGUILoginNtlle [15.06.13].

——. 2001b: *Diccionario de la lengua española.* Vigésima segunda edición. Disponible en http://lema.rae.es/drae/ [16.02.13].

Rhodes, Roderick Arthur William. 2000: "Governance and Public Administration". En Pierre, Jon (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Pp: 54-90. Nueva York: Oxford University Press.

——. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rodderstrale, Jona y Nordström, Kjell. 2000: *Funky business.* Madrid: Pearson Prentice Hall.

Rifkin, Jeremy. 1996: *El fin del empleo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era.* Barcelona: ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Ritchie, John Raymond Brent. 2003. Power point de la presentación en el Quinto Congreso Internacional de la Universidad de las Américas, Puebla, México. 3-5 abril.

Ritchie, John Raymond Brent y Crouch, Geoffrey Ian. 2003: *The Competitive Destination: A Sustainability Perspective,* Wallingford: CABI International.

Rodríguez González, Sylvia Cristina. 2013a: "Pueblos Mágicos entre el escenario y la ficción del imaginario turístico". *Topofilia*. Vol. 4. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://topofilia.net/cuatro1seis6.pdf [10.03.2013].

——. 2013b: "Pueblos Mágicos. Tiraje cinematográfico como estrategia de estudio del montaje a partir del imaginario turístico". En *Topofilia*. Vol. 4. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://topofilia.net/cuatro1siete6.pdf [10.03.2013].

Rodríguez Herrera, Ismael Manuel. 2012: *La construcción del capital social y sus implicaciones en la gestión de destinos turísticos. El caso del programa Pueblos Mágicos de México.* Tesis doctoral. Universidad Antonio de Nebrija.

——. 2009: "Análisis del desarrollo turístico en los Pueblos Mágicos de México. Una revisión de los efectos de la política pública en los destinos mexicanos". En Libro de Actas del xiv Congreso aecit, Gi-

jón 18-20 noviembre. Pp: 797-819. Disponible en http://www.aecit.org/actas/ gijon/XIV_Congreso_AECIT_Sesion_5.pdf [10.03.2013].

Rojo Quintero, Servando y Castañeda, María Elizabeth. 2013: "El Programa 'Pueblos Mágicos' en dos ciudades de origen minero del noroeste de México"- En *Topofilia*. Vol. 4. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://www.topofilia.net/cuatro1ocho6.pdf [10.03.2013].

Rojo Quintero, Servando y Llanes Gutiérrez, René Armando. 2009: "Patrimonio y turismo: el caso del Programa Pueblos Mágicos". En *Topofilia*. Vol. 1. N.º 3. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://topofilia.net/coloquio09rojo-llanes.pdf [10.03.2013].

Romero Samaniego, Gloria Aymee. 2012: Descripción de la experiencia del recorrido de Álamos 'Un itinerario de fantasmas'. En *Topofilia*. Vol. 3. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://www.topofilia.net/tres10GAymee.pdf [10.03.2013].

Rosanvallon, Pierre. 2010: *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad y proximidad.* Madrid: Ediciones Paidós Ibérica.

Rose-Ackerman, Susan. 2004: "Establishing the Rule of Law". En Rotberg, Robert (ed.): *When states fail. Causes and consequences.* Pp: 182-221. Princenton, Nueva Jersey: Princenton University Press.

Rosenau, James N. 1995: *"Governance in the Twenty-First Century".* En *Global Governance.* Vol. 1. N.º 1. Pp: 13-43. Waterloo: The Academic Council on the United Nations System.

Rotberg, Robert. 2004: "The Failure and Collapse of the Nation States". En Rotberg, Robert (ed): *When states fail. Causes and consequences.* Pp: 1-49. Princenton, Nueva Jersey: Princenton University Press.

——. 2003: "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators". En Rotberg, Robert (ed.): *State Failure and State Weakness in a time of terror.* Pp: 1-15. Washington D.C.: Brooking Institution Press.

Rousseau, J. J. 1993: *Contrato Social*. Séptima edición revisada. México: Espasa Calpe. 1ª edición Amsterdam, 1762.

Ruhanen, Lisa; Scott, Noel; Ritchie, Brent y Tkaczynski, Aaron. 2010: "Governance: a review and synthesis of the literatura. En *Tourism Review*. Vol. 65. N.º 4. Pp: 51-60. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Sachs, Jeffrey. 2005: *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestros tiempos*. Barcelona: Debate.

Salmi, J. Einar y Salmi, P. 2010: "Fishing tourism, biodiversity protection and regional politics in the River Tornionjoki, Finland". En *Fisheries Management and Ecology.* Vol. 17. N.º 2. Pp: 192-198.

Salamon, Lester y Anheier, Helmut K. 1992: "In Search of the Non Profit Sector I: The Question of Definitions". Working Paper of the Johns Hopkins University, N.º 2.

——. 1997: "Le organizzazioni della società civile". En *Il Progretto.* Vol. III. N.º 13/14. Pp: 7-18.

Samuelson, Paul. 2009: "Una era de incertidumbre se convierte en una era de ansiedad". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp: 100-104. México, D.F.: La oveja negra.

Samwick, Andrew A. 2009: "Moral Hazard in the Policy Response to the 2008 Finanical Markets Meltdown". En *The Cato Journal* Vol 29, No. 1, Pp: 131-139. Washington D.C.: The Cato Institute.

Sartori, Giovanni. 1992: *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.

Sauquet, Michel y Vielajus, Martin. 2009: "Les Acteurs Non Étatiques: Le Nouveau Maillon Fort de la Gouvernance ? Coproduction du Bien Public et Partenariats Multi-Acteurs". En Institut de recherche et débat sur le gouvernance. IRG (ed.) *Chroniques de la gouvernance 2009-2010*. Pp: 95-119. Éditions Charles Léopold Mayer: París.

Scanlon, John y Burhenne-Guilmin, Françoise (eds.). 2003: *Gobernanza Ambiental a Nivel Internacional. Un régimen jurídico internacional para las áreas protegidas,* Centro de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) disponible en http://www.iucn.

org/themes/law/ pdfdocuments/GOVIUCN%20ELP%20Sec%201%20Governance%20Paper_spanish.pdf [01.01.2012].

Schwartz, Pedro. 2006: *En busca de Montesquieu.* La democracia en peligro. Madrid: Encuentro.

Scott, Noel; Cooper, Chris y Baggio, Rodolfo. 2008: "Destination networks. Four Australian Cases". En *Annals of Tourism Research*. Vol. 35, N.º 1. Pp: 169-188. Londres: Pergamon-Elsevier.

Scott, Noel y Laws, Eric. 2010: "Advances in service networks research". En *Service Industries Journal.* 30. N.º 10. Pp: 1581-1592. Londres: Routledge.

Secretaría de Turismo. 2008: *Datatur.* Disponible para consulta en línea en www.sectur.gob.mx.datatur [14.05.2008].

——. 2007a: *Primer Informe de labores 2007*. México, D.F.. Sectur.

——. 2007b: *Programa Sectorial de Turismo 2007-2012*. México, D.F.: Sectur.

——. 2006a: *Documento base: Programa de Reconstrucción ante el paso del Huracán Wilma por el Caribe Mexicano.* Balance de resultados. Sin editar.

——. 2006b: *Organización y actividades de mercadeo de destinos turísticos*, México, D.F.: Sectur.

——. 2005: *Apadrinamiento de empresas comunitarias en Tabasco*, sin editar.

——.2004: *Documento base de los Criterios para participar en el Programa Pueblos Mágicos de México*. Sin editar.

——. 2001: *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*, México, D.F.: Sectur.

Secretaría de Turismo y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2002: *Agenda 21 para el turismo mexicano: un marco de acción para el desarrollo sustentable de la actividad turística*. México, D.F.: Sectur.

Serra Rojas, Andrés. 1985: *Derecho administrativo*. 13ª edición. México: Porrúa.

——. 1990: *Teoría del Estado*. 1ª edición en Porrúa. México: Porrúa. 1ª edición México, 1959.

Simpson, Murray C. 2008: "Community Benefit Tourism Initiatives - A Conceptual oxymoron?". En *Tourism Management*. Vol. 29. N.º 1. Pp: 1-18. Londres: Pergamon.

Smith, B. G. y Ley, Debbie Ann. 2009: "Sustainable tourism and clean water project for two Guatemalan communities: A case study". En *Desalination.* Vol. 248. Pp: 225-232.

Smith, Steven Rathgeb y Smyth, Judith. 2010: "A third sector perspective". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Pp: 270-300. Oxon: Routledge.

Sofield, Trevor y Li, Sarah. 2011: "Tourism governance and sustainable national development in China: a macro-level synthesis". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 501-534. Londres: Routledge

Soros, Georges. 2006: *Tiempos inciertos. Democracia, libertad y derechos humanos en el siglo XXI.* Barcelona: Debate.

——. 2009: "El fin de la crisis financiera está a la vista". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp: 64-69. México, D.F.: La oveja negra.

Steinberg, Federico. 2009: "Causas y respuesta política a la crisis financiera mundial". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp: 140-157. México, D.F.: La oveja negra.

Stiglitz, Joseph. 2009: "La caída de Wall Street es para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del Muro de Berlín fue para el comunismo". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp: 58-63. México, D.F.: La oveja negra.

Strickland-Munro, Jeniffer K., Allison, Helen E. y Moore, Susan A. 2010: "Using resilience concepts to investigate the impacts of protected area tourism on communities". En *Annals of Tourism Research.* Vol. 37. N.º 2. Pp: 499-519. Londres: Pergamon-Elsevier.

Strobl, Andreas y Peters, Mike. 2013: "Entrepreneurial Reputation in Destination Networks". En *Annals of Tourism Research.* Vol. 40. N.º 2. Pp: 59-82. Londres: Pergamon-Elsevier.

Su, Dan; Wall, Geoffrey y Eagles, Paul F. J. 2007: "Emerging governance approaches for tourism in the protected areas of China". En *Environmental Management*. Vol. 39. N.º 6. Pp: 749-759. Nueva York: Springer.

Teoh, Simon. 2013: The *governmentality* approach to the business of sustainable tourism: Bhutan's tourism governance, policy and planning. Simposio sobre el Negocio del Turismo Sustentable. Universidad Curtin, Australia. 18-19 febrero 2013.

The Club of Rome. 2012: *History.* http://www.clubofrome.org/ [03.01.2013].

Theys, Jacques. 2003: "La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement. Développement durable et territoires" Dossier 2: *Gouvernance locale et Développement Durable*. http://developpementdurable.revues.org /index1523. html.

Tilly, Charles. 2010: *Confianza y gobierno.* Buenos Aires: Amorrortu editores.

Tocqueville, Alexis de. 2003: *Democracy in América*. New York: Penguin Classics. 1ª edición París, 1835.

Toffler, Alvin. 1970: *Future Shock*. New York: Bantam Books.

Toffler, Alvin y Toffler, Heidi. 2009: "La caída del dinero: por qué el mundo está hacienda las preguntas equivocadas". En Krugman, Paul, Stiglitz, Joseph, Soros, Georges, *et ál. La crisis económica mundial*. Pp: 95-99. México, D.F.: La oveja negra.

——. 2006: *La revolución de la riqueza.* Barcelona: Debate.

Tomillo Noguero, Félix. 2013: *Gobierno y gobernanza.* Pendiente de publicación.

Tournier, Charles. (2007): "Le concept de gouvernance en science politique". En *Papel Político*. Vol. 12, N.º 1. Pp: 63-92. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en http://www.carsten-wieland.de/mediapool /74/746018/data/Middle_East/Syria_s_Challenges_after_the_Election_Year_in_Papel_Politico_Julio7_p.209_to_2.pdf [15.06.2013].

Tremblay, Pascal. 2008: "Protected areas and development in arid Australia-challenges to regional tourism". En *Rangeland Journal.* Vol. 30, N.º 1. Pp: 67-75. Victoria: CSIRO Publishing.

Tremblay, Rodrigue. 2008. *Anatomy of the American Financial Crisis: How It is Turning into a Worldwide Crisis*. Global Research. Disponible en: http://www. globalresearch.ca/anatomy-of-the-american-financial-crisis-how-it-is-turning-into-a-worldwide-crisis/10537 [31.12.2012].

Tribe, John. 2008: "Tourism: A Critical Business". En *Journal of Travel Research.* Vol. 46. N.º 3. Pp: 245-255. Whitehall: Travel and Tourism Research Association.

Trousdale, William J. 1999: "*Governance in context. Boracay Island, Philippines"*. En *Annals of Tourism Research*. Vol. 26. N.º 4. Pp: 840-867. Londres: Pergamon-Elsevier.

United Nations. 1987: *Our Common Future. Reporte de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Disponible en http://conspect.nl/pdf/Our_ Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf [04.01.13].

U.S. Census Bureau. 2011: *Income, Poverty and Health Insurance in the United States: 2010.* Disponible en http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/ incpovhlth/ 2010/table4.pdf [03.11.11].

Vail, David y Heldt, Tobias. 2004: "Governing snowmobilers in multiple-use landscapes: Swedish and Maine (USA) cases". En *Ecological Economics.* Vol. 48, N.º 4. Pp: 469-483. Londres: Elsevier.

Valenzuela Aguilera, Alfonso y Saldaña Fernández, Cristina. 2012: "Identidad, estructura barrial y control social del espacio en Tepoztlán, Morelos". En *Topofilia*. Vol. 3. N.º 1. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Disponible en http://topofilia.net/tres1uaem [10.03.2013].

Vallet, Odon. 2001: "Des mots en politique: Gouverner ou tenir la barre". En *Lexicometrica, revue électronique*. N.º especial con los artículos del n.º 62 de la revista *Mots*, de marzo de 2000, "Programme de gouvernement", París: Institut de Linguistique et Phonétique Générales et Appliquées, de la Université Sorbonne Nouvelle. Disponible en http://lexicometrica.univ-paris3.fr/thema/theme3-mots62/spec3-texte7.pdf .

Vals, Josep Francesc. 1996: *Las claves del mercado turístico. Cómo competir en el nuevo entorno*. Bilbao: Deusto Turismo.

Vangen, Siv y Huxhan, Chris. 2010: "Introducing the theory of collaborative advantage". En Osborne, Stephen (ed.): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Pp: 163-184. Oxon: Routledge.

Velarde Valdez, Mónica; Maldonado Alcudia, Ana Virginia del Carmen y Maldonado Alcudia, Minerva Candelaria. 2009: "Pueblos Mágicos Estrategia para el desarrollo turístico sustentable: caso Sinaloa". En *Teoría y Praxis*. N.º 6. Pp: 79-93: Cozumel: Universidad de Quintana Roo.

Velasco González, María. 2010: "Gobernanza del turismo: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos". Comunicación presentada al XV Congreso AECIT. 24-26 noviembre.

——. 2008: "Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?" *Comunicación integrada en el proyecto Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales*. Disponible en http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf [13.03.2013].

——. 2007: "El papel del conocimiento en los nuevos modelos de gobernanza turística regional y local". Comunicación presentada al XII Congreso AECIT. 12-14 diciembre.

Velázquez Mayoral, Carlos. 2012: "¿Serán Pueblos Mágicos una ocurrencia panista?" En *Excélsior*. Edición de 18 de diciembre de 2012. México D.F.: Excélsior. Disponible en http://www.dineroenimagen.com/2012-12-18/13009 .

Vernon, Jon; Essex, Stephen; Pinder David; *et ál.* 2005: "Collaborative Policymaking. Local Sustainable Projects". En *Annals of Tourism Research*, Vol. 32, N.º 2: 325-345. Londres: Pergamon-Elsevier.

Vogeler, Carlos y Hernández, Enrique. 2004: *El mercado turístico. Estructura, Operaciones y procesos de producción.* Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A.

Waltzer, Michael. 2003: "The concept of Civil Society". 1ª reimpresión. En Waltzer, Michael (ed.) *Toward a Global Civil Society*. Pp. 7-27. Nueva York: Berghahn Books. 1ª edición, 1995.

Wang, Xia; Zhang, J.; Gu, C.: *et ál.* 2009: "Examining antecedents and consequences of tourist satisfaction: A structural modeling approach". En *Tsinghua Science and Technology*. Vol. 14. N.º 3. Pp: 397-406. Beijing: Tsinghua Press.

Wesley, Anthea y Pforr, Christof. 2010: "The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Western Australia". En *Journal of Sustainable Tourism.* Vol. 18, N.º 6. Pp: 773-792. Londres: Routledge.

Weber, Max. 1978: *Economy and Society. An outline of Interpretative Sociology.* Editado por Guenther Roth y Claus Wittich. Berkeley: California Press.

Weiss, Thomas G. y Thakur, Ramesh. 2010: *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*. Bloomington: Indiana University Press.

Williams, Allan M. y Shaw, Gareth. 2009: "Future play: tourism, recreation and land use". En *Land Use Policy.* Vol. 26. Suplemento 1. Pp: S326-S335. Londres: Elsevier.

WTO, World Tourism Organization. 2004: *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations.* Madrid: WTO.

——. 2001: *Public-Private Sector Cooperation.* Madrid: WTO.

——. 1997: *International Tourism: A Global Perspective*. Madrid: WTO.

——. 1996: *Towards New Forms of Public-Private Sector Partnership.* Madrid: WTO.

——. 1994: *National and Regional Tourism Planning: Methodologies and Case Studies*. Madrid: WTO.

——.1993: *Tourism development and the Responsabilities of the State*. Madrid: WTO.

Yeh, Chien Mu. 2013: "Board Governance and Tourism Firms' Performance: The Case of Taiwan". En *Journal of Quality Assurance in Hospitality and Tourism*. Vol. 14. N.º 2. Pp: 123-141.

Yitbarek, T. W., Tadiea, Degu, Timera, Girma y Fischera, Anke. 2013: "Evaluating governance processes in the sharing of revenues from wildlife tourism and hunting in Ethiopia". En *Environmental Conservation*. FirstView Articles http://dx.doi.org/ 10.1017/S0376892913000118 [15.06.13].

Yoon, Yooshik, y Uysal, Muzaffer. 2005: "An examination of the effects of motivation and satisfaction on destination loyalty: A structural model". En *Tourism Management*, Vol. 26. N.º 1. Pp. 45–56. Londres: Pergamon.

Yüksel, Fisun; Bramwell, Bill y Yüksel, Atila. 1999: "Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, Turkey". En *Tourism Management.* Vol. 20. N.º 3. Pp: 351-360. Londres: Pergamon.

Yüksel, Fisun; Bramwell, Bill y Yüksel, Atila. 2005: "Centralized and decentralized tourism governance in Turkey". En *Annals of Tourism Research.* Vol. 32. N.º 4. Pp: 859-886. Londres: Pergamon-Elsevier.

Yunus, Muhammad. 2008: *Un mundo sin pobreza. Las empresas sociales y el futuro del capitalismo.* Barcelona: Paidos.

Zahra, Anne Louise. 2011: "Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity". En *Journal of Sustainable Tourism,* Vol. 19. N.º 4-5. Pp: 535-552. Londres: Routledge.