



Gestión pública del turismo. La gobernanza

María Velasco González
Universidad Complutense de Madrid

La actividad turística tiene características relacionadas con la economía especialmente atractivas: es una industria exportadora de primer orden con una gran capacidad de generar divisas; es un sector intensivo en empleo; la inversión y capacitación productiva necesarias para el desarrollo de un destino, resultan menos gravosas que las necesarias para otras actividades, etc. Pero, ¿es el turismo sólo un sector económico?, ¿es posible circunscribir todo lo que conlleva el fenómeno turístico a los impactos económicos que genera, por muy importantes que estos sean? Reconociendo que la dimensión económica es clave para entender las dinámicas que genera, el turismo es más que un sector de la economía (Velasco, 2011).

El turismo es un fenómeno social que favorece el intercambio cultural entre los ciudadanos y supone cambios en las sociedades de acogida. También puede provocar la extensión de estereotipos negativos, la segregación cultural de los residentes locales o la saturación de la población local, con el consiguiente rechazo a la actividad (Méndez de la Muela, 2003; Antón Clavé y González Reverte, 2007; Marrero Rodríguez y González Ramallal, 2009).

Es, además, una de las actividades que más directamente condicionan el uso de los territorios y de los recursos culturales (Vera et al., 1997). Gracias al turismo se revalorizan los recursos culturales de una sociedad, aumenta la inversión en restauración y rehabilitación de bienes culturales y se incrementa la protección de los paisajes urbanos o centros históricos (Calle Vaquero, 2001). Pero la presión turística supone un riesgo de deterioro físico para los bienes culturales (García Hernández, 2003) y de pérdida de significado simbólico por la estandarización o extensión de espacios escenificados (MacCannell, 2003).

El turismo suele ser un argumento para la conservación de los bienes naturales y la adecuación de espacios naturales para el uso y disfrute de la población local y del turista. Pero también conlleva en múltiples ocasiones la destrucción del paisaje, la urbanización en áreas naturales, el aumento de la polución, al menos en ruido y polución visual y un consumo excesivo de recursos naturales, sobre todo de agua (Eagles 2002; OMT, 2004a; White et.al., 2006; Pulido, 2007b).

Por todo ello, en principio no parece posible priorizar entre las dimensiones económica, social, cultural y medioambiental del turismo. Sin embargo, cuando se reflexiona sobre la política turística suele

considerase un capítulo de la política económica. Para los economistas la política económica, es decir, la intervención de los gobiernos en el mercado, se explica por la existencia de fallos: estructuras imperfectas, las dificultades derivadas de los bienes públicos o las externalidades.

No obstante, no es posible ni recomendable considerar, como punto de partida, a la política turística como un capítulo de la política económica de un país, como tampoco lo sería considerarla un capítulo de la política cultural o medioambiental. Esto reduce el enfoque del análisis y no permite explicar algunos de los problemas más persistentes que se arrastran en este ámbito de decisión pública desde los años sesenta y que están relacionados con las facetas no económicas de la actividad.

En este capítulo se analiza la gestión pública del turismo, dividiendo el mismo en tres grandes bloques. En primer lugar, se conceptualiza la política turística, analizando sus objetivos, destinatarios e instrumentos. Seguidamente, el segundo epígrafe expone las diferencias entre la gestión pública y privada del turismo y cuales son sus principales retos. Finalmente, se explica el concepto de gobernanza turística, y su relación con las redes y estrategias de cooperación.

Al final de este capítulo, el lector será capaz de:

- Conocer el papel del Estado en materia de turismo y las funciones que pueden asumir los Gobiernos.
- Distinguir entre objetivos públicos turísticos y los instrumentos que pueden favorecer su consecución.
- Reconocer las acciones que lideran las estructuras públicas y de comprender las oportunidades que representan para el sector privado.

11.1. Acción pública en turismo: política turística

En primer lugar, se exponen las características básicas de la política turística, sus objetivos, destinatarios y, finalmente, los instrumentos que pueden favorecer su desarrollo con éxito.

11.1.1. La política y la política turística

Existen muchas definiciones de política pública. Las propuestas, elaboradas por distintos autores, tratan de captar la esencia de una

acción que ha cobrado un protagonismo absoluto desde la extensión de los Estados de Bienestar: el diseño e implantación de planes y programas por gobiernos con la intención de modificar la realidad en algún aspecto.

Y, como ocurre en muchos otros ámbitos, no se encuentra una definición que sea aceptada por todos los autores ya que cada una de las propuestas destaca aspectos diversos y complementarios.

Una política es definida como:

- Una decisión gubernamental concebidas para tratar algún problema social (Nagel, 1991).
- Todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye, 1992).
- Un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (Meny y Thoenig, 1992).
- Un conjunto de decisiones interrelacionadas que tienen por objeto la selección de objetivos y de los cauces para alcanzarlos en una situación específica (Jenkins, 1978).
- Una respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable (Subirats et al., 2008).

Cualquiera de ellas podría adaptarse al ámbito que nos ocupa:

- Una decisión gubernamental concebida para tratar los problemas del turismo.
- Todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer en turismo.
- Un programa de acción gubernamental para el turismo o para el desarrollo turístico de un territorio.
- Un conjunto de decisiones interrelacionadas que tienen por objeto la selección de objetivos relacionados con el turismo y de los cauces para alcanzarlos en una situación específica.

Pero antes de reflexionar sobre qué es una política turística, debe analizarse qué no es una política turística. Una política turística no es cualquier acción pública en materia de turismo, no es la intención política de trabajar en el tema del turismo, ni siquiera la aprobación de una norma para el sector. Para que se pueda afirmar que un gobierno tiene una política turística tienen que confluír los siguientes elementos (Velasco, 2007):

1. Una política turística es un cauce de acción intencionadamente coherente. El conjunto debe ser articulado y relacionado, es decir es necesario que exista una concepción común de referencia, una idea de qué es el turismo, cuáles son los dilemas que enfrenta y cómo debe desarrollarse globalmente. Las decisiones únicas no constituyen una política, ni la suma de decisiones aisladas que afecten tangencialmente al turismo pero no hayan sido diseñadas para este fenómeno en concreto (como, por ejemplo, un plan de seguridad ciudadana que beneficia al desarrollo de la actividad).
2. El diseño de las acciones debe estar apoyado por la previsión de recursos asociados a ellas, considerando la idea de recurso en un sentido amplio. Un indicador claro es que la política tenga asociado un presupuesto suficiente y que éste se ejecute, aunque en los procesos de implantación se modifique o reduzca. Las declaraciones políticas no son una política. Es necesario sobrepasar la voluntad política expresada y dar comienzo la puesta en marcha de lo previsto para poder hablar de una política pública.
3. Debe ser impulsada por un actor público formal. Y este actor público, o los actores públicos, deben actuar en el ámbito territorial de su competencia. Si se da esta condición, elemento previo de legitimidad democrática, es posible que en su elaboración participen actores privados.
4. Deben existir objetivos y acciones concretos que permitan conocer las metas que se proponen alcanzar en un plazo determinado. Un ensayo sobre la situación del turismo en un espacio y una declaración de intenciones no son una política turística. Una propuesta de ideas vagas y objetivos generales no permitirá la posterior implantación de programas, ni ningún tipo de evaluación de lo realizado.
5. El programa de actuaciones debe tener una vocación de intervención global en el turismo. La política turística debe relacionarse con los distintos fenómenos y relaciones que genera el turismo. La política turística debe considerar los diferentes actores, productos, impactos, etc. Un programa centrado en una tipología concreta de turismo o en un subsector específico no sería una política. Aunque esto no significa que un gobierno no pudiera impulsar una política turística a través de varios programas concretos que cubrieran todos los ámbitos.

Existe una política si se observa:

- Propuesta de solución a los dilemas y problemas del turismo
- Existencia de decisiones y actividades

- Coherencia, al menos intencional
- Programa de intervenciones (con presupuesto)
- Papel clave de los actores públicos
- Existencia de actores formales
- Vocación de intervención global en el turismo, dentro del ámbito de competencia

Si se define el turismo como “el conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes” (McIntosh y Goeldner, 1984; citado en Hall y Jenkins, 1995), la política turística será el conjunto de acciones que impulsan actores públicos –en ocasiones en colaboración con actores no públicos- con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.

Esta definición presenta las siguientes ventajas:

- a. Parte de la imagen de un hecho dinámico y centra la atención en las relaciones que se da entre fenómenos y actores. Al mismo tiempo, no utiliza como punto de partida al turista (por lo que no necesita detallar duración de la estancia, motivación del viaje o lugar de alojamiento, por ejemplo), sino a la propia actividad.
- b. Permite un concepto amplio de actores implicados: consumidor turista, sector económico privado, sector público y sociedad receptora del fenómeno (o destino).
- c. No se hace referencia a la imagen de “problema”, que suele considerarse el factor detonador para poner en marcha una política, por lo que permite considerar que el turismo puede ser un espacio de oportunidad para los gobiernos.
- d. Incorpora la idea de alcanzar objetivos entre actores, lo que trae a primer término el concepto de consenso, valor clave en la formulación de políticas eficientes.
- e. Considera que debe ser un conjunto de acciones, lo que supone que una política pública es más que una acción concreta.
- f. Señala que el liderazgo de la política pública puede ser ejercicio por uno o por varios actores y, en algunos casos, con la colaboración de actores no públicos. Lo que supera la imagen de que la política turística debe ser el resultado de la acción de un solo actor y propone que pueda ser el resultado de la interacción entre varios.

Es adecuada una definición de política turística que nos permita:

- Centrarnos en las relaciones entre fenómenos y actores turísticos.
- Considerar un conjunto amplio de actores implicados.
- Entender que el turismo es, al tiempo, una oportunidad y un fenómeno que genera conflictos que hay que enfrentar.
- No olvidar la importancia del valor consenso.
- Comprender que han de ser un conjunto de intervenciones.

11.1.2. Objetivos y destinatarios

Cada política turística concreta tiene sus propios objetivos, relacionados con la problemática del contexto específico para la que se elabora. Sin embargo, es posible observar que ciertos objetivos acaban articulando la mayor parte de las políticas y programas.

1. En primer lugar, pueden distinguirse un conjunto de objetivos y acciones relacionados con la planificación del desarrollo turístico. Se busca un crecimiento sostenible de la actividad que permita el desarrollo económico del conjunto del territorio y, en concreto, de zonas deprimidas.

Para la consecución de este objetivo, las acciones podrían ser:

- Formular estrategias de desarrollo, tanto del turismo en su conjunto, como de algún subsector concreto.
- Construcción de infraestructuras.
- Conservación del entorno natural y urbano, compatibilizándolos con la actividad turística.
- Recuperación del patrimonio cultural.

Un ejemplo sería: la decisión de dónde se construirá un nuevo aeropuerto tiene un componente técnico relacionado con la posición geográfica, la climatología... y un componente político. Un aeropuerto convierte en destino potencial al territorio que lo circunda.



FIGURA 11.1. Las infraestructuras turísticas son parte del objetivo de la planificación del desarrollo turístico.

2. En segundo lugar, se encuentran objetivos y acciones relacionados con la ordenación del sector. Se trataría de dotar de un marco legal, administrativo y fiscal al sector aprobando normas y limitaciones que se imponen coactivamente.

Las acciones son:

- Ordenación de los subsectores
- Sistemas de inspección y control
- Protección consumidor
- Reglamentación del área fiscal
- Reglamentar, en su caso, trámites de fronteras

Ejemplos serían las normas para regular hoteles o sistemas de clasificación hotelera; normativa que establece funciones y garantías de Agencias de Viajes; regulación de actividades de información turística; control de establecimientos que sirven al público, mediante precio, comidas y bebidas; normas sobre acampada libre o actividad del camping o regulaciones sobre apartamentos turísticos o alojamientos turísticos no hoteleros.



FIGURA 11.2. Sistema de clasificación hotelera de la Generalitat de Catalunya.

3. En tercer lugar, están los objetivos y acciones relacionados con la idea de fomento o estímulo. Se persigue el crecimiento o mejora del sector mediante la aprobación de estímulos no coactivos, básicamente instrumentos económicos u honoríficos.

Las acciones son:

- Ayudas financieras para construir oferta turística o para modernización e innovación de la industria turística.
- Subvenciones para fomentar la diversificación y diferenciación de la oferta turística (nuevos productos turísticos)

Los ejemplos más claros son el crédito turístico, entendiendo por tal concepto cualquier canalización de recursos públicos de la que son beneficiarias las empresas turísticas tradicionales (tiene especial importancia el crédito hotelero) o para creación de oferta complementaria.

Es también habitual la incorporación de acciones relacionadas con la comunicación y venta del destino.

- Promoción
- Apoyo a la Comercialización
- Apertura de oficinas en el extranjero



FIGURA 11.3. Imágenes de país.

4. Por último, existen distintos tipos de objetivos que convergen en la idea de facilitar acciones relacionadas con la mejora de la formación y la dispersión de información entre los agentes del sector.

Acciones en este sentido son:

- Formación
- Investigación (estadística, investigaciones de mercado, I+D+i)
- Información a la sociedad sobre el sector
- Congresos Nacionales o reuniones de los actores del sector.



FIGURA 11.4. La organización de encuentros permite la difusión del conocimiento.

Los objetivos básicos de la política turística son:

- Planificación del desarrollo turístico
- Ordenación del sector
- Fomento o estímulo
- Comunicación y venta del destino
- Formación

La política turística, a través de los planes y los programas públicos, se dirige a la totalidad del sector turístico o una parte del mismo (subsector concreto, producto turístico, perfil determinado de turista o temática concreta).

En ambos supuestos siempre tienen a todos o a alguno de los siguientes destinatarios:

1. Las propias organizaciones públicas. Es el caso de las reestructuraciones administrativas, la creación de nuevos órganos de decisión o participación, o cualesquiera otras que incidan en moldear la capacidad organizativa de la administración turística.
2. Los actores privados. Hace referencia, principalmente, a los empresarios turísticos a los que se dirigen los planes y programas que apoyan el desarrollo del sector, que incentivan ciertas actividades turísticas, respecto de otras, que fomentan programas de formación de los empleados turísticos o que ordenan la actividad turística que éstos desarrollan. Otros actores privados, o del denominado tercer sector, no han sido objeto de demasiada atención por parte de la acción pública.
3. El consumidor turista. Las acciones públicas dirigidas a este colectivo son, por un lado, las que protegen a este conjunto particular de consumidores mediante sistemas que les garanticen una menor indefensión previa, frente a las grandes empresas, o fórmulas para reclamar a posteriori, en caso de que existan problemas durante su estancia en un entorno diferente al habitual. Por otro lado, constituyen el núcleo central de las acciones de promoción del gobierno.
4. Finalmente existe otro grupo de destinatarios, de contornos más difusos que los anteriores, que podría agruparse en el término "comunidad". La comunidad sería la sociedad civil del destino. Se busca con ello acercar el nivel decisorio implicado al territorio en donde pretenderse incidirse.

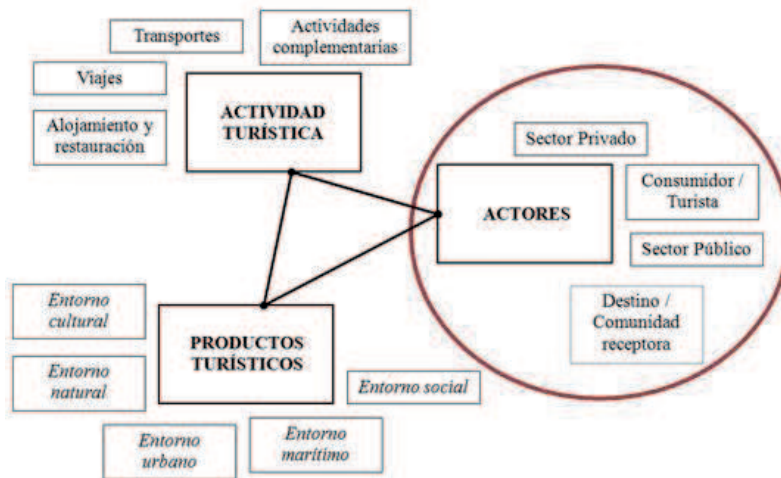


FIGURA 11.5. Actores y relación con el sistema turístico.

11.1.3. Instrumentos

La política turística es el conjunto de acciones que impulsan los actores públicos con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con el turismo. Este conjunto de acciones puede articularse a través de diversos instrumentos.

A. Instrumentos organizativos

Estructuras organizativas públicas o de naturaleza mixta con responsabilidades sobre el turismo. En la actualidad existe una gran multiplicidad de estructuras con alguna responsabilidad pública sobre la materia por lo que es imprescindible clasificarlas.

Estructuras administrativas tradicionales

La OMT las llama Administraciones Nacionales del Turismo (National Tourism Administration o NTAs) y las define como:

1. Organismo del gobierno central, con responsabilidad administrativa en materia de turismo al más alto nivel u, Organismo del gobierno central, con capacidad de intervención directa en el sector turístico.
2. Todos los organismos administrativos, dentro del gobierno nacional, con competencias para intervenir en el sector turístico. (OMT, 1996).

En este grupo estaría un Ministerio responsable del turismo, o una Secretaría de Estado de Turismo, o la Secretaría General de Turismo, etc.

Estructuras ejecutivas

Son organizaciones dependientes de las anteriores (con una dependencia orgánica, funcional o financiera) de las que puede hacer uso el Gobierno para el cumplimiento de sus fines.

La OMT las denomina Organizaciones Nacionales del Turismo (National Tourism Organization o NTOs) y las define como: Otros organismos oficiales o gubernamentales de inferior nivel –que pueden estar incorporados en el órgano superior o ser autónomos – y que pueden ser reconocidos como los órganos ejecutivos de las administraciones nacionales de turismo. Entre estos cabe también incluir a las organizaciones centrales que están financiera o legalmente ligadas a las NTAs.

Un ejemplo fundamental son las Organizaciones Nacionales de Turismo (también denominadas Oficinas Nacionales de Turismo), que se definen como: organismo autónomo público, semi-público o privado, creado o reconocido por el Estado como el órgano competente a escala nacional para la promoción, y en algunos casos marketing, para atraer el turismo internacional (OMT, 1996).

Es el caso de organismos autónomos o entes públicos que persiguen objetivos concretos de política turística y, precisamente por la cualidad de sus objetivos, se les dota de una naturaleza jurídica particular.

En España, la Escuela Oficial de Turismo fue, hasta su incorporación a la Universidad, un organismo de estas características. Turespaña sería el ejemplo más claro y se correspondería exactamente con el segundo párrafo de la definición, las denominadas Oficinas Nacionales de Turismo. Las empresas públicas podrían formar parte de esta categoría, aunque estén sometidas al tráfico privado y la sociedad anónima de capital público “Paradores de Turismo de España”, podría ser el mejor ejemplo.

Estructuras de cooperación

Este es un grupo más difuso. En los últimos años, y en relación profunda con el nuevo papel de los gobiernos como coordinadores,

facilitadores o armonizadores, surgen un conjunto de entes cuya característica común es que responden a la idea de cooperación.

Dentro de estas estructuras de cooperación pueden distinguirse los órganos de cooperación de naturaleza estrictamente pública de aquellos otros que reúnen a agentes privados, públicos e institucionales.

Los órganos de cooperación de naturaleza pública son de dos tipos: los que se convierten en un espacio de colaboración para agentes públicos provenientes de diferentes campos (son el caso de las comisiones que reúnen a representantes de varios ministerios) o los que crean un espacio de trabajo para agentes públicos con responsabilidades en el turismo, en distintos niveles competenciales (como por ejemplo, los órganos que reúnen a responsables turísticos del gobierno central y de otros niveles territoriales).

Los órganos de cooperación público-privado son organizaciones formalmente independientes que, sin embargo, asumen responsabilidades en el ámbito turístico que hasta ahora han tenido los actores públicos.

Hay órganos de cooperación público-privado cuyo objetivo es el desarrollo de un destino (Consejos de Turismo, entes gestores de planes de desarrollo turístico en destino), el desarrollo de una tipología de turismo (por ejemplo, los “Convention Bureau” cuyo objetivo es potenciar el turismo de congresos) o la dinamización turística de un área (Centros de Iniciativas Turísticas, Centros de Desarrollo Turístico Local, etc.).

B. Instrumentos programáticos

El segundo instrumento básico en la articulación de políticas son los planes y programas.

En algunos países la distinción entre un plan y un programa es clara y precisa, mientras que en otros no hay un acuerdo explícito sobre ello. En principio, la relación entre ambos es de escala.

Un plan es el conjunto ordenado de acciones y programas que contiene el proyecto político que, para un ámbito de acción política específico, tiene un gobierno determinado. El plan tiene por objeto la totalidad del área de trabajo y conlleva la determinación de unos objetivos, la

identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento.

Un programa se diferencia en que se centra en un aspecto o faceta determinada del turismo, aunque la propia Administración utiliza ambos términos sin demasiado rigor (Velasco, 2007).

C. Instrumentos de mejora del conocimiento turístico

La complejidad de nuestras sociedades actuales hace que, en casi todos los ámbitos de trabajo concreto, se demande de los gobiernos un papel activo en la acumulación de conocimiento y de información y en la articulación de acciones de formación o distribución de aquel (Velasco, 2007).

D. Instrumentos normativos

Los instrumentos normativos son cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa, que incida en la totalidad del sector, la ordenación de un subsector concreto, o la regulación de cualquiera de los componentes de la actividad turística. Es decir cualquier Ley, Real Decreto, Decreto, Orden, etc. que verse sobre clasificación hotelera, el turismo rural, la normativa de seguridad en las actividades de turismo náutico, etc.

No se consideran dentro de esta categoría los actos normativos cuyo fin sea la puesta en marcha de cualquiera de los otros instrumentos especificados (por ejemplo, no se considera instrumento normativo las órdenes ministeriales que regulan el crédito turístico, o los reales decretos que modifican un instrumento organizativo, ya que, en estos casos, se trata de una exigencia formal para la legitimación de un instrumento político que puede encuadrarse en otra de las categorías). De otro modo, la práctica totalidad de las acciones públicas podrían ser consideradas instrumentos normativos.

Los instrumentos normativos se identifican con frecuencia con políticas públicas. Esto se debe a varias razones.

La primera es que en algunos países las políticas se inician con un procedimiento aprobado por el legislativo generalmente bajo la etiqueta de ley. Aunque esto sea así, lo que se aprueba es contenido de un plan (instrumento anterior).

La segunda es que los instrumentos normativos permiten desplegar la esencia misma del poder: son vinculantes, es decir, obligan a todos los ciudadanos a su cumplimiento. Pero el carácter vinculante sólo tiene sentido en algunas cuestiones (la existencia de medidas de seguridad en un hotel; la necesidad de control con el título de especialista para monitor de deportes de riesgo, la exigencia de conocimientos turísticos para dirigir una agencia de viajes, etc.). En otras, como la concienciación de los ciudadanos o la promoción turística, el instrumento normativo no es un fin en sí mismo.

Ha de quedar claro que una ley no es una política. Ni una política es sólo la aprobación de una ley. Los instrumentos normativos sirven para imponer obligaciones, no para alcanzar cualquier tipo de objetivo.

E. Instrumentos financieros

Los instrumentos financieros son diferentes estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la totalidad de la iniciativa privada del sector turístico (el crédito turístico), a un subsector turístico concreto (el crédito hotelero), o a la iniciativa privada que trabaja en una tipología de turismo determinada (turismo rural). Tiene carácter voluntario, en el sentido de que depende de los actores que pudieran estar interesados en utilizar el instrumento financiero hacer uso del mismo o no.

En cualquiera de los tres casos el instrumento financiero se diseña teniendo en cuenta los objetivos del plan o el programa al que se vincula, o dicho de una manera más general, los objetivos concretos de la política turística. Por ejemplo, el crédito hotelero se destina al sector de alojamientos, pero un año puede aplicarse a la mejora de las condiciones de seguridad de los establecimientos y otro a la sustitución de las fuentes de energía convencional por energía sostenible.

F. Instrumentos de comunicación

Este último conjunto, agrupado bajo la denominación de acciones de comunicación, está constituido por diversas acciones aparentemente poco homogéneas que son promovidas por la administración y que persiguen un objetivo concreto: difundir la actividad turística entre el conjunto de la sociedad, generar espacios de comunicación entre los profesionales del turismo o favorecer la creación de una tribuna de reflexión sobre el turismo.

Suele haber acciones del tipo de estímulos honoríficos (Premios de Turismo) que pretendían difundir la actividad y mostrar el esfuerzo realizado por los profesionales más destacados. También estarían dentro de este grupo de instrumentos los encuentros entre profesionales del sector y administración turística en congresos.

Al ser instrumentos de divulgación que tratan de mostrar la trascendencia de una actividad como la turística cuya importancia y complejidad es poco percibida por la sociedad, no son acciones que se impongan, sino que son de carácter voluntario.

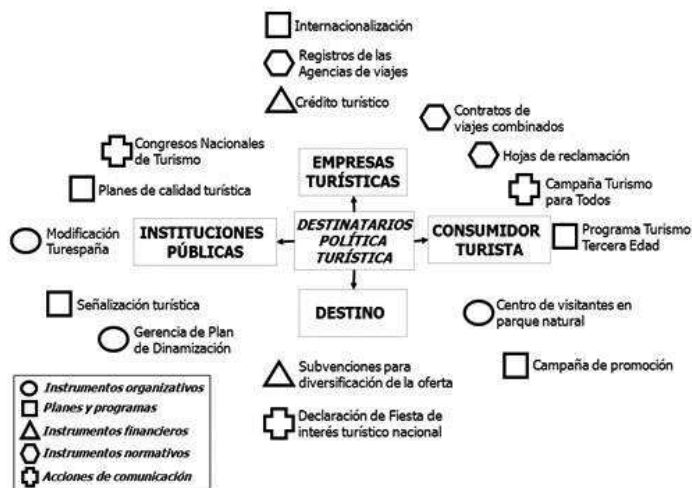


FIGURA 11.6. Ejemplos de acciones de política turística según destinatarios e instrumentos.

11.2. Gestión pública del turismo

Como se ha analizado en el apartado anterior, la política turística es el conjunto de acciones que impulsan actores públicos –en ocasiones en colaboración con actores no públicos– con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.

Pero, ¿quiénes son los actores públicos? Cuando se debate sobre políticas públicas la referencia implícita es siempre al poder ejecutivo, es decir, al gobierno y a las administraciones públicas que de él dependen.

El gobierno es el encargado de impulsar y coordinar las grandes decisiones políticas, ejercer la representación simbólica, tomar la iniciativa política principal, desempeñar el liderazgo social, gestionar las crisis y dirigir, coordinar y supervisar los servicios de las administraciones que le auxilian en su cometido.

Por su parte, las administraciones públicas son organizaciones profesionalizadas, dotadas con medios materiales y económicos de titularidad pública cuyas funciones básicas son la prestación de bienes y servicios, la captación y gestión de recursos y la acumulación de información y asesoramiento experto.

La política turística se diseña y elabora por un grupo de decisores que puede estar integrado por diferentes perfiles (políticos, asesores técnicos, consultores, etc.) y, una vez aprobada, ha de ser implantada y gestionada por alguna organización pública.

La administración pública tradicional organizaba su modelo de funcionamiento según las ideas del denominado gerencialismo clásico. Sus precursores (Weber, Taylor, Fayol, etc.) concibieron organizaciones jerárquicas, basadas en el imperio de la norma y en la separación entre política y administración. La función principal de esta administración pública era la prestación de servicios por organizaciones burocráticas, altamente previsibles, con pocos incentivos y sistemas de control basados en la supervisión.

En este modelo la implantación de una política consistía en el cumplimiento de lo legalmente asignado, es decir del mandato (leyes, ordenanzas, decretos, estatutos, etc.) que se suponía lo bastante preciso como para poder ser implementado de manera casi automática.

Pero este modelo de administración legal-racional acaba generando estructuras de gran tamaño ineficaces e ineficientes y las críticas, comunes en todos los países, acaban por concretarse en los años ochenta del siglo XX en una misma reclamación: la administración debe convertirse en una estructura flexible y eficaz.

Desde entonces existe un amplio y fructífero debate sobre cómo mejorar el desempeño de las administraciones públicas para conseguir, entre otros fines, mejores políticas públicas, con impactos más claros en la sociedad.

11.2.1. Diferencias entre gestión pública y privada del turismo

La política turística no tendría sentido si no fuera más allá del establecimiento de objetivos, la selección de instrumentos y el diseño de acciones concretadas en un documento. La acción pública, superada la fase de diseño, ha de ser implantada por las organizaciones públicas.

A. Gestión pública y propuestas de mejora

La fase de la implantación de planes y programas da el protagonismo a las administraciones dependientes de los gobiernos.

El modelo de administración legal-racional o burocrático permitió el crecimiento y consolidación de los Estados de Bienestar, dotó a los gobiernos de estructuras estables en las que apoyarse para intervenir en muchos ámbitos de la sociedad y extendió la idea de equidad y oportunidad.

Pero la administración creció hasta convertirse en una estructura insostenible. Todo ello hace que aparezcan un conjunto de iniciativas proponiendo una nueva forma de gestionar o una Nueva Gestión Pública (en adelante NGP).

Desde entonces se multiplica la literatura en torno a los temas de gestión, pero lo hace de forma inconexa, lo que refleja la falta de una formulación teórica de un nuevo paradigma que dé coherencia a los planteamientos.

Los autores que escriben sobre el tema provienen del mundo de la empresa, del campo académico de la Ciencia de la Administración, e incluso de disciplinas concretas que cobran protagonismo, como el marketing. Esa circunstancia define la filosofía de base de los escritos. Los temas tratados discurren desde teorías generales a descripciones de técnicas concretas, algunas de las cuales se conciben como soluciones globales en sí mismas.

Existen, a pesar de ello, una serie de temas recurrentes, entre los que cabe destacar:

- La ética pública, como filosofía de base de las organizaciones públicas.
- El estudio del entorno, como factor decisivo en la configuración y funcionamiento de las organizaciones.

- La cultura organizativa, como conjunto de creencias o valores que guían la actuación de los miembros de una organización concreta.
- La planificación estratégica, como forma de enfrentar una gestión caracterizada por la interdependencia de los factores;
- La gestión de la comunicación, interna y externa, como elemento fundamental en una sociedad caracterizada por la importancia del conocimiento y su comunicación, y
- La gestión de recursos humanos, al ser reconocida la importancia fundamental del factor humano en las organizaciones.

Y también algunos objetivos que se reiteran en muchos ámbitos:

- Búsqueda de mayor productividad.
- Más confianza del público en los mercados o mecanismos del mercado.
- Orientación hacia el servicio.
- Mayor descentralización de gobiernos nacionales a subnacionales.
- Capacidad incrementada para diseñar y realizar un adecuado seguimiento de las políticas públicas, y finalmente.
- Estrategias para mejorar la responsabilidad sobre los resultados.

La NGP tenía como objetivo principal mejorar la capacidad de administrar de los gestores públicos y mejorar la productividad y la eficiencia del gobierno. Proponía reemplazar el sistema burocrático racional-legal por competencia e incentivos impulsados por el mercado; trabajar con un sistema de establecimiento de metas y resultados transparentes, y por último dar la suficiente flexibilidad a los administradores del gobierno para determinar cómo alcanzar estas metas (citar).

Se trataba de sustituir la antigua idea de “administrar” por la de “gestionar”, acentuando las diferencias que ello conllevaba en varios niveles.

Respecto de los fines de las organizaciones, si el concepto de partida es la administración los fines u objetivos son definidos por sujetos externos a las organizaciones que los implantan, mientras que si se trata de gestionar, los miembros de la organización podrían participar en su determinación.

En referencia a los recursos, con la idea de administración se buscaría, como máximo objetivo, organizaciones capaces de gestionar

recursos de manera eficiente. La gestión implicaría, además, que las propias organizaciones participaran en la búsqueda de medios complementarios para la obtención de recursos.

Respecto de los empleados, para el modelo tradicional de organizaciones públicas, son un recurso limitado, mientras que para las nuevas propuestas son la pieza clave de la gestión pública.

CUADRO 11.1
Diferencias entre gestión y administración

FINES:

- Administración: son establecidos por otros
 - Gestión: participación en su determinación
-

RECURSOS:

- Administración: gestión eficiente
 - Gestión: búsqueda de medios
-

EMPLEADOS PÚBLICOS:

- Administración: recursos limitados
 - Gestión: elemento esencial
-

La gestión consistiría en el conjunto de actividades necesarias para el cumplimiento del fin organizativo. Estas actividades pueden clasificarse en dos grupos (Koldo y Mendoza, 2004).

Las técnicas de dirección general de la organización, que se caracterizan por “considerar a la organización en su conjunto, favorecer la capacidad de anticipación y adaptación a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y garantizar el buen desarrollo de las operaciones y la consecución de los objetivos organizativos establecidos (perspectiva operativa)”:

- Planificación Estratégica
- Gestión de los procesos de Cambio Organizativo
- Dirección por Objetivos
- Dirección de proyectos

Las técnicas específicas relativas a una determinada función o actividad son (Koldo y Mendoza, 2004: 13):

- Marketing: investigación de mercados, la definición del producto o servicio, la determinación del precio, la selección de los canales

de distribución y la comunicación de la oferta de la empresa a sus potenciales clientes.

- Dirección de Operaciones, que aborda todas las cuestiones relativas a la gestión de los procesos productivos, con especial énfasis en los temas de productividad y mejora de la calidad.
- Diseño Organizativo, evaluar las alternativas organizativas más adecuadas, en términos de eficacia y eficiencia.
- Gestión de Recursos Humanos.
- Gestión Financiera, centrada en la obtención y uso eficiente de los recursos financieros.
- Gestión de Sistemas de Información, enfoque globalizador de los distintos sistemas de información de la empresa, así como de las tecnologías de tratamiento de la información necesarias (hardware y software).
- Y Control de Gestión, entendido como un proceso mediante el cual trata de valorarse si los recursos de una organización se obtienen y se emplean de una manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos perseguidos.

Con todas estas ideas, distintos países pusieron en marcha estrategias de modernización, planes de mejora, redujeron tamaño, trataron de introducir cambios en las culturas organizativas, aplicaron distintas técnicas... pero treinta años después, aunque las cosas han mejorado mucho, no se han obtenido los resultados esperados.

B. Problemas para comparar la gestión pública y privada

La falta de éxito parece estar relacionada con el propio punto de partida: aplicar al sector público filosofías y métodos de gestión surgidas y desarrolladas en el sector privado. La mayor parte de las propuestas partían de una hipótesis no explicitada: todas las estrategias que permiten gestionar bien las organizaciones privadas pueden ser trasladadas e implantadas en las organizaciones públicas. Pero el sector público y el sector privado tienen diferencias profundas que no pueden ser obviadas.

• Entornos y grado de dependencia de los mismos.

Las organizaciones públicas se desempeñan en un entorno político. El entorno político se basa en los valores de consenso y negociación. Las organizaciones han de participar del mismo. A veces se considera que la gestión pública puede separarse de los demás procesos políticos,

en especial del proceso de gobierno. Pero gobernar es una empresa única, es el manejo de sistemas de múltiples dimensiones (Oliás de Lima Gete, 2005).

El grado de autonomía y flexibilidad respecto del entorno es mucho menor, en general, en el caso de la Administración que en el de la empresa privada, especialmente respecto al entorno político. Mientras que la empresa privada es casi inmune a las influencias de dicho entorno, el sector público está fuertemente ligado a lo que ocurra en el campo de la política.

El sector privado se ve más expuesto, en cambio, a las variaciones del mercado, ya que depende directamente del público/consumidor, pero, también es más alta su capacidad de respuesta y adaptación al mismo.

• Determinación de objetivos

Las organizaciones públicas no tienen libertad para escoger su ámbito de acción, ni el grupo de ciudadanos al que sirven. Su ámbito de acción viene determinado por mecanismos político sociales más complejos.

Las organizaciones públicas no pueden determinar con claridad todos sus objetivos (pueden pretender aumentar el número de plazas hoteleras, lo que es un objetivo tangible, pero no es igualmente precisa la idea de mejorar el “clima turístico”). Además, muchos de sus objetivos son contradictorios (como aumentar el número de visitantes y proteger los recursos naturales).

En la Administración no existe un objetivo único (económico), por el contrario coexisten objetivos múltiples.

• Fines

En el sector privado el fin primordial es el beneficio, el fin propio de la administración es el bienestar social.

• Estructuras y procesos internos

Los procesos de toma de decisiones, de liderazgo y de motivación son distintos en ambos sectores.

La gestión de recursos humanos parte de entornos laborales muy distintos, difícilmente equiparables. En el campo concreto de la gestión

de recursos humanos la principal diferencia radica en la distinta esencia del contrato de resultados, propio de la empresa privada y caracterizado por la clara delimitación de tareas y por la intercambiabilidad de la persona, y el contrato de lealtad, cuya característica fundamental es la adscripción a una organización compleja sin una definición clara de tareas, de objetivos y de resultados, y en donde los conocimientos no explícitos tienen una importancia crucial (Olías de Lima, 1995).

La gestión de recursos financieros es también desigual. Ni la obtención de recursos puede ser equiparada, ni la forma de invertirlos responde a objetivos similares.

- **Productos/servicios**

No es lo mismo trabajar con productos que con servicios, estos últimos son intangibles y resultan mucho más difíciles de valorar por el ciudadano.

- **Plazos**

Las organizaciones públicas y privadas no trabajan con los mismos horizontes temporales. Para el sector privado el horizonte claro es el corto plazo, para el sector público los ciclos temporales se adaptan más a las dinámicas de competición política.

- **Obtención de recursos**

Tampoco compiten por recursos en el mercado, sino que los obtienen ligados al sistema político. Esto disminuye la sensación de riesgo ligado a los mecanismos del mercado e impone otros.

- **Medición de rendimientos**

En el sector privado es sencillo medir rendimientos, puesto que siempre están asociados a la obtención de beneficios económicos. En el sector público los rendimientos están vinculados a valores mucho más difíciles de medir.

Es necesario evaluar el rendimiento de los servicios públicos como condición previa para la racionalización de la gestión de servicios, para conocer mejor necesidades y para conocer evolución de las reacciones a las decisiones tomadas. Además permite mejorar las decisiones y favorece transparencia de la acción pública.

- **Rendición de cuentas y transparencia**

La visibilidad y exigencia de transparencia de la actuación pública es más elevada que la de la actividad privada. Además, el sometimiento al escrutinio judicial es más intenso.

- **Creación de valor**

Por último, el valor equidad impregna la totalidad e acciones del sector público. Y relacionado con ello está el proceso de creación de valor que es propio del sector público.

En estos momentos, parece que se ha llegado a un punto de acuerdo: las organizaciones públicas son distintas a las privadas, y son las diferencias lo que constituye el núcleo esencial y sobre las que se construye la legitimidad de su existencia, no basta, por tanto, con hacer meras trasposiciones de técnicas efectivas en el sector privado, sino de adaptarlas a las peculiaridades propias de las administraciones públicas.

Además de esta diferencia de base, existen problemas específicos en la administración que tienen su origen en los propios principios que rigen su funcionamiento, que provocan disfunciones de muy difícil solución, ya que la renuncia a los mismos supondría quebrar las bases en las que el propio Estado, como organización, se sustenta: el principio de sometimiento a la legalidad que conduce a una rigidez de los procedimientos o el de equidad.

1.1.3. Problemas para comparar la gestión pública y privada

De todo lo anterior, puede concluirse que trabajar en el sector público no es sencillo. No existen objetivos claros, ni fáciles de determinar; la obtención de recursos y su gasto está sometida a muchas restricciones; la gestión de los recursos humanos carece de mecanismo de motivación y, sobre todo, la labor se desempeña en un entorno político cuya lógica y plazos determinan de manera intensa la actividad.

Todos estos problemas se han ido haciendo cada vez más evidentes con el paso del tiempo. Y aún se complican más cuando se trata de la gestión pública del turismo en los destinos, porque se refiere al ámbito local.

La gestión pública en el ámbito local tiene, además de los problemas comentados, un grave problema de financiación en todos los países y competencias crecientes. En este contexto, se encuentran algunas iniciativas de gobiernos centrales diseñadas para ayudar a mejorar la gestión pública del turismo a nivel local. A continuación se comentan las tres de mayor interés.

A. Directrices de Gestión Turística de Municipios. Argentina.

En Argentina la Secretaría de Turismo, la Federación Argentina de Municipios y la Secretaría de Asuntos Municipales, firmaron un acuerdo con el fin de integrar y mejorar la calidad en la Gestión Pública Municipal Turística. De ese acuerdo surgen unas Directrices de Gestión Turística de Municipios que especificaban pautas de acción bajo la forma de recomendaciones, para que sea posible una gestión local integrada del turismo.

Se trata de una herramienta de apoyo a los decisores responsables de la gestión local del turismo que persigue:

- a. Sensibilizar a responsables de los Organismos Locales de Turismo sobre los aspectos mínimos que deberían tener en cuenta en su gestión.
- b. Mejorar la organización y la gestión del Organismo Local de Turismo, ayudando a adoptar pautas de actuación que se conviertan en herramientas prácticas y efectivas que fortalezcan y faciliten la gestión del turismo a nivel local.
- c. Apoyar al gobierno local en la gestión de la actividad turística a través de una herramienta práctica que contemple de manera integral los siguientes aspectos: el liderazgo y las relaciones del Organismo Local de Turismo con otros actores, la comunicación, la gestión de la calidad y ambiental, de los recursos humanos y del conocimiento, y las tecnologías de soporte a la gestión.
- d. Promover la adopción e intercambio de Buenas Prácticas entre diferentes Organismos Locales de Turismo.



FIGURA 11.7. *Directrices de Gestión Turística de Municipios*

La herramienta propone que se reflexione sobre los siguientes puntos.

- **Puntos Diagnóstico del destino**

Formular un diagnóstico que contemple las tendencias e influencias globales en materia turística, así como el análisis situacional en el destino. El análisis proporciona la información que permite conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello. Asimismo, se deben contemplar las tendencias internacionales en materia turística y los escenarios posibles que pueden afectar en el desarrollo local, tanto en el ámbito nacional como regional.

- **Planificación estratégica**

Consensuar con las partes interesadas y la comunidad local el diseño de un Plan Estratégico de Turismo y su Plan de Acciones en el cual se definirá la visión del destino, el posicionamiento deseado, así como las estrategias y sus objetivos para alcanzarlos.

• Implementación operativa

Crear una unidad técnica especializada responsable de la implementación operativa y la coordinación de los programas que conforman el Plan, así como de la comunicación del mismo.

Es recomendable que la estructura organizacional del Organismo Local de Turismo esté adaptada a las áreas de trabajo que surgen de las líneas estratégicas del plan.

• Desarrollo de indicadores de resultados del Plan

Desarrollar un sistema de seguimiento del plan, a través de indicadores específicos y contar con personal capacitado en control de gestión para medir, auditar y evaluar el cumplimiento de las metas y retroalimentar el plan.

La fase de implementación y seguimiento del plan es clave para asegurar el éxito de un destino turístico.

Las experiencias nacionales e internacionales muestran que el trabajo conjunto entre actores públicos y privados, así como la formalización de una estructura de gestión para la implementación y seguimiento.

Con este fin, se invita a que se desarrolle un documento que contenga los siguientes capítulos.

1. Liderazgo del Organismo Local de Turismo en el Destino
 - o Gobierno Organizacional
 - o Planificación
 - o Normativa Turística y Fomento de Inversiones
 - o Gestión de Conflictos, Riesgos y Crisis
2. Relaciones del Organismo Local de Turismo
 - o Gestión de las Relaciones con los Actores Públicos
 - o Gestión de las Relaciones con los Actores Clave del Sector
 - o Participación Ciudadana
3. Comunicación del Destino
 - o Información de la Oferta Turística
 - o Posicionamiento del Destino Turístico
 - o Portal Turístico del Municipio
 - o Centro de Información Turística

4. Directrices Referidas a la Gestión Ambiental
 - o Gestión Ambiental Interna del Organismo Local de Turismo
 - o Gestión Ambiental en el Destino
5. Gestión de la Calidad
 - o Gestión de la Calidad Interna del Organismo Local de Turismo
 - o Gestión de la Calidad en el Destino
6. Gestión de los Recursos Humanos
 - o Recursos Humanos del Organismo Local de Turismo
 - o Recursos Humanos Locales para el Turismo
7. Gestión del Conocimiento del Destino
 - o Sistema de Indicadores Turísticos
 - o Producción de Conocimiento
8. Tecnología de Soporte a la Gestión
 - o Plataforma de Soporte
 - o Redes de Comunicación e Información

B. Metodología para el desarrollo de destinos turísticos competitivos. Perú

Esta metodología reflexiona sobre las condiciones básicas que deben trabajar los sitios con potencial turístico, para iniciar un desarrollo turístico ordenado.

Se trata de proponer talleres de trabajo y sesiones específicas con el sector público local, regional, sector privado local, regional y la sociedad organizada, creando los espacios para el fortalecimiento de los gremios y estableciendo los mecanismos y estrategias que se podrían plantear para el proceso de implementación, dejando de manera clara el rol activo que deben cumplir los diferentes actores para el desarrollo del destino turístico y de su ente gestor.

Se propone a los gestores que reflexionen, en primer lugar, sobre el destino trabajando los siguientes puntos:

- Ámbito geográfico del destino para definir los límites exactos y claros en términos geográficos del destino a desarrollar.
- Vocación del destino: Se refiere a la definición de la especialidad del destino, la cual se puede determinar mediante un análisis de la oferta turística existente en la zona a desarrollar.
- Propuesta principal de venta del destino: Un análisis de oferta y demanda, con el apoyo de una asesoría técnica especializada puede llevar a definir cuál podría ser el icono representativo del destino hacia el cual se concentrarán los primeros esfuerzos.

- Es importante que el destino cuente con recursos y servicios suficientes en cantidad y calidad, sino existe esto será imposible desarrollar el destino.
- Se propone, en segundo lugar, consolidar un Ente Gestor con representantes público y privados.
- Este debe estar conformada por personas representativas del sector público y privado.
- Se deben definir objetivos, funciones, actividades, virtudes y limitaciones.
- La participación de los actores debe ser libre, de manera que tenga las virtudes de coordinación y articulación que se esperan.
- Deberá ser autosostenible económica y funcionalmente.
- Deberá buscar constantemente la asesoría técnica en planificación y gestión de destinos turísticos.

Además, se propone que se elabore un Plan de Acción del Destino-PAD: Un documento operativo o plan de actividades muy concreto que permita visualizar los avances como destino y medir la capacidad de gestión del Ente Gestor.

- Este Plan de Acción deberá definir un actor responsable para cada actividad.
- Todos los actores lo validan y lo reconocen como un documento de consenso y se comprometen a trabajar en lo que les corresponda.
- El MINCETUR participa como un actor más, apoyando en algunas acciones que le competen.
- Implementación del Plan de Acción: consiste en ejecutar las acciones consideradas en el Plan de Acción.

El plan debe contener los siguientes programas:

- Programa de Planificación y Gestión
- Programa de Territorio y Destino
- Programa de Producto
- Programa de Promoción, comunicación y comercialización
- Programa de Calidad
- Programa de Seguridad



FIGURA 11.8. Estructura de trabajo de destino

Por último se propone crear una Imagen-Marca: Los destinos deben trabajar en crear una imagen-marca definida en el mercado que sea fácilmente reconocible por los consumidores y acorde con su identidad. Asimismo debe trabajar en la estrategia comunicativa representativa del territorio.

C. Plan de Desarrollo Turístico. México

Territorio El Plan de Desarrollo Turístico, es un instrumento de apoyo técnico para la planeación a nivel local. Se invita a los gestores locales que reflexionen sobre el turismo (¿Queremos ser un municipio turístico?, ¿qué beneficios queremos obtener del turismo?, ¿qué tipo de desarrollo turístico deseamos para nuestro municipio? O ¿qué nos exige el turismo a cambio?), formulen sus objetivos y, a partir de ahí, diseñen una estrategia que defina las líneas básicas de un modelo turístico futuro.

A partir de la estrategia es posible elaborar un Programa de Actividades especificando claramente, de cada una de las acciones, su contenido, cuánto va a ser su costo, calendarización de actividades, responsables del seguimiento (sector público, sector privado, o ambos) y financiación para su ejecución. Se proponen como acciones posibles:

- Planes de creación o conservación de Áreas Naturales Protegidas.
- Planes de Ordenación Turística para zonas concretas.
- Recuperación de espacios naturales dañados.
- Conservación de especies vegetales y animales.

- Planes de Ordenación Urbana.
- Mejora de la accesibilidad y el transporte.
- Construcción de las infraestructuras básicas.
- Recolección adecuada de basuras y tratamiento de aguas negras.
- Ampliación de la oferta de alojamiento, en sus diferentes categorías.
- Rehabilitación de edificios o monumentos históricos.
- Construcción de equipamientos de apoyo al turismo.
- Apoyo a las pequeñas y medianas empresas PYMES).
- Creación de oficinas de información turística, y publicación de material promocional.
- Control de visitantes.
- Mejora la de seguridad ciudadana.
- Formación y mejora de la capacitación de los recursos humanos, entre otras.

Resulta de especial interés cómo se aborda lo que debería ser la gestión pública del turismo.

Si el municipio no es capaz de ejercer su papel de gestor, es necesario olvidar el trabajo realizado para elegir un estilo propio en la gestión, que sea activo y adaptado a los nuevos tiempos, es necesario establecer ideas que pueden ayudarle como gestor turístico municipal:

Ejercer sus funciones.- La administración local debe tener sus propias competencias, si no difícilmente podrá exigir a otros que cumplan con las suyas, o que colaboren. La iniciativa privada no puede ni debe hacerse cargo de atribuciones que pertenecen al gobierno municipal, ejemplo:

- La planificación del turismo.
- La creación de infraestructuras básicas.
- La protección del patrimonio natural y cultural.
- La puesta en valor de los recursos turísticos.
- El apoyo y la promoción de la actividad turística.
- La mejora en la calidad de vida de la población.
- La información y la investigación turística.
- La seguridad ciudadana.

Es mejor dirigir que hacer. No intente abarcarlo todo, límitese a sus verdaderas responsabilidades, para hacerlo bien y no caer en el paternalismo, esto es clave para una buena gestión, de este modo se evitará malgastar tiempo y dinero en acciones de las que puede encargarse el sector privado. Usted se quitará un buen peso de

encima, limitándose tan sólo a guiar y supervisar la intervención del sector privado, y lejos de anular o frenar sus iniciativas, contribuirá a potenciarlas por el bien de la comunidad.

Es necesario delegar, la estructura de la organización del equipo de gestión municipal debe estar encabezado por un responsable principal, pero no es conveniente que todas las decisiones dependan de ella, un equipo de gestión bien llevado, permite delegar determinados asuntos en diferentes personas, de este modo se pueden resolver con rapidez los problemas.

Es necesario regular sólo lo necesario. Una gestión moderna y eficaz, elimina reglamentaciones, requisitos y papeleos innecesarios así como la procesión por taquillas y oficinas de las dependencias municipales.

La burocracia excesiva es enemiga de la buena gestión, la rapidez y la simplicidad en los trámites, no están reñidas con la ocupación del tiempo de los empleados municipales, en cambio, la pérdida de tiempo de empresarios o futuros inversionistas en trabas inútiles, si está reñido con el empuje de la actividad turística, llegando a paralizar proyectos importantes.

Es necesario adoptar una actitud empresarial. Actúe con su municipio como lo haría el empresario con su empresa, asumiendo al igual que él una postura competitiva, de ganar y ser el municipio turístico número uno.

Las empresas privadas deben salir a vender su producto, y generar ganancias si quieren sobrevivir, del mismo modo debe encararse la gestión municipal, haciendo del turismo no una carga, sino una fuente de beneficios para todos; haga uso de innovaciones, entérese de lo último en el mundo del turismo, emplee las técnicas a su alcance, como la informática o la publicidad, y busque socios o aliados que puedan invertir en su empresa.

Es necesario anticiparse que remediar. Como parte de la misma filosofía de hacer del turismo una empresa de gestión municipal, póngase al día sobre lo que demandan los turistas, lo que buscan y ofrézcalo, vender significa darle al otro lo que desea y obtener ganancias a cambio, no espere a que la gente se canse de un producto turístico que está en sus manos, como por ejemplo el ecoturismo, para prepararse y darlo a conocer. Y sobre todo, tampoco espere a que sus

recursos se agoten o se dañen, para hacer algo para evitarlo, recuerde que el turismo sustentable es la única vía de desarrollo posible.

Para realizar la gestión turística es conveniente considerar una serie de instrumentos, sin los cuales sería imposible realizar un trabajo serio y efectivo. La aplicación de estos instrumentos permitirá obtener los resultados esperados de planeación del turismo.

¿Y cuáles son estos instrumentos?

- Seguimiento y control de las etapas de la planificación turística y de sus resultados.
- Coordinación entre todos los agentes sociales.
- Participación popular.
- Apoyo al sector empresarial.
- Mantenimiento y actualización de un sistema de información turística.
- Capacitación de los recursos humanos.
- Control de la Calidad.
- El Financiamiento

11.2.3. Principales retos

Los retos que enfrentan los gobiernos son siempre complejos: cómo medir el bienestar y sus distintos componentes, cómo decidir con criterios múltiples (incorporando valores sociales y demandas ciudadanas), cómo configurar organizaciones que compatibilicen eficiencia y reducción de relaciones jerárquicas, etc.

Pero su dificultad no puede ser un argumento para la inacción. El cambio en las organizaciones públicas es necesario y está ligado a cambios concretos que forman parte ya de la nueva realidad de los países:

1. Es necesario reducir el gasto público
2. Han aumentado las expectativas y demandas ciudadanas
3. Se ha complejizado, y mucho, la estructura y funciones del sector público, lo que dificulta más aún la comprensión por parte de los ciudadanos.

Esto ha suscitado un buen número de reflexiones que pueden agruparse en dos grandes corrientes (Ramíó, 1994).

Una de ellas, a la que el autor denomina neoempresarial, propone

introducir mecanismos de gestión privados en la administración pública y parte de la idea de la mejor capacidad del mercado como mecanismo de gestión. Las herramientas más recurrentes son la privatización de servicios públicos, la externalización de servicios (o privatización de la gestión) y la puesta en marcha de agencias.

La segunda, denominada neopública, se centra en el desarrollo de una ética pública y de la participación ciudadana. Las herramientas que propone desarrollar son las relacionadas con la mejora de la calidad y excelencia; la mejora de la ética pública y los mecanismos de participación ciudadana.

Una posición intermedia trataría de desarrollar una mejor gerencia pública.

La gerencia pública se fundamenta en la propuesta de que la esencia de la gerencia en los ámbitos públicos radica en la generación de valor público (Moore, 1998) a través de la entrega de servicios (educativo, salud, vivienda, infraestructura, etc.) y la ejecución de programas y proyectos.

Se trataría de dar más importancia a mejorar la confianza de los ciudadanos y la legitimidad de las organizaciones públicas a través de la buena entrega de productos o servicios (Kelly y Muers, 2002). La idea es que importan los resultados que los servicios, proyectos o programas causen entre las poblaciones objetivo, pero también importan los procesos aplicados para generar dichos resultados, ya que las relaciones y los procesos que se establecen entre las organizaciones responsables por una creación de valor público y las comunidades generan valor en sí mismos.

También implica que el ejercicio de la gerencia pública tiene que contemplar acciones que ayudan a discernir y definir lo que el público prefiere y, por ende, lo que genera valor para el “público”. Obliga a los que ejercen la gerencia a estar pendientes de las percepciones y reacciones del público, para mantener diálogos sobre lo que resulta valioso y lo que hay que repensar.

Esta última visión es el punto de partida de los trabajos de la OCDE, que giran en torno a las siguientes ideas (OCDE, 1995):

- proveer servicios adecuados a los ciudadanos
- mejorar la gerencia de recursos humanos
- explotar las tecnologías de la información
- mejorar la calidad de regulación
- fortalecer las funciones de gobierno
- devolver autoridad al sector público y otorgarle flexibilidad
- asegurar desempeño, control y responsabilidad
- desarrollar la competencia y elección

11.3. Gobernanza turística

Los profundos cambios sociales, económicos, políticos y culturales que se han producido en la segunda mitad del siglo XX han tenido también impacto en la idea de gobierno. En el contexto de estos nuevos factores y los dilemas, surge la reflexión sobre la gobernanza. El concepto, que se ha extendido con rapidez en todas las ciencias sociales, ha llegado también al campo del turismo. Y lo hace con fuerza porque el turismo es una actividad que tiene características que lo hacen especialmente atractivo para reflexionar sobre procesos de gobernanza turística (Velasco, 2005).

Ha sido desde sus comienzos un ámbito eminentemente transversal. Para su desarrollo hace falta la concurrencia de subsectores empresariales diversos (alojamiento, restauración, transporte, intermediación, etc.) que, aunque trabajen para el mismo objeto, tienen lógicas independientes y, en muchos casos, contradictorias.

Además el turismo precisa la colaboración del sector público y el sector privado, puesto que para su desarrollo es imprescindible la utilización de recursos públicos cuya gestión es competencia de los distintos niveles de gobierno (recursos naturales, culturales, territoriales, etc.). Además es necesaria la implicación para el buen desarrollo del mismo del conjunto de la sociedad de acogida, comunidad o sociedad civil.

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

El turismo impone una lógica propia que exige cooperar. El destino aglutina sectores diversos, diferentes niveles de gobierno e intereses opuestos que componen la unidad coherente para el sujeto destinatario de todos los esfuerzos conjuntos: el turista.

Por último, en algunos ámbitos concretos, las colaboraciones público-privadas han demostrado gran éxito, como ejemplo están las plataformas de promoción en las que han participado agentes públicos y privados, que demuestran gran potencial, como los *Convention Bureau*.

11.3.1. El gobierno del turismo y la gobernanza turística

Las sociedades del siglo XXI son muy diferentes a las que vivieron el desarrollo y consolidación de nuestras instituciones políticas. Las nuevas características son fruto de las transformaciones profundas que han ocasionado diferentes factores. Algunos de estos cambios han impactado con más fuerza: los avances relacionados con la revolución tecnológica, la globalización de las economías, la extensión de las tecnologías de la información, la especialización de los ciudadanos y organizaciones sociales o el incremento de la diversidad y complejidad social.

A. ¿Gobernar el turismo?

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

Gobernar, para la ciencia política, es la acción de dirección política. Y la política puede ser definida, como la actividad colectiva que tiene como fin regular los conflictos entre grupos, mediante la adopción de decisiones que obligan a todos los miembros de la comunidad (Vallés, 2000).

La necesidad de convivencia de los seres humanos, junto con la inevitable heterogeneidad social que se ha producido en todas las agrupaciones sociales, siempre ha generado diferencias y desigualdades sociales. Este es el origen de gran número de conflictos y los conflictos suponen una gran incertidumbre en los ciudadanos. Como los hombres y mujeres necesitan rebajar el nivel de incertidumbre que les amenaza, desde siempre han buscado mecanismos que disminuyeran este nivel de inseguridad.

Poco a poco, frente a la mera protección física, las sociedades han construido complejos sistemas que les permiten gestionar conflictos y tomar decisiones colectivas que son aceptadas por la mayoría, reduciendo el uso de la violencia. La política es el campo de acción en el que estas cuestiones se dirimen hoy.

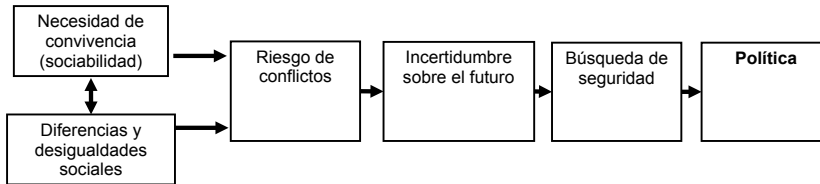


FIGURA 11.9. La política como garantía de integración social (Vallés, 2000:19).

Pero si la política es un fenómeno antiguo, el turismo tiene una historia corta. Cuando aparece, el nivel de desarrollo de las instituciones políticas de los países occidentales era ya muy sofisticado. Desde el primer momento los gobiernos deciden intervenir en este fenómeno que supone el movimiento de un número significativo de ciudadanos entre territorios y, sobre todo, un impacto económico significativo.

En turismo, los gobiernos han ido asumiendo funciones de manera creciente desde la expansión del fenómeno en los años sesenta (Velasco, 2004, basado en OCDE).

- a. En un primer momento, en la fase de desarrollo de la actividad, el Gobierno tenía dos tipos de objetivos: los puramente económicos y los políticos. Entre los objetivos económicos, se planteó aumentar el ingreso de divisas para beneficiar la balanza de pagos y, entre los políticos destacaban el apoyo al derecho a viajar libremente y el apoyo al desarrollo del turismo como instrumento para la paz.
- b. Un poco más adelante, los gobiernos apoyaron el crecimiento de un tejido turístico por la creación de puestos de trabajo y la dinamización de sectores complementarios. Junto a esto, los gobiernos asumen también funciones de planificador: se busca la canalización de los flujos turísticos hacia territorios menos favorecidos mediante la construcción de infraestructura básica, la aprobación de instrumentos de planificación específicos o las ventajas fiscales para empresas que radiquen su actividad en determinadas áreas.
- c. Una vez que el turismo ha crecido, los objetivos están relacionados con la idea de orden y evitar situaciones de abuso. Los objetivos fueron la ordenación de los subsectores, clarificando las actividades

de las empresas turísticas y las obligaciones y derechos de los sujetos que las ejercían, la protección de los turistas y la intervención en destinos.

En los últimos años y desde que la propia evolución turística ha generado impactos negativos medioambientales y culturales, los gobiernos han empezado a asumir el rol de coordinación entre agentes e intereses diversos, sin que lo hayan ejercitado de manera muy clara. Y, ya en los años noventa, se empezó a hablar de que los Gobiernos debían asumir una última función de armonización o catalizador del potencial turístico del conjunto del territorio (Keller, 1999).

CUADRO 11.2
Evolución de las funciones de gobierno en turismo

Gobierno como impulso de la actividad ↓	- Aumentar ingreso divisas - Proteger el derecho a viajar libremente - Potenciar el turismo como instrumento de paz
Gobierno como estímulo para el sector privado ↓	- Potenciar el desarrollo de la actividad turística - Fomentar la participación del sector privado
Gobierno como planificador ↓	- Canalizar corrientes turísticas hacia regiones desfavorecidas
Gobierno como garante ↓	- Proteger a los consumidores / turistas - Reglamentar los subsectores - Ordenar el desarrollo de los destinos
Gobierno como coordinador ↓	- Apoyar la modernización de las empresas turísticas - Poner en común a los subsectores turísticos - Favorecer el diseño de nuevos productos
Gobierno como armonizador	- Apoyar la creación de organismos de cooperación - Fomentar la implicación del sector privado en las acciones conjuntas

Las nuevas características de las sociedades del siglo XXI exigen de los gobiernos que renuncien a su función de dirección tradicional y fortalezcan su papel de coordinadores.

B. Gobernanza del turismo

La gobernanza es un concepto relacionado con la idea de gobierno. Es un término que surge en los organismos internacionales que observan cómo los gobiernos de algunos países, que están recibiendo una importante ayuda internacional, no son capaces de asumir las funciones de gobernar y administrar, por lo que no es posible romper las dinámicas de corrupción, debilidad de las instituciones y Estados débiles. Algunos investigadores proponen que se renueve la forma de entender qué hacen los gobiernos y que funciones asumen en las sociedades del siglo XXI. Y aquí aparece la idea de gobernanza.

Muchos son los efectos en las sociedades de los cambios tecnológicos, económicos y sociales que se han producido en la segunda mitad del siglo XX. Pero la extensión de las nuevas tecnologías y la globalización (especialmente la económica, pero no exclusivamente) explican bien las nuevas condiciones de gobierno.

Las nuevas tecnologías y la globalización han roto de manera definitiva con las fronteras nítidas que han existido siempre. Las nuevas tecnologías han modificado el control que determinados actores (públicos y privados) tenían sobre determinados asuntos; su posición privilegiada les permitía tener toda la información y el conocimiento y tomar decisiones que podían cambiar la situación.

La globalización ha supuesto el fin de algunas fronteras. Las fronteras políticas siguen existiendo, y tienen una indudable importancia, pero ya no hay fronteras económicas, ni culturales. Ni es sencillo, por tanto, proteger la posición de los más débiles.

En las sociedades contemporáneas es difícil encontrar ya la frontera entre el sector público y el privado. Esto puede apreciarse con nitidez cuando se observa quién hace qué en turismo. Hasta hace pocos años la promoción del país era competencia del sector público. Hoy el presupuesto de la promoción exterior sigue siendo público, pero los actores privados están participando en las decisiones a través de los órganos de cooperación que ya existen en la práctica totalidad de los países.

Unas décadas atrás era posible pensar en aprobar un documento de planificación turística elaborado unilateralmente por un ministerio u organización pública. Hoy es necesario incorporar a otros agentes, aunque sea de manera formal, y sería inadmisibles que un ministerio aprobara un plan de turismo de espaldas a los demás agentes.

Las nuevas tecnologías difuminan la información y transforman el conocimiento. La nueva dinámica de funcionamiento desdibuja el protagonismo de los actores tradicionales. En la actualidad es difícil saber qué actores acabarán siendo claves en los procesos. Cuando se quiere poner en marcha un plan de dinamización turística para un área concreta, antes era suficiente con localizar a los responsables públicos implicados y a los empresarios turísticos. Hoy, además, hay que contar con actores de la sociedad civil, con representantes del sector de la cultura, con ONG's, etc. "Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada 'stakeholder' incorpora cualidades, habilidades y recursos importantes para el conjunto. En este proceso, son factores críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación" (Bovaird, Löffler et al., 2004).

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

Y, ¿cómo se aplica esto al turismo?, o dicho de otro modo ¿qué es entonces la gobernanza turística?

La gobernanza del turismo o gobernanza turística sería una nueva forma de liderar los procesos de innovación, fortalecimiento y cambio de las dinámicas turísticas en un espacio concreto, incorporando para ello a actores públicos y privados la intención de tomar decisiones colectivas.

Los elementos clave son:

- Se trata de una idea ligada a la función de gobierno. Gobierno como proceso social (más allá de la referencia a los actores gubernamentales).
- Es importante, al menos desde un punto de vista teórico, distinguir los procesos de gobernanza turística de los procesos de cooperación con el sector privado para el desarrollo turístico. Por ello, algunos de los ejemplos de instituciones o procesos concretos que se señalan como buenas prácticas en materia de gobernanza turística no son válidos si se contrasta con las reflexiones teóricas.
- Las nuevas relaciones no se someten a los principios de jerarquía, ni de mercado sino que tratan de abordar la toma de decisiones

colectivas desde perspectivas nuevas (Goss, 2001; Denters y Rose, 2005).

- La idea básica es que resulta imprescindible aumentar el grado de cooperación y profundizar en las relaciones de interacción entre actores para poder enfrentar los retos que supone aumentar la competitividad de un destino o sector en un entorno en donde el respeto a los principios del desarrollo sostenible se ha convertido en el desafío substancial.
- El punto de partida es una estructura institucional pública que pueda ejercer una función de autoridad. No hay que olvidar que se trata de gestionar conflictos.
- La gobernanza turística ha de ser entendida como los procesos de decisión público-privados que van a mejorar la gestión de los conflictos que inevitablemente provoca la actividad en el destino. La gobernanza turística supondría avanzar un paso más en el gobierno del turismo (Velasco, 2007).
- Es una actividad de orientación (orientada a unos objetivos concretos) y de selección de medios y técnicas.
- En su versión más operativa, supone el establecimiento de cauces que permitan un trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y el diseño de nuevos procesos de gestión y desarrollo de lo público y colectivo.

11.3.2. Las redes y estrategias de cooperación

A. Algunas reflexiones teóricas

Las redes de actores que impulsan estrategias de cooperación es una forma de trabajo que está demostrando ser una opción viable ante asuntos complejos que no pueden ser resueltos por las instituciones de manera individual. El ejemplo más claro se encuentra en los problemas que afectan a los destinos turísticos maduros que sufren problemas intrincados que exigen nuevas soluciones.

La cooperación puede ser entre diferentes tipos de actores dentro de un mismo destino.



FIGURA 11.10. Cooperación dentro del destino

O entre diferentes destinos que han de representar, a su vez, a los actores que los componen.

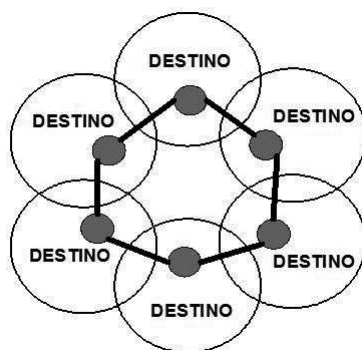


FIGURA 11.11. Cooperación entre distintos destinos

Pero esta es una caracterización muy simple que choca contra una variedad altísima de propuestas concretas. Cada institución de cooperación concreta es el fruto de iniciativas diversas que parten de contextos y actores específicos. Cada destino tiene un grado de desarrollo turístico propio, un desarrollo institucional fruto de su propia historia, un sector privado constituido por agentes más o menos innovadores y, por tanto, una cultura colaborativa específica.

Es difícil poner orden conceptual en esta diversidad organizativa. Una clasificación útil es la que establece un rango cuyo criterio es la mayor o menor formalización de la estructura que sustenta las estrategias de colaboración.

Esta gradación es perfectamente observable en los destinos turísticos de nuestro país. En su realidad coexisten órganos de la administración tradicional (tanto del nivel de la Comunidad Autónoma, como del nivel municipal), junto con órganos de la administración que actúan en conexión directa con el sector privado (el caso de las instituciones de promoción turística) o instituciones dinamizadoras o instituciones que trabajan en un producto determinado (caso de los Convention Bureau). Y, junto a ellas, existen ya varios ejemplos de instituciones que buscan la cooperación entre destinos acudiendo a fórmulas más innovadoras. No es sencillo liderar acciones de gobernanza en materia de turismo, ni tampoco es fácil gestionar estrategias de cooperación entre actores. Las dificultades se explican tanto por los problemas que enfrentan como por la falta de referentes, teorías, propuestas o métodos que sean de aplicación, al tratarse de fenómenos nuevos.

Aunque pueden aislarse algunas cuestiones importantes:

- Las redes pueden ser patrones informales de interacción o estructuras formales a través de la cuales se planifican, diseñan, producen y distribuyen bienes y servicios públicos. Esta última opción es la que puede suponer un impacto real en la gestión de los destinos ya que, como se ha demostrado en muchos ámbitos, los procesos de decisión son eficaces y producen mejores resultados si consiguen institucionalizarse.
- Por ello, las redes deberían funcionar buscando una estructura estable que establezca los cauces, los límites y los potenciales de la colaboración entre los actores.
- Las redes se gestionan como organizaciones. Son, de hecho, organizaciones, aunque la lógica que impera en su interior es particular. No es ni menos técnica, ni menos sofisticada que la gestión de una organización singular y exige, al igual que en otros casos, comprenderla.
- Pero, como son organizaciones nuevas, hay menos conocimiento probado sobre qué técnicas de gestión son las más eficaces y eficientes para afrontar los problemas más recurrentes.
- La existencia de las redes completa, no sustituye, a las organizaciones tradicionales. Junto a una red interadministrativa de actores públicos cuyo objetivo sea la intervención en un destino turístico, seguirán existiendo los actores públicos tradicionales, los actores privados y la sociedad civil. Cada uno de los cuales mantendrá su propia lógica interna. Como la participación en las redes suele recaer en gestores que representan a organizaciones tradicionales, estas personas tendrán que convivir con las dos

- lógicas: la que estructura su organización tradicional y la que estructura la red de cooperación.
- La gestión de las redes supone una secuencia compleja de movimientos e inacciones, ajustes y reajustes, impulsos e inercias.

Existen dos grupos de actividades de gestión de redes relacionado cada uno con el propósito básico que: las actividades cuyo fin es la construcción de ideas y percepciones comunes entre los miembros de la red (introducción de nuevas ideas, negociación, inducir pensamiento y reflexión) y las actividades cuyo fin es mejorar la interacción entre los miembros (construcción de acuerdos, diseño de estructura o acciones de mediación de las interacciones entre los miembros).

Es posible, asimismo, identificar algunas habilidades y capacidades necesarias para la gestión de redes de cooperación. Las relacionadas con la identificación de personas y recursos necesarios para alcanzar objetivos. Las utilizadas para llegar a acuerdos e integrar una estructura que contemple los roles de los participantes, las reglas operativas y los valores de la red. Las necesarias para mantener el interés de los miembros no solo en el momento de la creación de la red, sino después. Aquellas que permitan promover el intercambio de información y desarrollar procedimientos de interacción.



FIGURA 11.12. Retos de las redes de destinos.

C. Ejemplos de redes

• Fondo de Promoción Turística (Colombia)

En Colombia se decidió destinar los fondos derivados de la contribución parafiscal y el impuesto al turismo a la ejecución de los planes de promoción y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector.

La presencia conjunta de actores públicos y privados se produce en una doble dimensión. Por un lado, el Fondo de Promoción Turística tiene un Comité Directivo compuesto por diez miembros que proceden del sector público y el privado:

- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo quien sólo podrá delegar en el viceministro del ramo. El representante del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presidirá el Comité
- El Presidente de Proexport o su delegado
- Cinco representantes de organizaciones gremiales de aportantes
- Un gobernador designado por la Conferencia de Gobernadores
- Un alcalde designado por la Federación Colombiana de Municipios
- Un representante del sector de ecoturismo

Por otro, la administración de este Fondo de Promoción Turística está a cargo de una Entidad Administradora perteneciente al sector privado del turismo, elegida mediante licitación pública y contratada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El acceso a los recursos es a través de la presentación de proyectos por parte de los sectores y gremios que aportan la contribución parafiscal, las entidades territoriales, las entidades mixtas de promoción turística, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Proexport y la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística.

Un ejemplo del tipo de acciones que dependen de ellos son los Puntos de Información Turística: 32 puntos estratégicos situados en sendas ciudades con la misión de resolver dudas y aportar información sobre atractivos turísticos de un destino y las actividades culturales, deportivas y recreativas no solo de la región donde el visitante se encuentre sino de todo el país.



FIGURA 11.13. Promoción turística.

• Comité Consultivo de Turismo (Perú)

El Comité Consultivo reúne a los siguientes actores públicos y privados con funciones de asesoría.

- Dos representantes del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones
- Comerciales Internacionales, uno de los cuales será el Viceministro de Turismo, quien lo presidirá.
- Un representante de la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR).
- Un representante del Gremio de Agencias de Viajes y Turismo a nivel nacional.
- Un representante del Gremio de Hoteles y Restaurantes a nivel nacional.
- Un representante del Gremio de Operadores de Turismo Receptivo e Interno.
- Un representante del Gremio de Transportistas Aéreos.
- Un representante del Gremio de Transportistas Terrestres.
- Un representante de la Comisión de Promoción del Perú - PROMPERU.

Su capacidad de acción es limitada, puesto que sus informes y peticiones no son vinculantes y está circunscrita a:

- Resolver consultas sobre políticas y normas referidas a la actividad turística.

- Proponer proyectos de Leyes, Decretos, Reglamentos o Resoluciones y/o demás instrumentos para la regulación y supervisión de la actividad turística a nivel nacional.
- Informar sobre los Proyectos de dispositivos legales de la actividad turística o aquellos relacionados con la misma, que sean sometidos a su consideración.
- Absolver las consultas que le formulen las entidades públicas o privadas sobre los asuntos de su competencia.
- Recomendar las normas que sean necesarias sobre facilitación turística.

• Empresa pública Turismo de Tenerife

Turismo de Tenerife es una empresa pública participada mayoritariamente por el Cabildo Insular de Tenerife y ayuntamientos turísticos tinerfeños.

Esta sociedad anónima nació promovida por el Cabildo de Tenerife, su principal accionista, en junio de 1992 y bajo el nombre de Sociedad de Promoción Exterior de Tenerife (SPET), con el fin de poner en marcha una estrategia turística donde administraciones públicas y empresarios pudieran aunar esfuerzos y conocimientos y participar activamente. En 2006 su creciente ampliación de competencias y responsabilidades inspiró el cambio a su actual denominación.

Su función es garantizar la mejora constante de la Isla como destino turístico, así como de la difusión de sus valores en el exterior, con la puesta en marcha de estrategias turísticas profesionales y el establecimiento de alianzas.

Su modelo de funcionamiento de empresa mixta se basado en el asociacionismo de empresas e instituciones (que llega cerca de medio millar).

Para asociarse las empresas pueden elegir entre los siguientes ámbitos:

- General: Para todas las empresas que lo deseen, independientemente de su actividad.
- Tenerife Natural: Alojamientos rurales y actividades en la naturaleza. También para bodegas, fincas que pueden visitarse, etc.
- Tenerife Golf: Campos de golf, empresas de servicios y hoteles especializados en visitantes que practican este deporte.

- Tenerife Select: Hoteles, restaurantes y empresas de ocio y servicios dirigidas a un segmento de clientes de alto poder adquisitivo.
- Tenerife Convention Bureau (TCB): Centros de congresos, agencias receptoras y OPC's, así como hoteles y empresas de servicios que trabajan en el segmento de grupos.
- Tenerife Film Commission (TFC): Productoras y empresas que ofrecen servicios al sector audiovisual.

• **Turisme de Barcelona**

Se crea por el Ayuntamiento de Barcelona la Cámara de Comercio de Industria y Navegación de Barcelona y la Fundación para la Promoción de Barcelona 1993 para hacer frente a la “crisis post olímpica” que debía enfrentar la ciudad tras los Juegos Olímpicos del 1992.

Hoy puede considerarse como la fórmula de cooperación más avanzada en España respecto de los siguientes indicadores:

- la participación de los actores públicos y privados en la toma de decisiones es paritaria (de hecho en el momento actual es mayoría el sector privado)
- la fuente de financiación son recursos propios en un 90 por 100 a través del Bus Turístico, entrada al Monumento de Colón, merchandising, etc.

Existe una absoluta y equitativa corresponsabilidad en los aportes (50 por 100-50 por 100) entre el sector privado (Cámara de Comercio) y sector público (Ayuntamiento) que financian el resto del presupuesto (9 por 100 entre ambos).

11.4. Resumen

En este capítulo se observa la acción pública en materia de turismo, analizando tres grandes bloques: la política turística, la gestión pública del turismo y la gobernanza turística.

La política turística es el conjunto de acciones que impulsan actores públicos –en ocasiones en colaboración con actores no públicos– con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.

Se considera que existe una política si es posible observar que los poderes públicos tiene una propuesta de solución a los dilemas y problemas del turismo; si existen programas y actividades articuladas; si es posible detectar una coherencia, al menos intencional, en las acciones impulsadas; si hay un programa de intervenciones (con presupuesto) y, en resumen, cuando hay vocación de intervenir en el ámbito del turismo, dentro del ámbito de competencia de los diferentes gobiernos.

Una vez impulsada, los objetivos básicos de la política turística son: la planificación del desarrollo turístico; la ordenación o regulación del sector; el fomento o estímulo; la comunicación y venta del destino y la formación para el sector.

La política turística se diseña y elabora por un grupo de decisores que puede estar integrado por diferentes perfiles (políticos, asesores técnicos, consultores, etc.) y, una vez aprobada, ha de ser implantada y gestionada por alguna organización pública. A esto lo denominamos la gestión pública del turismo.

El gobierno es, pues, el encargado de impulsar y coordinar las grandes decisiones políticas, ejercer la representación simbólica, tomar la iniciativa política principal, desempeñar el liderazgo social, gestionar las crisis y dirigir, coordinar y supervisar los servicios de las administraciones que le auxilian en su cometido.

Por su parte, las administraciones públicas son organizaciones profesionalizadas, dotadas con medios materiales y económicos de titularidad pública cuyas funciones básicas son la prestación de bienes y servicios, la captación y gestión de recursos y la acumulación de información y asesoramiento experto.

El trabajo en el sector público no es sencillo. No existen objetivos claros, ni fáciles de determinar; la obtención de recursos y su gasto está sometida a muchas restricciones; la gestión de los recursos humanos carece de mecanismo de motivación y, sobre todo, la labor se desempeña en un entorno político cuya lógica y plazos determinan de manera intensa la actividad. Todo ello indica la dificultad de implantar técnicas de gestión privada en el ámbito público. A pesar de ello, en diferentes niveles de administración se proponen diferentes instrumentos que permitirán mejorar la gestión pública del turismo.

Finalmente, se explica el concepto de gobernanza turística, y su relación con las redes y estrategias de cooperación.

La idea de gobernanza está relacionada con la idea de gobierno. Y la idea de gobierno está relacionada con los procesos de decisión colectiva que permiten gestionar los conflictos sociales. La gobernanza turística ha de ser entendida como los procesos de decisión público-privados que van a mejorar la gestión de los conflictos que inevitablemente provoca la actividad en el destino. La gobernanza turística supondría avanzar un paso más en el gobierno del turismo (Velasco, 2007), ya que gobernanza es una idea ligada a la función de gobierno.

Es importante, al menos desde un punto de vista teórico, distinguir los procesos de gobernanza turística de los procesos de cooperación con el sector privado para el desarrollo turístico. Las nuevas relaciones no se someten a los principios de jerarquía, ni de mercado sino que tratan de abordar la toma de decisiones colectivas desde perspectivas nuevas (Goss: 2001; Denters y Rose: 2005). La idea básica es que resulta imprescindible aumentar el grado de cooperación y profundizar en las relaciones de interacción entre actores para poder enfrentar los retos que supone aumentar la competitividad de un destino o sector en un entorno en donde el respeto a los principios del desarrollo sostenible se ha convertido en el desafío substancial.

Es una actividad de orientación (orientada a unos objetivos concretos) y de selección de medios y técnicas y, en su versión más operativa, supone el establecimiento de cauces que permitan un trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y el diseño de nuevos procesos de gestión y desarrollo de lo público y colectivo.

11.5. Ejercicios y actividades

Preguntas de repaso

1. ¿Cuáles son los elementos constitutivos de una política?
2. Reflexione sobre los elementos debería incorporar una definición de política turística adecuada.
3. ¿Cuáles son los principales objetivos de la política turística?
4. Explique los destinatarios principales de las políticas turísticas.

5. Describa los tipos de instrumentos que tienen los gobiernos para logara los objetivos que se propongan en relación con el turismo.

Preguntas de tipo test (V/F) (véase solucionario)

1. No es posible ni recomendable considerar, como punto de partida, a la política turística como un capítulo de la política económica de un país, como tampoco lo sería considerarla un capítulo de la política cultural o medioambiental.
2. Un indicador claro para afirmar que estamos delante de una política turística es los gobiernos les doten de presupuesto suficiente y que éste se ejecute.
3. Un programa centrado en una tipología concreta de turismo, como el turismo cultural, o en un subsector específico, como el sector de alojamientos, es una política turística específica.
4. Objetivos de ordenación de sector podrían ser la conservación del entorno natural y urbano, compatibilizándolos con la actividad turística o la recuperación del patrimonio cultural.
5. Los destinatarios de las políticas turísticas son los empresarios turísticos de cualquier rama y las organizaciones públicas que se dedican al turismo.
6. Cuando se habla de objetivos y acciones relacionadas con la idea de fomento o estímulo se hace referencia a planes de promoción que consigan que aumente el número de turistas.
7. Casi todos los países han creado un organismo autónomo, muchas veces privado, que es el órgano competente a escala nacional para la promoción. Esto es lo que se denominan estructuras administrativas tradicionales.
8. Una comisión en la que estuvieran representadas las autoridades de diversos ministerios con competencias en cuestiones que afecten al correcto desarrollo del turismo (carretas, agua, educación, salud, etc.) no sería un órgano de cooperación, ya que no incorpora a actores privados.
9. Una ley que cree una línea de subvenciones para dotar de aire acondicionado a los alojamientos es un instrumento normativo.
10. Los encuentros entre profesionales del sector y la administración turística en congresos no pueden ser considerados instrumentos de la política turística.

