

# **GOBERNANZA DEL TURISMO: RETOS Y ESTRATEGIAS DE LAS REDES DE DESTINOS TURÍSTICOS**

MARÍA VELASCO GONZÁLEZ

PROFESORA

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE (CES FELIPE II)

RESUMEN: 300 palabras

En la presente comunicación se reflexionará, de manera sucesiva, sobre tres las ideas que han modificados de manera más profunda los referentes de acción de los actores en las últimas décadas – competitividad, sostenibilidad y gobernanza -; sobre las estrategias de cooperación entre actores, como el fenómeno que más claramente se relaciona con la extensión de la gobernanza y sobre los principales retos y dificultades que enfrentan las redes que trabajan en destinos turísticos. Como cualquier factor de innovación son apuestas por encontrar soluciones creativas a problemas complejos. Y como cualquier dinámica que se base en el trabajo entre personas, los factores críticos son la construcción y el mantenimiento de la confianza, del compromiso y de las dinámicas de negociación.

**GOBERNANZA DEL TURISMO: RETOS Y ESTRATEGIAS  
DE LAS REDES DE DESTINOS**

Las sociedades del siglo XXI son muy diferentes a las que vivieron el desarrollo y consolidación de las políticas públicas. Las nuevas características son fruto de las transformaciones profundas que han ocasionado diferentes factores, algunos de los cuales 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 agentes sociales y el incremento de la diversidad y complejidad social.

En la presente comunicación se reflexionará, de manera sucesiva, sobre tres las ideas que han modificados de manera más profunda los referentes de acción de los actores en las últimas décadas – competitividad, sostenibilidad y gobernanza -; sobre las estrategias de cooperación entre actores, como el fenómeno que más claramente se relaciona con la extensión de la gobernanza y sobre los principales retos y dificultades que enfrentan las redes que trabajan en destinos turísticos.

## **1. TRES IDEAS SUCESIVAS: COMPETITIVIDAD, SOSTENIBILIDAD Y GOBERNANZA**

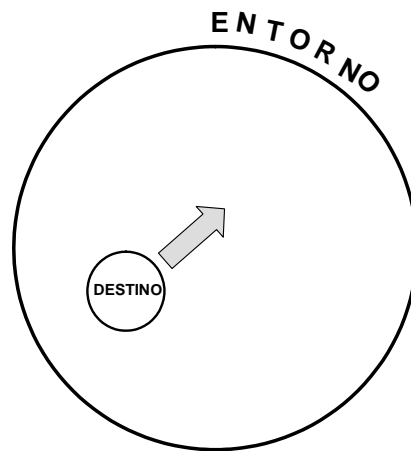
La competitividad es hoy un concepto de uso habitual en materia de turismo. En España fue la idea central de los Planes Marco de Competitividad Turística del Turismo Español - también llamados Planes Futuros- aprobados en 1992 y 1996 y, desde entonces, ha sido una imagen recurrente que ha introducido una perspectiva nueva de gran utilidad: la competitividad es la capacidad de mantener ventajas que permitan sostener y mejorar una posición concreta en un entorno socioeconómico determinado.

El concepto implicaba un cambio de perspectiva: cuando se reflexiona sobre la mejor estrategia para impulsar un sector concreto no resulta suficiente pensar en las organizaciones que lo componen para conseguir aumentar su eficacia. La imagen de la competitividad

imponía un foco más amplio que incorporaba, por primera vez, el contexto (Secretaría General de Turismo: 1995).

La capacidad y posición de una organización, destino o sector, además de las características de éste o del esfuerzo individual que realicen cada una de las unidades que lo componen, se ven determinadas por dinámicas y condiciones del entorno.

**Gráfico 1. El entorno como factor clave de la competitividad**



Fuente: elaboración propia

Pero el entorno es un concepto que engloba un número infinito de realidades. Entonces, ¿qué factores del entorno facilitan o dificultan que las estrategias que puedan impulsarse acaben aumentando la competitividad de una organización, destino o sector concreto?.

El *World Economic Forum (WEF)* lleva varios años trabajando en la construcción de indicadores sobre los factores que favorecen o dificultan el aumento de la competitividad de los países (World Economic Forum: 2010). Para esta institución los componentes que más inciden en la mejora de la competitividad son el ambiente macroeconómico, la calidad de las instituciones públicas y la situación tecnológica.

De estos tres factores el presente trabajo se centra en las instituciones, entendidas, en un sentido amplio, como el conjunto de mecanismos que establecen el marco en el cual los

individuos, empresas y gobierno interactúan. En las últimas décadas el papel de las instituciones se ha revelado como uno de los elementos clave que permiten explicar porque en determinados espacios el crecimiento es más intenso, ordenado y distribuido que en otros con potencial similar. Su importancia radica en que estructuran la distribución de los costos y beneficios de las estrategias y políticas que se impulsan para desarrollar un territorio o sector concreto.

Por eso se insiste en la importancia de incorporar valores tanto en la gestión de instituciones públicas -para evitar problemas de corrupción, reducir los niveles de regulación, adelgazar los procesos de burocracia excesiva, etc.-, como en la gestión de las instituciones privadas -para luchar contra los escándalos financieros, la falta de honestidad empresarial, etc.-. Y, en este sentido se impulsan acciones diversas: códigos de ética pública o empresarial, principios para el buen gobierno corporativo, aprobación de estándares de transparencia o rendimiento...

El conocimiento sobre cómo mejorar la competitividad de un espacio rompió la imagen ideal de que el esfuerzo podía ser una tarea individual. La competitividad se convertía en una ventaja que sólo se construía en comunidad y que exigía cooperación y responsabilidad.

El concepto de Desarrollo Sostenible, por su parte, se remonta a la presentación, en 1987, del informe Brundtland que lo definió como «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (CMMAD, 1988, p. 67).

Como se repite con frecuencia, las ideas básicas que sustentan el desarrollo sostenible son simples (Cumbre de la Tierra, 1992):

- Se trata de responder a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.
- Es un proceso de cambio.

- No existe un modelo ideal de desarrollo sostenible, ya que los sistemas político-económicos y las características ecológicas son diferentes en cada territorio.

La idea de sostenibilidad forma parte hoy de cualquier reflexión sobre el impulso del turismo. Independientemente de la tipología de turismo que observemos o del grado de desarrollo de los destinos *“las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible son aplicables a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos”* (OMT: 2005).

Pero el concepto de sostenibilidad puede verse como un paso más en la reflexión que se inició con el concepto de competitividad. Si los debates sobre la competitividad incorporaron el entorno a la lógica productiva, el desarrollo sostenible completa el significado de ese concepto. Se trata de situar cualquier actividad humana en la lógica que impone la inevitable relación entre tres aspectos concretos: la preservación medioambiental –como soporte básico de la vida y actividades humanas-, la viabilidad económica del conjunto productivo y la equidad social.

Por eso no es ya viable planificar sin tener en cuenta el entorno, pero tampoco es posible ser competitivos sin comprender e integrar la interrelación entre la economía con los aspectos ambientales y socioculturales.

**Gráfico 2. El desarrollo sostenible como valor irrenunciable**



(Fuente: elaboración propia)

Esto exige incorporar a la lógica de planificación de un espacio, destino o sector los principios básicos del desarrollo sostenible: optimizar el uso de los recursos ambientales, respetando los procesos ecológicos y ayudando a conservar los recursos naturales; contribuir al mantenimiento y mejora de los activos culturales singulares de las sociedades receptoras y asegurar que las actividades económicas sean viables a largo plazo y generen beneficios distribuidos, en especial a través del empleo (OMT: 2005).

Es este un reto complicado que conlleva un paso más: es preciso que se comprenda la necesidad de establecer una nueva forma de trabajo basadas en la colaboración y el consenso. La clave es comprender que la planificación exige hoy el ejercicio consciente de la responsabilidad compartida.

Por ello en aquellos espacios o destinos en los que los actores han entendido los valores que se imponen en este nuevo escenario surgen nuevas fórmulas de gestión basadas en la creación de instrumentos de cooperación interadministrativa. Estas redes deben completarse con la incorporación de actores privados y con la participación de diferentes agentes sociales para conseguir una toma de decisiones realmente eficiente.

En este entorno es donde se extiende un tercer concepto: la gobernanza. La gobernanza es una noción que trata de describir una transformación compleja que afecta a los modos tradicionales de gobierno y que afecta a todos los niveles -de lo local a lo mundial- .

Tampoco el concepto de gobernanza es nuevo. Comienza a ser utilizado en la década de los noventa para describir nuevas formas de desarrollar la función de gobierno que se distancian de las tradicionales.<sup>1</sup>

---

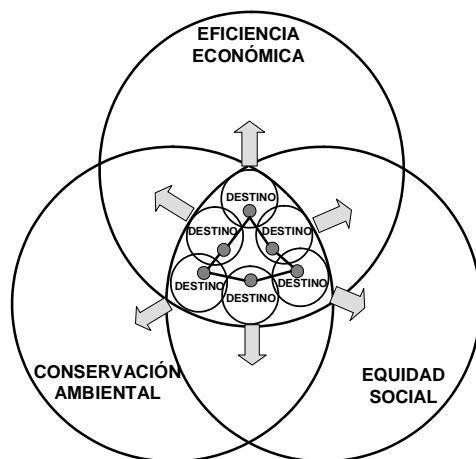
<sup>1</sup> Kooiman, J., Ed. (1993). *Modern Governance. New Government-Society Relations*. Londres, Sage, March, J. G. y J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York, The Free Press, Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, Open University Press, Stoker, G. (1998). "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas." *Revista Internacional de Ciencias Sociales*

En las sociedades contemporáneas se difumina de manera paulatina la frontera entre un sector público que tiene como principio básico de funcionamiento la jerarquía y un sector privado que se somete exclusivamente al principio del mercado. Tampoco es ya posible un ejercicio de planificación en donde se fijen unilateralmente objetivos e instrumentos, sino que han de renegociarse continuamente con agentes sociales de todo tipo. Ni existe ya un solo centro de decisiones, sino un conjunto de redes de actores entre las que han de encontrar su espacio las distintas instituciones.

Y estas nuevas características exigen de los gobiernos que renuncien a su función de dirección tradicional y fortalezca su papel de orientador y coordinador.

De nuevo, 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.

**Gráfico 3. Las redes de actores como mejores estrategias**



(Fuente: elaboración propia)

---

155, Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas, Servicio de Publicaciones de la Comisión Europea, Ruano de la Fuente, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Documentos de trabajo Política y Gestión. Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Cerrillo i Martínez, A., Ed. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Estudios Goberna. Madrid, INAP, Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.



## **2. GOBERNANZA TURÍSTICA Y REDES DE ACTORES**

Los profundos cambios sociales no afectan por igual a todos los ámbitos. El turismo es, por diferentes razones, una actividad muy sensible a los cambios y con características que lo vinculan de manera idónea a los conceptos de cooperación, redes y gobernanza.

El turismo impone una lógica propia que exige cooperar. La unidad básica para una planificación turística coherente es el destino. Pero, mientras que la idea de destino sigue necesitando de cierto nivel de indeterminación y flexibilidad, las categorías político administrativas que han de trabajar en y por los destinos no son en absoluto acomodables.

Los actores públicos son decisores legítimos dentro de espacios territoriales determinados; espacios rígidos que, por lo general, no pueden obviarse por razón de oportunidad, de mercado o de cualquier otra consideración y, sin embargo, un destino supera, generalmente, el nivel territorial de un municipio. Además, y hasta la fecha, los actores públicos se organizan funcionalmente en materias con límites competenciales estrictos, generalmente relacionados con ámbitos de desempeño tradicionales. Y, sin embargo, la gestión de un destino exige la acción coordinada (Velasco, 2008).

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. Eso precisa superar la lógica de la planificación actual, que tiene su origen en criterios políticos y administrativos, y utilizar otros elementos que permitan enfrentar algunos de sus problemas.

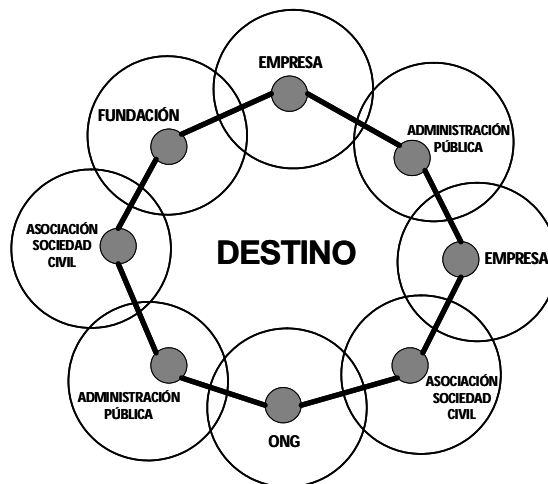
En esta reflexión cobra sentido la idea de gobernanza. La gobernanza turística implicaría (1) el desarrollo de espacios de relación no sometidos siempre, ni en todo momento, a los principios de jerarquía o mercado (Denters y Rose: 2005); (2) la mejora de la toma de

decisiones colectivas; (3) el establecimiento de cauces que permitan un trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y (4) el diseño de nuevos procesos de gestión y desarrollo de lo público y colectivo. Nos centraremos en la tercera de las dimensiones anteriores que es la materialización de la gobernanza más investigada hasta la fecha: las redes de actores (Ruano de la Fuente: 2002; Natera: 2004).

Las redes de actores que impulsan estrategias de cooperación es una forma de trabajo que está demostrando ser una opción ante asuntos complejos que no pueden ser resueltos por las instituciones de manera individual. De hecho, algunos autores opinan que es la única forma de trabajo para algunas cuestiones (Bramwell y Lane: 2000). Determinados retos, los más importantes que afronta el turismo, no pueden ser resueltos mediante acciones individuales. El ejemplo más claro lo encontramos 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.

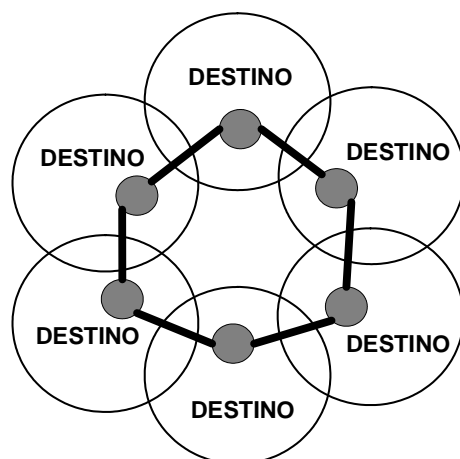
**Gráfico 4. Cooperación dentro del destino**



(Fuente: elaboración propia)

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

**Gráfico 5. Cooperación dentro del destino**



(Fuente: elaboración propia)

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. En este sentido se propone (Mandell, 1999):

- ❖ Vínculos o contactos estables entre dos o más actores de un ámbito. Se trataría, por ejemplo, de los contactos estables entre responsables de seguridad y de turismo de un destino.

- ❖ Coordinación intermitente entre dos o más actores para conseguir un objetivo concreto. La colaboración en momentos de fiestas populares o de la organización e implantación de un evento.
- ❖ Creación de una organización o estructura temporal para conseguir algún objetivo específico. Un ejemplo claro son las entidades que se crean para la presentación de una ciudad como candidata a organizar un evento, como los juegos olímpicos o la capitalidad europea de la cultura.
- ❖ Coordinación permanente y regular entre los actores a través de un acuerdo formal. Es el caso de los convenios de colaboración, documento que recoge la voluntad de dos o más actores de colaborar en ámbitos concretos.
- ❖ Coalición donde se lideran acciones interdependientes y estratégicas pero con propósitos limitados. Como los partenariados.
- ❖ Estructura con una visión más amplia que trata de construir acciones interdependientes. Sería la forma de colaboración más avanzada.

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, encontramos ya varios ejemplos de instituciones que buscan la cooperación entre destinos acudiendo a fórmulas más innovadoras.

Uno de los factores para el desarrollo de fórmulas innovadoras para dotar de una estructura estable a las redes de actores son las posibilidades formales que ofrece nuestro ordenamiento para que los actores públicos puedan implicarse en este tipo de acciones. Las

posibilidades que se utilizan con más frecuencia son las que hemos recogido en la siguiente tabla, que proviene de un estudio encargado por la FEMP (Ros, 2008).

**TABLA 1. PRINCIPALES FIGURAS PARA LA COLABORACIÓN ENTRE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS**

<b>CONSORCIO</b>	<p><b>VENTAJAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidad para integrar sinergias públicas y privadas (sin ánimo de lucro) en torno a un objetivo común.</li> <li>• Su creación no exige formalismos y se rige por la simple conjunción de las voluntades que intervienen materializadas en los Estatutos.</li> <li>• Diversidad de fuentes de financiación tanto las propias de un Ente público como las propias de un Ente privado.</li> <li>• Total flexibilidad en definir su régimen interno, especialmente los sistemas de representación y gobierno.</li> </ul>
	<p><b>INCONVENIENTES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al ser una entidad de derecho público, está sometida a un régimen de tutela por parte de las Administraciones Autonómicas</li> <li>• Ciertas limitaciones administrativas en materia de personal y contratación.</li> <li>• Sólo pueden formar parte del Ente consorciado entidades privadas sin ánimo de lucro, no las sociedades mercantiles</li> </ul>
<b>SOCIEDAD MERCANTIL</b>	<p><b>VENTAJAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor flexibilidad y agilidad en la gestión, organización y la contratación. Muy idónea para las actividades de marketing y promoción y para la prestación directa de servicios turísticos.</li> <li>• Permite una mayor eficiencia y control en la prestación de estos servicios si comportan como contrapartida un precio.</li> <li>• Su gobierno se rige por un principio muy claro de proporcionalidad con respecto al capital aportado.</li> <li>• Permite una gran flexibilidad y adaptabilidad con respecto a la participación de los socios vía venta de acciones o ampliaciones de capital.</li> <li>• Permite la participación directa de todo tipo de empresas privadas en el accionariado, lo cual puede ser muy útil para ampliar la base financiera y representativa.</li> <li>• Posibilidad de incorporación del sector privado, como socio o como</li> </ul>

	<p>asociado, a cambio de módicas cuotas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque y organización menos burocratizada (en principio) y personal laboral (no funcionarial) más idóneo para actividades comerciales.</li> </ul> <p><b>INCONVENIENTES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El principio de proporcionalidad del capital con respecto a la representación, puede ser un inconveniente para dar voz y voto al sector privado cuando éste es muy débil.</li> <li>• Lo anterior también puede ser un inconveniente con respecto a las decisiones de estrategia y política turística, que no pueden quedar limitadas a los socios de la sociedad mercantil.</li> <li>• Peligro de dar una imagen demasiado mercantilizada y al servicio de los accionistas de la Sociedad Mixta.</li> <li>• No puede ejercer la autoridad propia de las administraciones públicas.</li> </ul>
<b>FUNDACIÓN</b>	<p><b>VENTAJAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Está sometida a las normas del derecho privado: agilidad en la gestión y contratación.</li> <li>• Pueden constituir las tanto personas físicas como jurídicas, públicas o privadas, lo cual abre muchas posibilidades de participación en los Entes de carácter mixto.</li> <li>• Tanto la propia Fundación como sus patronos o aportadores disfrutan de importantes incentivos fiscales, hecho que facilita la participación privada.</li> </ul> <p><b>INCONVENIENTES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Está sometida a fuerte control, tutela y fiscalización por parte de la Administración Pública (Protectorado) con el objeto de que sus actividades se ajusten a los fines de interés general especificados en su objetivo fundacional.</li> <li>• En principio, debe depender para su supervivencia económica del patrimonio inicial, lo cual sería un factor limitativo y de incertidumbre financiera.</li> </ul>
<b>ASOCIACIÓN CIVIL</b>	<p><b>VENTAJAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite vehicular la energía y las inquietudes del sector privado y la sociedad civil en zonas donde el turismo es una actividad emergente y la iniciativa privada es activa y emprendedora, y en cambio el sector público tiene dificultades para tomar la iniciativa.</li> <li>• El sector privado tiene el predominio e iniciativa en órganos de gestión.</li> <li>• Permite adaptar la asociación a los límites naturales del destino (valle,</li> </ul>

	comarca, ruta, etc.) al margen de las divisiones administrativas.
	<p><b>INCONVENIENTES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En general son muy débiles económicamente al basar su financiación esencialmente en cuotas de sus asociados y en transferencias y subvenciones para programas específicos.</li> <li>• El énfasis que hace la ley en su carácter no lucrativo puede ser un obstáculo para que pueda ejercer determinadas actividades mercantiles y comerciales, condicionando también su contabilidad y gestión.</li> </ul>

(Fuente: basado en Ros, 2008:53-60)

Cada una de estas categorías supone un marco general que, más tarde se adapta a un realidad concreta. Por ejemplo, en este momento en España existen tres consorcios creados para intervenir en destinos maduros con el impulso y apoyo explícito del Gobierno Central a través del Plan 2020. Se trata del Consorcio de Palma, el Consorcio de la Costa del Sol Occidental y el Consorcio de San Bartolomé de Tirajana. Aunque la fórmula de partida – consorcio. Es la misma, las características finales de estas redes son muy distintas.

En primer lugar por su composición. Los miembros del Consorcio Urbanístico para la Rehabilitación de las Zonas Turísticas de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas son el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo de Gran Canaria y el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana. Es decir un actor por cada uno de los niveles político-administrativos. En el Consorcio Urbanístico para mejora y el embellecimiento de la Playa de Palma, la composición es muy parecida: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Consell Insular de Mallorca, Ayuntamiento de Palma y Ayuntamiento de Lluçmajor. Es cierto que son dos los ayuntamientos, pero uno de ellos con una posición claramente preponderante.

Sin embargo, la composición del Consorcio de Desarrollo y Turismo Costa del Sol Occidental (Consorcio Qualifica) es diferente. Forman parte del mismo el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, las Consejerías de Economía y Hacienda, Vivienda y

Ordenación del Territorio, Turismo, Comercio y Deporte y Medioambiente de la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Málaga, los Ayuntamientos de Benalmádena, Casares, Estepona, Fuengirola, Manilva, Marbella, Mijas y Torremolinos, así como la Confederación de Empresarios de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía y la Unión General de Trabajadores de Andalucía. Un número mucho más alto de actores.

Esta diferencia inicial condiciona, necesariamente, las posibilidades de actuación del órgano. El Consorcio Cualifica tiene, de partida, muchas más dificultades al menos en lo referente a sistemas de toma de decisiones y generación de consensos previos. Pero, si lo logra, contará también con más recursos y mayor legitimidad de acción.

### **3. RETOS PARA LAS REDES DE DESTINO**

No es sencillo liderar acciones de gobernanza en materia de turismo, tampoco es fácil gestionar estrategias de cooperación entre actores que pertenecen a un destino turístico que equivale a un nivel político administrativo de gobierno, normalmente un municipio. Pero es aún mucho más complejo, como acabamos de ver, gestionar redes de destino que tengan varios municipios en su interior. Las dificultades se explican tanto por lo intrincado de 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 (Jamal y Getz: 1995; Huxham: 1996; Kickert, Klijn et al.: 1997; Bramwell y Sharman: 1999; Mandell: 1999).

1. Si una de las estructuras que caracterizan los nuevos procesos de gobernanza son las **redes de actores**, en el ámbito turístico ya existen experiencias de redes público-privadas que han tenido éxito y pueden analizarse para conocer las claves. Es evidente que las plataformas de promoción en las que han participado agentes públicos y privados han demostrado un



potencial enorme; las plataformas de gestión turística de alguna ciudad - caso de la organización Turisme de Barcelona – han sorprendido a los analistas o los Convention Bureau son de gran utilidad para el desarrollo de una tipología concreta. Son además ejemplos que sirven para observar las dificultades reales de la implantación de nuevas fórmulas de trabajo.

2. Las redes han de ser entendidas tanto como patrones informales de interacción o como estructuras formales a través de las 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

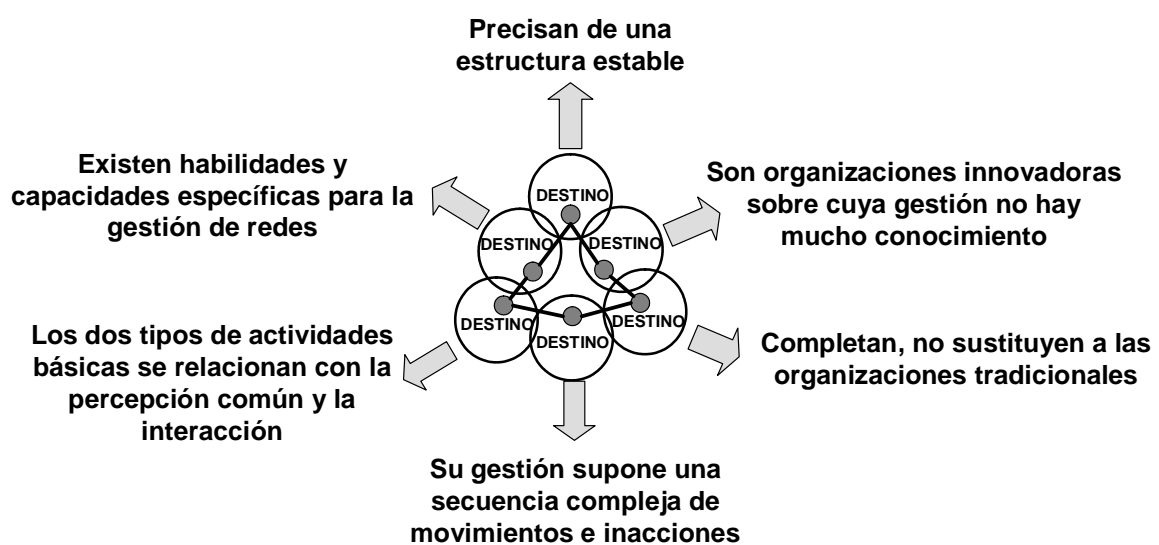
6. La existencia de las redes **completa, no sustituye**, a las organizaciones tradicionales. Junto a una red interadministrativa de actores públicos cuyo objetivo sea la intervención en un destino turístico, seguirán existiendo los actores públicos tradicionales, los actores privados y la sociedad civil. 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.

7. La gestión de las redes supone una **secuencia compleja** de movimientos e inacciones, ajustes y reajustes, impulsos e inercias.

8. 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).

9. 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.

**Gráfico 6. Retos de las redes de destinos**



(Fuente: elaboración propia)

También se conocen las dificultades más frecuentes. Sobre estos asuntos es necesario reflexionar con anterioridad para tratar de minimizar su impacto, en lo posible, en la gestión de la red.

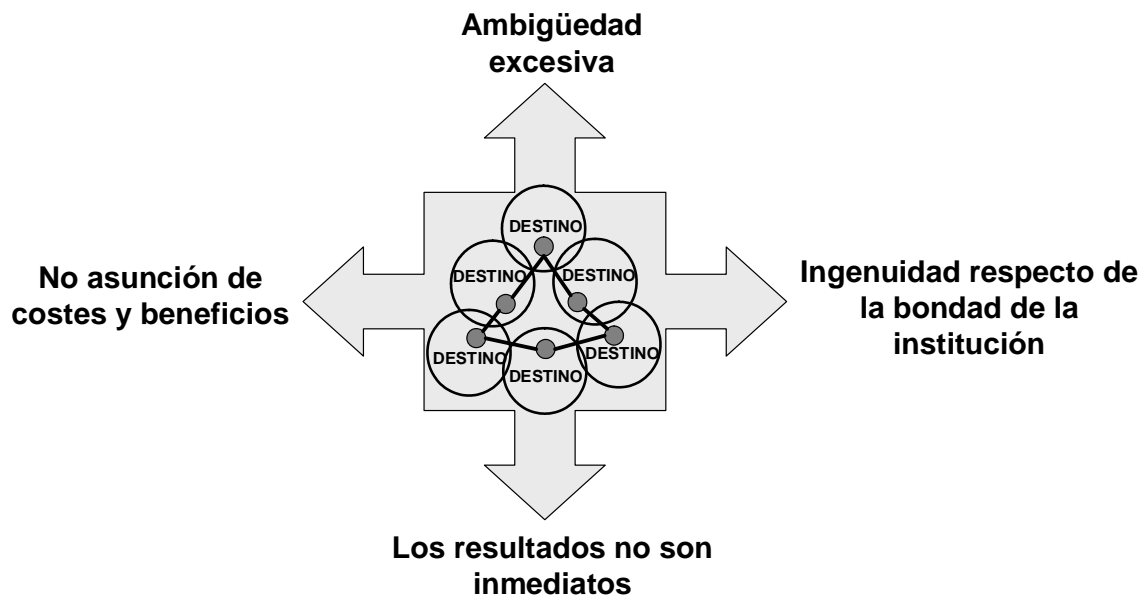
1. **Ambigüedad excesiva** fruto de no abordar el establecimiento de un conjunto de objetivos comunes de la red de manera clara. Es necesario que los objetivos de la red se diferencien de las agendas organizativas e individuales de cada uno de los miembros que forman la red.

2. **Ingenuidad respecto de la bondad de la institución.** Parece que al tratarse de una organización que proclama la extensión de un principio vinculado a la idea del buen hacer – la colaboración para la consecución del bien común – se estuviera en un espacio presidido por una dinámica pacífica. Pero las redes de actores, por su propia naturaleza, son instituciones que conllevan mucho conflicto. La gestión del conflicto entre los actores e instituciones miembros es una tarea crucial en la organización.

3. La existencia de la red genera **costes y beneficios**. La reflexión sobre cómo se reparten ambos grupos, qué tipos de costes serán asumibles por cada uno de los actores participantes y qué beneficios resultan irrenunciables deben formar parte también de un trabajo previo que está muy vinculado con el diseño final de la estructura.

4. Los **resultados** de las estructuras de gobernanza, en especial de las redes de actores, **no son inmediatos**. De hecho, algunos de sus resultados más valiosos necesitan un plazo medio para poder ser percibidos, puesto que están relacionados con cambios en las culturas organizativas de actores tradicionales. Las expectativas de rendimientos a corto plazo se dan en agentes que no han recibido información suficiente sobre las dinámicas reticulares.

### **Gráfico 6. Principales dificultades de las redes de actores**



(Fuente: elaboración propia)

## CONCLUSIONES

La gobernanza supone reconocer la existencia de ámbitos de dependencia mutua que cruzan las fronteras formales instituidas. En estos nuevos espacios conviven y se superponen nuevas formas con formas tradicionales.

Como cualquier factor de innovación son apuestas por encontrar soluciones creativas a problemas complejos. Y como cualquier dinámica que se base en el trabajo entre personas, los factores críticos son la construcción y el mantenimiento de la confianza, del compromiso y de las dinámicas de negociación.

Aunque las redes de actores existen desde hace décadas, cuando observamos casos que pueden considerarse de éxito, suelen responder a características muy contextuales que son difícilmente reproducibles en otros entornos.

A pesar de ello, la experiencia acumulada (en muchos ámbitos y en diversos sectores) nos permite empezar a tener conocimiento útil sobre las dificultades y retos que han de enfrentarse cuando se impulsan estructuras de gobernanza innovadoras para el sistema.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bramwell, B. y B. Lane, Eds. (2000). *Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Sustainability*. Clevedon, Channel View Publications.
- Bramwell, B. y A. Sharman (1999). "Collaboration in local tourism policymaking." *Annals of Tourism Research* 26, 2.
- Cerrillo i Martínez, A., Ed. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Estudios Goberna. Madrid, INAP.
- Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas, Servicio de Publicaciones de la Comisión Europea.
- Huxham, C., Ed. (1996). *Creating Collaborative Advantage*. London, Sage.
- Jamal, T. B. y D. Getz (1995). "Collaboration theory and community tourism planning." *Annals of Tourism Research* 22(1): 186-204.
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn, et al., Eds. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage.
- Kooiman, J., Ed. (1993). *Modern Governance. New Government-Society Relations*. Londres, Sage.
- Mandell, M. P. (1999). "The impact of collaborative efforts: changing the face of public policy through networks." *Policy Studies Review* 16 (1)(4-17).
- March, J. G. y J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York, The Free Press.
- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de trabajo Política y Gestión*. Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología.
- OMT (2005). *El potencial del turismo como estrategia de desarrollo sostenible*. Madrid, OMT.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa.
- Secretaría General de Turismo (1995). *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1996-1999*. Madrid, Ministerio de Comercio y Turismo.
- Stoker, G. (1998). "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas." *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 155.
- World Economic Forum (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*.