



**PROYECTO GOBERNANZA PARA
EL SECTOR TURISMO^(*)**
-INFORME EJECUTIVO-

Madrid, diciembre 2010
Estadísticas y Cuenta Satélite de Turismo

^(*) Documento elaborado por la Lic. Citlalin Durán Fuentes, México.

PRESENTACIÓN

El contenido del presente documento tiene por objeto dar a conocer los resultados obtenidos en la primera fase del proyecto de investigación Gobernanza para el Sector Turismo, contratado con la finalidad de establecer un marco analítico y propositivo que sustente los procesos de toma de decisión en la construcción de la gobernanza en el sector turismo, a partir de lo siguiente:

1. Determinación del espacio que ocupa la gobernanza en el sector turismo (delimitación de sus dimensiones/ medición y evaluación de sus magnitudes);
2. Formulación de una definición operativa de gobernanza para el sector turismo; y
3. Diseño estratégico centrado en tres ámbitos específicos:
 - a. el de las relaciones institucionales del Secretariado con Organizaciones hermanas de las NNUU y otras organizaciones internacionales, miembros afiliados y otros agentes que conforman el sector turismo en su dimensión internacional;
 - b. el de las administraciones nacionales de turismo con el resto de agentes que conforman los respectivos sectores turísticos nacionales; y
 - c. el de las administraciones nacionales y subnacionales de turismo. Su finalidad es sustentar e inducir pautas de actuación orientadas hacia una mayor eficacia de su gestión en los siguientes temas: estadística y evaluación económica del turismo; educación y formación; estrategias de marketing, gestión de crisis y riesgo, principalmente.

De conformidad con los objetivos trazados, corresponde a esta primera fase la identificación, análisis, establecimiento y evaluación de cuál es el estado del arte en materia de gobernanza turística, así como la determinación de los hitos y componentes que pueden articular un sistema de gobernanza para el turismo, explicando y evaluando sus eventuales alcances e impactos al interior del Secretariado y hacia las Administraciones Nacionales de Turismo.

Para fines de exposición y análisis y con objeto de facilitar una mejor comunicación de los resultados obtenidos, la síntesis está articulada en torno a seis capítulos:

El primer capítulo, denominado Marco General, pone en contexto los factores que condicionan la referencia contemporánea del término gobernanza, centrando la atención en dos implicaciones nodales del término: el modo de gobernar, así como la forma y el papel que desempeñan los gobiernos.

El capítulo II está dedicado a clarificar qué es la gobernanza, para lo cual se proporciona una caracterización sustentada en las aportaciones más relevantes extraídas de la abundante elaboración teórica existente en torno al tema de la gobernanza.

Dado que uno de los cometidos de la investigación es proporcionar una definición operativa de gobernanza para el sector turismo, en el tercer capítulo se abordan las principales construcciones teóricas desarrolladas en materia de gobernanza, cuya selección y delimitación buscan ubicar las dimensiones que permitan, además, la medición de ésta en el campo del turismo.

El capítulo IV está dedicado a identificar cuál es la posición que en la materia sostienen los organismos supranacionales, concediendo un peso específico al caso de Naciones Unidas, por sus evidentes implicaciones para la Organización Mundial del Turismo.

El estado que presenta el desarrollo conceptual de la gobernanza turística es abordado en el capítulo V para finalmente incorporar en el capítulo VI los resultados que arroja el diagnóstico situacional desarrollado como parte del proyecto de investigación

Índice

Páginas

I.	Marco general.....	1-3
II.	Qué es gobernanza.....	4-6
III.	El concepto y elaboraciones teóricas de la gobernanza.....	7-12
IV.	Posicionamiento de organismos supranacionales.....	13-17
V.	Gobernanza turística: aproximación conceptual	18-19
VI.	Gobernanza turística: diagnóstico situacional	19-24
	Bibliografía y fuentes de información.....	25-28

I. Marco general

Contextualizar la importancia del concepto

Aunque gobernanza es una expresión tan antigua como la Grecia clásica, su referencia contemporánea es de particular relevancia: implica los cambios sustanciales verificados tanto en el modo de gobernar como en la forma y el papel que desempeñan los gobiernos, como consecuencia de la crisis económica, la expectativa de ingobernabilidad y el fenómeno de la globalización.

Cooperación, coordinación, interdependencia, redes, descentralización, redimensionamiento y valoración del ámbito subnacional, privatización de operaciones gubernamentales, menor intervencionismo y reforma de las Administraciones Públicas, son tan solo algunos de los cambios que dan contenido a la gobernanza contemporánea.

Este proceso de cambio gradual pero profundo ha hecho de la gobernanza no sólo un tema de debate y reflexión, sino un concepto clave que centra la atención en cómo debe ser dirigida la sociedad en las condiciones actuales.

Gobernanza es un término que prácticamente desde el inicio de los años noventa presenta un uso creciente y generalizado en ámbitos de lo más diverso, desde la academia e instituciones supranacionales, hasta los sectores público y privado, pasando por organismos no gubernamentales, sean éstos con fines de lucro o no.

Aunque la expresión gobernanza se remonta hasta la época de la Grecia de Platón¹, se puede afirmar que la referencia contemporánea del término irrumpe y se desarrolla a la luz de dos sucesos centrales que marcan el último cuarto del siglo XX:

1.1. Crisis fiscal del Estado y gobernabilidad

- La crisis internacional del inicio de los años 70 evidencia la pérdida de la capacidad gubernativa de los Estados sociales de bienestar: Existen serias limitaciones para responder a las crecientes demandas sociales de bienes, servicios y oportunidades que detona el Estado benefactor, lo que suscita la gradual disminución de legitimidad de los gobiernos. Con ello se pone en entredicho la viabilidad de las democracias de las economías industrializadas.
- En este contexto surge por primera vez el concepto de gobernabilidad/ingobernabilidad, formulándose frente a la expectativa de crisis en las democracias de los Estados sociales.
 - Se incorpora a través del célebre estudio *La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975)², ejerciendo una influencia central en el debate internacional sobre la crisis que se desarrolla a partir de los años 70.

¹ De acuerdo con A. M Kjaer (2005), la etimología de gobernanza se remonta al verbo *kubernân*, que en griego significa pilotear o dirigir, existiendo referencias sobre el uso que Platón hace del término para referirse a cómo diseñar un sistema de gobierno. En su opinión, el término griego dio lugar a la *gubernare* del latín medieval, con la connotación, extendiéndose su uso como sinónimo de gobierno, como puede desprenderse de la definición proporcionada por el *Concise Oxford Dictionary*, en el sentido de acto o la manera de gobernar o como el oficio o la función de gobernar. Para una ampliación, V. Kjaer, 2005.

² La Comisión Trilateral es fundada a instancia de David Rockefeller en 1973, siendo su objetivo el fomentar la cooperación entre Estados Unidos, Europa y Japón. Convergen en ella destacadas personalidades de la economía y negocios, así como ex presidentes de la unión americana.

El estudio plantea la tesis de la "sobrecarga" estructural del Estado como factor que condiciona el progresivo bajo desempeño del Estado social, poniendo a los gobiernos de las democracias en riesgo de perder su capacidad para gobernar a la sociedad (ingobernabilidad) y bajo esta condición, suscitar la crisis fiscal, administrativa y política.

El concepto de "sobrecarga" está referido al incremento desproporcionado que observan las demandas sociales con respecto a los recursos disponibles de los gobiernos, en términos tanto de gasto público como de autoridad política, para responder a éstas, teniendo como consecuencia el debilitamiento de las finanzas públicas, la desestabilización del régimen político y procesos inflacionarios con estancamiento económico.

En la óptica de la Comisión Trilateral, el riesgo de ingobernabilidad responde directamente a la capacidad de gobernar del gobierno, estando fuera de discusión el principio liberal, tanto del mercado como eje de la economía como democrático como eje del Estado.

- La trascendencia de la tesis del estudio radica en que el pronóstico de ingobernabilidad fue prácticamente comprobado pocos años después, con las crisis que se presentan en los países industrializados con gobiernos de la socialdemocracia, de la democracia cristiana o del laborismo inglés.
- La eventualidad de ingobernabilidad y crisis concita al desarrollo de diversos planteamientos sobre la capacidad directiva de los gobiernos democráticos y sobre cómo anticipar los conflictos y problemas previsibles, ante la insuficiencia de recursos administrativos, institucionales y fiscales, para conducir a la sociedad hacia los objetivos que se planteó la misma democracia.

Induce también a la formulación de diversas alternativas:

- Se procede a transformar el contenido y la forma de diseñar e instrumentar las políticas públicas.

Consistentemente con neoliberalismo, una de las vías de solución reside en menos intervención del gobierno y una economía más eficiente, considerando que las políticas redistributivas del Estado de bienestar reducen la eficiencia económica, generan rigideces excesivas en el mercado laboral y reducen el potencial creador de la sociedad.

- El sistema económico internacional experimenta cambios sustanciales y la creciente demanda de servicios y regulaciones a los que se ven sujetos los sistemas políticos, provocan tensiones que conducen tanto a la elaboración de respuestas políticas encaminadas al control presupuestal y a la reducción de los servicios públicos, como a la privatización de operaciones gubernamentales y a la desregulación de las actividades de las empresas privadas.
- Se traza como objetivo liberalizar la economía e impulsar la privatización, delegando en el mercado la responsabilidad en la provisión de los servicios sociales.
- Surgen así algunas ideas que vinculadas a las respuestas neoliberales, influyen sobre el diseño de los sistemas de gobierno y de gestión y que, en conjunto, tienen impacto sobre la forma en que los gobiernos se estructuran para cumplir su propósito de gobernar y administrar los asuntos públicos.

- Las respuestas políticas, económicas y administrativas brindadas a la crisis fiscal del Estado y la expectativa de ingobernabilidad constituyen así la base sobre la cual se sustenta una nueva forma de gobernar, dejando de ser función exclusiva de los gobiernos en turno.

1.2. Globalización

- Aunque sus raíces pueden ubicarse desde el siglo XIX, con la dinámica de expansión que a partir de entonces observa el mercado mundial, su fortalecimiento y consolidación se suscita en la última década del siglo XX.
- Diversos factores contribuyen a este hecho: desde la universalización de la aplicación de las políticas económicas neoliberales, que fomentan programas de liberalización en el plano interno y externo de las economías nacionales, así como la expansión de los procesos de democratización que detona la caída del Muro de Berlín, hasta el vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), sin menoscabo de las transformaciones que experimentan los patrones de vida del ciudadano (v.gr. roles hombre-mujer, cambios en convivencia familiar, emergencia de minorías) profundizando los flujos de interacción social.
- El fortalecimiento y consolidación del fenómeno de globalización expresa el proceso mediante el cual se amplían, estimulan y profundizan las relaciones económicas, sociales y políticas a través de regiones y continentes, contribuyendo a la redefinición de conceptos centrales que dieron contenido al Estado- nación (v.gr. soberanía, autodeterminación, etc.).
- El ámbito subnacional es redimensionado y revalorado por dos razones básicas cuando menos:
 - La cercanía de sus unidades políticas con los ciudadanos, erigiéndose en escenarios propicios para la instrumentación de políticas públicas orientadas al mejoramiento de la eficiencia, eficacia, transparencia y calidad como sustento de legitimidad.
 - Su potencial para favorecer la competitividad del país. El entorno local se presenta como un referente para la competitividad de las empresas, independientemente de su tamaño y ubicación, al posibilitar la inversión, redes de subcontratación y la innovación tecnológica.
- La descentralización y regionalización adquieren así un particular impulso y con ello:
 - El proceso de ajuste de la estructura gubernamental para posibilitar la capacidad de gobierno o gobernabilidad, ahora en un contexto de interdependencia.
 - La recomposición de las relaciones entre los actores que intervienen en el proceso de diseño e instrumentación de políticas públicas, como mecanismo para dar viabilidad a las democracias, tanto de países industrializados como emergentes y en desarrollo.
 - El diseño y aplicación de mecanismos de coordinación y cooperación multinivel, entre gobiernos nacionales, regionales, locales.

En esencia, la crisis económica y la expectativa de ingobernabilidad que abre, así como la globalización, son factores que condicionan cambios sustanciales en los ámbitos económico, político, social y administrativo, en cuyo marco la gobernanza adquiere una importancia renovada. Se convierte en un concepto clave porque hace referencia a dichos cambios, que en conjunto dan cuenta del modo de gobernar y la forma y el papel que los gobiernos deben desempeñar en el proceso directivo de la sociedad en las condiciones actuales.

II. Qué es gobernanza

Clarificar el significado del concepto y lo que connota

Gobernanza es un concepto polisémico en su referencia contemporánea, porque presenta una pluralidad de significados sin que exista univocidad en su definición.

Irrumpe con presencia significativa desde finales de los años ochenta a partir del uso que le da el Banco Mundial (ver infra, IV), siendo objeto de múltiples y profusas referencias desde entonces a través de foros de expresión, investigaciones académicas, desarrollos teóricos, publicaciones y encuentros de índole diversa, entre otros.

En términos amplios se puede asumir que gobernanza es:

- Un enfoque relevante desde el punto de vista teórico y práctico (2.1).
- Un término que refiere a un modo de gobernar sustentado en la cooperación, interacción, interdependencia, el protagonismo de estructuras organizadas en redes (2.2).
- Un concepto que denota nuevas formas de asociación y coordinación público-privado- social, así como la mayor capacidad de influencia de actores no gubernamentales en la elaboración y procesamiento de los asuntos públicos (2.3).
- Un proceso directivo que se estructura institucional y técnicamente (2.4).
- Un tema de reflexión que ha puesto en el centro del debate la acción y la eficacia directiva del gobierno, con impacto en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas (2.5).

Con base en algunas de las aportaciones más relevantes extraídas de la abundante elaboración teórica existente en torno al tema, se puede asumir que gobernanza es:

- 2.1. Un enfoque relevante desde el punto de vista teórico y práctico (Aguilar, 2008), que permite analizar dos cuestiones fundamentales de las sociedades contemporáneas:
 - Las realidades que gravitan en torno a la problemática del gobierno o dirección de la sociedad.
 - Las interrogantes que en torno a dichas realidades han surgido, como pueden ser aquellas referidas a cuáles son los requisitos para dar dirección a la sociedad y las condiciones para operarlos, con qué instrumentos, quiénes son sus sujetos y actores y sus pautas de comportamiento.
- 2.2. Un término utilizado para investigar, analizar, conceptualizar o simplemente referir un modo de gobernar, que es diferente de la forma jerárquica y centrada exclusivamente en el poder gubernamental, y que surge ante los límites que esta última muestra para controlar las variables clave del bienestar y prosperidad social y por ende, su insuficiencia para gobernar a las sociedades contemporáneas.

Así, este nuevo modo de gobernar ha sido caracterizado por, cuando menos, lo siguiente:

- La cooperación, ya que en él “(...) las instituciones estatales y no estatales participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001:1).
- La interacción que se da entre actores gubernamentales y no gubernamentales, a partir del reconocimiento de que en las condiciones actuales “(...) ningún actor público o privado tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados de los cambios sociales, ningún actor gubernamental tiene la visión suficiente para generar los instrumentos eficaces necesarios, ningún actor tiene el suficiente potencial de acción para dominar unilateralmente” (Kooiman, 2003: 11).
- La interdependencia y acción asociada que se produce entre una diversidad de actores (gubernamentales, privados y sociales) con el fin de que problemas de su interés sean considerados de importancia pública, intercambiando o reuniendo recursos básicos para su solución (Kooiman, 2003, Rhodes, 2005).
- El mayor protagonismo de estructuras organizadas como redes en el proceso directivo (gobernanza por redes), conceptualizadas de diferentes maneras, con fuertes implicaciones teóricas y analíticas.

Destacan, en este sentido los siguientes conceptos:

- Redes de organizaciones o redes interorganizacionales autoorganizadas (Rhodes, 2005), que describen las formas o estructuras conformadas por organizaciones que requieren intercambiar recursos (v.gr. dinero, información, conocimientos) y que para alcanzar sus objetivos, así como para maximizar su influencia sobre los resultados y evitar su dependencia hacia otros, se autoorganizan.

De acuerdo con esta perspectiva, tal condición les permite autonomía y autogobierno, poniendo con ello en el centro del debate la implicación de las redes para la rendición de cuentas democrática y su potencial para convertirse en un ejemplo de “gobierno sin gobierno”, es decir, que prescinde de la instancia del gobierno estatal.

- Redes de colaboración, como concepto desarrollado en el marco de los esfuerzos para sistematizar diferentes enfoques existentes sobre el fenómeno de la competitividad.

Tal es el caso del enfoque integral desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico bajo el concepto de competitividad estructural (OCDE, 1992), cuyos elementos medulares son tres: énfasis en la innovación como factor central del desarrollo económico; organización empresarial capaz de activar los potenciales de aprendizaje e innovación en todas las áreas operativas de una empresa, así como redes de colaboración orientadas a la innovación, apoyadas por diversas instituciones y un contexto institucional con capacidad para fomentar la innovación.

- Redes de políticas públicas, definidas como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se forman alrededor de los problemas y/o programas de políticas” (Klinj, 2005:213), cuya construcción teórica está sustentada en la ciencia de las políticas públicas, en la ciencia de la organización y en la ciencia política, dando pauta para otro tipo de construcciones teóricas (v.gr. competitividad sistémica).

- 2.3. Un concepto que, por tanto, denota el surgimiento de nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con organizaciones privadas y sociales; asimismo, la mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en la orientación e instrumental de las políticas públicas y en el procesamiento de los asuntos públicos.

El gobierno, en esta perspectiva, es el centro de la red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que se verifican entre actores gubernamentales, privados y sociales.

- 2.4. Pero también, en tanto proceso directivo para la realización de las metas finales que colectivamente se persiguen, la gobernanza es un concepto que alude necesariamente a aspectos normativos, ya que -tal como lo indica Guy Peters (2007)- se requieren instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga; los medios para alcanzar las metas colectivas y los mecanismos que permitan resolver los conflictos de intereses, asumiendo que hay algo más que una pequeña diversidad de metas que persiguen actores individuales.

Por tanto, la gobernanza supone un proceso directivo que se estructura institucional y técnicamente, que se fundamenta en principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de convivencia y sobre la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos.

- 2.5. Un concepto fundamental en las reflexiones sobre la capacidad directiva y eficacia directiva del gobierno, destacando entre otros lo siguiente:

- Gobernanza como nueva gestión pública (Rhodes, 2005).

Presentada bajo el supuesto de más dirección y menos “remo” o gobierno (Osborne y Gaebler, 1992)³ y el achicamiento y fragmentación del sector público (vaciamiento del Estado), la gobernanza ha sustentado el debate de las redes como un “gobierno sin gobierno” y de la nueva gestión pública y gobernanza (Peter y Pierre, 2005), además de señalar las implicaciones que las redes suponen para la rendición de cuentas en democracias representativas.

- Gobernanza explicada como interdependencia entre capacidades directivas (cuestión de la gobernabilidad) y acción directiva (eficacia directiva) del gobierno (Aguilar, 2008.), a la luz del escenario de ingobernabilidad o de propensión a la crisis de las democracias.

En esta perspectiva, la gobernanza ha posibilitado no sólo profundizar en la indagación de las causas y efectos de la transformación experimentada en el papel directivo del gobierno y con él, el de las administraciones públicas, sino abrir vetas analíticas que posibilitan trascender los planteamientos de reforma administrativa formulados para la eficiencia de las finanzas públicas, exaltando el enfoque estratégico y de calidad de la Administración Pública cuyo principio y criterio de operación es la creación/agregación de valor público a la comunidad que se gobierna (Moore, 1998).

³ Osborne y Gaebler parten del supuesto de que la burocracia es un instrumento desacreditado para la prestación de servicios, proponiendo por tanto un gobierno empresaria sustentado en la promoción de la competencia entre proveedores de servicios públicos; atribución de poderes a los ciudadanos; medición del rendimiento con base en resultados; en misiones/objetivos en lugar de regulaciones; redefinición de clientes como consumidores con capacidad de elección; descentralización de la autoridad; preferencia a los mecanismos de mercado; fomento a la acción pública, social y privada para la solución de problemas comunitarios, entre otros. Cfr. Osborne y Gaebler, 1992.

III. El concepto y elaboraciones teóricas de la gobernanza

Seleccionar las teorías con arreglo a una definición operativa aplicable al turismo y su medición

Existe un cúmulo de conocimiento y una diversidad de elaboraciones teóricas en torno al concepto de gobernanza.

Habida cuenta la cantidad de escritos asequibles que han tenido como cometido central documentar o agotar la reflexión teórica generada en torno al tema, deliberadamente se ha hecho una selección de aquellos autores cuyas formulaciones permiten ubicar dos dimensiones de la gobernanza interrelacionadas y mensurables:

- La acción directiva del gobierno.
- Requisitos para la puesta en práctica de la gobernanza, sus sujetos y pautas de comportamiento y/o los instrumentos, medios y procesos de gobernanza.

El capítulo VI del documento contiene una definición provisional de gobernanza turística construida a partir de las elaboraciones teóricas abordadas a continuación.

3.1. De acuerdo con A. M Kjaer (2005), la etimología de gobernanza se remonta al verbo *kubernân*, que en griego significa pilotear o dirigir, existiendo testimonios sobre el uso que Platón hace del término para referirse a cómo diseñar y dirigir un sistema de gobierno. En su opinión, el término griego dio lugar a la *gubernare* del latín medieval, con la misma connotación, extendiéndose su uso como sinónimo de gobierno, como puede desprenderse de la definición proporcionada por el *Concise Oxford Dictionary*, en el sentido de acto o la manera de gobernar o como el oficio o la función de gobernar.

3.2. En su referencia contemporánea, el concepto ha evolucionado en función del conocimiento generado fundamentalmente desde dos vertientes:

la investigación académica, a través de la cual se han buscado respuestas a los cambios que prácticamente desde los años setenta se verifican en la forma en que el gobierno se relaciona con la sociedad. Asimismo, como en el uso que organismos supranacionales le han dado en términos de recomendaciones o prescripciones hacia sus países miembros para delimitar lo que un buen gobierno debe ser.

3.3. Perspectivas teóricas

Renate Mayntz (2005)⁴

- La gobernanza como teoría observa diferentes fases de desarrollo, al ser resultado de un proceso de conocimiento acumulativo, en el que los cambios observables en la realidad política han influido la dirección en que el paradigma de la teoría de la gobernanza se ha ido extendiendo.
- Afirma que la teoría de la gobernanza surge en la segunda posguerra, en atención a la acción de los gobiernos orientada explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de las naciones hacia objetivos definidos. Este paradigma, que en su opinión puede ser

⁴ La socióloga alemana Renate Mayntz, es Directora Emérita del Instituto alemán de Investigación en Ciencias Sociales *Max Planck*; se reconoce a sí misma como una de las personas que por más de veinte años ha participado activamente en el desarrollo de la teoría de la gobernanza. *Cfr.*, Mayntz, 2005, p. 85

descrito como una perspectiva en la que la formulación e implementación de las políticas se lleva a cabo de arriba hacia abajo (*top-down*), ha evolucionado, dando origen a cinco extensiones:

- 1^a Incluye procesos de “conformidad selectiva”, es decir, de abajo hacia arriba (*bottom-up*), a partir de la conducta asumida por los destinatarios de las medidas políticas, condicionados a su vez por una determinada estructura regulatoria, en donde el Estado, a pesar de la resistencia de éstos, continúa siendo el centro de control de la sociedad. Esta primera extensión la sitúa desde finales de los años sesenta hasta mediados de los setenta.
- 2^a Deriva de la pérdida de eficacia que muestra el Estado; centra la atención en los principios del mercado (promoción a la desregulación y privatización como mecanismos para estimular el crecimiento económico e incrementar la eficiencia económica) y autoorganización horizontal, como formas alternativas al control jerárquico.

Mayntz sostiene que en este nivel, investigadores y teóricos abren líneas de discusión o elaboración en el marco de la teoría de la gobernanza, sin que ello implique extensiones sobre el paradigma inicial.

Tal es el caso de la inclusión del tema de la democracia en la teoría de la gobernanza –hasta ese momento no considerado- frente a las potenciales contradicciones entre ésta y los principios de mercado.

Asimismo, de los diversos sistemas de negociación (acuerdos neocorporativos o por redes de políticas públicas mixtas y sistemas de autorregulación social), o en función de los términos descentralización, cooperación y red que adquieren relevancia en la década de los años ochenta, habida cuenta la diversidad de intereses que en un ámbito político pueden tener los agentes públicos y privados, que plantean el problema de cómo lograr acuerdos para una solución efectiva, sin transferir los costos a los que no participan en una red.

En su opinión, estas elaboraciones llevan a consideraciones que van desde la asunción de posturas que esgrimen un Estado débil hasta la consideración de un cambio en la forma del control estatal, considerando que la autorregulación social tiene lugar en un marco institucional reconocido por el Estado⁵.

Aunado a lo anterior, sostiene que las extensiones restantes al paradigma inicial giran o deberían girar en torno a la construcción de la Unión Europea (UE), considerando lo siguiente:

La UE ha establecido una nueva estructura de gobernanza transnacional, es decir, un sistema complejo multinivel, que no puede ser entendido o explicado en el marco conceptual desarrollado para el análisis de la gobernanza en los Estados nación, sino que requiere de una extensión de la teoría de la gobernanza al nivel supranacional; además de que esta nueva estructura ha sacado a relucir nuevos problemas de gobernanza al nivel nacional; entre éstos y de manera fundamental, lo que en su opinión sí parece ser una real pérdida de control de los gobiernos nacionales, como resultado de la delegación de las competencias legislativas y reguladoras del nivel nacional al europeo y por la integración del mercado con la gradual disolución de fronteras económicas.

⁵ Junto con Fritz Scharpf -también Director Emérito del *Max Planck Institute* e investigador con aportes importantes para el tema de gobernanza- Mayntz sostiene que el control jerárquico y la autorregulación no son principios excluyentes estando frecuentemente combinados, pudiendo ser más efectiva que cualquiera de las formas “puras” de gobernanza (Mayntz, 2005:89).

Asimismo, porque en la medida que la transferencia de poderes a la esfera europea posibilita la emisión de directrices desde este nivel, con efectos sobre sectores económicos (agricultura, energía, transporte ferroviario, etc.), se requiere la realización de estudios más desde una perspectiva de la interdependencia mutua entre procesos políticos nacionales y europeo en un sistema multinivel, que desde una perspectiva comparada de sectores de política; además de que el proceso de elaboración de políticas europeas está sustentado en elementos democráticos débiles, evidenciando la falta un proceso democrático de introducción de demandas totalmente desarrollado y en funcionamiento.

Finalmente, Mayntz advierte que si bien la teoría de la gobernanza ha posibilitado respuestas a los dilemas que plantea la europeización, aún tiene un gran desafío frente a la globalización, asumiendo que no existe un sujeto de dirección identificable ni marco institucionalizado que contenga el objeto de dirección⁶.

Jon Pierre (2002)⁷

- La gobernanza que emerge en los años noventa, puede ser vista como las respuestas institucionales a los rápidos cambios del entorno que experimentan los Estados.
- El concepto de gobernanza tiene un significado dual o puede verse desde una doble perspectiva: estado-céntrica y socio-céntrica.

En el primer caso, se refiere a la capacidad política e institucional del Estado para dirigir y cómo se relaciona con los intereses de otros actores influyentes. Por tanto, el concepto referirá las manifestaciones que observa el Estado a partir de finales del siglo XX para adaptarse a su entorno.

En la perspectiva socio-céntrica, el foco de atención está sobre la coordinación y el auto gobierno como tal, manifestados en diferentes tipos de redes y asociaciones. Por tanto, denota la representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales, en gran medida, el papel del Estado en ese proceso.

Vista desde estas perspectivas, la gobernanza no pone en cuestión el *locus* del poder; contrariamente, alude a cómo mantener el papel de dirección de las instituciones políticas a pesar de los cambios internos y externos que experimenta el Estado.

Jan Kooiman (2002 y 2005)

- Los límites entre el Estado y la sociedad no sólo se han transformado, haciéndose más difusos, sino que se han modificado, tornándose más permeables. Las fronteras entre el sector público y privado se están diluyendo ya que frecuentemente comparten intereses y la frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se han convertido en objeto de interacción con base en el reconocimiento de interdependencias.

Ello evidencia un cambio de los modelos de gobernar, transitándose de un gobierno “unidireccional” (gobernantes- gobernados) hacia un modelo bidireccional que se caracteriza por tener en cuenta los aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno, así como del sistema a gobernar, lo que supone interacciones tanto al nivel público- público y público- privado.

⁶ Para una ampliación, V. Mayntz, 2005, pp. 91-96

⁷ Los planteamientos son recuperados específicamente de la introducción que Jon Pierre realiza bajo el título “Entendiendo la gobernanza”. Para una ampliación, Cfr. Pierre, 2000:1-12

- La gobernanza es, por tanto, un fenómeno social en el que participan gobernantes tanto públicos como privados (gobierno interactivo o sociopolítico), cuyos papeles pueden variar entre niveles sociales y de un sector a otro. Es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno.

El gobierno interactivo o sociopolítico se define como los acuerdos con los que los actores públicos y privados buscan tres cuestiones básicas: solucionar problemas sociales o crear oportunidades sociales; preocuparse por las instituciones sociales en las que las actividades de gobierno tienen lugar, y formular principios de acuerdo con los que las actividades de gobierno se llevan a cabo.

- En este modo de gobernar no existe una disminución de los roles del gobierno/sector público sino una modificación de éstos, a partir de una mayor conciencia de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino de que se requiere un mayor número de enfoques e instrumentos para responder a los problemas sociales.
- El concepto de gobernanza en esta perspectiva es útil como instrumento para conceptualizar tanto los problemas y oportunidades como los contextos en las fronteras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.
- La solución de los problemas colectivos y la creación de oportunidades colectivas es un reto tanto público como privado que requieren ser abordados por coarreglos y responsabilidades compartidas, siendo indispensable una nueva percepción tanto pública como privada de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de los temas o cuestiones sociopolíticas, así como de las condiciones en las que surgen.

Dirk Messner (1997)

- El concepto de gobernanza pierde su sustancia analítica cuando se identifica o describe con la coordinación o como un tipo de acción, proceso o función de un sistema. La gobernanza (política) entendida como oportunidad para lograr una meta, no puede ser concebida sin recurrir a los temas de la acción política.
- Gobernanza es un proceso que se da a partir de las acciones relacionadas con el gobierno que supone, en primer lugar, un sujeto de gobernanza (actor o constelación de actores de gobernanza) quien, en segundo lugar, usa selectivamente su influencia para conducir un sistema (objeto de gobernanza) desde un estado de cosas a otro.

La gobernanza también puede efectuarse por la sinergia del Estado y los actores privados que intervienen selectivamente en políticas, la economía y otros sistemas funcionales, a través de diferentes patrones de coordinación de la acción con el propósito de cambiarlas en un sentido definido por sus propias metas (objetivo de la gobernanza). Existen, asimismo, medios de interacción con el conjunto de la sociedad (instrumentos de gobernanza) que como el mercado, son empleados para propósitos de gobernanza.

- Las redes son formas de organización que procesan la dependencia recíproca y también son formas de gobierno susceptibles de articular los fenómenos de la creciente y simultánea interdependencia. El Estado participa en las condiciones actuales en redes o incide en sus reglas y condiciones.

- Aunque las redes aparecen sistemáticamente en las teorías de la gobernanza como estructuras que funcionan sin tropiezos interactuando entre actores orientados a enriquecer metas comunes, las redes también suponen problemas para la gobernanza. Destacan, entre estos aquellos derivados de:
 - su tamaño, al posibilitar posiciones de veto;
 - de la aplicación de mecanismos de evasión del conflicto, cooperación y desarrollo de la cohesión social, cuando las redes se enfrentan al reto de establecer intereses a largo plazo contra los de corto plazo, al generar tendencias conservadoras o hacia acuerdos sustentados en el “mínimo común denominador”;
 - la consolidación institucional de las redes, mediante mecanismos de estabilización de relaciones cooperativas para el desarrollo de identidades comunes, al propiciar dependencia o bloqueos cognoscitivos, sociales y políticos, etc.;
 - problemas de coordinación;
 - los dilemas por cuestiones relacionadas a la confianza;
 - tensiones entre conflicto y cooperación; y
 - problemas de poder, dado que las estructuras no siempre son simétricas, lo que implica que en ellas también hay ganadores y perdedores.

Joan Prats (2005)

- La globalización ha traído consigo la transformación de los intereses generales que fundamentan al Estado y sus administraciones públicas. Dichos intereses ahora dependen de la posición que los Estados son capaces de alcanzar en un sistema internacional asimétrico; y su realización ya no es monopolio de los poderes públicos, quienes siguen siendo formalmente los únicos titulares legítimos, pero sólo son eficaces y legítimos cuando resultan de la interacción.

Asimismo, la política se ha transformado. Se ha redescubierto y revalorado, es ahora menos dirección política de organizaciones y más articulación de asociaciones entre niveles de gobierno con organizaciones empresariales, lo que requiere de capacidades de iniciativa, liderazgo, concertación, previsión y gestión del conflicto.
- Existe una relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza. Para que la estructura interactiva de gobernanza sea democrática se requiere que en el proceso público de toma de decisiones esté representado simétricamente el conjunto de intereses involucrados y que éstos tengan oportunidades efectivas de organización, información y participación.
- La gobernanza, entendida como modalidad de gobernación, en las condiciones sociales actuales debe servir al principio democrático y al Estado de derecho y requiere de un papel, formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas.
- Se requiere de un Derecho administrativo renovado para que la gobernanza fortalezca y legitime la autoridad democrática y permita no sólo el establecimiento de los principios institucionales sino orientar la construcción y valoración de la gobernanza.

- Los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia que identifica el documento La gobernanza europea. Un libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas para una buena gobernanza, son tanto la base de la democracia y del Estado de Derecho de los Estados miembro de la UE, como principios que pueden aplicarse a los niveles de gobierno mundial, europeo, nacional, regional y local.

Guy Peters (2003)

- El concepto de gobernanza denota la capacidad del gobierno para conducir la economía y sociedad y puede definirse como el proceso de proporcionar dirección a la sociedad.
- El análisis de la gobernanza debe ser tanto empírico como normativo y empieza por la identificación de cuatro grandes actividades que deben suceder para que ésta realmente ocurra y que van más allá de la formulación de políticas: articulación de un conjunto de objetivos y prioridades comunes (metas colectivas) para toda la sociedad y su aceptación por ésta; coherencia y coordinación de los objetivos y capacidad para lograrlos, así como retroalimentación y rendición de cuentas (accountability).
- La gobernanza basada en sistema de redes y en otras formas de descentralización pone de manifiesto un problema de rendición de cuentas (accountability), puesto que no es muy claro hasta qué punto los actores sociales pueden tomar decisiones en su propio nombre y hasta qué punto pueden asumir la responsabilidad tanto de las decisiones como de sus resultados.
- Las instituciones formales del Estado están mejor diseñadas que las estructuras y procedimientos no estatales para asegurar responsabilidad. El papel del Estado no es otorgar gobernanza en forma directa, sino de emplear sus poderes para la legitimación de las acciones de otros actores.
- La democracia debería llegar a ser un estándar para la gobernanza. Se puede tener gobernanza mediante métodos autocráticos si se asume que gobernanza es, en un sentido amplio, proporcionar dirección; sin embargo, una democracia más efectiva puede lograrse a través de medios democráticos.
- Existen límites a la capacidad de gobernar, como se puede observar en las dificultades para mantener consensos sobre metas; asimismo, en las paradojas que han tendido a surgir en el terreno de lo práctico. Tal es el caso de programas que pueden ser eficientes y hasta efectivos, pero que no aseguran necesariamente gobiernos efectivos (v.gr. la Tragedia de los Comunes); asimismo, las formas localizadas de democracia que pueden suscitarse del desarrollo de redes de política, pero que excluyen a otros grupos o individuos que tienen interés directo en un área de política.
- La gobernanza continua siendo una meta para las sociedades asumiendo que las soluciones que se han logrado para los problemas del gobierno, especialmente para la gobernanza de carácter democrático, también han producido nuevos problemas.

IV. Posicionamiento de organismos supranacionales

Partir de un concepto como sustento de políticas con arreglo a fines

La gobernanza es un término exaltado por instituciones supranacionales con componentes normativos, como principio orientador de sus políticas, utilizándolo bajo el concepto de buena gobernanza, con el fin de referir el modelo que deberían adoptar sus países miembros para asegurar el desarrollo económico, político y social.

En esencia, se parte del supuesto de que la capacidad de gobierno es un requisito necesario para impulsar y sostener el desarrollo.

Banco Mundial, OCDE, Comisión Europea y NNUU son casos emblemáticos.

Por su implicaciones, destaca el Código de Gobernanza presentado en 2006 para su adopción en el sistema de NNUU (ver infra, 4.3).

- 4.1. Se atribuye al Banco Mundial el empleo del término gobernanza bajo esta lógica, a través del reporte que presentó en 1989 bajo el título *El África subsahariana: de la crisis del desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*, en el que además de señalar que el origen del fracaso de desarrollo de la región radica en la incapacidad de gobernar y administrar del gobierno, recomienda una mejor “gobernanza” a partir de una reforma política sustentada en el cumplimiento de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas y el aseguramiento de la capacidad de los gobiernos de gestión de recursos económicos y sociales, sustentado en el diseño e implementación efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2008), este reporte sirvió de base para la formulación de un nuevo documento del Banco Mundial, presentado en 1992 mediante el cual vincula la gobernanza con el desarrollo (*Governance and Development*), permitiendo que el término fuera adoptado posteriormente por diversos organismos internacionales, como la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del gobierno británico en 1993; La Comisión de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1997, en la construcción y difusión de un concepto en el marco del desarrollo sustentable⁸.

En términos generales, se puede establecer que NNUU define la gobernanza global a partir de criterios políticos, culturales, medioambientales y sociales de forma hasta cierto punto cercana a las nociones manejadas por el Banco Mundial.

Así se desprende, por ejemplo de la declaración emitida en diciembre de 1997 por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, al asociar la noción de gobernanza global a un “Estado de derecho, administración transparente, legitimidad política y reglamentación adecuada”.

Por otra parte, en 1995, la *Commission on Global Governance* europea definió la gobernanza como la totalidad de los modos en que los individuos e instituciones públicos y privados gestionan intereses comunes y conflictivos, en un proceso de cooperación y negociación incesantes.

Destaca asimismo el llamado que se hace en el documento para la aplicación mundial del concepto, además de incluir junto con los gobiernos la participación de las organizaciones no gubernamentales, la movilización ciudadana, a las empresas transnacionales, así como al mercado mundial. Ya para el año 2000, la Comisión Europea inscribe en el célebre *Libro Blanco de la gobernanza europea*, una noción de gobernanza fundada en un conjunto de “reglas, procesos y comportamientos” que hacen a la calidad de los poderes europeos, con énfasis en “la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficacia y la eficiencia”.

⁸ Para una ampliación, Cfr. Villanueva, 2008, pp. 82-83

4.2. Al establecerse como principio orientador de sus políticas, cada organismo supranacional ha establecido un concepto base de referencia, adecuado incluso a la vuelta del tiempo. Destacan los casos siguientes:

Banco Mundial:

- Al inicio de los años noventa indica que la gobernanza es la forma en la cual el poder es ejercido en la conducción de los recursos económicos y sociales de un país, identificando tres aspectos distintos de la gobernanza: la forma del régimen político; el proceso por el cual la autoridad es ejercida en la conducción de los recursos económicos y sociales para el desarrollo y la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y llevar a cabo sus funciones (Banco Mundial, 1994).
- En documentos recientes, prácticamente desde 2004, presenta la siguiente definición: “Definimos gobernanza ampliamente como las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad es ejercida en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, supervisados y substituidos; la capacidad del gobierno para formular con eficacia y poner en práctica buenas políticas públicas; y el respeto de ciudadanos y el Estado para las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales” (Banco Mundial, 2009).

Con base en esta definición, el Banco Mundial reconoce explícitamente las siguientes seis dimensiones de la gobernanza, las que mide en los países para sustentar sus acciones y ayuda como parte de un proyecto de investigación:

- 1) *Voz y rendición de cuentas* (VA)*: la percepción sobre la amplitud que tienen los ciudadanos para participar en la selección de sus gobiernos, así como de libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de medios.
- 2) *Estabilidad política y ausencia de violencia* (PV): la percepción sobre la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medio inconstitucional o violento, incluyendo la violencia políticamente motivada y el terrorismo.
- 3) *Eficacia del gobierno* (GE): percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación de las políticas y su implementación, así como la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con dichas políticas.
- 4) *Calidad regulatoria* (RQ): percepción sobre la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- 5) *Estado de Derecho* (RL): percepción sobre el grado de confianza y respeto de los agentes en las normas de la sociedad y en particular, la calidad de ejecución de contratos, derechos de propiedad, policía y las cortes, así como de la probabilidad de violencia y delincuencia.
- 6) *Control de la corrupción* (CC): percepción sobre la medida en que el poder público se ejerce en beneficio privado, incluyendo tanto las formas pequeña y de gran escala de la corrupción, así como la "captura" del Estado por minorías selectas e intereses privados.

Aunque ha ajustado a lo largo del tiempo sus métodos y procedimientos, el Banco Mundial ha venido construyendo y difundiendo series anuales desde 1996 bajo el título *Worldwide Governance Indicators* (WGI) como un proyecto de investigación que cubre 212 países y

* Las siglas de este rubro y los subsecuentes corresponden a las empleadas en el texto original

territorios. Los indicadores agregados se basan en cientos de variables específicas desagregadas que miden las dimensiones referidas de la gobernanza, tomadas de 35 fuentes de datos provistas por 33 organizaciones. En opinión, los datos reflejan los puntos de vista sobre gobernanza de expertos del sector público, privado y organizaciones no gubernamentales, así como de cientos de ciudadanos encuestados de todo el mundo.

De acuerdo con lo establecido en el reporte correspondiente a 2009, el equipo encargado del proyecto organiza las diversas fuentes individuales de datos sobre percepciones de gobernanza, de modo que se les pueda asignar a las seis categorías amplias o dimensiones definidas para la gobernanza. Con base en lo anterior, emplean la metodología estadística conocida como un modelo de componentes inobservado para construir indicadores agregados de las medidas individuales.

Los indicadores agregados son los promedios ponderados de los datos subyacentes, con pesos que reflejan la precisión de las fuentes de datos individuales. Asimismo, su metodología genera los márgenes de error para las estimaciones de gobernanza para cada país, a fin de considerarlo al momento de hacer las comparaciones de gobernanza entre países y monitorear su evolución a través del tiempo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

Como parte de los resolutivos de la Comisión sobre la Gobernanza Global de 1995, la OCDE se refiere a ésta como la suma de las diversas formas en que los individuos y las organizaciones tanto públicas como privadas dirigen o manejan los asuntos comunes; supone por tanto un proceso permanente mediante el cual se ajustan la diversidad de intereses o en conflicto, así como de un impulso a las acciones de cooperación, por lo que deben ser incluidas tanto las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, como los arreglos informales, ya sea aquellos que se pactan entre las personas e instituciones o que son considerados de interés y utilidad.

A través del documento “*Participatory Development and Good Governance*” (OCDE, 1995), define la gobernanza como “el uso de la autoridad política y el ejercicio de control en una sociedad en relación con la conducción de sus recursos para el desarrollo económico y social, además de considerar el papel de las autoridades públicas tanto en el establecimiento del entorno en el cual operan los agentes económicos como en la determinación de la distribución de los beneficios, así como la naturaleza de las relaciones entre gobernante y gobernado (OCDE, 1995). Asimismo, la OCDE proporcionó una definición de gobernanza, relacionada a los asuntos de carácter metropolitano, definiéndola como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven en forma colectiva sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como instrumento para tales fines (OCDE, 2000).

Naciones Unidas

A través de su Programa para el desarrollo (PNUD), en 1997 la ONU define la gobernanza como ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para conducir los asuntos de un país en todos los niveles, comprendiendo mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, conocen sus obligaciones y median sus diferencias (PNUD, 1997).

Un aspecto relevante de esta definición es el reconocimiento de las instituciones políticas y gubernamentales, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado como instancias centrales del sistema de gobernanza, asumiendo con ello que la gobernanza -es decir, la manera como el gobierno cumple con su función de gobernar- ha dejado de ser una actividad exclusiva de un agente central.

Destaca asimismo el reconocimiento que junto con esta definición hace el PNUD, en el sentido de que el sistema de gobernación es una estructura institucional formal y organizada del proceso de decisión vinculante del Estado moderno, en la que concurren, influyen y se ajustan mutuamente el gobierno, la empresa privada y las agrupaciones sociales (PNUD, 1997).

4.3. El Código de gobernanza de NNUU

- Con fecha de junio de 2006, se presenta el documento “Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados”, teniendo como antecedente la solicitud que la Asamblea General realiza al Secretario General de NNUU en el 57 período de sesiones, en el sentido de examinar sus estructuras de gestión, principios y rendición de cuentas, y que en 2005 se reitera con una resolución adicional para el examen de los principios de gobernanza, entre otros.
- Un hecho particularmente significativo destaca en este documento: El traslado hacia el ámbito de la organización misma, de los principios de buena gobernanza.

Se asume en principio el problema de cómo lograr combinar la apertura y la transparencia con la eficiencia y la efectividad en un organismo con un contexto mundial intergubernamental único; en consecuencia, la necesidad de contar con un sistema de supervisión firme y efectivo con un mecanismo de gobernanza transparente, responsable y eficaz.

- El examen contenido en el documento de referencia incluye la propuesta de un Código de Gobernanza de las Naciones Unidas, para su examen y adopción en todo el sistema. Asimismo, diversas recomendaciones:
 - para mejorar la gobernanza, aumentar la eficacia y la rendición de cuentas de la dirección ejecutiva, asegurar un mejor aprovechamiento del asesoramiento proporcionado por expertos independientes y favorecer la gestión eficaz de las cuestiones de ética;
 - sobre medidas para cambiar y mejorar la función de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas;
 - para reforzar el sistema general de supervisión del sistema de las Naciones Unidas, entre otras cosas, mediante comités rectores de auditoría independientes y eficaces.
- El Código de Gobernanza de las Naciones Unidas está basado en principios generales, indicándose en él cómo establecer y mantener prácticas sólidas de gobernanza y supervisión, ahora y en el futuro.
- La estructura del formato del Código de Gobernanza está articulada en torno a los seis temas siguientes:
 - 1) La estrategia, la misión, la planificación y el órgano rector. El tema se refiere a la obligación del órgano rector de tratar honestamente de lograr los propósitos de la entidad mediante la planificación, la evaluación y la función normativa general.
 - 2) El órgano rector y las estructuras de los comités. Aborda la composición del órgano rector y la delegación de algunas de sus actividades de gobernanza, sin abandono de sus responsabilidades.
 - 3) Gestión de los recursos humanos. Este tema trata de las principales políticas y prácticas de recursos humanos que han de aplicar el órgano rector y la administración de la entidad.

- 4) Transparencia y comunicación. Marco y contexto de la rendición de cuentas del órgano rector, sus miembros y la administración ejecutiva de la entidad.
- 5) Entorno ético. Se indican los métodos de gobernanza responsable y conducta ética en toda la entidad.
- 6) Auditoría, riesgo y observancia. Se refiere a la obligación relativa a la auditoría de las finanzas y operaciones y la gestión del riesgo de una entidad, sus controles internos y la observancia por la entidad de todas las normas, políticas, reglamentos y leyes que le sean aplicables.

Entre los aspectos más relevantes contenidos en el Código para hacer operativo cada uno de los temas, pueden destacarse los siguientes.

Tema	Lineamientos/recomendaciones
1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Designación de un Órgano Rector (OR) en cada entidad de NNUU para la adopción de prácticas de gobernanza sustentadas en los principios de equidad, rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad ▪ Orientación estratégica de la entidad, para lo cual el OR debe lograr la asignación eficaz y eficiente de recursos con seguimiento efectivo de la administración y operaciones ▪ Asunción de un plan estratégico que plasme la forma en que se cumplirán los propósitos con eficiencia, eficacia y sostenibilidad ▪ Definición explícita en las declaraciones, comunicaciones, decisiones y prácticas de trabajo, del propósito de la entidad, de su tolerancia del riesgo e indicadores de gestión claves
2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aseguramiento de eficiencia y eficacia mediante el nombramiento de comités con mandatos y niveles de autoridad definidos, cuyos integrantes poseerán los conocimientos especializados (técnicos o de gestión) necesarios para formular recomendaciones al órgano rector o actuar en su nombre ▪ Asunción de la responsabilidad del OR aun y cuando se deleguen facultades, especialmente en cuestiones relativas a la asignación de recursos, gestión de riesgo, controles internos, remuneraciones y presentación de informes financieros ▪ Renovación periódica de un porcentaje importante de los miembros del OR y comités de la entidad y nombramiento del funcionario ejecutivo principal como facultad exclusiva del OR
3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Competencias del OR, comités y administración ejecutiva acordes con conocimientos y pericias ▪ Adopción de planes de sucesión
4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicación oportuna de todas las cuestiones de importancia ▪ Declaración por parte de OR, miembros de comités y funcionarios de la administración ejecutiva de todos los asuntos personales pertinentes y asuntos financieros para evitar conflictos de interés ▪ Probidad en la conducción de actividades ▪ Realización de examen anual por parte del OR y presentación de un informe de gestión, mediante evaluación facilitada
5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adopción de código escrito de conducta que plasme sus valores e incorpore procedimientos disciplinarios y de investigación apropiados, con sanciones por infracción del código. ▪ Establecimiento de mecanismos para dar curso a denuncias responsables, incluida la protección de los denunciantes
6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comprobación de que la administración ha establecido un firme régimen de control interno, gestión del riesgo, sistemas y observancia de las leyes, reglamentos y normas contables pertinente ▪ Establecimiento de un Comité de Auditoría

Finalmente, el documento destaca la importancia de las Mejores Prácticas, asumiendo que uno de los problemas en materia de rendición de cuentas es demostrar que Código de Gobernanza se está aplicando en toda la entidad.

En tal sentido se considera que la aplicación de mejores prácticas es un medio para asegurar la aplicación del Código, siendo estas un buen punto de partida para que los OR puedan analizar su enfoque en la gobernanza y compararlo con las mejores prácticas.

V. Gobernanza turística: aproximación conceptual

Poner en valor la importancia del tema y el desarrollo alcanzado

Frente al conjunto de sucesos y tendencias que han hecho del turismo un fenómeno de sociedad, con creciente presencia y en expansión tanto en el ámbito internacional como nacional, la gobernanza ha empezado a surgir como un tema de referencia y relevancia.

En los años recientes se han desplegado esfuerzos relevantes desde la OMT por avanzar y profundizar en el estudio y práctica de la gobernanza en el marco del fenómeno turístico.

Los resultados obtenidos hasta el momento son insuficientes aún para que, como en el caso de otros organismos supranacionales, la OMT establezca un principio orientador de sus políticas para maximizar la contribución del turismo al desarrollo.

5.1. De la documentación revisada, es posible observar una recurrente propensión entre actores y estudiosos del turismo a emplear cada vez más el término, ya sea a través de foros de expresión y reuniones especializadas del ámbito turístico, o como parte de programas de actividades de carácter gubernamental y en menor medida en investigaciones de carácter académico.

5.2. Comparado con la profusión de investigación teórica y empírica que el tema de gobernanza en general suscitó desde el inicio de los años noventa, se puede afirmar que en el caso del turismo no sólo son recientes sino incipientes los desarrollos emprendidos en torno al tema hasta el momento.

De hecho, son tan solo algunas excepciones los casos que han tenido por preocupación central el otorgar una visión integral sobre la gobernanza en el quehacer turístico.

5.3. De acuerdo con la investigación documental realizada, es posible establecer que un esfuerzo particularmente importante por avanzar y profundizar en el estudio de la gobernanza en el marco del fenómeno turístico, lo constituye el documento generado por la OMT con motivo del Seminario Internacional sobre Gobernanza en turismo en Las Américas (2008), por las razones siguientes:

- Introduce una reflexión del por qué y para qué de la gobernanza con el fin de ubicar su referencia contextualmente y avanzar en una perspectiva teórica que dé contenido a su uso en el ámbito del turismo.
- Integra información relevante a partir de la investigación empírica emprendida para la realización del seminario, que da cuenta del alcance limitado que subyace en el empleo del término y el concepto de gobernanza.

5.4. Habida cuenta las implicaciones que tiene para el análisis e investigación de la gobernanza en el marco del fenómeno turístico, es posible ubicar cuando menos dos aportaciones centrales del documento anteriormente referido:

- La afirmación de que si bien en la bibliografía científica y producción generada sobre gobernanza referida al turismo es posible encontrar distintas interpretaciones de su uso y campo de acción, e incluso caracterizaciones como gobernanza turística, no existe una definición específica y solo el desarrollo de una propuesta preliminar de base para su conceptualización (OMT, 2008:31-32), la que establece que:

“Entendemos por gobernanza turística el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico” (Madrid, 2008).

- La indicación de que en el caso del turismo, la gobernanza no supone una modificación estructural de los elementos que conforman el sistema turístico y que éste requiere más bien una nueva forma de colaboración entre ellos a partir de su capacidad para generar sinergias entre gobiernos, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (OMT, 2008:30).

5.5 El documento de referencia incorpora once casos catalogados como ejemplo de buenas prácticas, además de reconocerse como iniciativas que responden a los principios de gobernanza adaptados a la gestión turística

Un elemento común en todos los casos es el énfasis puesto en los aspectos de coordinación pública y privada como referente de gobernanza, evidenciando con ello el alcance limitado que el concepto y práctica de la gobernanza presenta en el ámbito del turismo.

VI. Gobernanza turística: diagnóstico situacional

Asumir referentes conceptuales para el desarrollo y medición de la gobernanza en turismo

- La gobernanza puede ser considerada un enfoque pertinente para:
 - ✓ la coordinación, organización y dirección de actores críticos en la definición y realización de objetivos;
 - ✓ la comprensión del papel que desempeñan los gobiernos como agentes relevantes en la producción sostenible del turismo
 - ✓ el fortalecimiento del papel de las Administraciones del Turismo como eje para el desarrollo de redes de políticas públicas
- Representa también una oportunidad para la OMT para maximizar sus responsabilidades en temas fundamentales de su agenda, consistentemente con las iniciativas emitidas para el sistema de NNUU.
- Dado el desarrollo conceptual de la gobernanza turística, se torna necesario dar continuidad y profundizar los esfuerzos emprendidos hasta el momento. Ejemplos deseables y viables son: Disponer de una definición operativa susceptible de problematizar, estudiar y conocer sus efectos e implicaciones en materia de políticas públicas; construir indicadores de gobernanza turística y disponer de un planteamiento sobre pautas de interacción y arreglos institucionales.

6.1. El turismo es un sector de actividad que supone múltiples interrelaciones entre un conjunto de numerosos tipos de actores y agentes que intervienen en la producción de bienes y servicios que son objeto del consumo turístico.

En este marco, la función de dirección de gobierno, en las condiciones actuales, resulta particularmente relevante para coordinar todo esfuerzo que se oriente a propiciar que la dinámica de permanente crecimiento que el turismo ha logrado hasta el momento, sea sostenible económica, social y ambientalmente.

6.2. Si bien la producción de turismo puede ser analizada e investigada a partir de la relación colaborativa entre sector público, privado y la comunidad de la localidad receptora de visitantes y turistas, visto como sector de actividad el turismo entraña una realidad mucho más compleja, debido a la difusa naturaleza de responsabilidades en lo que a su desarrollo concierne, al ser compartido por una red extensa y complicada de actores:

- El sector privado -como el principal productor y proveedor de los bienes y servicios que son objeto de consumo de los turistas- en términos amplios está configurado por una diversidad de unidades económicas, determinada en función de su tamaño y extensión (micro, pequeñas, medianas y gran empresa, sean locales, regionales, nacionales o transnacionales) o la amplia gama de sectores de actividad económica en que incurren, que van desde la manufactura, el comercio y la transportación hasta una gran variedad de servicios (hospedaje, alimentos y bebidas, culturales, recreativos, etc.), lo que dota de un carácter hasta cierto punto fragmentario a una hipotética industria turística.
- El sector público, cuyo papel es fundamental en virtud del cúmulo de competencias que tiene sobre diferentes esferas que influyen decisivamente en la forma en que el turismo se desarrolla en un país o territorio (v. gr. desarrollo de infraestructura, planeación, políticas de transporte, fiscal, laboral, etc.), presenta asimismo una diversidad de actores y agentes que deben coexistir.

Dicha coexistencia puede observarse en un doble sentido:

- Horizontalmente, ya sea desde ámbitos del Poder Legislativo (parlamentos, congresos) y/o del Ejecutivo, por lo general a través de más de un ministerio o secretaría, agencias, departamentos, etc. que pueden tener responsabilidades sobre varias actividades relacionadas al turismo en el mismo nivel de gobierno.
- Verticalmente, considerando los diferentes niveles de gobierno (local, regional, provincial, nacional, etc.) existentes en un país determinado, según la forma de organización territorial que asuma.

De esta manera, el turismo desde la perspectiva pública atraviesa diferentes campos de experiencia y fronteras administrativas, pudiéndosele vincular con casi todo.

Tal situación, en la práctica, por lo general se traduce no sólo en lo que puede calificarse como cierta debilidad de las estructuras de gobierno para una coordinación y cooperación efectiva, tanto al interior del sector público como entre éste con los actores y agentes del turismo, sino adicionalmente en dificultades para crear una visión integral que permita una planeación y gestión sostenible de los destinos y la maximización de los beneficios de la actividad.

- En lo que concierne a la comunidad receptora o destino, desde décadas atrás en la mayoría de los países se ha puesto énfasis en la necesidad de involucrarla en la gestión de los destinos turísticos, debido a su papel como actores clave (Murphy, 1988); no obstante, resultados de la investigación empírica indican que, en los hechos, esto se da más como una integración con la industria y grupos comunitarios de base, que a través de mecanismos amplios de participación pública (Hall, 1999), limitando la participación y aportación social en la planeación y la gestión de los destinos turísticos.

Frente al complejo entramado de relaciones y responsabilidades difusas que genera el turismo, resulta paradójico que poco se haya planteado como problema la indagación de sus causas y efectos sobre el modo como se formulan o la perspectiva en que se abordan las políticas públicas, entendidas como instrumentos directivos del gobierno, a fin de mejorar la calidad de las decisiones y la gestión del turismo.

En el mejor de los casos, se puede reconocer que efectivamente existe cierto nivel de investigación a profundidad, pero para asuntos específicos que atañen al turismo (v.gr. política de transporte, promoción o marketing turísticos), reproduciendo la misma naturaleza fragmentaria que caracteriza la hipotética industria turística, sin una visión de conjunto o integral, hecho que llama poderosamente la atención particularmente cuando se ha empezado a advertir sobre la necesidad de propiciar sostenibilidad al crecimiento y desarrollo del turismo.

6.3. La gobernanza, desde esta perspectiva, puede considerarse como un enfoque pertinente desde el punto de vista no sólo analítico sino ante todo práctico considerando lo siguiente:

- La sostenibilidad del crecimiento y desarrollo del turismo exalta la necesidad de que los diferentes actores políticos, económicos y sociales que intervienen en la producción turística a cualquier nivel (nacional, subnacional, supranacional) logren entendimientos, complementariedad, que contrapesen sus capacidades y sus recursos propios de dirección, organización y dirección y si así se quiere, logren sinergias; pero ante todo, que se coordinen y organicen para definir y realizar objetivos generales que aseguren a futuro beneficios al conjunto de la sociedad disminuyendo los impactos negativos que la actividad turística ha tendido a generar.
- Visto así, las relaciones intergubernamentales y las que se desarrollan entre el gobierno con los agentes que operan la producción turística, brindan un marco para avanzar en la comprensión del papel que desempeña el gobierno como agente del turismo, si bien no el único y/o el principal, sí muy relevante en la producción sostenible del turismo, permitiendo indagar bajo qué condiciones y requerimientos puede actuar con visión clara y socialmente compartida para construir futuro para el turismo, con capacidad para emprender, promover y producir en forma eficiente los servicios que de acuerdo a sus competencias, contribuyan a generar y sostener valor en la producción turística.
- Las Administraciones de Turismo, sea del ámbito nacional o subnacional, adquieren, en esta perspectiva, un rol fundamental y deberían estar llamadas a asumir un liderazgo como el centro principal de las redes de políticas públicas, articulando plataformas de discusión, análisis y/o negociación de problemas públicos que inciden la producción turística.
- En el caso de la OMT y en su calidad de organismo supranacional, representa una oportunidad para maximizar sus responsabilidades en temas fundamentales de su agenda, consistentemente con las iniciativas que en la materia ha emitido NNUU, no sólo en términos fomento al desarrollo y crecimiento sino hacia el interior de las organizaciones mismas, como se desprende del Código de Gobernanza aprobado en 2005.

6.4. Dado el estado del desarrollo conceptual en materia de gobernanza para el turismo, se torna necesario dar continuidad y profundizar los esfuerzos emprendidos hasta el momento, Ello supondría dar inicio con, cuando menos lo siguiente:

- La explicación e identificación de los componentes básicos que pueden integrar un concepto de gobernanza que sea operativo para el turismo, así como problematizar, estudiar y conocer sus tendencias y efectos para fines teóricos y prácticos, así como sus implicaciones para no sólo las políticas públicas que guían el desarrollo turístico, sino adicionalmente para las administraciones públicas en tanto componente fundamental de gobierno y con ello, sus posibles impactos para el desarrollo futuro del turismo.
- Con base en lo anterior, integrar una propuesta metodológica para la construcción de indicadores de gobernanza turística que permitan determinar, explicar y evaluar en entornos diversos el espacio que ocupa, sus instrumentos y mecanismos, así como sus implicaciones en el proceso directivo del turismo, reconociendo el papel, características y formas de participación de los actores que intervienen en la producción turística.

- Disponer de un planteamiento sobre las pautas de interacción y arreglos institucionales que pueden resultar deseables para un aseguramiento de la gobernanza turística, con el fin de abrir espacios de reflexión sobre los instrumentos, medios y mecanismos que desde la esfera pública son susceptibles de promover y producir eficientemente servicios que contribuyan a agregar y sostener valor en la producción turística.

6.5. Con base en la revisión de las principales formulaciones teóricas incorporadas sobre gobernanza, se propone la siguiente definición provisional:

Gobernanza turística es una práctica de gobierno susceptible de medición, orientada a dirigir eficientemente al sector turístico en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación y colaboración entre ellos para realizar las metas compartidas por redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.

La gobernanza turística, definida así, puede considerarse como un concepto multidimensional que connota diversas propiedades, atributos o características articulados en torno a dos elementos nodales interrelacionados:

- La acción directiva del gobierno, condicionada tanto por la coordinación y colaboración como por la participación de redes de actores.
- La eficacia directiva, determinada por la capacidad y recursos institucionales que sustentan las formas de conducción de los procesos, a través de los cuales se definen las metas que buscan soluciones y oportunidades al conjunto de actores involucrados y se establecen los medios e instrumentos para su realización en forma corresponsable.

La traducción operativa de esta definición puede verse esquemáticamente en los siguientes términos:

	Dimensiones	Ámbitos de interacción	Indicadores	Tipo de medición
Gobernanza turística	Acción directiva	Coordinación y colaboración	▪ Número de interacciones públicas por ámbito sectorial y nivel de gobierno	Nominal
			▪ Número de interacciones público-privadas en el ámbito sectorial y niveles de gobierno	Nominal
			▪ Grado de institucionalización de instrumentos normativos y programáticos	Ordinal
		Participación de redes de actores	▪ Número de partenariados público-privados (organizaciones con fines de lucro, sin fines de lucro y/o ciudadanía)	Nominal
	▪ Frecuencia e intensidad de partenariados por ámbito sectorial y niveles de gobierno		Ordinal	
	Eficacia directiva	Capacidad institucional y de recursos	▪ Existencia de facultades y competencias de las administraciones de turismo según nivel de gobierno	Nominal
			▪ Existencia de acciones o prácticas para la realización de metas	Nominal
			▪ Frecuencia de prácticas para la realización de metas	Ordinal
▪ Frecuencia de prácticas para la rendición de cuentas			Ordinal	

A. La dimensión de la acción directiva

A.1. Coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno

Esta dimensión se estructura en torno a dos ámbitos de interacción, cada uno de los cuales permite la medición de los indicadores seleccionados en el cuadro

Estos ámbitos de interacción son de distinto tipo:

- 1) De tipo sectorial/sector de actividad, fundamentada en el carácter transversal que observa el turismo en el contexto de la Administración Pública.

Así, por ejemplo, podría reflejarse cuándo en un país determinado existe una entidad con atribuciones y facultades explícitas en materia de turismo que se coordina y colabora con otras dependencias, entidades u organismos públicos cuyas materias inciden en la actividad, como en el caso de transportes, economía, cultura, educación, medio ambiente, etc.

- 2) Según el nivel o niveles de gobierno (federal, nacional, regional, local, provincial, municipal, etc.) que involucre la coordinación y cooperación de las respectivas organizaciones turísticas.

Como resultado de la combinación de los ámbitos anteriores, es decir, una o varias dependencias que interactúan entre uno o varios niveles de gobierno.

- 3) Redes de actores, caso este en el que la interacción puede circunscribirse en la esfera pública entre actores gubernamentales o ser compartida con redes de actores privados.
- 4) Instrumentos de coordinación y colaboración, que pudieran clasificarse en normativos (v.gr. prescripciones o normas jurídicas, procedimientos, reglas de operación que regulen la coordinación y colaboración) y/o programáticos (programas de mediano plazo).

Con base en esta clasificación inicial, también podrían derivarse otro tipo de indicadores a través de una medición ordinal, para observar, cuando menos, lo siguiente:

- El grado de coordinación y colaboración existente, en función de las interacciones que se desarrollen en los ámbitos sectorial y/o niveles de gobierno y entre estos y redes de actores, gubernamentales o no.
- Grado de institucionalización de los instrumentos y medios de coordinación y colaboración.

A.2. Participación de redes de actores

Las redes de actores, entendidas como estructuras de organización características de la gobernanza turística, pueden ser medidas tanto al nivel nominal como ordinal.

Al nivel nominal, con base en la distinción de los partenariados público- privados, que pueden ser desagregados por formas de colaboración entre Administraciones Públicas, tanto con organizaciones privadas con fines de lucro o no, como con la ciudadanía. Tales tipos a su vez podrían observarse en función del nivel o ámbito en el que desarrollan su participación.

A través de estas observaciones también podría generarse una medición ordinal, para conocer la frecuencia e intensidad con que estas estructuras participan ya sea por ámbito sectorial y/o nivel de gobierno.

B. La dimensión de la eficacia directiva

La capacidad institucional y de recursos entendida como el sustento que asegura la gobernanza turística, gira en torno a no sólo las facultades explícitas que un gobierno posee sino a su traducción en instrumentos o prácticas para posibilitar la coordinación y colaboración de los actores implicados en el sistema turístico para la definición y realización de las metas y la asunción de responsabilidades que se deriven de estas acciones.

Vista en esta perspectiva, se podrían realizar observaciones a partir de una tipología sobre:

- Las facultades y competencias que poseen las administraciones públicas de turismo según el nivel de gobierno correspondiente para la definición de metas colectivas.
- Las acciones emprendidas para su realización y rendición de cuentas.

Cabe indicar que sobre este último aspecto podrían ser medidas adicionalmente la frecuencia e intensidad también con que se llevan a cabo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza, Miguel Ángel (1991). *Administración del Turismo. Conceptualización y organización*. Vol. 1. 4ª edición. México, Trillas.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica
- Anduiza Perea, Eva, Crespo, Ismael y Méndez Lago, Mónica (2009): “Metodología de la ciencia política”, en *Cuadernos Metodológicos N° 28*, CIS, Madrid
- Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva en Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, Pasquino, Gianfranco (2002). *Diccionario de política*. 13ª edición en español. México, Siglo XXI Editores
- Bolwell, Dain y Weinz, Wolfgang (2009). *Reducir la pobreza a través del turismo*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (Documento de trabajo N° 268)
- Connelly, Greg (2007). “Testing Governance– A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980 – 2000”, en *Tourism Geographies*, Vol. 9, No. 1, 84 – 114, febrero 2007.
- Dredge, Dianne (2006). “Policy networks and the local organization of tourism”, en *Tourism Management*, Volumen 27: 269–280.
- Esser Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996), *Systemic Competitiveness, New Governance Patterns for Industrial Development*, London, DIE.
- Fayos, Eduardo (2006). “Gobernanza y política turística”. Presentación en powerpoint en el marco del curso “UNWTO.Sbest Excelencia en la Gobernanza del Turismo”, Mar del Plata, Argentina, 19-25 de noviembre, 2006.
- Giddens, Anthony (1999). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, Taurus
- Griffin, Clifford E. (2005). “The imperative of regional governance: securing the tourism sector and enhancing human security”, en *Social and Economic Studies*; diciembre 2005; 54, 4.
- Hall, Michael C. (1999). “Rethinking collaboration and partnership: A public policy perspective”, en *Journal of sustainable tourism*, Vol. 7, New Zeland, 275-289
- Hirst, Paul (2000). “Democracy and Governance”, en Jon Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi (2007). *The worldwide governance indicators Project: Answering the critics*. The World Bank
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi (2009). “Governance Matters VIII. Aggregate and individual governance indicators 1996-2008”, en *Policy Research working paper N° 4978*. The World Bank
- King, Gary, Keohane, Robert O. y Verba, Sidney (2009). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, Alianza Editorial

- Klijn, Erik-Hans (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto, en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP
- Kjær, Anne Mette (2004). *Governance*. Great Britain: Key Concepts.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*, SAGE Publications Ltd, London
- Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD
- (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza, en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP
- Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg (1994). “Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo”, en *Nueva Sociedad* N° 133, septiembre- octubre, 72-87
- Messner, Dirk (1991). *Modernization and the logic of interorganizational networks*, Colonia, Alemania, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- (1997). *The network society: economic development and international competitiveness as problem of social governance*. (GDI book series N° 10), Great Britain
- (1998) *New Perspectives of International and German Development Policy*, INEF Report, Heft 33/1998, Alemania, mimeo.
- (1998). “La transformación del estado y la política en el proceso de globalización”, en *Nueva Sociedad* N° 163, septiembre. Octubre, 71-91
- Moore, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. España, Paidós
- Muñoz, Emilio (2005). Gobernanza, ciencia, tecnología y política: trayectoria y evolución, en *ARBOR Ciencia, pensamiento y cultura*, CLXXXI, septiembre-octubre 2005, 287-300
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Plume
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (1998). “Governing without Government: Rethinking Public Administration”, en *Journal of Public Administration, Research and Theory from The Center for Policy and Governance in The George Bush School of Government and Public Service*, Texas A&M University
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2001). *Handbook of Public Administration*. London, SAGE Publications.
- Peters, B. Guy (2006): “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, ponencia presentada en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, noviembre 6-10
- Pierre, Jon ed. (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. New York, Oxford University Press
- Prats Catalá, Joan (2005).”Modos de gobernación de las sociedades globales”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP
- Poon, A. (1993). *Tourism Technology and competitive strategies*. CABI, EEUU

- Rhodes, Roderick Arthur William (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- (2000). "Governance and Public Administration", en Jon Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press.
- (2005). "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP
- Rosenau, James N. (2004), "Governance in a new global order", en David Held y Anthony McGrew, *Governing globalization, power, authority and global governance*, Cambridge, UK, Polity Press
- Roderick Arthur William (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sabino, Carlos A. (1996). *El proceso de investigación*, Medellín, El Cid
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial
- Scharpf, Fritz W. (1993), "Coordination in Hierarchies and Networks", en (Ed.), *Games in Hierarchies and Networks* (pp. 125-67), Frankfurt, Campus.
- (2005). "Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa", en Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP
- Vernon, Jon, Essex, Stephen, Pinder David, Curry Kaja (2005). "Collaborative Policymaking. Local Sustainable Projects", en *Annals of Tourism Research*, Vol. 32, No. 2, pp. 325-345.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe– Naciones Unidas (2001). *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) del Istmo Centroamericano*. Naciones Unidas,
- Naciones Unidas (2007). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2007*, Nueva York, Naciones Unidas.
- (2006). *Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados. Volumen I. Resumen y alcance, antecedentes y contexto del proyecto*. A/60/883/Add.1
- (2009). *Cuenta Satélite de Turismo. Recomendaciones para un marco conceptual*, 2008. Luxemburgo, Madrid, Nueva York, París, ST/STAT/SER.F/80/Rev. 1
- Organización Mundial del Turismo (1993). *Tourism development and the Responsibilities of the State*. Madrid: WTO.
- (1996). *Towards New Forms of Public-Private Sector Partnership*. Madrid, WTO.
- (1997). *International Tourism: A Global Perspective*. Madrid, WTO.

- (1999). *Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal*. Madrid, WTO
 - (2001). *Public – Private Sector Cooperation*. Madrid, WTO.
 - (2001). *Tourism 2020 vision*. Set of 6 regional reports and global forecast and profiles of market segments. Madrid, WTO.
 - (2004). *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations*. Madrid, WTO.
 - (2006). *Tourism market trends*. Madrid, WTO
 - (2009). *Barómetro OMT del Turismo Mundial*. Volumen 7, N° 2, Octubre de 2009. Madrid. WTO
 - (2009). *Estatutos de la Organización Mundial del Turismo*. Madrid, OMT
 - (2010). *Libro Blanco de la OMT. Proceso de reforma por una OMT más próxima a los intereses de sus miembros*. CE/88/7
 - (2010). *Tourism Highlights. 2010 Edition*. Madrid. WTO
 - (2010). *World Tourism Barometer*. Volume 8, N° 1, January 2010. Madrid. WTO
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1995): *Participatory development and good governance*, Paris, OECD
- (2000). *Government of the future*, Paris, OECD
- UNPD (1997). *Governance for sustainable human development*, New York, United Nations
- (2008). “Gender equality, poverty” en *Focus*, núm. 13, enero de 2008, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), PNUD, Brasilia, en www.undp-povertycentre.org
- World Bank (1994). *Governance, The World Bank’s Experience*, Washington, DC, The World Bank