



Evaluación del Nivel de Gobernanza de las Instancias de Gobernanza Regional (IGR) de Minas Gerais: un Estudio Preliminar para la Propuesta de un Ranking

Assessment of the Governance Level of Regional Governance Instances (IGR) of Minas Gerais: A Preliminary Study for the Proposal of a Ranking

Thiago Duarte Pimentel*

Post-doctor en Turismo y Estudios Urbanos, Geopolítica del Turismo. Profesor e investigador asociado del Instituto de Ciencias Humanas y del Depto. de Turismo, Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. **ORCID** <https://orcid.org/0000-0003-1889-069X>

Marcela Costa Bifano de Oliveira

Doctora en Ciencias para el Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo. Miembro del Centro de Excelencia Latinoamericano en Turismología (CELAT), Brasil. **ORCID** <https://orcid.org/0000-0002-8102-5247>

Información del artículo

Recibido:
09/08/2023

Aceptado:
02/04/2024

Publicado:
01/09/2024

***Autor de correspondencia**
thiago.pimentel@ich.ufjf.br

Páginas:
295 - 324

<http://rperiplo.uaemex.mx/>

DOI <https://doi.org/10.36677/elperiplo.v0i47.21827>

Resumen

Considerando el hecho de ser una política de larga duración, con más de 2 décadas de existencia y aún en funcionamiento, siendo aún estratégica para el estado, por ejemplo, para la asignación de recursos, el presente trabajo evalúa el nivel de gobernanza de las Instancias de Gobernanza Regional (IGR) de Minas Gerais, con el objetivo de proponer un ranking en términos de su grado de desarrollo. Para ello, se buscó apoyo en el marco teórico-metodológico basado en la teoría de la acción colectiva organizada y en el método clínico para enmarcar la problemática de la gobernanza turística de las IGR's, anteriormente denominadas circuitos turísticos, que son el eje rector de la Política de Regionalización del Turismo en Minas Gerais desde 2003. Metodológicamente, esta investigación empírica, de carácter mixto cuantitativo-cualitativo, se basó en datos recopilados de 22 IGR's de MG. Como instrumento de investigación mixto con preguntas cerradas y abiertas, con 60 preguntas organizadas en 5 bloques y administrado de forma online (encuesta electrónica), entre diciembre de 2022 y mayo de 2023. Los resultados muestran que el nivel de gobernanza en las IGR's de Minas Gerais es bajo. Se concluye que el tema de la gobernanza en las IGR's de Minas Gerais sigue siendo un desafío para los municipios, que aún están luchando por formalizar cuestiones elementales relacionadas con el turismo, desde cuestiones legales, institucionales y financieras, que junto con la falta de cooperación y articulación impiden que el turismo pueda ser una vía para el desarrollo regional.

Palabras clave:

Política Pública de Turismo, Nivel de Gobernanza, Órgano de Gobernanza Regional, Circuito Turístico, Minas Gerais.

Abstract

Considering the fact Regional Governance Boards (RGB) of Minas Gerais is a long-standing policy, with over two decades of existence and still in operation, and that it is central for the government purposes such as resource distribution, this study evaluates the level of governance of the RGB, aiming to propose a ranking in terms of their degree of development. To do so, support was sought in the theoretical-methodological framework anchored in the theory of organized collective action and the clinical method to frame the issue of tourist governance of the IGRs - formerly called tourist circuits - which are the guiding axis of the Tourism Regionalization Policy in Minas Gerais since 2003. Methodologically, this empirical research, of a mixed quantitative-qualitative nature, relied on data collected from 22 IGRs in MG. As a mixed research instrument with closed and open-ended questions, with 60 questions organized into 5 blocks and administered online (e-survey), between December 2022 and May 2023. The results show that the level of governance in Minas Gerais IGRs is low. It is concluded that the issue of governance in Minas Gerais IGRs is still a challenge for municipalities, which are nevertheless struggling to formalize elementary issues related to tourism, from legal, institutional, and financial matters, which together with a lack of cooperation and coordination prevent tourism from being a pathway to regional development.

Keywords:

Tourism Public Policy, Governance Level, Regional Governance Instance, Tourist Circuit, Minas Gerais

Introducción

Fundamentada: Instancias de Gobernanza Regional (IGR) como Problema y Objeto de Estudio en Minas Gerais (Brasil)

Partiendo de las premisas existentes en las economías de aglomeración, en Brasil se experimentó entre los años 1990 y los años 2000 una sucesión de políticas públicas de turismo a nivel nacional (Programa Nacional de Municipalización del Turismo) para una Política Nacional de Regionalización del Turismo (2003). A partir de entonces, se difundió la idea de que la actividad económica del sector turístico debería ser organizada de forma agregada mediante la actuación conjunta de varios municipios (y no de forma aislada, donde cada municipio actuaba individualmente), bajo el pretexto de que la oferta turística estaría dispersa por el territorio (Boullón, 1997a; Beni, 2001; Telles & Valduga, 2015) y de que habría complementariedad entre ellos (Boullón, 1997; Beni, 2001; Alves Ramos & Dias, 2010; Alves Ramos *et al.*, 2011), ya sea por equipamientos específicos (Boullón, 1997; Beni, 2001; Viana, 2001; Siviero, 2006) o por infraestructura de apoyo (Cunha & Cunha, 2005; Oliveira, 2013).

El desplazamiento del foco de actuación de un enfoque aislado a uno agregado también implicaba un nuevo modelo de gestión (Alves Ramos *et al.*, 2011), basado en una nueva visión de interacción entre las diversas instancias del poder público y la sociedad civil, mediante un esfuerzo conjunto, racional y sinérgico, compartiendo costos comunes y superponiendo competencias, además de suponer algún grado de complementariedad y no exclusividad en términos de competitividad. Esta lógica implica “negociaciones permanentes entre las instancias involucradas, articulaciones de acuerdos diversos y planificación de acciones de forma participativa, con el objetivo de integrar a los municipios participantes” (Alves Ramos *et al.*, 2011: 15).

En Brasil, el proceso de creación normativa de políticas públicas de base territorial regional comienza en 2003 a nivel federal, y de forma ligeramente anticipada¹ en el Estado de Minas Gerais (Gomes *et al.*, 2006). En este Estado, la Política de Regionalización del Turismo (PRT) ha estado en progreso desde el año 2001, pasando desde la institucionalización a nivel federal en 2006, a alinearse y seguir las directrices del PRT/MTUR para las regiones turísticas de Minas Gerais. Esta política tiene como principios: la democratización, la integración, la participación social, el desarrollo sostenible, la descentralización del Turismo, la innovación y la articulación (SETUR/MG, 2021), lo que llevó a evaluaciones que la consideraron innovadora en diversos niveles: individual, organizacional e institucional (Emmendoerfer *et al.*, 2011), aunque inspirada en marcos teóricos e intervenciones empíricas ya probadas históricamente en el contexto europeo, y más específicamente a partir de la experiencia francesa (Almeida, 2014). Tales evidencias innovadoras se sintetizan en la figura 1.

¹ La Política Pública de Regionalización del Turismo del Estado, en desarrollo desde 2001 por el Gobierno Estatal, sirvió como modelo para otros estados brasileños en lo que respecta a la gestión de la actividad turística, alineándose con las directrices del Programa de Regionalización del Turismo establecido por el Ministerio de Turismo para las regiones turísticas del país (SETUR/MG, 2021).

Tabla 1. Evidencias de innovación social en la PPTUR de los circuitos turísticos

Niveles de Innovación Social	Evidencias de Innovación Social en los Circuitos Turísticos
Individuos	Realización de talleres participativos que precedieron a la institucionalización de los CT para sensibilizar y despertar a las comunidades locales involucradas y al propio poder público;
	Gestión compartida entre el sector público y una entidad sin fines de lucro, con autonomía administrativa y financiera, regida por un estatuto y formada por miembros de la sociedad civil y del sector público, y a menudo también por un profesional (gestor), contratado para llevar a cabo las acciones necesarias para el desarrollo del turismo regional.
	Esfuerzo para el desarrollo del turismo sostenible.
	Capacitación profesional en el sector, a través de convenios como los del SEBRAE y SENAC (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).
Organización	Política pública basada en los principios de descentralización, integrando diversas instancias de la gestión pública y la iniciativa privada, mediante la creación de espacios de reflexión, discusión y definición de las directrices generales para la gestión del turismo.
	Integración de una estructuración plural de formatos administrativos-jurídicos de organizaciones no gubernamentales que conforman los CT, permitiendo una acción interorganizacional compartida. Aumento del flujo y la permanencia del turista en las regiones, lo que conduce a la generación de empleo y al aumento de los ingresos de la población local.
Instituciones	Reestructuración del sector, en 1990, para la promoción del turismo en el estado.
	Institucionalización de los CT mediante un decreto, una resolución y, además, mediante una certificación otorgada por el gobierno, como reconocimiento a los Circuitos que cumplen con todos los requisitos de la política.
	Descentralización de la oferta turística de Minas Gerais, que está predominantemente concentrada en las ciudades históricas y termales, fomentando la interiorización de la actividad y la inclusión de nuevos destinos en los itinerarios comercializados, tanto en el mercado interno como externo, con el objetivo de reducir las desigualdades regionales y promover la generación de empleo e ingresos para una mayor parte de la población.

Fuente: reproducido de Emmendoerfer et al. (2011: 407).

La política pública de turismo enfatiza la regionalización y descentralización de la gestión, basándose en las IGR's. Estas instancias sirven como espacios de discusión dedicados a la gestión, planificación y desarrollo de los territorios turísticos, reuniendo a los municipios y los agentes involucrados en el sistema turístico regional. En Minas Gerais, fortalecer estas instancias es una parte fundamental de la estrategia de planificación estatal, con el objetivo de administrar y producir resultados efectivos en la organización territorial del turismo (Guilarducci & Fratucci, 2020).

El proceso de regionalización de las políticas públicas de turismo adoptado en el estado de Minas Gerais, bajo las IGR's, se llevó a cabo de manera descentralizada y participativa, involucrando a empresarios, autoridades públicas y la comunidad local en alrededor de 54 talleres, alcanzando más de 400 municipios, donde se alentaba y orientaba a los participantes para dar los siguientes pasos para la creación de cada circuito (Bolson, 2003; Gomes et al., 2006).

Para formar un circuito, la Secretaría recomienda que, además de las afinidades, los municipios deben estar ubicados en un radio de 100 km; se debe realizar una reunión con técnicos de la Secretaría de Turismo; se debe definir un nombre para el circuito de acuerdo con la identidad regional; debe tener la denominación de Circuito Turístico; se debe definir el tipo de entidad gestora (Asociación, ONG, Agencia de Desarrollo); se debe elaborar y registrar un estatuto. El circuito es administrado por una entidad sin fines de lucro, que tiene la denominación de "Circuito Turístico", mantenida a través de cuotas mensuales pagadas por los asociados. El gobierno de Minas reconoce a estas instituciones como responsables del desarrollo del turismo en la región de su circuito, siempre que cumplan con las normas de certificación establecidas por él (Gomes et al., 2006: 325).²

En 2003, los Circuitos Turísticos (CT) fueron formalizados mediante el Decreto 43.321 que "[...] considera el conjunto de municipios de una misma región, con afinidades culturales, sociales y económicas que se unen para organizar y desarrollar la actividad turística regional de manera sostenible, a través de la integración continua de los municipios, consolidando una actividad regional (SETUR/MG, 2021: s/p). El gobierno estatal propuso una política de certificación, discutida con los representantes de los circuitos, que definía condiciones (Resolución n.º 007/2003) para su alcance: básicamente el relevamiento de la oferta turística de las ciudades participantes y la documentación relacionada con la constitución formal relacionada con la creación, registro y modo de funcionamiento, y dentro de este alcance, tener dirección fija, teléfono, logotipo, tener un Licenciado en Turismo como responsable técnico, de la entidad gestora del CT (Bolson, 2003; Gomes et al., 2006).

Una vez creado el circuito, la validez de su certificación ante el estado sería de un año, y durante este periodo el CT debería comprometerse con la realización de otras actividades, además de la actualización del inventario de oferta turística y otros documentos, los circuitos deberían crear y poner en práctica un "[...] plan de acción, monitorear el flujo turístico, organizar un calendario de eventos, disponer de al menos un itinerario, tener un puesto de información turística en cada ciudad del circuito, entre otros requisitos" (Gomes et al., 2006: 325).

Inicialmente se crearon un total de trece circuitos (Gomes et al., 2006), y el Estado rápidamente reconoció y certificó la marca de 40 circuitos ya en 2003 (Tavares & Batista, 2013). Actualmente, según la legislación vigente, Minas Gerais cuenta con 45 Instancias de Gobernanza Regionales oficialmente reconocidas, que abarcan todas las regiones del estado e incluyen 513 municipios que han pasado por el proceso de regionalización (SETUR/MG, 2021).

2 En el original: "Para formatar um circuito, a Secretaria recomenda que além das afinidades, os municípios devem estar localizados num raio de 100km; deve ser realizada uma reunião com técnicos da Secretaria de Turismo; definir um nome para o circuito de acordo com a identidade regional; possuir a nomenclatura Circuito Turístico; definir o tipo de entidade gestora (Associação, ONG, Agência de Desenvolvimento); elaborar e registrar um estatuto. O circuito é administrado por uma entidade sem fins lucrativos, que possui nomenclatura "Circuito Turístico", mantida através de mensalidades pagas pelos associados. O governo de Minas reconhece estas instituições como responsáveis pelo desenvolvimento do turismo na região de abrangência de seu circuito, desde que atendam as normas de certificação estabelecidas por ele" (Gomes et al., 2006: 325).

En diciembre de 2006, tras la formalización y movilización de los Circuitos Turísticos, se estableció la Federación de Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR). Se trata de una organización sin fines de lucro de derecho privado, cuyo propósito es impulsar iniciativas que fortalezcan el Programa de Regionalización del Turismo en Minas Gerais. FECITUR actúa como representante de los intereses de las Asociaciones de Municipios vinculadas a los Circuitos Turísticos del estado, fomentando la colaboración y la integración entre ellas (SETUR/MG, 2021).

Actualmente, mediante el Decreto nº 47.687, emitido en 2019, y la Resolución Secult nº 16/2020, los Circuitos Turísticos fueron oficialmente reconocidos como Instancias de Gobernanza Regionales (IGR's). Por lo tanto, ejercen una función oficial como agentes ejecutores, mediadores y coordinadores en la promoción de la descentralización y regionalización del turismo en Minas Gerais (SETUR/MG, 2021).

Las Instancias de Gobernanza Regionales (IGR's) son entidades sin fines de lucro integradas por municipios de una misma región con afinidades culturales, sociales y económicas, que se unen para organizar, desarrollar y consolidar la actividad turística local y regional de forma sostenible, regionalizada y descentralizada, con la participación de la sociedad civil y del sector privado. Anteriormente reconocidas como Circuitos Turísticos, recibieron una nueva titulación a partir de la publicación de la Ley Estatal Nº 22.765/2017, que instituyó la Política Estatal de Turismo, siendo reconocidas como Instancia de Gobernanza Regional después de cumplir con las directrices establecidas en el Decreto Nº 47.687 y en la Resolución Secult Nº 16/2020 (SETUR/MG, 2021: s/p).³

De esta manera, comprendidos como IGR, los Circuitos Turísticos de Minas Gerais constituyeron una estrategia de planificación propuesta para administrar y producir resultados eficaces en el ordenamiento territorial del turismo (Guilarducci & Fratucci, 2020). El trabajo de estas organizaciones se realiza a través de la continua integración entre los municipios, los gestores públicos, el sector privado y la sociedad civil, estableciendo una identidad regional y liderando el desarrollo mediante colaboraciones y asociaciones. También se debe promover y fortalecer la participación social es esencial, especialmente al desarrollar políticas en asociación con los actores locales, en lugar de simplemente imponérselas. Este proceso requiere una planificación que tenga en cuenta la contribución de la comunidad y las particularidades de cada área (Alvez, 2020).

Además de la cooperación regional, la Política de Regionalización en Minas Gerais busca mantener una constante sintonía a nivel federal. Una de sus principales iniciativas es la participación en el Mapa del Turismo Brasileño, una herramienta creada por el Ministerio de Turismo que orienta la formulación de políticas públicas y define las áreas geográficas prioritarias para la acción del Ministerio. En la última actualización en 2019, el estado de Minas Gerais contó con la participación de 471 municipios y 47 regiones turísticas incluidas en el Mapa (SETUR/MG, 2021). Así, en el contexto

³ En el original: "As Instâncias de Governança Regionais (IGR's) são entidades sem fins lucrativos integradas por municípios de uma mesma região com afinidades culturais, sociais e econômicas, que se unem para organizar, desenvolver e consolidar a atividade turística local e regional de forma sustentável, regionalizada e descentralizada, com a participação da sociedade civil e do setor privado. Anteriormente reconhecidas por Circuitos Turísticos, passaram a receber nova titulação a partir da publicação da Lei Estadual nº 22.765/2017, que instituiu a Política Estadual de Turismo, sendo reconhecidas como Instância de Governança Regional após o cumprimento das diretrizes fixadas no Decreto nº 47.687 e pela Resolução Secult nº 16/2020" (SETUR/MG, 2021, s/p).

estatal de Minas Gerais, la coordinación con el gobierno federal se realiza a través de las entidades de gobernanza regionales, como los Circuitos Turísticos, que desempeñan un papel fundamental en la promoción y organización descentralizada del turismo en toda la extensión territorial del Estado (Guilarducci & Fratucci, 2020).

Sin embargo, a pesar de los avances realizados, por ejemplo, desde 2003, la aproximación política adoptada para promover el desarrollo del sector ha sido el reconocimiento y la certificación de las IGR's ya existentes. Esto implica, teóricamente, proporcionar apoyo político, técnico, financiero y de recursos humanos a los circuitos (Tavares & Batista, 2013), hay una serie de obstáculos que dificultan su consolidación, ya sea en términos de recursos humanos (remuneración y capacitación específica para tratar con la gestión pública), sea por falta de recursos e infraestructura, o aún por falta de cooperación y de articulación y gobernanza, como identificado por Tavares y Batista (2013: 158-159), a saber:

- La exigencia de que el gestor tenga un diploma de Licenciatura en Turismo se establece mediante un Decreto-Lei de 2003, lo que supone conocimiento técnico en el área de turismo, pero esta no es la situación común. No hay profesionales con formación en turismo, ni mismo en otras áreas adyacentes (Administración, Economía, Contabilidad, Finanzas, Logística, Estadística, entre otras), lo que dificulta el buen ejercicio de la función (Gomes *et al.*, 2008);
- No hay entrenamiento para el ejercicio de la función y hay exigencias de conocimiento tácito relacionado con la gestión pública para el éxito en el cumplimiento de roles, adecuación a las reglas y obtención de recursos (Pimentel *et al.*, 2016);
- A pesar de encontrar profesionales calificados, la remuneración de los gestores no es acorde con las atribuciones y responsabilidades, volviéndose poco atractiva (Oliveira & Pimentel, 2016);
- A pesar del reconocimiento oficial del Estado y la consecuente disponibilidad de apoyo técnico por parte de él al circuito, los apoyos financieros, políticos e de infraestructura son aún limitados e insuficientes incluso con la política fiscal del ICMS Turístico (Zambrano-Pontón *et al.*, 2019);
- El tipo de interacción que un gestor tiene con otros gestores se caracteriza por una falta de cooperación y proximidad, limitándose a encuentros esporádicos durante la realización de eventos relacionados con el turismo, generalmente promovidos a nivel estatal o federal (Pimentel, 2020);
- A pesar de que Minas Gerais cuenta con una asociación representativa de los circuitos, la Federación de Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR) no existe una organización en red, con estructura de gobernanza y donde los gestores puedan intercambiar experiencias y tomar decisiones en conjunto, de todos los circuitos turísticos (es decir, IGR):

"[...] la consolidación de los circuitos turísticos implica varias acciones, tales como la creación de condiciones de sostenibilidad financiera, apoyo político para las articulaciones necesarias con las instituciones gubernamentales, mejoras en términos de infraestructura y, principalmente, una mayor valoración profesional del gestor del circuito turístico". [...] "[...] indicadores de éxito de un CT para que, entre otras posibilidades, se asocie el perfil de su gestor a la realidad por ventura

verificada en estos indicadores. Actualmente, el único “indicador” que existe para el “éxito” de un circuito turístico es la renovación bienal del Certificado expedido por la Secretaría de Turismo del Estado de Minas Gerais, ya que se exige una serie de datos sobre la actividad turística –además de aspectos administrativos– inclusive demanda y oferta turística” (Tavares & Batista, 2013, p. 159-160).⁴

A pesar del diagnóstico hecho en 2013 parece que poco se ha cambiado en términos estructurales, se pueden listar una serie de avances incrementales y puntuales, tales como perfeccionamientos de la política pública (regional y federal, ya sea por el perfeccionamiento de mecanismos e instrumentos de participación, recolección de datos, perfeccionamiento de procedimientos, bases de datos – mapa del turismo, a nivel federal y plataforma integrada del turismo a nivel regional), pero los principales obstáculos estructurales mencionados anteriormente aún persisten (Pimentel, 2020; Sartori, 2022), habiendo sido recomendado –ya en esa época– estudios con más variables, ampliación de la muestra, empresarios y sector público, y destaque en el papel desempeñado por el gestor del circuito, ya que ellos tienen la capacidad de contribuir con apoyo personal, político y, principalmente, financiero (Tavares & Batista, 2013).

De esta forma, aún persisten varios obstáculos que las IGR’s y municipios enfrentan en términos de gestión y gobernanza para el desarrollo territorial y regional. Por lo tanto, *el objetivo de esta investigación fue identificar la existencia de prácticas, mecanismos y estructuras (PME) de gestión y gobernanza en las IGR’s de Minas Gerais y avaliar su configuración según su grado de desarrollo: (1) insipiente, (2) intermedio, (3) desarrollado, mediante la elaboración de un ranking.*

Argumentamos aquí que la constitución de prácticas, mecanismos y estructuras de gobernanza, emergen (en el nivel 1 – insipiente) de lo menos complejo, menos estructurado, no sistemático y no duradero (repetitivo) e informal –como en las prácticas– para formas más complejas, estructuradas, sistemáticas, estables y formales (en el nivel 2 – intermedio), donde se adquieren mecanismos [procesos permanentes] y alcanza el grado más avanzado de (en el nivel 3 – desarrollado) cuando se producen estructuras gobernanza, como padrones institucionales colectivos la acción organizada, de forma altamente compleja, estructuradas, sistemáticas, estables y formales, institucionalizadas, es decir, que actúan independiente de los individuos que ejecutan sus mecanismos o encarnan sus prácticas.

La importancia de la investigación se deriva del hecho de que la mayoría de los estudios que analizan la gobernanza en sus diferentes formas – acción colectiva (Gomes et al., 2006), *clusters* (Gomes et al., 2008), cooperación intermunicipal (Silva et al., 2012), red social (Guilarducci & Fratucci, 2020), arreglos productivos locales (Fuini, 2012) – presentan solo análisis cualitativos, documentales de la

4 En el original: “[...] a consolidação dos circuitos turísticos implica em várias ações, tais como a criação das condições de sustentabilidade financeira, apoio político para as articulações necessárias junto às instituições governamentais, melhorias em termos de infraestrutura e, principalmente, maior valorização profissional do gestor do circuito turístico.” “[...]” “[...] indicadores de sucesso de um CT para que, dentre outras possibilidades, seja associado o perfil do seu gestor à realidade porventura verificada nesses indicadores. Atualmente, o único “indicador” que existe para o “sucesso” de um circuito turístico é a renovação bienal do Certificado expedido pela Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais, visto que se exige uma série de dados acerca da atividade turística – além de aspectos administrativos – inclusive demanda e oferta turística” (Tavares & Batista, 2013: 159-160).

política de Minas Gerais, estudios teóricos (Coutinho & Nóbrega, 2019; Alvez & Souza, 2019) o solo un estudio de caso (de un circuito), incluso aquellos que agrupan un mayor número de circuitos en su análisis (Gomes *et al.*, 2008; Silva *et al.*, 2012).

Por lo tanto, los estudios actuales hasta el momento comúnmente aún no han incorporado, de forma sistemática, una amplitud mayor de casos, con una muestra más grande y comparada ni han identificado niveles de gobernanza, como lo que se propone en este trabajo. Además, la perspectiva de la acción colectiva organizada nos permite, según nuestro juicio, hacer una conexión entre las dimensiones institucionales formales e informales, y operar con una lógica procesual de emergencia (*bottom up*) de la acción colectiva (Friedberg, 1993). Debido a los *presupuestos epistemológicos*⁵, *teóricos*⁶ y *metodológicos*⁷ que fundamentan esta discusión, este trabajo descansa en el abordaje teórico-metodológico⁸ de la escuela francesa de sociología de las organizaciones (EFSO), fundamentada en el análisis de un sistema de acción concreto (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1992) y en el método clínico (Friedberg, 1993). Además, utiliza el concepto de acción colectiva organizada propuesto por Friedberg (1993), en el cual el autor destaca que, tanto en organizaciones formales, como empresas o entidades, como en movimientos sociales, existen diferentes niveles

5 Tanto el problema del “turismo” como el problema de la “gobernanza” implican situaciones en que hay (1) una multiplicidad de actores, con diferentes lógicas, objetivos e intereses en juego (Pimentel, 2018), (2) escalas y dimensiones espaciales (véase Hoerner, 1997; 2008), institucionales, organizacionales y sistémicas (Beni, 2001), así como (3) diferentes enfoques disciplinares (Pimentel, 2012) para abordar el mismo problema de sobreposición de acciones, responsabilidades, demandas por recursos e formas de usos del mismo espacio y sus recursos por diferentes actores. De forma más directa, tratase de un verdadero problema de complejidad de las sociedades modernas (Luhmann, 1985).

6 La posibilidad analítica relacionada con el objeto de las Instancias de Gobernanza Regional puede ser explorada de múltiples formas: (1) a partir de la discusión sobre teorías de aglomeración, en sus aplicaciones en el contexto turístico a través de *clusters* (Gomes *et al.*, 2008; Tavares, 2015), Arreglos Productivos Locales - APL (Sgarbi, 2009; Costa *et al.*, 2012), sistemas innovativos locales (Tavares, 2019); (2) teorías de acción colectiva, movimientos sociales, etc. (Gomes *et al.*, 2006; Oliveira & Pimentel, 2016; 2020); (3) teorías organizacionales de análisis del proceso productivo, capacidades organizacionales, distribución de productos, análisis de la cadena productiva y su integración y gestión (señalando obstáculos y éxitos) de las instancias de gobernanza regionales (Emmendoerfer, 2008; Tavares & Batista, 2013); (4) teorías económicas y alojativas (Faria & Teixeira, 2018), de costos de transacción (Gomes & Santos, 2007), estrategia y competitividad organizacional, centrándose en la eficiencia y capacidad de acción de las organizaciones en su entorno (Mazza *et al.*, 2014; Vieira *et al.*, 2018); (5) enfoques geográficos de espacialización del fenómeno y técnicas de geoprocetamiento de datos (Tavares *et al.*, 2010; Maia & Varajão, 2019; Pimentel, 2021), con el objetivo de identificar patrones de configuración de la actividad y posibilidades de intervención y optimización del proceso.

7 Por un lado, los métodos puramente cuantitativos, de influencia positivista; pasando por los métodos cualitativos, de origen fenomenológica; hasta llegar a métodos intermediarios y mistos, que hacen la combinación de elementos cualitativos y cuantitativos (o viceversa) o aun en términos del abordaje combinada entre investigación y vinculación (al envés de la investigación pura). Para más detalle sobre esta última, la cual, orientada este estudio, véase nota siguiente (8).

8 Mientras que el enfoque teórico se centra en el problema de la acción colectiva en un contexto de interdependencia, el método clínico lleva a cabo la tarea de operacionalización del estudio eminentemente interpretativo, en un contexto de interacción y triangulación de las interpretaciones de los actores, y aún busca introducir cambios en el sistema social analizado. Esta aproximación metodológica desarrollada por los autores guarda una estrecha relación, por un lado, con la investigación-acción (Thiollent, 2009; 2022; Pimentel, 2019), en lo que respecta a la intervención en el sistema social analizado; y, por otro lado, con la teoría fundamentada (*grounded theory*) (Corbin & Strauss, 1990; Strauss & Corbin, 1997; Corbin, 2021), en cuanto al proceso de emergencia de elaboración teórica a partir de los datos empíricos. Para una discusión más detallada al respecto, consultar Pimentel (2014).

de organización, mecanismos de participación, roles de los actores bien definidos y relaciones sociales entre las personas. En ningún escenario encontramos una total desorganización, ya que la existencia de una acción formal o informal presupone alguna forma de organización. Friedberg argumenta que algunos actores tienen más poder de influencia que otros, y que los individuos actúan según sus voluntades. En este contexto, es crucial establecer medios que aseguren la participación de los agentes de manera que garantice una mínima previsibilidad en las acciones. Por lo tanto, resulta imperativo establecer relaciones de poder en las organizaciones, percibidas como un juego que estructura la acción colectiva, imponiendo reglas que deben ser respetadas por todos los participantes interesados. Este mecanismo concreto permite estructurar la acción colectiva, equilibrando la libertad y la restricción.

Argumentamos aquí que la constitución de prácticas, mecanismos y estructuras de gobernanza, emergen (en el nivel 1 – insipiente) de lo menos complejo, menos estructurado, no sistemático y no duradero (repetitivo) e informal – como en las prácticas – para formas más complejas, estructuradas, sistemáticas, estables y formales (en el nivel 2 – intermediario), donde se adquieren mecanismos [procesos permanentes] y alcanza el grado más avanzado de (en el nivel 3 – desarrollado) cuando se producen estructuras de gobernanza, como padrones institucionales colectivos de acción organizada, de forma altamente compleja, estructuradas, sistemáticas, estables y formales, institucionalizadas, es decir, que actúan independiente de los individuos que ejecutan sus mecanismos o encarnan sus prácticas.

Metodología

Esta investigación se desarrolló en forma mixta (Hernández-Sampieri & Torres, 2018), con un enfoque cuantitativo-cualitativo (Triviños, 1987), con el objetivo de identificar el grado de desarrollo de las IGR's en Minas Gerais (MG), en términos de gestión y gobernanza, basándose en sus prácticas, mecanismos y estructuras (PME). Este artículo es un recorte de una investigación más amplia dedicada a analizar el tema de la Gobernanza de las Instancias de Gobernanza Regional en Minas Gerais, de la cual seleccionamos cuestiones específicas del instrumento de investigación general, extrayendo preguntas de cada bloque, con el fin de establecer una tipología con las principales características de cada etapa de desarrollo de PME de gobernanza de las IGR's. Específicamente, a partir de la identificación, clasificación y evaluación de las PME de las IGR's analizadas, se buscó, al final, elaborar un ranking de las IGR's, según las categorías y el método tipológico (Hempel, 2000) utilizados, obteniendo así patrones de niveles identificables de desarrollo de las PME de gobernanza turística verificados empíricamente.

Partimos de la premisa de que existen diferentes niveles de gobernanza entre las IGR's en Minas Gerais, y que estos niveles pueden ser identificados y clasificados. Se argumenta aquí que se podrían identificar 3 niveles, correspondientes a 3 patrones, distintos de gobernanza, a partir de sus prácticas, mecanismos y estructuras (PME): (1) insipiente – predominante en pequeños municipios, con características de sistema turístico atrofiado o inexistente, y baja participación de la actividad turística en la composición de las actividades productivas de la región, teniendo, por lo tanto, PME de gobernanza aún en proceso de creación e implementación; (2) intermedio – IGR y sus municipios

donde se verifica la existencia de alguna actividad turística, aún de forma secundaria, y de PME de gobernanza, pero incompletas, parcialmente aplicadas con poca eficiencia y efectividad, es decir, hay mecanismos formales, pero su funcionamiento es poco eficaz; y (3) desarrollado, son IGR's y municipios, cuya actividad turística tiene un peso significativo en la economía local, con oferta turística amplia, diversificada e integrada en sistemas turísticos consolidados, y poseen PME de gobernanza formales y con satisfactorio o elevado nivel de operatividad.

La meta inicial era realizar un censo tipo encuesta con toda la población compuesta por 45 IGR's identificadas, según el "listado oficial de los municipios participantes en la Política de Regionalización del Turismo en Minas Gerais" publicado en el Diario Oficial del Estado de Minas Gerais el 13 de mayo de 2022 (DOEMG, 2022), sin embargo, la muestra final (consolidada en el 01/05/2023) estuvo compuesta por 22 IGR's (48,8%), siendo, por lo tanto, caracterizada como intencional, aleatoria y no probabilística (Pessôa & Ramires, 2013).

Para la elaboración del ranking, se seleccionaron 25 preguntas cuantitativas del formulario para analizar el nivel de gobernanza de las IGR's. Sin embargo, 3 preguntas con un enfoque similar se fusionaron en una sola, totalizando al final 23 preguntas. Las respuestas de los entrevistados fueron puntuadas de manera binaria 1 o 0, para aquellas preguntas donde las respuestas eran "sí" o "no", y para otros tipos de preguntas se crearon escalas para realizar la puntuación. La puntuación máxima que cada IGR podría obtener fue de 81.5 puntos y la mínima de 1 punto (tabla 2).

Tabla 2. Preguntas seleccionadas y escalas para establecer el nivel de desarrollo de gobernanza de las IGR's

Dimensiones Analizadas	Número de Preguntas	Preguntas	Escala Atribuida para Cada Pregunta
Institucionales y Formales	5	1. ¿El Circuito Turístico tiene algún estatuto?	Si: 1 No: 0
		2. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento regulares que tiene la IGR (circuito turístico)?	5 opciones, 1 punto por cada opción marcada
		3. ¿Cuál es la periodicidad de las reuniones entre los miembros de la IGR (circuito turístico)?	Mensual: 4 puntos Bimestral: 3 puntos Trimestral: 2 puntos Conforme a la demanda: 1 punto Extraordinarias: 0,5 punto
		4. ¿Cuál es la periodicidad de las reuniones con los técnicos de la Secretaría de Turismo?	Mensual: 5 puntos Bimestral: 4 puntos Trimestral: 3 puntos Semestral: 2 puntos Conforme a la demanda: 1 punto
		5. ¿La IGR (circuito turístico) cuenta con algún gestor profesional?	Si: 1 No: 0
Perfil del gestor profesional	4	6. En su opinión, ¿en qué medida el gestor de la IGR gasta su tiempo en la ejecución de las siguientes tareas a continuación? (Elaborar PROYECTOS turísticos, Ejecutar PROYECTOS turísticos, Monitorear y evaluar el éxito de PROYECTOS turísticos, Elaborar PLAN turístico, Ejecutar el PLAN turístico, Monitorear y evaluar el éxito de PLANES turísticos, Gestionar equipos (subordinados, tercerizados, ejecutores de actividades), Producir INFORMACIÓN (INVESTIGACIÓN) sobre la IGR y los destinos turísticos, Alimentar sitios web, responder preguntas/demandas/correos electrónicos, interactuar con socios, Dar retroalimentación, rendir cuentas y producir informes de actividades, Hacer y organizar fiestas, ceremonias y reuniones). Se otorgó 1 punto por cada respuesta seleccionada (12 en total). Con la suma de ellas se estableció una escala de 1 a 5 puntos.	Se asignó 1 punto por cada respuesta seleccionada (12 en total). Con la suma de ellas, se estableció una escala de 1 a 5 puntos.
		7. ¿El gestor sigue algún plan de gestión?	Si: 1 No: 0
		8. ¿Qué técnicas o herramientas profesionales de gestión usa el gestor?	Se otorgó 1 punto por cada técnica mencionada (6 en total)
		9. ¿Cuál es la periodicidad de la generación de informes y/o mecanismos de rendición de cuentas de lo que hace el gestor?	Mensual: 4 puntos Bimestral: 3 puntos Trimestral: 2 puntos Anual: 1 punto
Planes, Proyectos y Planificación	8	10. ¿La IGR (circuito turístico) tiene un PLAN ESTRATÉGICO?	Si: 1 No: 0
		11. ¿La IGR (circuito turístico) tiene algún(os) PROYECTO(s) y/o PLAN DE ACCIÓN en curso?	Si: 1 No: 0
		12. ¿Cuál(es) es(son) la(s) fuente(s) de recurso(s)?	Se otorgó 1 punto por cada fuente mencionada (5 en total)
		13. ¿Cuál es el presupuesto mensual de la IGR [valor estimado de(los) recurso(s)]?	Escala de 1 a 8
		14. Sobre el proceso de EVALUACIÓN de las acciones ejecutadas. ¿Cuál es la periodicidad de los ciclos de evaluación/monitoreo/revisión de las acciones, los planes, los proyectos, etc.?	Semanal: 5 puntos Mensual: 4 puntos Bimestral: 3 puntos Trimestral: 2 puntos Anual: 1 punto
		15. ¿Existe algún mecanismo de RENDICIÓN DE CUENTAS realizado por la IGR?	Si: 1 No: 0
		16. ¿Estos mecanismos de rendición de cuentas tienen una amplia difusión (por ejemplo, están disponibles para todos: residentes, turistas, etc.) ¿O son de acceso restringido?	Si: 1 No: 0
		17. ¿Cuáles son los mecanismos de promoción del Circuito Turístico?	Se otorgó un punto por mecanismo de promoción mencionado (6 en total)

Dimensiones Analizadas	Número de Preguntas	Preguntas	Escala Atribuida para Cada Pregunta
Participación y Articulación entre actores Si y cómo ocurren las interacciones entre los miembros de las IGR's (circuitos turísticos), cuál es su perfil y finalidad(es).	4	18. En tu opinión, ¿cómo evalúas cada afirmación a continuación? ¿Cómo describirías el tipo de interacción entre los miembros que componen la IGR a la que perteneces? ¿Existen y se aplican claramente MECANISMOS DE GOBERNANZA en la IGR (circuito turístico)? ¿Existen prácticas y herramientas de gestión profesional que se aplican de forma continua y regular? ¿Existe convergencia de acciones e intenciones entre los diferentes actores/municipios asociados? ¿La IGR (circuito) trabaja efectivamente en conjunto para buscar recursos y gestionar/optimizar los RECURSOS ESCASOS? ¿Existe articulación entre los diferentes actores sociales (públicos, privados y sociedad civil) en torno al (desarrollo del) turismo? ¿Hay una VISIÓN DE FUTURO común entre los municipios asociados? ¿Los municipios asociados en la IGR (circuito) tienen alguna IDENTIDAD EN COMÚN?, ¿Los municipios asociados en la IGR (circuito) tienen algún(s) OBJETIVO(S) COMÚN(NS)? - Si existe algún tipo de compartimiento de recursos, ¿cómo se distribuyen los gastos? ¿Los municipios asociados participan de forma integrada (se unen) para PLANIFICAR, EJECUTAR, organizar y desarrollar la actividad turística? ¿Y en la planificación de la IGR (circuito)? ¿Hay mecanismo/s forma/les y legal/les utilizados para normatizar las relaciones entre los asociados? ¿Existe algún tipo de monitoreo del flujo turístico?	Escala de 1 a 5 a partir de la suma de las respuestas
		19. Además de compartir el mismo espacio (región), ¿los municipios asociados de la IGR comparten recursos (soluciones) y obstáculos (problemas) en común? Si es así, ¿cuáles son? ¿Y cómo se enfrentan?	Sí: 1 No: 0
		20. ¿Cuáles son los OBJETIVO(S) en COMÚN de los municipios asociados en la IGR (circuito)?	Sí: 1 No: 0
		21. ¿Cuál es la IDENTIDAD EN COMÚN de los municipios asociados en la IGR (circuito)?	Sí: 1 No: 0
		22. ¿Cuál es la VISIÓN DE FUTURO entre los municipios asociados?	Sí: 1 No: 0
		23. Los municipios asociados tienen una política pública de turismo a nivel municipal? ¿Desde cuándo? ¿Cómo se ha implementado? ¿En su opinión, qué resultados (éxito) ha tenido?	Sí: 1 No: 0
Aspectos Organizacionales y de Performance Identificar aspectos específicos que pueden existir en algunos circuitos, dependiendo de su grado de desarrollo.	1	24. ¿Existe algún tipo de monitoreo del flujo turístico? ¿Han organizado un calendario de eventos? ¿Tienen un itinerario? ¿Tienen un puesto de información turística en cada ciudad del circuito?	Sumatoria al final para cada pregunta (total 6 puntos)
		25. ¿La IGR (circuito) tiene un mapeo de sus servicios y oferta turística? ¿Están disponibles para el público? ¿De qué manera? ¿Son evaluados de alguna manera? ¿Cómo y por quién?	

Fuente: elaboración propia.

Como limitaciones del estudio, es importante destacar los casos de algunas IGR's con respecto a sus respuestas en el cuestionario de Google, tales como: 1) respuestas incompletas del propio cuestionario; 2) respuestas evasivas (como "no sabe informar"); 3) desistencia en responder al cuestionario; o aun, en algunos casos, por la vía inversa 4) de la sobrevaloración de sus características en las respuestas.⁹ Estos casos impactan en los resultados de la investigación y del ranking, donde puede haber distorsiones en algunos casos debido a la falta de respuesta o a la sobrevaloración. Sin embargo, aun considerando las posibles distorsiones mencionadas, creemos que esto ha sido residual y está dentro del margen de aceptabilidad. La gran mayoría de las respuestas ha sido efectiva y parece fornecer informaciones condicentes con la realidad. Todavía, debido a la extensión del estudio y la imposibilidad de verificar cada una de las respuestas, por medio de la triangulación, nos quedamos con las respuestas como las recibimos.

Resultados y Discusión: Análisis del Nivel de Gobernanza de las IGR's

Aspectos Institucionales y Formales

Este bloque de preguntas tiene como objetivo caracterizar el perfil institucional, es decir, la existencia de mecanismos formales básicos, dado que la constitución y tales tipos de entidades (IGR), al ser de carácter autónomo y no vinculante, y aún basarse en entidades jurídicas, requieren la constitución de mecanismos formales de gobernanza que se superpongan a cada IGR en particular. Con respecto a la existencia de mecanismos formales (Estatuto, Reglamento, etc.) en la IGR, de las 22 IGR's que respondieron, 22 (100%) indicaron que poseen un estatuto. En cuanto a las fuentes de financiamiento, 20 IGR's (90,90%) respondieron que su fuente de financiamiento proviene del pago de una cuota mensual por parte de los municipios asociados, lo que garantiza la continuidad de estos como miembros de la IGR. Además de esta fuente, tres IGR's (13,63%) mencionaron transferencias de la Secretaría de Turismo del Estado de Minas Gerais, y una mencionó la obtención de recursos de empresas privadas (4,54%). Dos IGR's respondieron tener recursos provenientes del ICMS turístico (9,09%) y una con recursos provenientes de Convocatorias de Fomento al turismo de la Secult (4,54%).

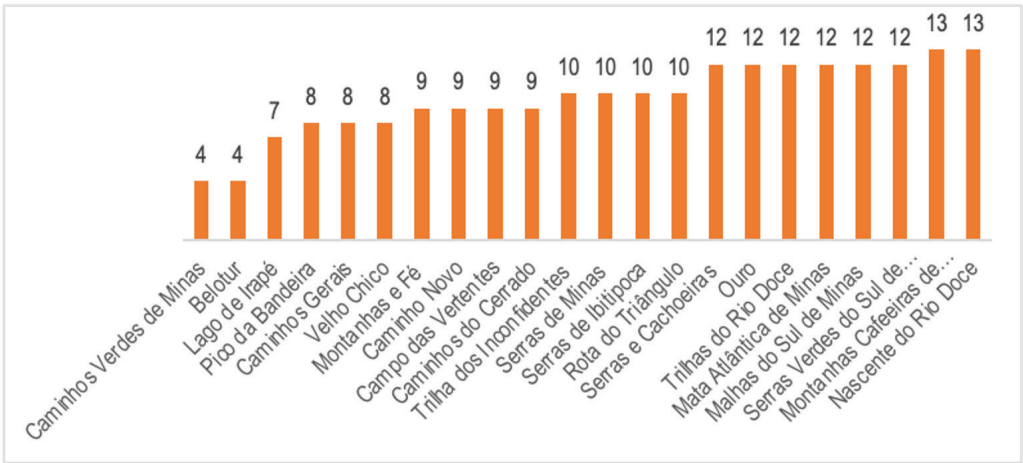
En cuanto a la periodicidad de las reuniones/encuentros entre los asociados de las IGR's, diez (45,45%) respondieron que se llevan a cabo mensualmente, siete (31,81%) respondieron que es bimestral, tres (13,63%) trimestralmente, dos (9,09%) respondieron que las reuniones se realizan según la demanda respectivamente, y una respondió que las reuniones se llevan a cabo anualmente (4,54%). Cuando se les preguntó sobre la periodicidad de las reuniones técnicas (por ejemplo, con

9 Por ejemplo, la IGR (1) *Trilha dos Inconfidentes* no respondió a 16 preguntas del cuestionario, varias de las cuales pertenecían a la sección de "Participación/articulación entre actores" y "Preguntas finales específicas", de las cuales se extrajeron algunas preguntas para la elaboración del ranking. Probablemente por esta razón, su nivel de desarrollo quedó en el intermedio; (2) *Belotur* no respondió a 24 preguntas del cuestionario, varias de las cuales pertenecían a la sección de "Planes/Proyectos/Planeamiento", "Participación/articulación entre actores" y "Preguntas finales específicas", y probablemente por eso su nivel de desarrollo fue el más bajo de todos los circuitos; (3) *Serras e Cachoeiras* no respondió a 22 preguntas del cuestionario, y en 16 de ellas el encuestado dijo que "No sabía informar"; (4) *Caminho Novo* no respondió a 10 preguntas del cuestionario, y en 4 de ellas el encuestado dijo "No tengo elementos para esta respuesta"; (5) *Montanhas e Fé* respondió de manera sobrevalorada, otorgando la calificación máxima para muchas preguntas, sabiendo que la realidad es diferente, ya que hemos realizado diagnósticos en uno de sus municipios que no cumple con muchas de las preguntas evaluadas en el cuestionario.

los técnicos de la SETUR/MG), trece (59,09%) IGR's respondieron que las reuniones se llevan a cabo mensualmente, cuatro (18,18%) según la demanda, y dos (9,09%) dijeron que se llevan a cabo bimestralmente, dos (9,09%) respondieron que se llevan a cabo trimestralmente, y una respondió que las reuniones se llevan a cabo semestralmente (4,54%). Además, uno de los circuitos comentó que los contactos/reuniones se llevan a cabo de manera informal, pero existe apoyo por parte de la SECULT a través de aplicación, teléfono y correo electrónico siempre que sea necesario. Respecto a la contratación de un gestor profesional, solo una (4,54%) - Belotur - respondió que no tiene un gestor profesional, mientras que 21 (95,45%) dijeron tener un gestor profesional.

En resumen, en lo que respecta al bloque de preguntas relacionadas con los elementos formales e institucionales relativos a las IGR's, se puede decir que las IGR's con una puntuación más alta en este aspecto fueron Nascente do Rio Doce y Montanhas Cafeiras de Minas, mientras que las con menor puntuación fueron Caminhos Verdes de Minas y Belotur (figura 1). Los mecanismos formales, las fuentes de financiamiento, las reuniones y la existencia de un gestor profesional, además de ser elementos que evidencian, aunque de manera primaria, la existencia de PME de gobernanza, cumplen con las recomendaciones de la SECULT, que reconoce a las IGR's "como responsables del desarrollo del turismo en la región de su circuito, siempre que cumplan con las normas de certificación establecidas por ella" (Gomes et al., 2006: 325). La puntuación máxima que se podría alcanzar en este bloque de preguntas era de 22.5 puntos. Como se puede ver en la figura 1, solo 8 IGR's obtuvieron un poco más del 50% de la puntuación máxima, lo que indica un alcance bajo de los mecanismos institucionales formales requeridos.

Figura 1. Síntesis de los Elementos Formales e Institucionales de las IGR's



Fuente: elaboración propia.

Perfil del gestor profesional

Este bloque de preguntas tuvo como objetivo conocer las características del equipo del cuerpo técnico que trabaja en la IGR. En cuanto a las actividades que ocupan más la rutina laboral del gestor profesional, tres temas fueron mencionados por 16 (72,72%) IGR's: (1) Dar feedback, rendir cuentas y producir informes de actividades; (2) Actualizar sitios web, responder preguntas/demandas/correos electrónicos, interactuar con socios; (3) Supervisar y evaluar el éxito de los proyectos turísticos. La menos mencionada fue "Organizar eventos, ceremonias y reuniones" con 10 IGR's (45,45%).

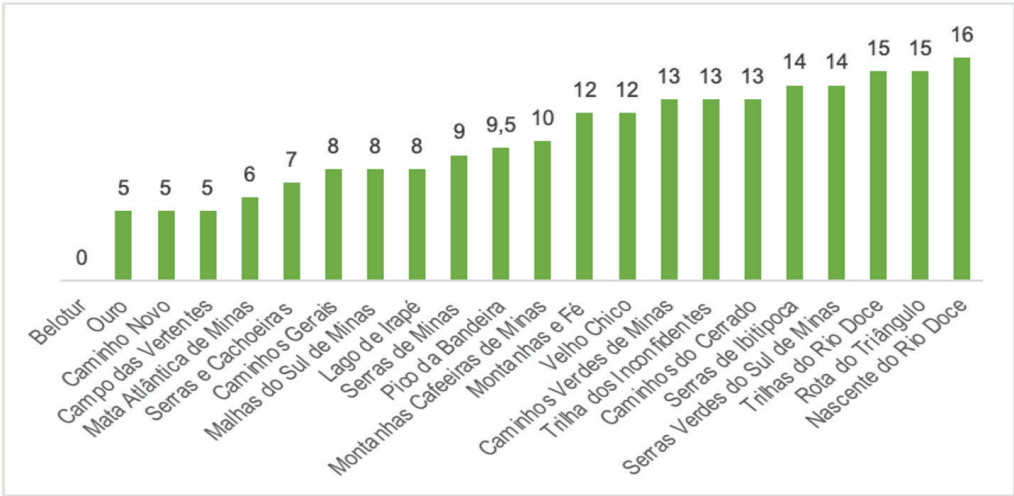
En cuanto a la existencia y seguimiento del plan de gestión, de los 22 circuitos que respondieron, 19 (86,36%) dijeron que el gestor sigue un plan de gestión, siendo que uno de ellos respondió que tiene un Plan de Trabajo (Asociación del Circuito Turístico de las Malhas do Sul de Minas), que consideramos como un plan de gestión. Además, dos (9,09%) IGR's respondieron que no tienen un plan de gestión (Belotur, que no tiene gestor profesional, y Caminho Novo), y una (4,54%) no supo responder a la pregunta (Serras e Cachoeiras).

Cuando se les preguntó sobre qué técnicas o herramientas profesionales de gestión utiliza el gestor, 18 (81,81%) respondieron que llevan a cabo la Elaboración e implementación de proyectos, mientras que 14 (63,63%) indicaron que realizan la Prospección de segmentos de mercado y turistas potenciales, y 13 (59,09%) dijeron que realizan el Análisis SWOT. Es importante destacar que la IGR Belotur, aunque no cuenta con un gestor profesional, utiliza técnicas y herramientas profesionales. Belotur mencionó que lleva a cabo la Elaboración e implementación de proyectos. La categoría "Otros" corresponde a la respuesta de la IGR Caminho Novo, que simplemente mencionó que realiza la Planificación Estratégica.

En cuanto a la periodicidad de la generación de informes y/o mecanismos de rendición de cuentas de gestión utilizados por el gestor de la IGR, de las 21 IGR's que tienen un gestor profesional, todas (100%) respondieron que realizan la generación de informes y/o mecanismos de rendición de cuentas de las actividades del gestor. Entre ellas, 10 (45,45%) IGR's respondieron que estos informes se elaboran mensualmente, 7 (31,81%) anualmente, 3 (13,63%) trimestralmente y 1 (4,54%) bimestralmente. La IGR que no respondió fue Belotur, que al no contar con un gestor profesional no respondió a esta pregunta.

En resumen, en cuanto al bloque de preguntas sobre el perfil del gestor profesional en relación con las IGR's, se puede decir que los Circuitos Nascente do Rio Doce y Rota do Triângulo son los que obtuvieron una puntuación más alta en este aspecto, mientras que los Circuitos con la puntuación más baja fueron Ouro, Caminho Novo y Campo das Vertentes. Belotur obtuvo una puntuación de cero, ya que no respondió a ninguna pregunta de este bloque. La puntuación máxima que se podría alcanzar en este bloque de preguntas era de 16 puntos. En la figura 2 se puede ver que una IGR alcanzó la puntuación máxima (Nascentes do Rio Doce), mientras que otras obtuvieron una puntuación alta en relación con esta cuestión. Esto evidencia que el gestor profesional de las IGR's cumple con las actividades relacionadas con la gestión de los circuitos.

Figura 2. Perfil del Gestor Profesional



Fuente: elaboración propia.

Planes, Proyectos y Planificación

En este apartado, se buscaba conocer el proceso de trabajo realizado en el día a día de la IGR, con el fin de identificar posibles obstáculos y sus orígenes. Cuando se les preguntó si la IGR tiene algún Plan Estratégico, 21 IGR's (95,45%) respondieron que sí y una (4,54%) respondió que no (Belotur). Cuando se les preguntó si la IGR tiene algún(os) Proyecto(s) y/o Plan(es) de Acción en curso, 19 (86,36%) respondieron que sí, y 3 (13,63%) respondieron que no.

Con respecto al origen de la(s) fuente(s) de recurso(s) de la IGR, 16 (72,72%) indicaron que la fuente de los recursos proviene de los municipios, cuatro (18,18%) mencionaron que el recurso es estatal, tres (13,63%) no respondieron, dos (9,09%) señalaron que reciben otras fuentes de recursos (editales y socios), y una (4,54%) dijo que el recurso proviene de fuentes privadas. En cuanto al presupuesto mensual de la IGR, una (4,54%) no supo responder y tres (13,63%) no respondieron a la pregunta. Además, una (4,54%) prefirió no responder, ya que considera que esta información solo debe ser tratada con los asociados y de manera oficial en reuniones y asambleas generales. Las otras 17 (77,27%) IGR's respondieron cuál es el presupuesto, el cual varía considerablemente de un circuito a otro.

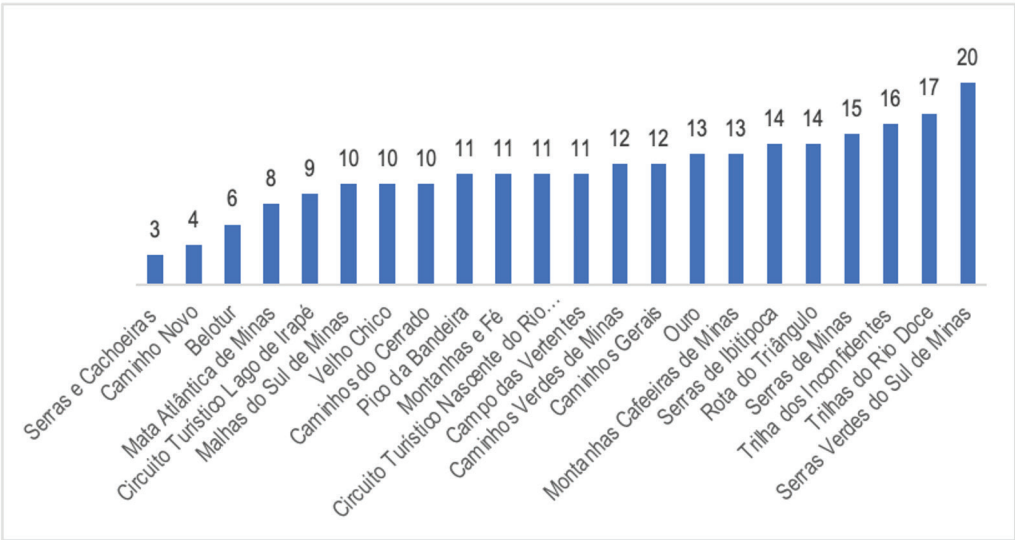
Apenas una IGR (4,54%) respondió que su presupuesto mensual es de R\$0 a R\$5,000; 6 IGR's (27,27%) respondieron que su presupuesto es de R\$5,001 a R\$10,000; 4 IGR's (18,18%) de R\$10,001 a R\$15,000; 2 IGR's (9,09%) de R\$15,001 a R\$20,000; 1 IGR (4,54%) de R\$20,001 a R\$25,000; 1 IGR (4,54%) de R\$25,001 a R\$30,000; ninguna de R\$30,001 a R\$35,000; y 2 IGR's (9,09%) de R\$35,001 a R\$40,000. Las IGR's con mayor presupuesto fueron: Trilhas do Rio Doce con R\$40,000; Trilha dos Inconfidentes con R\$36,400; Serras Verdes do Sul de Minas con R\$30,000; y Ouro con R\$25,000. Las IGR's con menor presupuesto son: Mata Atlântica de Minas con R\$2,100; Caminhos do Cerrado con R\$5,740; Malhas do Sul de Minas con R\$7,600; y Velho Chico con R\$8,200. Se estableció una escala de recursos para este caso. El recurso más bajo fue de R\$2,100,00 y el más alto de R\$40,0000,00. Se hizo una escala del 1 al 8 dividiendo por cada R\$5,000 reales.

Sobre la periodicidad con la que la IGR evalúa las acciones ejecutadas, diez (45,45%) respondieron que se realizan anualmente, cuatro (18,18%) mensualmente, cuatro (18,18%) trimestralmente, dos (9,09%) bimestralmente y dos (9,09%) semanalmente. Además, dos (9,09%) IGR's respondieron que no realizan evaluaciones de las acciones ejecutadas (Serras e Cachoeiras y Belotur). En cuanto a la existencia de un mecanismo de rendición de cuentas realizado por la IGR, 20 (90,90%) respondieron que tienen algún mecanismo de rendición de cuentas, mientras que dos (9,09%) dijeron no tener tales mecanismos (Serras e Cachoeiras y Belotur).

Cuando se les preguntó sobre el tipo de difusión de los mecanismos de rendición de cuentas (amplia o restringida) de la IGR, de las 20 IGR's (100%), que respondieron tener mecanismos de rendición de cuentas, 17 (85%) dijeron que son de acceso restringido, mientras que 3 (15%) dijeron que son de difusión amplia. Las otras dos (Serras e Cachoeiras y Belotur) (9,09%) no respondieron a la pregunta, ya que no tenían mecanismo de rendición de cuentas. En cuanto a los mecanismos de promoción y marketing utilizados por la IGR, el análisis evidenció que las IGR's tienen diversos mecanismos para promover el Circuito Turístico, siendo el más mencionado el uso de las Redes Sociales, mencionado por las 22 IGR's (100%). Otro mecanismo mencionado por 17 IGR's (77,27%) fue el uso del sitio web institucional del circuito.

En resumen, en lo que respecta al bloque de preguntas relacionadas a los planes, proyectos y planificación relacionados con las IGR's, se puede decir que las IGR's con una puntuación más alta en este aspecto fueron: Serras Verdes do Sul de Minas y Trilhas do Rio Doce. Las IGR's con menor puntuación fueron Serras e Cachoeiras y Caminho Novo. La puntuación máxima que se podría alcanzar en este bloque de preguntas era de 27 puntos. Como se puede ver en la figura 3, solo seis IGR's alcanzaron un poco más del 50% de la puntuación máxima, mientras que el resto no cumple ni siquiera con la mitad de las preguntas relacionadas con los planes, proyectos y planificación. Como mencionan Zambrano-Pontón *et al.* (2019), esto puede estar relacionado con el hecho de que, a pesar del reconocimiento oficial del Estado y el consiguiente apoyo técnico proporcionado por este al circuito, los apoyos financieros, políticos e de infraestructura siguen siendo limitados e insuficientes, incluso con la política fiscal del ICMS Turístico. Esto dificulta la ejecución de planes y proyectos.

Figura 3. Planes/proyectos/planificación



Fuente: elaboración propia.

Participación y Articulación entre actores

Este bloque de preguntas buscaba identificar si y cómo ocurren las interacciones entre los miembros de las IGR's, cuál es su perfil y su(s) propósito(s). En cuanto a la evaluación de la interacción entre los miembros que componen la IGR, había 13 preguntas donde el encuestado podía dar una puntuación del 1 al 5, siendo: 1 inexistente, 2 muy bajo / escaso / precario, 3 intermedio (existe algún mecanismo, pero no funciona o no se aplica regularmente), 4 bueno (existen mecanismos / acciones y se utilizan regularmente), y 5 excelente / consolidado (se aplican varios mecanismos / acciones regularmente y de manera eficiente).

Para el análisis, se realizó una suma de la puntuación otorgada para cada pregunta, y posteriormente se hizo una escala del 1 al 5 a partir de la puntuación mínima y máxima obtenida. Los circuitos que dijeron tener una mayor participación / articulación entre los actores fueron: Serra de Minas, Serras Verdes del Sur de Minas, Campo das Vertentes, Velho Chico, Mata Atlântica de Minas y Montañas y Fe, todas con 4 puntos. Ningún circuito alcanzó la puntuación máxima de 5 puntos. Las IGR's con menos puntuación en este aspecto fueron: Belotur con un punto, Caminho Novo y Caminhos Gerais con 2 puntos cada una.

Con respecto a la percepción sobre el intercambio de recursos (soluciones) y la afrontamiento de obstáculos (problemas) en común de la IGR, dos (9,09%) no respondieron a la pregunta (Trilha dos Inconfidentes y Belotur), mientras que dos (9,09%) no supieron responder a la pregunta (Serras e Cachoeiras y Caminho Novo), cuatro IGR's (18,18%) dijeron que los municipios asociados no comparten recursos (soluciones) y obstáculos (problemas) en común (Pico da Bandeira, Mata Atlântica de Minas, Montanhas Cafeeiras de Minas y Campo das Vertentes). Las restantes, 14 (63,63%) IGR's respondieron que sí, los asociados comparten soluciones y problemas comunes.

Con respecto a la percepción sobre el objetivo(s) en común de los municipios asociados en la IGR, dos no respondieron (9,09%) y una no supo responder (4,54%). Con las otras 19 IGR's, hubo una diversidad de objetivos mencionados. Sin embargo, el tema del Desarrollo Regional (fortalecer el turismo en la región, convertir la región en un destino turístico reconocido, fortalecer el turismo municipal y regional, rutas turísticas) apareció varias veces para varios Circuitos. Otro tema mencionado fue la participación en el ICMS turístico y en el Mapa del Turismo.

Con respecto a la percepción sobre la identidad común de los municipios asociados en la IGR, cuando se les preguntó cuál es la identidad común de los municipios asociados de las IGR's, uno (4,54%) no supo responder (Serras e Cachoeiras), mientras que uno (4,54%) (Belotur) no respondió a la pregunta. Estos datos evidencian la poca relación entre los actores pertenecientes al circuito, ya que ni siquiera pueden establecer una identidad común. Como mencionan Filloz y Martin (2000) y Brandão (2008), se supone que solo con la construcción tácita de un acuerdo, o un sentimiento de pertenencia y conexión con el territorio, es que las formas estructuradas, sistemáticas y "racionales", como los mecanismos de gobernanza, podrían tener un efecto más cercano al ideal. Las demás, 20 IGR's (90,90%) respondieron cuál es la identidad que más se acerca a su circuito, las más mencionadas fueron: naturaleza, gastronomía, producción de café, historia, cultura, y también aparecieron temas como patrimonio, colonización, agricultura familiar, tradiciones locales y religión.

Cuando se les preguntó sobre la percepción de la visión de futuro entre los municipios asociados en la IGR, tres (13,63%) no pudieron identificar cuál era la visión de futuro (Caminhos Verdes de Minas, Serras e Cachoeiras y Caminho Novo), dos (9,09%) no respondieron (Trilha dos Inconfidentes y Belotur), uno (4,54%) dijo que la visión de futuro era limitada "debido a la alternancia en los cargos" (Mata Atlântica de Minas).

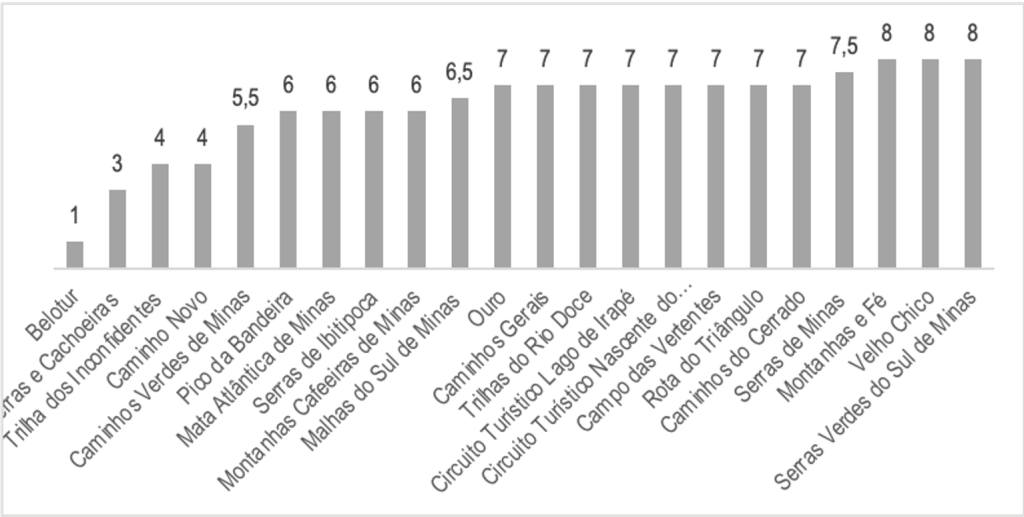
Cualitativamente, se han expuesto razones sobre la visión de futuro que se consideran apropiadas para ser exploradas. Las otras 16 IGR's (72,72%) respondieron de manera general que la visión de futuro de la IGR es alcanzar el desarrollo regional, el crecimiento y la integración. Por otro lado, algunos circuitos fueron más específicos. Por ejemplo, el Circuito Turístico Lago de Irapé dijo que su visión de futuro es "solidificarse como referencia turística nacional, resaltando las riquezas del norte de Minas Gerais y el Valle del Jequitinhonha, y estimulando el descubrimiento de tesoros ocultos en medio de la aridez del sertón mineiro". El Circuito Trilhas do Rio Doce mencionó que su visión de futuro es "ser referencia en turismo en Minas Gerais", mientras que la Asociación Circuito Turístico Montanhas Cafeeiras de Minas menciona "convertirse en un nuevo destino turístico de Minas Gerais con turismo rural".

Además, tres (18,75%) circuitos mencionaron aspectos que dificultan que el circuito tenga una visión de futuro: uno de ellos dijo que "el proceso es muy lento y desconectado", otro circuito dijo que la visión de futuro es "limitada debido a la alternancia en los cargos", y finalmente, otro dijo que "cada uno tiene una visión, pero falta seriedad y voluntad política en la gestión del turismo por parte de los municipios".

En resumen, con respecto al bloque de preguntas relacionadas con la participación y articulación de actores en las IGR's, se puede decir que las IGR's con una puntuación más alta en este aspecto son: Serras Verdes do Sul de Minas, Velho Chico y Montanhas e Fé. Las IGR's con la puntuación más baja

fueran: Belotur y Serras e Cachoeiras. La puntuación máxima que se podría alcanzar en este bloque de preguntas era de 9 puntos. Como se puede ver en la figura 4, tres IGR's obtuvieron 8 puntos, lo que indica que los actores-agentes, organizaciones e instituciones locales están participando en la planificación y ejecución de acciones dirigidas al desarrollo territorial.

Figura 4. Resumen de la participación/articulación de actores



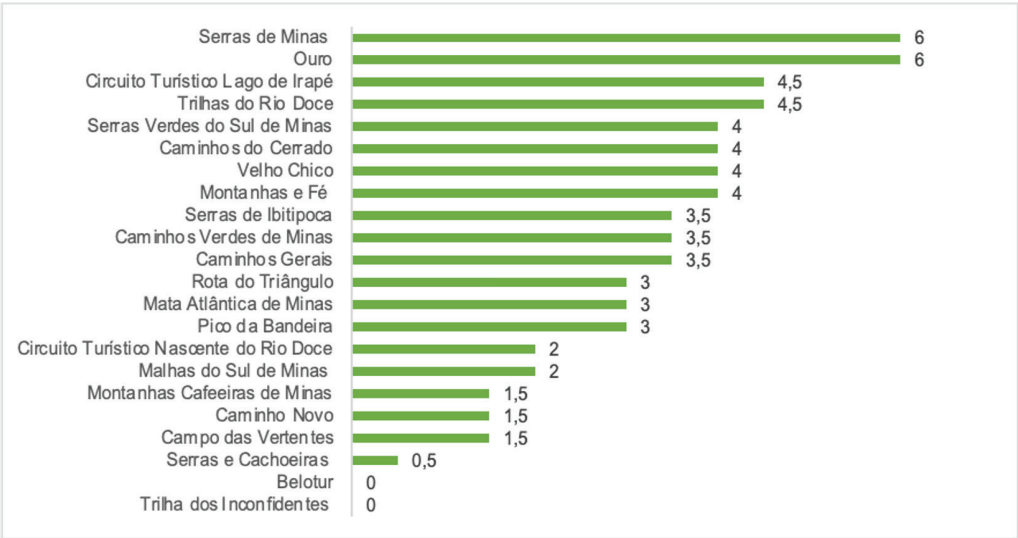
Fuente: elaboración propia.

Aspectos Organizacionales y de Performance

Este bloque de preguntas buscó identificar cómo se cumplen algunas de las exigencias del SETUR por parte de las IGR's. Por lo tanto, tres preguntas fueron agrupadas, ya que se trataba de requisitos del SETUR, y por lo tanto fueron analizadas en conjunto. Los temas analizados fueron: (1) si los municipios asociados tienen política pública de turismo a nivel municipal; (2) si existe algún tipo de monitoreo del flujo turístico, si se ha organizado un calendario de eventos, si hay rutas turísticas, si hay puntos de información turística en cada ciudad del circuito; (3) si hay un mapeo de los servicios y la oferta turística en el circuito.

En resumen, en lo que respecta al bloque de preguntas relacionadas con las cuestiones formales específicas de las IGR's, se puede decir que las IGR's con una puntuación más alta en este aspecto son Serras de Minas y Ouro. Por otro lado, las IGR's con la puntuación más baja fueron Belotur y Trilha dos Inconfidentes. La puntuación máxima que se podría alcanzar en este bloque de preguntas era de 6 puntos. Solo dos IGR's alcanzaron la puntuación máxima, como se muestra en la figura 5. Estos datos indican que, a pesar de la institucionalización de los circuitos, aún no logran cumplir con las cuestiones más básicas para su existencia, ya que son requisitos/condiciones exigidas por la política de certificación de SETUR para la permanencia del circuito (Bolson, 2003; Gomes et al., 2006).

Figura 5. Síntesis de las preguntas formales específicas



Fuente: elaboración propia.

Aportaciones para Elaboración de un Ranking del Nivel de Desarrollo de la Gobernanza Turística de las IGR’s de Minas Gerais

Basándonos en las respuestas de las 22 IGR’s, encontramos que siete tienen un nivel insipiente de gestión y gobernanza, ocho tienen un nivel intermedio y siete fueran consideradas como teniendo un nivel más elevado de desarrollo de gestión y de gobernanza, de acuerdo con los datos recolectados y las repuestas del cuestionario, como se puede ver en la tabla 3.

Tabla 3. Ranking del nivel de desarrollo de gobernanza de las Instancias de Gobernanza Regional de Minas Gerais

Nivel	Circuito	Puntaje	% em 81,5 pts
Insipiente	Belotur	11,5	14,1
	Caminho Novo	22	27,0
	Serras e Cachoeiras	25	30,7
	Lago de Irapé	31	38,0
	Campo das Vertentes	33,5	41,1
	Caminhos Verdes de Minas	34,5	42,3
	Mata Atlântica de Minas	35	42,9

Nivel	Circuito	Puntaje	% em 81,5 pts
Intermedio	Pico da Bandeira	37,5	46,0
	Caminhos Gerais	38,5	47,2
	Malhas do Sul de Minas	38,5	47,2
	Montanhas Cafeeiras de Minas	42	51,5
	Velho Chico	42	51,5
	Ouro	43	52,8
	Trilha dos Inconfidentes	43	52,8
	Caminhos do Cerrado	43	52,8
Desarrollado	Montanhas e Fé	44	54,0
	Serras de Ibitipoca	44	54,0
	Serras de Minas	47,5	58,3
	Nascente do Rio Doce	49	60,1
	Rota do Triângulo	49	60,1
	Trilhas do Rio Doce	51	62,6
	Serras Verdes do Sul de Minas	58	71,2

Fuente: elaboración propia.

La puntuación máxima que cada IGR podría alcanzar era de 81,5 puntos y la mínima de 1 punto. Según los datos en la tabla 1, evidenciamos que en general el nivel de gobernanza de las IGR's fue bajo. De los 22 circuitos analizados, diez (casi la mitad de la muestra analizada) obtuvieron una puntuación menor al 50% de la puntuación máxima, lo que indica que a pesar de que la política de regionalización existe desde hace dos décadas, la interacción y articulación entre los municipios y actores involucrados en el circuito es intermedia. Además, aquellas IGR's con una puntuación más alta solo alcanzaron el 71,16% de la puntuación máxima, como es el caso de la IGR Serras Verdes do Sul de Minas, que obtuvo la puntuación más alta, y la IGR Trilhas do Rio Doce con el 62,57% de la puntuación máxima.

Como síntesis, vale comentar que, en relación a los *Aspectos Institucionales y Formales*, las IGR's tuvieron un alcance bajo de los mecanismos institucionales formales requeridos (mecanismos formales, fuentes de financiamiento, reuniones y existencia de un gestor profesional. Ya en lo que se refiere al *Perfil del gestor* sólo la IGR Nascentes do Rio Doce alcanzó la puntuación máxima en este aspecto. Las demás, aunque no hicieron la puntuación máxima, alcanzaron una puntuación alta. Eso evidencia que el gestor profesional de las IGR's cumple con las actividades relacionadas con la gestión de los circuitos. En los *Planes, Proyectos y Planificación* tan sólo seis IGR's alcanzaron un poco más del 50% de la puntuación máxima, mientras que las demás no cumple ni siquiera con la mitad de las preguntas relacionadas con los planes, proyectos y planificación. Eso indica la dificultad de las IGR's en la ejecución de planes y proyectos. Por otro lado, los resultados de la *Participación y Articulación entre actores* indican que los actores-agentes, organizaciones e instituciones locales están participando en la planificación y ejecución de acciones dirigidas al

desarrollo territorial. Por fin, en lo que respecta *Aspectos Organizacionales y de Performance* los datos indican que, a pesar de la institucionalización de los circuitos, las IGR's aún no logran cumplir con las cuestiones más básicas para su existencia, ya que son requisitos/condiciones exigidas por la política de certificación de SETUR para la permanencia del circuito.

Tabla 4. Relación de la teoría con los resultados

Nivel	Características		Aspectos	Resultados
	Teóricas	Empíricas		
Inspiente	Mecanismos, procesos y estructuras menos complejas, menos estructuradas, no sistemáticas, casuales e inconstantes, e informales.	- Predominante en pequeños municipios con sistema turístico poco desarrollado, baja participación del turismo en la economía regional. - Prácticas de gestión y gobernanza en proceso espontaneas, simples y en proceso de creación (cuando hay demanda). - Ausencia de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados, aunado a ausencia de procesos, mecanismos y estructuras formales, regulares y verificables de resolución de problemas.	Aspectos Institucionales y Formales	Hay una predominancia de la inexistencia, existencia formal (hay, pero no son utilizadas) de instrumentos formales de requeridos (actas, reuniones y existencia de un gestor profesional, etc.).
			Perfil del gestor	No hay gestor, o no hay gestor con formación profesional en el área o si tiene formación en turismo, hay descompaso entre la formación y las habilidades, competencias y actitudes.
			Planes, Proyectos y Planificación	No hay herramientas formales tales como planes, proyectos y proceso de planificación, cuando existen planes, son hechos por agentes externos (empresas de consultoría o universidades) y raramente son aplicados.
			Participación y Articulación entre actores	Hay baja o ninguna participación y articulación entre actores en el contexto local; el turismo no es un asunto "público" y la comunidad no se ve reflejada en el turismo.
			Aspectos Organizacionales y de Performance	Hay bajo nivel de eficiencia operacional. El turismo se caracteriza antes por "recursos", es decir, su potencial, do que atractivos y productos estructurados.
Intermedio	Emergen mecanismos y procesos que son de alguna manera rutinizados, y de poco en poco se convierten en herramientas y procesos más permanentes y formales. Se avanza en el proceso de creación de formas más complejas, estructuradas, sistemáticas, estables y formales de gestión y gobernanza.	- Presencia de alguna actividad turística, aunque secundaria. - Prácticas de gobernanza formalmente establecidas, pero con eficiencia y efectividad limitadas. - Existen mecanismos formales pero su funcionamiento es poco eficaz.	Aspectos Institucionales y Formales	Hay una predominancia de instrumentos formales de requeridos (actas, reuniones y existencia de un gestor profesional, etc). Sin embargo, estos mecanismos y herramientas son adoptados formalísticamente (para "cumplir" requisitos) y no están incorporados de manera efectiva en las prácticas y rutinas organizacionales e institucionales.
			Perfil del gestor	Hay gestor con formación profesional en turismo o en área conexas. Se conocen las capacidades y limitaciones del contexto y de la IGR y se trabaja dentro de las posibilidades para lograr éxitos. Las habilidades, competencias y actitudes son limitadas y carecen de mejoramiento.
			Planes, Proyectos y Planificación	Hay herramientas formales tales como planes, proyectos y proceso de planificación, pero son sencillos y frecuentemente no son llevados a cabo. Son hechos por agentes externos (empresas de consultoría o universidades), pero hay alguna vinculación con acciones menores locales e intentos de su implementación. Sin embargo, los mayores obstáculos están en la implementación y seguimiento.
			Participación y Articulación entre actores	Hay un grado intermedio de participación y articulación entre actores en el contexto local, generalmente por la participación de los "mismos" actores en la cena. El turismo despierta el interés público, pero aún no es apropiado colectivamente.
			Aspectos Organizacionales y de Performance	Hay algunos resultados en acciones y proyectos de pequeño y mediano porte. Los resultados aún son tímidos y permiten básicamente la "sobrevivencia" de la IGR. La eficiencia operacional aun es un reto que conquistar. La oferta ya caracteriza antes por "atractivos", es decir, ya se alcanza el reconocimiento del público - sobre todo local o regional - pero aún no son frecuentes los productos turísticos estructurados.

Nivel	Características		Aspectos	Resultados
	Teóricas	Empíricas		
Desarrollado	- Se alcanza el grado más avanzado de gobernanza, con la producción de estructuras institucionales colectivas para la acción organizada. - Altamente complejas, estructuradas, sistemáticas, estables y formales, institucionalizadas. - Actúan de forma independiente de los individuos que ejecutan sus mecanismos o encarnan sus prácticas.	- Actividad turística significativa en la economía local. - Oferta turística amplia, diversificada e integrada en sistemas turísticos consolidados. - Prácticas de gobernanza formales con alto nivel de operatividad y satisfacción.	Aspectos Institucionales y Formales	Predominancia de la existencia y utilización de los instrumentos formales de requeridos (actas, reuniones y existencia de un gestor profesional, etc.). Ellos son mayoritariamente incorporados de manera efectiva en las prácticas y rutinas organizacionales e institucionales.
			Perfil del gestor	Predominan la existencia de gestor con formación profesional en turismo con habilidades, competencias y actitudes destacadas y efectivamente utilizadas en la resolución de problemas. El gestor consigue ir más allá de la rutina, planificar y actuar estratégicamente visando el avance de la IGR, en la mayoría de las situaciones. Hay conexión entre capacidades y resultados y realizaciones.
			Planes, Proyectos y Planificación	Hay herramientas formales tales como planes, proyectos y proceso de planificación, más elaborados y que son llevados a cabo con frecuencia. Aunque puedan ser hechos por agentes externos (empresas de consultoría o universidades) hay vinculación directa y efectiva con la IGR, que logra éxito en su implementación, en la mayoría de los casos. Si el paso de la planificación a la implementación es mayormente resuelto, el seguimiento aún puede ser un reto.
			Participación y Articulación entre actores	Hay un grado más elevado sea en la participación sea en la articulación entre actores en el contexto local. La comunidad apoya el turismo y los sectores público, privado y de la sociedad civil organizada, interactúan con frecuencia y, en la mayoría de los casos, de forma positiva para tratar de pautas relacionadas al turismo. El turismo despierta el interés público y es, en la mayoría de las veces, apropiado colectivamente.
			Aspectos Organizacionales y de Performance	Hay resultados en acciones y proyectos de mediano y grande porte. Los resultados son más robustos, así como la IGR logra planificar y actuar estratégicamente mirando hacia el futuro. La eficiencia operacional ya es una realidad y la IGR intenta perfeccionarla. La oferta ya caracteriza predominantemente por productos turísticos estructurados o atractivos de gran valor y reconocimiento público, de los locales y de los turistas.

Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar que, además de la articulación e interacción entre los municipios involucrados, este estudio buscó analizar una variedad de dimensiones – gestión, cuestiones legales, e institucionales, técnicas, planificación, etc. – relacionadas con la práctica de la gobernanza, de manera que pudiera llevarse a cabo un estudio más amplio, evidenciando las brechas que pueden ser subsanadas para que el desarrollo regional a través del turismo pueda ser realmente alcanzado. Por lo tanto, el estudio encontró que el tema de la gobernanza en las IGR’s de MG aún está en una etapa insipiente, sin embargo, otros mecanismos de formalización y certificación de los circuitos también están en proceso de implementación en muchos casos, lo que dificulta aún más la planificación, articulación y cooperación de los diferentes actores.

Conclusiones

Considerando su condición como una política de larga data, con más de dos décadas de existencia y aún en funcionamiento, este trabajo tuvo como objetivo evaluar el nivel de gobernanza de las Instancias de Gobernanza Regional (IGR) de Minas Gerais, con el objetivo de proponer un ranking en términos de su grado de desarrollo. Para ello, se recurrió al marco teórico-metodológico basado en la teoría de la acción colectiva organizada y en el método clínico para enmarcar la problemática de la gobernanza turística de las IGR's, anteriormente denominadas circuitos turísticos, que son el eje rector de la Política de Regionalización del Turismo en Minas Gerais desde 2003. Metodológicamente, esta investigación empírica, de naturaleza mixta cuantitativa-cualitativa, se basó en datos recopilados de 22 IGR's de MG, a través de un instrumento de investigación mixto con preguntas cerradas y abiertas, con 60 preguntas organizadas en 5 bloques y administrado de forma online (encuesta electrónica), entre diciembre de 2022 y mayo de 2023.

Los resultados muestran que, en general, el nivel de gobernanza de las IGR's de Minas Gerais es bajo, con una precaria articulación e interacción entre los municipios involucrados. Incluso la IGR que obtuvo la puntuación más alta alcanzó solo el 71.16% de la puntuación máxima, lo que indica un desarrollo insipiente de la gobernanza en las IGR's. Por lo tanto, se concluye que el tema de la gobernanza en las IGR's de Minas Gerais sigue siendo un desafío para los municipios, que aún luchan por formalizar cuestiones elementales relacionadas con el turismo, lo que, junto con la falta de cooperación y articulación, impide que el turismo sea un camino hacia el desarrollo regional.

En este sentido, futuros estudios pueden profundizar el análisis en el aspecto de los Planes, Proyectos y Planificación, identificando cuáles son los desafíos enfrentados por las IGR's en la ejecución de estos mecanismos. Además, nuevas investigaciones pueden ahondar en el tema en el ámbito municipal para evidenciar de qué manera la gobernanza municipal impacta en la gobernanza del circuito como un todo.

Referencias

- Alves, M. B. (2020). Turismo e participação social no contexto do Circuito Turístico Serras de Ibitipoca, Minas Gerais. *Turismo e Sociedade*, 13(3), 103-120.
- Alves Ramos, B., Bartholo Junior, R. S. & Mello, R. (2011). Complementaridade da função turismo nos circuitos turísticos de Minas Gerais: um estudo do circuito turístico Campo das Vertentes. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 9(1), 161-175. DOI: <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2011.09.013>
- Alves Ramos, B. & Dias, R. (2010). Aspectos de competitividade e complementaridade nos circuitos turísticos de Minas Gerais. *Caderno Virtual de Turismo*, 10(3), 15-24. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/1154/115421651002.pdf>, [25 de febrero de 2024].
- Beni, M. C. (2001). *Análise estrutural do Turismo*. 6ª Ed. São Paulo: Editora SENAC.
- Bolson, J. H. G. (2003). *Circuitos Turísticos de Minas Gerais*-Modelo de Regionalização. Disponível em <http://www.revistaturismo.cidadeinternet.com.br?artigos/minasgerais.html>, [10 de enero de 2024].
- Boullón, R. C. (1997). *Los municipios Turísticos*. 2 ed. México: Trillas.
- Brandão, C. (2018). Pactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *Revista Organizações & Sociedade*, 15(45), 145-157.
- Brasil. Diário Oficial da República (2022). *Listagem oficial dos municípios participantes da Política de Regionalização do Turismo em Minas Gerais*. 13 de maio de 2022.
- Costa, H. A., Costa, A. C. & Miranda Júnior, N. S. (2012). Arranjos Produtivos Locais (APL) no Turismo: estudo sobre a competitividade e o desenvolvimento local na Costa dos Corais – AL. *Revista Acadêmica do Observatório de Inovação do Turismo*, 7(1), 1-31. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/7521/arranjos-produtivos-locais-apl-no-turismo-estudo-sobre-a-competitividade-e-o-desenvolvimento-local-na-costa-dos-corais---al/i/pt-br>, [15 de enero de 2024].
- Corbin, J. M. & Strauss, A. (1990). Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative sociology*, 13(1), 3-21.
- Corbin, J. (2021). Strauss grounded theory. In *Developing Grounded Theory* (pp. 25-44). Routledge.
- Crozier, M. Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le systeme: les contraintes de l'action collective*. Paris.
- Coutinho A. C. A. & Nóbrega, W. R. M. (2019). Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 13(3), 55-70. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1543>.
- Crozier, M. and Erhard Friedberg (1977). *L'acteur et Le Systeme: Les Contraintes de L'action Collective*. Paris: Éditions du Seuil.

- Cunha, S. K. Dá. & Cunha, J. C. da (2005). Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo: uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do turismo no desenvolvimento local. *Rev. adm. contemp.*, 9(2), 63-79. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552005000600006>.
- Emmendoerfer, L. A. (2008). Política pública de regionalização do turismo em Minas Gerais: os circuitos turísticos. *Revista Turismo em Análise*, 19(2), 221-240. DOI: 10.11606/issn.1984-4867.v19i2p221-240.
- Emmendoerfer, M. L., Silva, F. C. & Lima, A. A. T. F. C. (2011). Evidências de Inovação Social na Gestão Pública do Turismo em Minas Gerais - Brasil: O Modelo de Circuitos Turísticos em Análise. *PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 9(2), 397-410. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88117284014>, [09 de noviembre de 2023].
- Faria, E. De O. & Teixeira, M. B. B. (2018). Economia formal e desenvolvimento econômico turístico do Circuito dos Diamantes - MG. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 6(2), 211-231.
- Filloz, V. & Martin, I. (2000). Travailler ensemble pour partager l'identité d'un territoire. *Les Cahiers Espaces*, (64), 116-127.
- Fuini, L. L. (2012). Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. *Interações*, 13(1), 93-104. <https://doi.org/10.20435/interacoes.v13i1.307>.
- Friedberg, E. (1992). Les quatre dimensions de l'action organisée. *Revue Française de Sociologie*, 33(4), 531-557.
- Friedberg, E. (1993). *Le Pouvoir et la regle: dynamiques de l'action organisée*. Paris: Editions du Seuil.
- Gomes, B. M. A. & Santos, A. C. (2007). Influências das políticas públicas de turismo nas transações entre os agentes: uma análise sob a ótica da ECT. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 1(2), 72-100.
- Gomes, B. M. A., Silva, V. J. & Neto, E. O. A (2006). Ação coletiva em regiões turísticas: um estudo dos circuitos turísticos de Minas Gerais, Turismo. *Visão e ação*, 8(2), 332-330.
- Gomes, B. M. A., Silva, V. J. & Santos, A. C. (2008). Políticas Públicas de Turismo: uma Análise dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais sob a Concepção de Cluster. *Turismo em Análise*, 19(2), 201-220.
- Guilarducci, B. C. & Fratucci, A. C. (2020). Análise da rede social da Instância de Governança do Circuito Turístico Caminho Novo, MG: uma perspectiva sistêmica e complexa. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo - RBTUR*, 14(1), 140-160. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v14i1.1734>.
- Hempel, C. G. (2000). Métodos tipológicos nas ciências naturais e nas ciências sociais. *Ciência e Filosofia*, (6), 229-252.

- Hernández-Sampieri, R., Torres, C. P. M. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: McGraw-Hil.
- Hoerner, J. M. (2008). *Géopolitique du tourisme*. Paris: Armand Colin.
- Hoerner, J. M. (1997). *Géographie de l'industrie touristique*. Paris: Ellipses
- Luhmann, N. (1985). *Poder*. Brasília: Editora da UnB.
- Maia, L. M. A. & Varajão, G. F. D. C. (2019). Spatial analysis of tourism services and attractions of the? Circuito dos Diamantes?: support for tourism planning. *Applied Tourism*, (4), 5-35.
- Pessôa, V. L. S. & Ramires, J. C. L (2013). Amostragem em pesquisa qualitativa: subsídios para a pesquisa geográfica. In: Marafon, G.J., Ramires, J.C.L., Ribeiro, M.A. & Pessôa, V.L.S. (org.) *Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ. <https://doi.org/10.7476/9788575114438>.
- Mazza, C., Isidro Filho, A. & Hoffmann, V. E. (2014). Capacidades Dinâmicas e Inovação em Serviços envolvidas na implementação e manutenção de práticas de sustentabilidade empresarial. *Innovation and Management Review*, 11(3), 347-371. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/33201/capacidades-dinamicas-e-inovacao-em-servicos-envolvidas-na-implementacao-e-manutencao-de-praticas-de-sustentabilidade-empresarial/i/pt-br>, [30 de febrero de 2024].
- Oliveira, C. T. F. (2013). Competitividade de Destinos Turísticos: fatores de demanda e desempenho. (Tese) *Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV)*: Rio de Janeiro.
- Oliveira, M. C. B. De. & Pimentel, T. D. (2016). El Campo Turístico de la ciudad de Quito (Ecuador): un análisis del capital de sus agentes y de la (posible) acción colectiva sobre las políticas de turismo como objeto de disputa. *Investigaciones turísticas*, (6), 183-209.
- Oliveira, M. C. B. De. & Pimentel, T. D. (2020). A influência da posição dos agentes na elaboração de políticas públicas de turismo em campos turísticos: uma perspectiva comparada na América Latina. *POLIS*, (57), 185-210.
- Pimentel, T. D., Carvalho, F. C. C. & Paula, S. C. (2016). Análise do Discurso sobre o Mercado de Trabalho em Turismo e Empregabilidade Segundo a Visão do Departamento de Turismo de uma Instituição de Ensino Superior do Brasil. *TURyDES*, (21), 1-22.
- Pimentel, T. D. (2014). Realismo Crítico nos Estudos Organizacionais: notas introdutórias sobre seus fundamentos filosóficos. *Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, (1), 609-656.
- Pimentel, T. D. (2018). Uma Perspectiva Sociopolítica para os Estudos em Turismo. *Anais Brasileiros De Estudos Turísticos*, (8), 26-31.
- Pimentel, T. D. (2019). O Estatuto Epistemológico da Pesquisa-Ação: uma Releitura Realista Crítica. *Revista Espiga*, 18(37), 66-98.

- Pimentel, T. D. (2020). O Campo Turístico: uma perspectiva sócio-política para estudar a ação e sua estruturação. *Revista Latino-Americana de Turismologia*, (6), 1-13.
- Pimentel, T. D. (2021). Análise da Distribuição Espacial do Sistema Turístico de Juiz de Fora/MG. *Ateliê geográfico* (UFG), (15), 254-289.
- SETUR (Secretaria de Turismo de Minas Gerais) (2021). *Regionalização do turismo*. Disponível em <https://www.secult.mg.gov.br/programas-e-aco-es/regionalizacao>, [04 de diciembre de 2023].
- Sartori, A. (2022). A governança do turismo religioso na pandemia da COVID-19: o estudo de caso de Nova Trento/SC - Brasil. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 10(1), 117-139.
- Sgarbi, V. S.O (2009). Arranjo Produtivo Local como potencializador da vantagem competitiva: a visão dos participantes do APL de Turismo Região Lagoas em Alagoas. Contextus - *Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 7(2), 21-28. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2825/o-arranjo-produtivo-local-como-potencializador-da-vantagem-competitiva-a-visao-dos-participantes-do-apl-de-turismo-regiao-lagoas-em-alagoas/i/pt-br>, [05 de marzo de 2024].
- Silva, F. C., Lima, A. A. T. F. C. & Teixeira, M. A. C. (2012). A cooperação intermunicipal nos circuitos turísticos de Minas Gerais. *Observatório de Inovação do Turismo*, VII(1), 1-19.
- Siviero, A. P. (2006). Os Elementos Do Espaço Turístico Urbano No Processo De Planejamento: Reflexões Teóricas E Articulações. Raega - *O Espaço Geográfico em Análise*, 11. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v11i0.7747>.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. M. (1997). *Grounded theory in practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tavares, J. M., Vieira Junior, J. A. & Queiroz, S. F. (2010). Circuitos turísticos de Minas Gerais: uma análise a partir de ferramentas de geoprocessamento. *Revista Turismo em Análise*, 21(1), 25-47. DOI: 10.11606/issn.1984-4867.v21i1p25-47. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rta/article/view/14204>, [14 de septiembre de 2023].
- Tavares, J. M. (2015). Cluster de Turismo e as Experiências do Estado de Minas Gerais na Formação de Circuitos Turísticos. *Revista Turismo em Análise*, 26(3), 558-587.
- Tavares, J.M. (2019). Formação de Circuitos Turísticos. *Revista Turismo em Análise*, 30(3), 440-460.
- Tavares, J.M. & Batista, J.R.M. (2013). A dificuldade de consolidação dos circuitos turísticos de Minas Gerais (Brasil): uma análise a partir do perfil dos seus gestores. *Turismo e Sociedade*, 6(1). Disponível em <https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/28692/19851>, [18 de enero de 2024].
- Telles, D.H.Q. & Valduga, V. (2015). O "Espaço Turístico" a Partir da Multiescalaridade Territorial: complexidade e sistematização conceitual. *Revista Anais Brasileiros de Estudos Turísticos*, 5(3), 1-79.
- Thiollent, M. (2022). *Metodologia da pesquisa-ação*. Rio de Janeiro: Cortez editora.

- Triviños, A. R. S. (1987). *Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais: Pesquisa Qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas.
- Viana, A. L. B. (2001). *A Teoria do Espaço Turístico. ao Municípios da Associação de Turismo do Vale do Rio Pardo – ATURVARP: Mapeamento do Espaço Turístico Regional*. Santa Cruz do Sul. (Mestrado), Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC.
- Vieira, D. P., Hoffmann, V. E. & Alberton (2018). A. Investimentos públicos, competitividade e desenvolvimento: um estudo em destinos turísticos brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 899-917. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612174959>.
- Zambrano-Pontón, M. B., Emmendoerfer, M. L., Abrantes, L. A. (2019). Política pública de habilitación y desarrollo socioeconómico en el turismo. *Turismo-Visão e Ação*, 1(21), 81.