

Una oportunidad para implementar la gobernanza territorial en la gestión de los destinos turísticos de Canarias.²

Oswaldo LEDESMA y Moisés SIMANCAS

Oswaldo Ledesma González, Escuela Universitaria de Turismo de Santa Cruz de Tenerife. Grupo de Investigación ReinvenTUR: renovación e innovación turística. Universidad de La Laguna. oswaldledesma@live.com

Moisés Simancas Cruz, Departamento de Geografía e Historia. Universidad de La Laguna. Grupo de Investigación ReinvenTUR: renovación e innovación turística. Universidad de La Laguna. Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel-Universidad de La Laguna. msimancas@ull.es

Ledesma, O. y Simancas, M. 2016. Una oportunidad para implementar la gobernanza territorial en la gestión de los destinos turísticos de Canarias. *In*: Blázquez, M., Mir-Gual, M., Murray, I. y Pons, G.X. (eds.). Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo. XV Coloquio de Geografía del Turismo, el Ocio y la Recreación de la AGE. Mon. Soc. Hist. Nat. Balears, 23: 91-104. SHNB-UIB-AGE. ISBN 978-84-617-5115-0.

Resumen. Los destinos turísticos son complejos, dinámicos y diversos. Esto se debe, entre otras causas, a la multiplicidad de actores que interactúan en los mismos, con ideologías, intereses y objetivos diferentes. Este hecho, requiere una aproximación plural en relación con su gestión. Por ello los sistemas de decisiones tradicionales llevados a cabo por los gobiernos, basados en la jerarquía y la unilateralidad no son suficientes e idóneos para hacer frente a los actuales problemas, desafíos y retos relacionados con su planificación y gestión territorial. La gobernanza territorial surge en este contexto como un cambio en las formas tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos. Asimismo, aparecen instrumentos novedosos de planificación territorial, como los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias, que pretenden superar los hábitos e inercias propias de un modelo burocrático y de control jerárquico y se basan en el reconocimiento de las interdependencias y responsabilidades compartidas entre los actores públicos y privados. El objetivo

² La investigación que da lugar a esta publicación se inscribe en el proyecto titulado “Crisis y reestructuración de los espacios turísticos del litoral español” (CSO2015-64468-P) del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Asimismo, constituye uno de los resultados del proyecto “Tecnologías de Información Geográfica aplicadas al análisis y diseño de propuestas innovadoras para la renovación de los alojamientos turísticos”, financiado por la Fundación CajaCanarias.

de este trabajo es analizar a estos últimos desde la perspectiva de la gobernanza territorial.

Palabras clave: gobernanza territorial, planificación territorial, destinos turísticos, gestión y actores.

Introducción

Desde mediados de los noventa aparece el paradigma de la gobernanza como una nueva forma de concebir, plantear e implementar las políticas públicas. Aunque el concepto gobernanza ha adoptado diferentes significados, hay un acuerdo fundamental acerca de que la gobernanza se refiere a la puesta en práctica de modos de gobernar mucho más cooperativos (Natera, 2013). Entre las diferentes perspectivas, destaca la que reconoce el papel del gobierno como promotor y coordinador de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre los actores. Considerando que el territorio es un espacio de construcción política, el concepto de gobernanza territorial adquiere especial interés. De forma sencilla, la gobernanza territorial puede ser definida como la capacidad de los actores estratégicos, públicos y privados, para compartir objetivos.

Los ámbitos territoriales turísticos son lugares en donde interactúa una multiplicidad de actores con ideologías, intereses y objetivos diferentes, muchas veces contradictorios. Dada esta complejidad relacional, requieren de una aproximación plural y cercana a los fundamentos de la gobernanza, al ser una práctica que puede responder a las nuevas demandas de la sociedad para con la política (más participación directa en la toma de decisiones, dar voz a los afectados por la actividad, fomentar la confianza, promover la reciprocidad, etc.), articulando respuestas adaptadas a las necesidades del sector y con una mayor aceptación por parte de los actores involucrados.

En este contexto, los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias (en adelante PMM) constituyen instrumentos de ordenación territorial que tienen como objetivo garantizar las operaciones de renovación de los espacios públicos y, sobre todo, de los privados. Los PMM constituyen soluciones que intentan alejarse de los criterios e instrumentos de gestión marcados por las normas generales de la actividad urbanística y las mismas pautas que rigen la ordenación de los espacios no turísticos. La función más importante atribuida a los PMM es la de servir de soporte instrumental y cobertura para viabilizar y agilizar los convenios urbanísticos, cuya firma previa se plantea como un requisito indispensable en los procesos de renovación de los espacios turísticos. Se plantean como una fórmula útil y eficaz para la participación e implicación de los actores en el procedimiento de renovación de los establecimientos turísticos y en la ejecución de infraestructuras, e incluso, en las dotaciones

singulares de los espacios públicos de las áreas turísticas. Los PMM son instrumentos adecuados para articular el diálogo público-privado que, de este modo, se eleva a la categoría de negociación y “concierto” entre las partes implicadas.

Los objetivos de esta comunicación son los de contextualizar la noción de gobernanza territorial, aportando razones sobre la idoneidad de implementar la gobernanza territorial en los destinos turísticos. Para ello se utiliza el caso de los PMM como instrumentos eficaces para la implementación de la gobernanza territorial.

La gobernanza territorial

En la actualidad, a los poderes públicos se reclaman otras maneras a la hora de concebir la política (más participación directa en la toma de decisiones, mayor transparencia, más negociación con los actores, que exista consenso y concertación, etc.). Como apunta Prats i Català (2006: 23), “la política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil”. Este hecho, es resultado de los cambios que se han ido produciendo, desde el último cuarto del siglo XX, en las formas de gestionar los asuntos públicos. Hasta mediados de los años setenta, el paradigma de gobierno que se había consolidado en las sociedades occidentales era el denominado administrativo o burocrático, que fue el modelo que mejor se ajustó a las demandas de la era capitalista y que teorizó el sociólogo alemán Max Weber, con estrictas normas jerárquicas basadas en el principio de legalidad (Ledesma y Simancas, 2016). Desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventa, prosperó el llamado modelo de gobierno gerencial, que buscaba resultados y eficiencia en el desempeño público por encima de todo (Ledesma y Simancas, 2016). Desde entonces, aparece el paradigma de la gobernanza como una nueva forma de concebir, plantear e implementar las políticas públicas, entendidas éstas como el producto del sistema político.

Aunque el concepto gobernanza se ha aplicado de distintas maneras y ha adoptado múltiples significados, hay un acuerdo fundamental acerca de que la gobernanza se refiere a la puesta en práctica de modos de gobernar mucho más cooperativos (Natera, 2013). La gobernanza se ha utilizado en diferentes ámbitos que van desde la gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel (Cerrillo, 2005), entre otras. Esta forma de gobernar los asuntos públicos también es denominada por otros autores como gobierno interactivo o sociopolítico (Kooiman, 2005) o buen gobierno (Romero y Farinós, 2011). Como apuntan Cravacuore et al. (2004), el concepto

gobernanza es sumamente amplio al incluir diferentes perspectivas, desde el extremo que la ubica en todo esquema de decisiones en el que se produzca la incorporación de actores no estatales en los procesos de la política pública, hasta el opuesto que plantea que sólo podría hallarse cuando se organizan redes estables y con patrones horizontales de interacción entre sus miembros, sin que importe el papel que cumple del gobierno.

Entre las diferentes perspectivas, Cerrillo (2005), Kooiman (1993) y Mayntz (2001) reconocen el papel del gobierno como promotor y coordinador de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción de las redes de la sociedad; así, los poderes públicos siguen siendo formalmente los únicos titulares legítimos de velar por el interés general de la sociedad. Peters y Pierre (2005:53) señalan que el gobierno “continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad; [...] la gobernanza representa en realidad algo nuevo y diferente comparado con los sistemas tradicionales de gobierno [...]. La gobernanza significa la transformación y adaptación del gobierno a la sociedad en la que actualmente se encuentra inserto”. Prats i Català (2005) indica que la aparición de la gobernanza se explica por una conciencia creciente de varios hechos, entre los cuales se encuentran los siguientes: a) Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Estas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas (lo que no significa desconocer la diversidad y hasta conflicto de intereses entre ellas). Se reconoce la interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales a través de las políticas públicas; b) Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. Sin articular la cooperación entre éstos, difícilmente puede lograrse una decisión razonable; y c) Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo.

No hay que olvidar, como apunta Madoery (2007), que el territorio es un espacio de construcción política, además de un lugar de identidad, relacional e histórico, resultado de la interacción de múltiples actores (individuales y colectivos) que se relacionan tanto entre sí, como con el medio natural y social. Así, muchas de las decisiones de carácter político tienen su plasmación en el territorio. Desde este punto de vista, el concepto de gobernanza territorial adquiere especial interés. Farinós (2008:15) la define como “una práctica/proceso de organización de las múltiples

relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio [...]. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector, etc.) que operan a las diferentes escalas”. De forma sencilla, la gobernanza en un territorio o gobernanza territorial puede ser definida como la capacidad de los actores estratégicos, públicos y privados, para compartir objetivos.

Gobernanza territorial para la gestión de destinos turísticos

Los denominados destinos turísticos (territorios turísticos) son lugares en donde la diversidad de actores que interactúan tienen relaciones complejas, dinámicas y diversas, al existir una multiplicidad de actores con ideologías, intereses y objetivos diferentes, muchas veces contradictorios; estos actores pueden ser internos y/o externos al destino, ser de carácter público y/o privado, que responden a necesidades propias de la actividad turística y/o que complementan a la actividad, etc. “El destino aglutina sectores diversos, diferentes niveles de gobierno e intereses opuestos que componen la unidad coherente para el sujeto destinatario de todos los esfuerzos conjuntos: el turista” (Velasco, 2010a:9). Dada esta complejidad relacional, los destinos turísticos requieren de una aproximación plural en cuanto a su gestión, alejada del “habitual modelo burocrático y de control jerárquico, caracterizado por imposiciones descendentes (top-down)” (Ledesma y Simancas, 2016:1054).

Hay que tener en cuenta que para el turista que visita un destino turístico es irrelevante que los bienes y servicios que consume pertenezcan a actores de distinta naturaleza, y que tengan o no algún tipo de relación entre sí; sin embargo, para la configuración y el propio desarrollo del destino es indispensable que dichas relaciones se produzcan. Asimismo, mientras que para la demanda el destino forma una unidad, la oferta se compone de una multiplicidad de actores que son los productores de dichos bienes y servicios. Esta asimetría representa una importante singularidad de la actividad turística de la que no siempre son conscientes ni actores públicos ni privados. Esto ha provocado que el modelo de gestión que ha imperado en turismo no haya tenido en cuenta la complejidad relacional de la propia actividad. Por ello, no se ha asumido la necesaria integración de los diferentes actores que participan en la concepción y definición de las políticas que les afectan.

Considerando la gobernanza como la forma de gobernar los territorios caracterizada por la interacción entre una diversidad de actores, públicos, privados y de la sociedad civil, que participan en la formulación de las políticas públicas, ésta se convierte en un proceso oportuno para la gestión de los destinos turísticos, al ser una práctica que puede responder a

las nuevas demandas de la sociedad para con la política (más participación directa en la toma de decisiones, dar voz a los afectados por la actividad, fomentar la confianza, promover la reciprocidad, etc.), articulando respuestas adaptadas a las necesidades del sector y con una mayor aceptación por parte de los actores involucrados.

Son varias las razones que permiten afirmar la idoneidad de implementar la gobernanza territorial en los destinos turísticos: a) Se fomenta el interés de los actores por la vida política. Al caracterizarse la gobernanza por una interacción entre actores públicos, privados y de la sociedad civil en la formulación de políticas, se promueve que todos se comprometan con la política y se recupere el interés por la misma; b) Se estimula la participación de los actores involucrados en la toma de decisiones. Esto produce que las decisiones pierdan el carácter unilateral y en donde se considera una amplia variedad de intereses y valores que serán tenidos en cuenta, lo que favorece el principio democrático; c) El carácter bilateral y/o multilateral de las decisiones contribuye a disminuir el costo de la resolución de conflictos a largo plazo que podría derivarse de las decisiones de carácter unilateral al producirse un mayor consenso entre los actores interesados; d) Las decisiones pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social al dar voz a todos aquellos que se ven afectados por la actividad turística (administración, empresariado local, intermediación, transportes, residentes, etc.), que responden a intereses y objetivos diferentes, a veces contradictorios; e) Las decisiones públicas se enriquecen con la información, conocimientos, ideas y capacidades de los actores interesados. Al hacer uso de los conocimientos de todos los actores involucrados se asegura que las decisiones estén bien informadas y sean las más oportunas para el destino, a la vez que se agiliza la funcionalidad de los procesos de decisión al tratar los problemas que realmente importan a los interesados; f) Se crea un clima social favorable entre los interesados, al fomentar la confianza, la reciprocidad, la transparencia y el sentimiento de pertenencia, a la vez que puede reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales; y g) Promueve una mejor gestión del territorio, al fomentar una alta comunicación vertical entre administraciones con competencias en el destino, y entre éstas y los actores que hacen uso de los mismos.

También se señalan algunos aspectos y desafíos que deben ser considerados en cuanto a la implementación de la gobernanza territorial en destinos turísticos, aunque no se desarrollan en este texto: a) costo adicional para la planificación y el desarrollo; b) la identificación de los interesados legítimos; c) La capacidad de las partes interesadas para participar; d) la inexperiencia de la administración con respecto a esta forma de hacer política; y e) los resultados no son visibles a corto plazo.

Los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias como instrumento de gobernanza territorial

Los PMM surgen con la Ley 6/2009, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, y se consolidan con la Ley 2/2013, de renovación y modernización turística de Canarias, que ha modificado y matizado a la anterior. Los PMM son instrumentos de ordenación territorial que tienen como objetivo garantizar el éxito de las operaciones de renovación de los espacios públicos y, sobre todo, de los privados. La importancia de estos planes surge de la observación empírica en cuanto a los errores de aplicación de políticas territoriales en materia de renovación de las áreas turísticas maduras de Canarias. Así, los PMM constituyen soluciones novedosas y singulares en cuanto se plantean como planes ad hoc que intentan alejarse de los criterios e instrumentos de gestión marcados por las normas generales de la actividad urbanística y las mismas pautas que rigen la ordenación de los espacios no turísticos. De esta manera, se proyectan como instrumentos de carácter excepcional, vigencia indefinida y escala precisa para transformar el modelo de ordenación de los espacios públicos y privados de las áreas turísticas maduras, aportando una serie de ventajas a la ejecución de los proyectos de renovación de los espacios privados (las infraestructuras turísticas de alojamiento y complementarias) y, sobre todo, la aplicación de los incentivos considerados en la Ley 2/2013 (Simancas et al., 2015).

La función más importante atribuida a los PMM es la de servir de soporte instrumental y cobertura para viabilizar y agilizar los convenios urbanísticos, cuya firma previa se plantea como un requisito indispensable en los procesos de renovación de los espacios turísticos. La incorporación de los convenios urbanísticos a los procesos de renovación de las áreas turísticas maduras de Canarias permite la suscripción voluntaria de acuerdos bilaterales de voluntades, con naturaleza jurídico-administrativa, entre el correspondiente Ayuntamiento y las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de los intereses y derechos urbanísticos de la parcela objeto de renovación física (edificatoria). Se trata de pactos bilaterales concertados que, a modo de manifestaciones concurrentes de voluntades, se plantean con el objetivo de desarrollar una actuación de renovación. Por tanto, se plantean como una fórmula útil y eficaz para la participación e implicación de los actores en el procedimiento de renovación de los establecimientos turísticos y en la ejecución de infraestructuras, e incluso, en las dotaciones singulares de los espacios públicos de las áreas turísticas.

Estado de tramitación (a 1 de agosto de 2016)	Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad	Municipio	Isla	Decreto de aprobación
Aprobados	Puerto del Carmen (1º PMM)	Tías	Lanzarote	Decreto 58/2011, de 4 de marzo
	Costa Teguisse (1º PMM)	Tías	Lanzarote	Decreto 14/2012, de 17 de febrero
	Corralejo (1º PMM)	La Oliva	Fuerteventura	Decreto 15/2012, de 17 de febrero
	Maspalomas Costa Canaria	San Bartolomé de Tirajana	Gran Canaria	Decreto 90/2012, de 22 de noviembre
	Puerto del Carmen (2º PMM)	Tías	Lanzarote	Decreto 123/2013, de 26 de diciembre
	Playa de Mogán	Mogán	Gran Canaria	Decreto 4/2014, de 23 de enero
	Costa Adeje	Adeje	Tenerife	Decreto 104/2015, de 22 de mayo
	Costa San Miguel	San Miguel de Abona	Tenerife	Decreto 105/2015, de 22 de mayo
	Puerto Santiago	Santiago del Teide	Tenerife	Decreto 106/2015, de 22 de mayo
	Puerto de la Cruz	Puerto de la Cruz	Tenerife	Decreto 107/2015, de 22 de mayo
	Morro Jable	Pájara	Fuerteventura	Decreto 108/2015, de 22 de mayo
	Corralejo (2º PMM)	La Oliva	Fuerteventura	Decreto 109/2015, de 22 de mayo

	Costa Teguisse (2º PMM)	Tías	Lanzarote	Decreto 110/2015, de 22 de mayo
	Costa Mogán	Mogán	Gran Canaria	Decreto 116/2015, de 22 de mayo
	El Veril	San Bartolomé de Tirajana	Gran Canaria	Decreto 373/2015, de 7 de diciembre
	La Caleta-Playa Paraíso-Callao Salvaje	Adeje	Tenerife	Decreto 20/2016, de 21 de marzo
	Caleta de Fuste	Antigua	Fuerteventura	Decreto 44/2016, de 5 de mayo
En trámite	Costa Calma	Pájara	Fuerteventura	Información pública [6 de febrero de 2015 - Boletín Oficial de Canarias núm, 25]
	Costa del Silencio-Ten-Bel	Arona	Tenerife	
	Zona Turística de Arona	Arona	Tenerife	

Tabla 1. Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias

Fuente: elaboración propia.

Así, estos convenios permiten superar la habitual ausencia de negociación en los procesos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico. Suponen un cambio en la forma de intervenir en el espacio turístico, superando estructuras administrativas y competenciales, e incluso, hábitos e inercias, y contribuyendo a sustituir el habitual modelo burocrático y de control jerárquico, caracterizado por imposiciones fáciles enmarcadas en paradigmas estáticos, con preeminencia de explicaciones lineales del tipo causa-efecto y decisiones top-down, por el enfoque bottom-up, al articularse en torno a la negociación, el compromiso, el consenso y la concertación (Simancas y Ledesma, 2016). En este contexto, aparece uno de los principales activos de los convenios y, por ende, de los PMM, lograr acuerdos basados en el reconocimiento de las interdependencias y responsabilidades compartidas entre los actores públicos y privados. Los convenios urbanísticos aportan a los PMM la operatividad que precisan, constituyendo su parte ejecutiva; ello se debe a que sirven de cauce de negociación entre la administración competente -firmante de los mismos (los ayuntamientos) y el titular o titulares de la parcela que la actuación afecte. Esta perspectiva convierte a los PMM en instrumentos adecuados para articular el diálogo público-privado que, de este modo, se eleva a la categoría de negociación y “concierto” entre las partes implicadas.

Por un lado, la Administración actuante queda sujeta a la obligación pactada para que introduzca las mencionadas modificaciones o revisiones en las determinaciones de los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico que inciden sobre las áreas turísticas objeto de renovación. Estos cambios deben ser coherentes con el contenido abierto y la pluralidad del interés general que, en este caso, se relaciona con el reposicionamiento competitivo. De esta manera, la Administración adquiere el papel de promotor y coordinador de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre los actores, en conformidad con la perspectiva que sobre gobernanza territorial tienen Cerrillo (2005), Kooiman (1993) o Mayntz (2001). No se trata de controlar de manera exclusiva el proceso, sino supone estimularlo y facilitarlo, evitando el “paternalismo gubernamental”.

Por otro lado, los PMM contribuyen a que la contraparte (los propietarios y gestores de los alojamientos turísticos) participe en el proceso de toma de decisiones públicas, en coherencia con los principios de información (derecho a conocer) → consulta (derecho a ser escuchado) → codecisión (derecho a participar) → cogestión (derecho-obligación a colaborar) → corresponsabilidad. Este hecho está obligando a los poderes públicos a integrar, en el nivel que corresponda, las opiniones y puntos de vistas de los actores privados. Del mismo modo, obliga a la administración

pública a aceptar compromisos y en concreto, las modificaciones de las determinaciones urbanísticas, así como las formas y los plazos de gestión en la actuación urbanística o de cesiones de suelo a las que en principio no estarían obligados. Asimismo, estos convenios pueden incluir la posibilidad de que los inversores privados sufraguen o financien obras que no pueden acometerse desde la inversión pública, o que se estime que no le corresponde ejecutar por tratarse de una obra de escasa rentabilidad social, aunque necesaria para una actuación privada.

Estas capacidades de los convenios no sólo otorga a los PMM un nuevo estilo de intervención en materia de renovación en las áreas turística maduras, sino que también pone en evidencia las limitaciones de modelos de planificación y gestión pretéritos que son, en último término, los responsables de cierta frustración ante la escasez de resultados obtenidos frente al volumen de esfuerzos institucionales y científicos en esta materia. Los PMM se aproximan a lo que ocurre en los países anglosajones, donde los planes constituyen documentos de referencia que pueden ser alterados por negociación entre la Administración y los particulares; con ello se modifica la praxis habitual en España, en donde los planes son normas reglamentarias que forman parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos y, una vez publicados, devienen el marco específico de referencia, junto con las ordenanzas municipales, para que los ayuntamientos, en ejercicio de sus funciones de policía urbana, controlen la ejecución de las múltiples actuaciones y usos previstos en los mismos.

Conclusiones

Se considera que la gobernanza territorial es una práctica no sólo útil, sino necesaria, para la gestión de los destinos turísticos, tanto en contextos como el actual. Esta concepción permite dar respuesta a problemas complejos y/o con un nivel de conflictividad alto, “que no podrían ser atendidos por canales institucionalizados tradicionales y por lo tanto, su propósito fundamental es contribuir al orden social mediante la toma de decisiones o acuerdos de carácter colectivo” (Luna y Velasco, 2009:78). La gobernanza territorial responde a las reivindicaciones actuales para con la política y se sitúa del lado de este “nuevo periodo en el que emergen actitudes y propuestas que reclaman otra forma de entender y de ejercer la democracia y otra forma de gobierno del territorio” (Romero y Farinós, 2011:314). La gobernanza se considera decisiva para diseñar políticas y prácticas de gestión turística más eficaces, al empoderar la propiedad de las iniciativas al conjunto de los actores a través de un

proceso de intercambio de información, discusión, negociación y aprendizaje.

Los PMM constituyen instrumentos que contribuyen a la consecución de la gobernanza territorial en la medida que: (1) Estimula la participación de los actores involucrados en la toma de decisiones durante todas las fases del proceso de planificación de la renovación de las áreas turísticas maduras; (2) El carácter de las decisiones contribuye a disminuir el costo de la resolución de conflictos a largo plazo, al producirse un mayor consenso entre los actores interesados y repartir la responsabilidad de las decisiones de manera proporcional; (3) Las decisiones resultan eficaces al enriquecerse con la información, conocimientos, ideas y capacidades de los actores interesados. Al hacer uso de los conocimientos de todos los actores involucrados se asegura que las decisiones estén bien informadas y sean las más oportunas para el destino, a la vez que se agiliza la funcionalidad de los procesos de decisión al tratar los problemas que realmente importan a los interesados; (4) Aporta coherencia a las decisiones sobre renovación, al fomentar una alta comunicación vertical entre administraciones con competencias en el destino, y entre éstas y los actores involucrados; y (5) Contribuyen a reforzar los principios de proporcionalidad (utilización del mejor instrumento para conseguir los objetivos propuestos), subsidiaridad (elección de la mejor escala en la que actuar), flexibilidad (adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento), objetividad (ponderación de las circunstancias de cada caso) y complementariedad (definición de los actores públicos y privados implicados en el proceso).

Los PMM contribuyen a aprovechar la capacidad del gobierno para transformar necesidades en políticas, programas, planes y proyectos, en la medida en que se presenta como un proceso permanente y cooperativo que conlleva la implicación y el diálogo intenso y continuo entre las múltiples y diversas partes interesadas (Merinero y Pulido, 2009). El fin es lograr una visión compartida y transparente de las decisiones y soluciones, que permita crear las condiciones para que éstas sean reconocidas y asumidas por la colectividad, así como los escenarios de concertación entre el objetivo político-técnico-administrativo y los múltiples y diversos intereses y expectativas de los actores.

El fin último es lograr un escenario favorable de gobernabilidad y, por tanto, una visión compartida y transparente de las decisiones y soluciones, que permita crear las condiciones para que éstas sean reconocidas y asumidas (legitimidad) por la colectividad, así como los escenarios de concertación entre el objetivo político-técnico-administrativo y los múltiples y diversos intereses y expectativas de los actores. Con ello, los PMM contribuyen a aprovechar la capacidad del gobierno para transformar necesidades en políticas, programas, planes y proyectos, en la

medida en que se presenta como un proceso permanente y cooperativo que conlleva la implicación y el diálogo intenso y continuo entre las múltiples y diversas partes interesadas (Merinero y Pulido, 2009).

En definitiva, los PMM se plantean como instrumentos transversales dentro del conjunto de los bloques temáticos y de gestión que forman el modelo territorial sistémico de cada área turística, el cual determina, a su vez, cualquier proceso de renovación de la misma. Además, permiten crear ámbitos de relación no sometidos a los principios de jerarquía y de mercado, con la facultad para tomar decisiones colectivas (Velasco, 2010b; Pulido y Pulido, 2013), fomentando la participación de los actores en los procesos de renovación de las áreas turísticas maduras y con ello, la confianza, la reciprocidad y la transparencia. Su poder radica en la existencia de un escenario favorable de gobernanza territorial para lograr que los actores pasen de ser meros espectadores o receptores de las políticas públicas, a ser actores exclusivos y activos en su definición e implementación.

Bibliografía

- CERRILLO, A. (2005): “La Gobernanza Hoy: introducción”, en CERRILLO, A. (coord.). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 9-35.
- CRAVACUORE, D., ILARI, S. y VILLAR, A. (2004): *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- FARINÓS, J. (2008): “Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la AGE*, 46, 11-32.
- KOOIMAN, J. (1993): “Social-Political Governance: Introduction”, en KOOIMAN, J. (ed.). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. (2005): “Gobernar en Gobernanza”, en CERRILLO, A. (coord.). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 57-81.
- LEDESMA, O. y SIMANCAS, M. (2016): “La gobernanza territorial en la gestión de conflictos entre actores: análisis de una experiencia de renovación turística”, en VIII CICOT-DU Nuevos Tiempos, nuevos objetivos. Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT). 1039-1058.
- LUNA, M. y VELASCO, J.L. (2009): “Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración”, *REDES. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 17 (4), 78-99.
- MADOERY, O. (2007): *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM), Buenos Aires.
- MAYNTZ, R. (2001): “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 21, 1-8.

- MERINERO, R. y PULIDO, J.I. (2009): "Desarrollo turístico y dinámica relacional. Metodología de análisis para la gestión activa de destinos turísticos", Cuadernos de Turismo, 23, 173-193.
- NATERA, A. (2013): "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública", GAPP, 33-34, 53-65.
- PETERS, G. y PIERRE, J. (2005): "¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza?", en CERRILLO, A. (coord.). La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 37-56.
- PRATS i CATALÀ, J. (2005): De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.
- PRATS i CATALÀ, J. (coord.) (2006): A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.
- PULIDO, M.C. y PULIDO, J.I. (2013): "Destinos turísticos. Conformación y modelos de gobernanza", en PULIDO, J.I. y CÁRDENAS, P.J. (coord.). Estructura económica de los mercados turísticos. Madrid: Síntesis. 179-204.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011): "Redescubriendo la Gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado", Boletín de la AGE, 56, 295-319.
- SIMANCAS, M. y LEDESMA, O. (2016): "La planificación territorial de la política de renovación de las áreas turísticas maduras. Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias", PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 14 (2), 335-352.
- SIMANCAS, M. et al. (2015): "Aproximación al mapa de la renovación de los alojamientos turísticos derivado de la aplicación de la política turística de Canarias", en BENÍTEZ DEL ROSARIO, J.M., GONZÁLEZ, A. y BREEDE, C. (coord.). Tendencias en Destinos Turísticos. Las Palmas de Gran Canaria: Servicios de Publicaciones y Difusión Científica de la ULPGC. 657-677.
- VELASCO, M. (2010a): "Gobernanza del destino: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos". XV Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), San Cristóbal de La Laguna (Tenerife), 24-26 de noviembre.
- VELASCO, M. (2010b): "El papel del conocimiento en los nuevos modelos de gobernanza turística regional y local", en ANTÓN, A. (ed.). Conocimiento, creatividad y tecnología para un turismo sostenible y competitivo. Tarragona: Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT). 131-140.