

Gobernanza e inteligencia territorial: conceptos clave para la gestión de destinos turísticos sostenibles

Alfonso Fernández Tabales

*Catedrático de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Sevilla*

Andrea Ruiz Romera

*Personal Docente Investigador
Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional
Universidad de Sevilla*

1. Introducción. Los conceptos de *gobernanza e inteligencia territorial*

Los conceptos de *gobernanza* y *de inteligencia territorial* son dos de los más citados, debatidos y aplicados, con mayor o menor precisión, en la planificación y gestión de destinos turísticos durante los últimos años. Conviene comenzar precisando sus respectivos significados.

El concepto de *gobernanza*, como nuevo enfoque para afrontar la gestión de los asuntos públicos, viene siendo uno de los más utilizados y debatidos por las ciencias sociales desde finales del siglo XX (Pierre, 1999 y 2000). Si bien es un término sobre el que existe cierta imprecisión, en general se viene aceptando que la gobernanza sería un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000). Posteriormente, se ha acuñado el concepto de *gobernanza territorial* o *gèo-gouvernance* (Masson-Vincent, 2008) para designar su aplicación al ámbito territorial, tanto en lo relativo a la planificación territorial a diferentes escalas como a las políticas con incidencia territorial.

A este respecto, se entiende por gobernanza territorial (Farinós, 2008: 15):

... Una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio [...] En este sentido, se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución.

Estas visiones nacen ante la evidencia de las limitaciones de modelos de planificación y gestión anteriores, y en buena parte aún vigentes, cuya aplicación práctica ha mostrado unos resultados a menudo alejados de los ambiciosos objetivos fijados, dada la distancia y difícil coordinación entre las diferentes escalas administrativas (estatal, regional, local) y de estas con los agentes económico-sociales y población en general. Ello se manifiesta de forma especialmente nítida en el tratamiento de los problemas territoriales en los que —dada la diversidad de políticas incidentes a diferentes escalas que acaban afectando a las dinámicas espaciales, así como a la diversidad de agentes privados interactuando sobre la realidad del territorio— se hace patente la necesidad de buscar unos consensos básicos u objetivos comunes sobre el modelo territorial deseable, y unas prácticas de gestión verdaderamente participativas y coordinadas para llegar al mismo.

Este concepto, en principio aplicable a cualquier tipo de espacio, ha encontrado un fértil ámbito de aplicación en lo relativo a los destinos turísticos, en tanto que espacios cuya competitividad depende de la calidad integral de su territorio (medioambiente, paisaje, tejido empresarial, infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, patrimonio, etc.), y así ha cobrado fuerza la expresión gobernanza turística (Bock et al., 2021).

Según recientes conceptualizaciones (Blanco et al., 2021: 151), gobernanza turística sería:

Una manera de gobernar el turismo caracterizada por la interrelación entre las Administraciones públicas, los agentes privados y la sociedad civil articulada, en un contexto de interacción entre las diferentes escalas espaciales y administrativas. El concepto de gobernanza se basa como idea clave en incrementar la legitimidad y la eficacia de la gestión pública, a través de la ampliación y la profundización de la participación ciudadana en la toma de decisiones, para lograr un desarrollo económico, social e institucional duradero.

Es en este contexto en el que surge la gobernanza territorial como un concepto y unas prácticas que, dado su carácter integrador, participativo y sistémico, pa-

recen *a priori* especialmente adaptables para el tratamiento de los problemas de los espacios turísticos, y en especial, dado su carácter multifactorial, a los problemas de sostenibilidad, en los que se centra esta obra.

Por su parte, el concepto de *inteligencia territorial* (IT en lo sucesivo) tiene su origen a finales de los años ochenta del pasado siglo. La IT propone una alternativa al modelo tradicional: se basa en proyectos territoriales dirigidos por *partenariados* multisectoriales de desarrollo en la elaboración de los planes, lejos de la tecnocracia, y acorde a las actuales tecnologías del conocimiento, de la información y de la comunicación (Farinós, 2015; Girardot, 2010).

Son numerosas las definiciones vertidas, aunque la más difundida y aceptada es la desarrollada por Jean-Jacques Girardot del ENTI (European Network of Territorial Intelligence), según la cual se basaría en tres elementos (Girardot, 2000): a) La apropiación de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) por parte de los actores; b) Es un medio para que investigadores, actores y comunidades mejoren el conocimiento y el control de su desarrollo; y c) Es particularmente útil a la hora de ayudar a los actores locales a definir, proyectar y evaluar las políticas y acciones de desarrollo sostenible del territorio. Así, la rápida extensión del término se explica, en buena parte, debido a la necesidad de integrar los principios y realidades de la sociedad del conocimiento en los modelos anteriores de desarrollo territorial, pero sin por ello ignorar la función esencial ejercida por las relaciones sociales en los procesos de desarrollo.

En este contexto teórico, cabe destacar una especial orientación temática, como es la aplicación de estos principios no a un espacio indeterminado, sino a unos espacios caracterizados por su orientación hacia las actividades de turismo y ocio, designados por tanto como destinos turísticos.

A este respecto, en los últimos años han aparecido de forma creciente aproximaciones desde el ámbito científico a la aplicación del enfoque de la IT a la actividad turística (Luque et al., 2014; Mínguez & Ruiz, 2014; Ivars et al., 2016; Jovicic, 2016; Perea-Medina et al., 2018; Fernández-Tabales et al., 2022). Así nace el concepto de *Destino Turístico Inteligente* (DTI en lo sucesivo), definido en una reciente publicación ya citada (Blanco, 2021: 98) como:

Destino en cuya gestión se encuentra incorporado un fuerte componente de innovación, basada en la utilización de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como herramientas para la consecución de la competitividad del destino, el desarrollo sostenible del territorio y la participación activa de la ciudadanía implicada.

2. La perspectiva de la Agenda 2030 y cómo abordar sus retos desde la gobernanza y la inteligencia territorial en destinos

Los destinos turísticos, en tanto que territorios singularizados, necesitan plantear desde una perspectiva propia los retos comprendidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta cuestión adquiere cada vez más trascendencia a medida que pasa el tiempo, ya que el turismo se consolida como una de las actividades que más ha crecido y mayor potencial de crecimiento presenta de cara al futuro, por lo que plantear adecuadamente su contribución a los ODS se revela como esencial para el logro de estos a escala global. Dicha trascendencia se hace patente al considerar los intensos encadenamientos o efectos inducidos en el conjunto del tejido económico y social que el turismo presenta; así como el hecho de que cada vez más países desfavorecidos ven en la actividad turística una opción viable para sustentar su desarrollo, por lo que la adopción de modelos inadecuados de gestión puede generar mayores problemas de los ya existentes, imposibilitando el logro de los ODS.

En este sentido, los destinos turísticos presentan una serie de rasgos singulares que los dotan de especial interés en relación con los dos conceptos claves, gobernanza e inteligencia territorial, sobre los que se sustenta esta reflexión:

- Su extremada complejidad, tanto en lo morfológico como en lo funcional, al coexistir sobre el mismo territorio usos turísticos con usos productivos preexistentes o de conservación de la naturaleza, población residente con no residente, tejidos sociales tradicionales con otros generados por la actividad turística, etc.
- Su dinamismo, impulsado por la capacidad del sector de generación de rentas y empleos.
- La creciente importancia de la calidad territorial en sentido amplio (medioambiente, paisaje, infraestructuras, equipamientos, servicios, etc.) como factor de competitividad de los destinos. Calidad territorial que, dada la variedad de sus componentes, dependerá de una multiplicidad de actuaciones practicadas por distintos agentes públicos y privados a diferentes escalas.
- El progresivo y singular impacto en estos espacios de la globalización o internacionalización de los procesos, reflejado en fenómenos tales como: la intensificación y aceleración de flujos de todo tipo que tienen a estas áreas como destinos (de personas, capital, tecnologías, modos de vida, etc.); o la globalización del mercado inmobiliario, determinante como factor explicativo de las transformaciones territoriales experimentadas por los espacios

turísticos en las últimas décadas, tanto en el mundo desarrollado como en áreas periféricas.

Todos estos rasgos refuerzan la necesidad, ampliamente compartida en el debate científico de los últimos años, de buscar nuevos enfoques de planificación y gestión de los destinos que garanticen la coordinación interadministrativa y la participación de los agentes socioeconómicos en el logro de objetivos comunes de sostenibilidad; acentuada en los tiempos más recientes por la evidencia de los impactos experimentados en la calidad territorial de los espacios turísticos más representativos.

Estos impactos han evidenciado las carencias políticas y técnicas de los modelos de planificación y gestión aplicados hasta el momento, detectándose una cierta frustración ante la escasez de resultados obtenidos frente al volumen de esfuerzos institucionales y técnicos desarrollados en esta materia, con efectos sobre la sostenibilidad ampliamente conocidos y diagnosticados (crecimiento desmedido de la urbanización, pérdida de biodiversidad, banalización del paisaje, segregación espacial y social entre población visitante y residente, pérdida de identidad, déficits infraestructurales, superación de la capacidad de acogida territorial, etc.). Ante este escenario se consolida el diagnóstico de que la clave del problema reside en la incapacidad de prever, controlar o siquiera canalizar adecuadamente las dinámicas socioeconómicas que se desarrollan en los territorios concretos. Y que estas dinámicas son resultado de la actuación de redes formales o informales de agentes y actores: empresas turísticas, promotoras inmobiliarias, instituciones públicas locales, entidades financieras, sociedad civil articulada, propietarios del suelo, instituciones públicas (con competencias en materia turística, territorial, medioambiental, infraestructural, etc.), demanda turística, medios de comunicación...

Como consecuencia de todo ello, se abre paso tanto en los ámbitos político-técnicos como científicos la conciencia de que —sin abandonar los instrumentos tradicionales de planificación territorial (urbanismo y ordenación del territorio) y turística— se hace necesario reforzar estos y hacerlos más eficaces con actuaciones vinculadas al enfoque de la gobernanza territorial, centrado en la actuación sobre las citadas dinámicas sociales existentes en los destinos, y más específicamente en la gestión de los conflictos que inevitablemente surgen en el desarrollo de los mismos, dinámicas que finalmente encuentran su plasmación física en el territorio resultante.

En el seno de este debate, los planteamientos vinculados al concepto de inteligencia territorial surgen como instrumentos útiles para abordar la cuestión. De esta forma, asumiendo su carácter integrador, y a partir de las bases conceptuales citadas, las nuevas estrategias se dirigen a poner el énfasis en cuatro ejes de interrelaciones que en conjunto van a definir el nivel de IT de los destinos.

- Relaciones entre el territorio-destino y el sistema institucional: centrado en la búsqueda de instrumentos operativos para la gestión pública del territorio.
- Relaciones entre el territorio-destino y la sociedad: centrado en el análisis de las redes de cooperación entre los agentes territoriales y la incorporación de los mismos en la práctica de la gobernanza.
- Relaciones entre el territorio-destino y el sistema productivo: centrado en la utilización de los recursos territoriales turísticos para la conformación de productos turísticos competitivos y sostenibles.
- Relaciones entre el territorio-destino y el sistema de información y conocimiento: centrado en la utilización de herramientas basadas en las TIC para el procesamiento de la información territorial, de cara a su difusión y utilización en la gestión.

Este último eje es el que está generando mayor atención en la práctica de las actuaciones derivadas del concepto (se puede afirmar incluso que con frecuencia se asiste a un evidente sesgo tecnológico en el entendimiento del término), ante la aplicabilidad inmediata para la solución de problemas en los destinos turísticos. Cabe destacar la estrecha relación de la mayor parte de estas innovaciones con la mejora de la gestión sostenible de los destinos, entre ellas cabe señalar las vinculadas a la *sensorización* (medición y monitorización en tiempo real de redes energéticas, de transporte, servicios, indicadores ambientales, etc.); el *big data* (procesamiento informático de datos a escala masiva, buscando patrones o correlaciones entre los mismos, con aplicaciones como el *marketing* personalizado, estudios de mercado, conocimiento e intervención sobre la opinión pública, investigaciones científicas, etc.); o internet de las cosas (interconexión masiva de dispositivos y objetos a través de internet, tales como teléfonos móviles, electrodomésticos, vehículos, redes de transporte, comercios, dispositivos médicos, etc.).

Algunas de las aplicaciones más usuales de estas nuevas realidades en la gestión de destinos turísticos son la mejora en la gestión eficiente de las redes de energía, agua y tratamiento de residuos, la utilización de dispositivos para medir en tiempo real el estado del tráfico o de los estacionamientos, geolocalización de vehículos de transporte colectivo para ajustar horarios e información

a los usuarios, cuantificación en tiempo real de la afluencia o nivel de saturación en espacios o recursos turísticos, perfeccionamiento en el conocimiento y segmentación de la demanda, o la mejora de la participación ciudadana en la gestión pública y la toma de decisiones, entre otras.

3. Conclusiones

Se puede afirmar que la conexión clave entre los ODS y los conceptos de gobernanza e inteligencia territorial aquí tratados, es la posibilidad de usar la potencialidad que encierra el turismo y sus beneficios económicos y sociales, como un catalizador que estimule procesos socioculturales encaminados a lograr una mejor realidad territorial en los destinos. Dicha potencialidad se sustenta en los actuales requerimientos de competitividad que experimentan estos, en tanto que espacios cuya orientación al ocio y al disfrute del tiempo libre, les hace especialmente sensibles a las exigencias de calidad territorial de la demanda, incluyendo en dicha calidad con destacado y creciente vigor los aspectos ambientales. Estas exigencias desde el lado de la demanda, pueden ser el factor desencadenante que impulse la creación de consensos sobre el modelo territorial y turístico que genere mayores beneficios a largo plazo al conjunto de la población local, modelo que necesariamente tendrá la calidad territorial en sentido amplio como uno de sus componentes esenciales.

Por todo ello, se hace necesaria la apertura a nuevos enfoques en la gestión de los espacios turísticos que incorporen la capacidad de aprendizaje de los territorios en tanto que construcciones sociales, aprendizaje colectivo que permita la toma de conciencia sobre las carencias y limitaciones de anteriores modelos para así poder superarlos, y capacidad de aprendizaje, por último, que es una de las señas de identidad de los territorios calificados como «inteligentes».

Agradecimientos

Proyecto TED2021-131577B, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea “NextGenerationEU”/PRTR.

Proyecto US-1381628, financiado por Convocatoria de Proyectos I+D+i FEDER Andalucía 2014-2020.

Referencias bibliográficas

Blanco, A. et al. (2021). *Diccionario de turismo*. Editorial Ariel.

Bock, I. A., Costa, R., Rodrigues, C. y Macke, J. (2021). Examining the concept of governance in tourism research. *Tourism and Hospitality Management*, 27(3), 629-668.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32.

Farinós, J. (2015). Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, 5(2), 4-24.

Femenia-Serra, F. y Xiang, Z. (coords.). *Transitioning towards the future of tourism destinations: Resilient, smart, and green development*. Ed. Thomson Reuters-Aranzadi.

Fernández-Tabales, A., Galindo-Pérez-De-Azpillaga, L. y Foronda-Robles, C. (2022). From theory to practice: public policy in smart destinations. En Alzua-Sorzabal, A. Femenia-Serra, F. y Xiang, Z. (coords.). *Transitioning towards the future of tourism destinations: Resilient, smart, and green development*. Ed. Thomson Reuters-Aranzadi.

Girardot, J. (2000). Principes, Méthodes et Outils d'Intelligence Territoriale. Évaluation participative et Observation Coopérative, *Conhecermelhor para agir melhor, Actes du séminaire européen de la Direction Générale de l'Action Sociale du Portugal*. Lisboa, DGAS, 7-17.

Girardot, J. J. (2010). Inteligencia Territorial y Transición Socio-Ecológica. *Revista andaluza de relaciones laborales*, 23, 15-39.

Ivars, J. A., Solsona, F. J. y Giner, D. (2016). Gestió turística i tecnologies de la informació i la comunicació (TIC): La nova perspectiva de les destinacions intel·ligents. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 62(2), 327-346.

Jovicic, D. Z. (2016). Key issues in the conceptualization of tourism destinations. *Tourism Geographies*, 18(4), 445-457.

Luque, A. M., Zayas, B., Herrero, C. y Luis, J. (2014). Los Destinos Turísticos Inteligentes en el marco de la Inteligencia Territorial: conflictos y oportunidades. *Espacios turísticos e inteligencia territorial: respuestas ante la crisis. Actas del coloquio*, 45-64. Ed. Universidad de Málaga.

Masson-Vincent, M. (2008). Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 77-95.

Mayntz, R. (2001). Nuevos desafíos de la teoría de Gobernanza. *Instituciones y Desarrollo*, (7), 35-51. Instituto Interamericano de Gobernabilidad/PNUD.

Mínguez, M. C y Ruiz P. (2014). Los destinos turísticos inteligentes en España: ¿Un proyecto institucional o el futuro del sector? *Espacios turísticos e inteligencia territorial: respuestas ante la crisis. Actas del coloquio*, 65-78. Ed. Universidad de Málaga.

Perea-Medina, M. J., Navarro-Jurado, E., y Luque-Gil, A. M. (2018). Inteligencia territorial: Conceptualización y avance en el estado de la cuestión. Vínculos posibles con los destinos turísticos. *Cuadernos de Turismo*, (41), 535-554.

Pierre, J. (ed.). (1999). *Governance*. Oxford University Press.

Pierre, J. (ed.). (2000). Understanding Governance. En J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, (pp. 1-10). University Press Oxford.