

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

El modelo de gobernanza del sector turístico ¿Gobernanza participativa o jerárquica del turismo en el departamento de Nariño-Colombia?

Cindy Cristina Fierro Castro

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectores: Francisco Adolfo García Jerez y Yubari Valero

Quito, enero de 2018

Dedicatoria

Al pueblo nariñense, qué este sea un pequeño aporte para la apropiación y enamoramiento del patrimonio y la riqueza con la que cuenta el departamento y que sirva como precedente para que se investigue y se construya más pensamiento desde y para los nariñenses mismos.

Al pueblo ecuatoriano y a la Flacso-Ecuador que me recibieron y me dieron un segundo hogar y un lugar en el cual enamorarme más de la academia, el turismo y las políticas públicas.

A Jorge Daniel y María del Socorro Paz de Castro, mis padres, mis abuelos y la única inspiración que me motiva a ser mejor día a día.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	12
Apartado teórico-metodológico	12
1.1. Marco analítico	12
1.2. Justificación metodológica.....	18
1.3. Estado de la cuestión.....	24
1.3.1. Revisión de la literatura sobre la emergencia de la participación en Latinoamérica: experiencias participativas y mecanismos institucionales	24
1.3.2. Revisión de la literatura sobre turismo y participación de la sociedad civil ..	26
1.3.3. Revisión de la literatura sobre turismo, desarrollo sostenible, localizado y participación.....	29
1.4. Marco teórico	32
1.4.1. Teoría democrática y participación	32
1.4.2. La democracia en América Latina	34
1.4.3. El concepto de participación: significados, tipologías y mecanismos de participación ciudadana.....	36
1.4.4. Sociedad civil: perspectivas conceptuales y ambigüedades.....	42
1.4.5. El cambio en el modelo de gobernanza.....	46
Capítulo 2	56
Marco temático	56
2.1. Fundamentos teóricos del turismo como sector de política pública	56
2.1.1. Turismo y Patrimonio cultural	58
2.1.2. Turismo cultural y gestión patrimonial	60
2.1.3. Turismo y políticas públicas	62
2.1.4. ¿Qué es una política pública de turismo?	65
2.2. Contextualización	66
2.2.1. Nariño: aspectos generales e indicadores turísticos	66
2.2.2. Participación ciudadana en Colombia y Nariño	68
2.2.3. Participación y turismo en Colombia	70

2.3. “Política de turismo cultural: identidad y desarrollo competitivo del patrimonio colombiano para el mundo”	72
2.3.1. Instrumentos	80
Capítulo 3	87
La gobernanza del sector turístico en Nariño	87
3.1. Los actores	89
3.1. Las normas	99
3.2. Los puntos nodales.....	105
3.3. Los procesos.....	108
3.3.1. Los instrumentos de política turística en Nariño	170
Conclusiones	182
Anexos	196
Glosario	216
Lista de referencias	217

Ilustraciones

Ilustración 1. Red de actores de la gobernanza del turismo en el departamento de Nariño... 101	101
Ilustración 2. Red de recursos desplegados por los diferentes actores presentes en la.....111 gobernanza del sector turístico de Nariño	102
Ilustración 3. Organigrama de la estructura pública del turismo en Colombia.....	103
Ilustración 4 Modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño.....	129

Tablas

Tabla 1. Operacionalización de variables	23
Tabla 2. Infraestructura hotelera de Nariño	68
Tabla 3. Instrumentos de las políticas públicas.....	81
Tabla 4. Actores vinculados con el proceso de políticas públicas de turismo en Nariño	90

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Cindy Cristina Fierro Castro, autor de la tesis titulada “El modelo de gobernanza del sector turístico ¿Gobernanza participativa o jerárquica del turismo en el departamento de Nariño-Colombia?” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría y que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2018

Cristina Fierro Castro
Cindy Cristina Fierro Castro

Resumen

Esta investigación pretende determinar cuál es el modelo de gobernanza que se implementa en el sector del turismo cultural en Nariño y qué tipo de participación por parte de la ciudadanía implica dicho modelo de gobernanza. Se procura comprender la gestión de las políticas de turismo en el departamento, determinando si tienen un carácter público en el estricto sentido de la palabra¹ o si pese a los objetivos planteados por la nueva gobernanza participativa (muy difundida a nivel internacional), se continúa con un ejercicio jerarquizado de las decisiones en el sector. Se intenta analizar entonces, si ocurrió un cambio efectivo en las prácticas de interacción -tal como lo plantea la teoría de la gobernanza- o si el cambio sólo se plasmó en normativas no vinculantes en materia participativa. Consolidándose adicionalmente como una oportunidad para ahondar en el conocimiento académico sobre el fenómeno turístico en Colombia y particularmente en Nariño, y a la vez, como una forma de acercamiento al proceso de gestión de los asuntos públicos del cual se suele argumentar, bajo el enfoque de la gobernanza, que ha tendido a horizontalizarse y a implicar a más actores en la toma de decisiones. Adicionalmente, se busca profundizar sobre el debate referente a las políticas de turismo (diseño, implementación, instrumentos, contenidos etc.), “ampliando las perspectivas científicas sobre este asunto y tratando de mejorar el entendimiento de las decisiones públicas relacionadas con el turismo” (Velasco 2011, 953).

¹ De acuerdo a Merino (2000), lo que dota de su carácter público a las políticas, es que éstas deben gestionarse desde su origen por quienes se ven directamente afectados por su ejecución, además deben ser transparentes y responsables con los recursos que empleen (Merino, 2000:118 citado en Cruz 2010, s.p.)

Agradecimientos

Al instituto de Fomento al Talento Humano, que creyeron en mí y me seleccionaron como becaria de su programa de reciprocidad Colombia-Ecuador, con ello no sólo me brindaron la oportunidad de seguir profesionalizándome, sino que permitieron que viviera una experiencia única y conociera lugares y personas que valoro profundamente.

A la Flacso sede Ecuador, que se convirtió en un segundo hogar para mí y que ayudó a consolidar mi amor y apasionamiento por la academia y el aprendizaje. Especialmente a la Profesora Margarita Manosalvas que fue una guía y una mano amiga en todo este camino.

A todos los amigos que pude hacer en Flacso, son pocos, pero los llevo en lo profundo de mi corazón, estuvieron conmigo en las buenas y en las malas acompañándome en esta importante etapa de mi vida y enseñándome el significado de la verdadera amistad.

A mi madre, que es mi mejor amiga y mi gran compañía.

A Corpocarnaval y todos sus funcionarios que siempre estuvieron prestos a colaborar con este proceso investigativo. Igualmente, tengo que agradecer a todo el entramado político-público encargado del turismo en Pasto y Nariño y entre ellos a personas puntuales como a la Dra Johana Jiménez, Directora Administrativa de turismo de Nariño la Dra Doris, Ruano, Representante de Cotelco capítulo Nariño, a María Julieta Erazo de la Cámara de Comercio y todas aquellas personas que pude no haber mencionado pero que, con su amable y diligente colaboración, ayudaron a la consumación de este trabajo.

Introducción

El sector viajes y turismo contribuye con el 8.5% de la economía latinoamericana, equivalente a unos US\$ 2.100 millones anuales, generando uno de cada once empleos (Garzón, 2014).

Los últimos 10 años le han significado al sector turístico en Colombia un crecimiento sostenido del 12.7%, posicionándose, después de la explotación de combustibles y minerales, como la segunda actividad que le genera más ingresos al país. La contribución total del sector viajes y turismo al PIB (incluidos los efectos más amplios de inversión, los impactos de los ingresos y la cadena de suministro) fue del 5.9%, recaudando más de US\$5.000 millones por la llegada de viajeros internacionales entre 2010 y 2014 (WTTC Travel & Tourism Economic Impact 2015). Lo que demuestra que el turismo se ha convertido en uno de los principales motores de la economía latinoamericana y particularmente de la colombiana.

Dado que se trata de un sector en constante crecimiento y transformación, las regulaciones sobre esta actividad también han ido en aumento y han cambiado en los últimos años. Parte de estas transformaciones remiten a la implementación de modelos más participativos para la gestión del turismo en Colombia y a la incorporación de mecanismos participativos y de inclusión de actores no estatales, lo cual se ve plasmado en algunas políticas, leyes y resoluciones vinculadas al tema. Se toma como hito inaugural, la Constitución de 1991, la cual, en su artículo segundo, declara: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”, a favor de la preservación y reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural de Colombia. De ahí en adelante, se desarrollan una serie de documentos, y medidas orientadas a ampliar esta participación, la cual al menos en materia de turismo, especialmente en su vertiente cultural, se ha promovido como una forma de generar sostenibilidad, permitir la preservación del patrimonio y garantizar el desarrollo socioeconómico a nivel local y nacional (esto se ampliará más adelante en la sección de contextualización y antecedentes de la política de turismo cultural en Colombia).

El departamento de Nariño se sitúa al suroccidente colombiano, limitando al sur con la frontera con Ecuador. Su capital es San Juan de Pasto que cuenta con 423.217 habitantes. Las actividades que generan mayor cantidad de ingresos en Pasto provienen de la industria, el agro, la actividad pecuaria y las artesanías. La ciudad también “se destaca en el procesamiento

de alimentos y en las artesanías, por ejemplo, en la talla en madera, el trabajo del barniz, la elaboración de muebles y las cerámicas” (Paz 2010, 34).

A nivel regional, los servicios más destacados son, “la administración pública, la enseñanza, el sector inmobiliario y el transporte ligados en parte a la actividad comercial y turística fronteriza” (Paz 2010, 32). Pese a ser un departamento mayormente agropecuario centrado en los sectores primario y secundario de la economía, la región también es reconocida por su patrimonio natural y cultural: el Carnaval de Negros y Blancos de Pasto, declarado Patrimonio Inmaterial de la Humanidad por la Unesco en el año 2009; el Santuario de Nuestra Señora de las Lajas en Ipiales, construido en 1913; el Volcán Galeras ubicado en el Nudo de los Pastos, en el que se encuentra el “Santuario de Flora y Fauna Galeras decretado área de protección especial mediante resolución ejecutiva 052 de marzo de 1985” (Paz 2010, 34); la Laguna de la Cocha a menos de 30 kilómetros del casco urbano pastuso; el sistema vial andino “Qhapaq Ñan” declarado por la Unesco en 2014, como Patrimonio Cultural de la Humanidad, y los cantos tradicionales y músicas de marimba del Pacífico sur, (patrimonio que comparte con los departamentos de Cauca y Valle del Cauca), declarados por la Unesco como Patrimonio mundial de la Humanidad en 2010; son sólo algunos de los recursos con los que cuenta Nariño y que como efecto de la extensión y masificación de la actividad turística, ha tratado de explotar en la búsqueda de mayores recursos económicos, bajo la promesa de volverse más competitivo, atractivo y sostenible.

Nariño es reconocido por su riqueza ecológica y cultural. El turismo como actividad económica se articula alrededor de diversas atracciones y productos que pueden ir desde un volcán hasta un centro de juegos y apuestas, un spa para personas discapacitadas, un carnaval, una tradición o una costumbre popular. Hay distintos tipos de turismo (ecológico, de salud, estético, étnico etc.) Esta investigación se concentra en el turismo de tipo cultural, el cual se encarga de promocionar bienes culturales como museos, iglesias, reliquias históricas, fiestas populares, tradiciones, carnavales entre muchas otras manifestaciones culturales que puedan ofrecerse como atracciones al turista. En palabras de Santana, se trata de “una forma de turismo alternativo que encarna la consumación de la comercialización de la cultura. Elementos escogidos de cualquier cultura pasan a ser productos ofertados en el mercado turístico” (Santana, 2003, 31).

De acuerdo a las cuentas departamentales en Colombia, el PIB del departamento de Nariño representó 9.807 miles de millones de pesos, de los cuales 1.792 provinieron del sector Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (en los que están contemplados los rubros de la actividad turística), representando el 18, 27% del PIB departamental total (DANE 2015). Tal como lo rescata Elizabeth Rivera (2010, 2) “el turismo se ha convertido en una de las mayores industrias del mundo debido al dinamismo y potencial para el desarrollo de las comunidades y regiones a nivel global, convirtiéndose en uno de los sectores de la economía más importantes especialmente dado su impulso y evolución”.

Existen al menos dos perspectivas respecto al turismo cultural, una de ellas es la promovida por la academia y las ciencias sociales (sociología, antropología etc.), que tiene una visión crítica respecto de esta práctica, asumiéndola no sólo desde su ventaja económica sino sobretodo reconociendo los efectos socio-culturales, ambientales e incluso políticos del turismo en sí mismo y del hecho de vender atractivos turísticos patrimoniales (mercantilización de la cultura); evidenciando la necesidad de buscar alternativas sostenibles a la expansión turística, que asuman este fenómeno como una forma de intercambio y conocimiento entre las culturas involucradas y no solamente como una mera colonización del espacio y los lugares con objetivos económicos (Perspectivas del turismo cultural II 2017). La otra perspectiva es de cuño funcionalista y asume al turismo- desde cualquiera de sus variantes, cultural, de sol y playa etnoturismo etc.-, como una actividad con un fuerte potencial para el crecimiento económico de las regiones que lo fomentan y promueven; desde esta óptica, los objetivos estatales de promoción, difusión y revalorización de los bienes patrimoniales- que son los que nos interesan en esta investigación- están orientados al desarrollo económico de territorios que no poseen los atractivos turísticos tradicionales (grandes urbes, playas, etc.) pero que ven en la cultura y sus diferentes manifestaciones, recursos con posibilidad de ser comercializables y explotables (López 2008, 1). Para los intereses investigativos de este trabajo, adoptaremos la segunda perspectiva, por ser la posición oficialmente asumida por las administraciones públicas, para las cuales el turismo se consolida como una posibilidad directa para el desarrollo socioeconómico regional.

Las cifras anteriormente señaladas, permiten ver que el turismo se consolida en Colombia como una fuente de desarrollo generadora de ingresos y divisas tanto a nivel nacional como departamental, derivándose de esta actividad otros procesos de interrelación y efectos sociales, políticos y culturales que demuestran su incidencia y la importancia de realizar más

estudios sobre el tema. Se parte del postulado de que el turismo -y sus diversas clases entre ellas el cultural-, fomentan el desarrollo económico no sólo a escala nacional sino también local. Entre los principales supuestos que maneja el desarrollo local está la participación activa de las comunidades en la administración, gestión y uso de los recursos, como un elemento clave para la consecución de dicho desarrollo, trascendiendo los intereses individuales para buscar la creación de bienes colectivos, comprometiendo e involucrando a los miembros de la localidad en estos procesos a través de valores y objetivos comunes bajo un modelo de gestión conjunta (Cruz et al. 2010, s.p). Este cambio en las formas de concebir y gestionar la actividad turística hacia modelos más participativos, supone en teoría un cambio en los modelos de gobernanza de la acción pública, dándose un desplazamiento de una gobernanza jerárquica hacia una más democrática o corresponsable.

Esta propuesta investigativa pretende determinar cuál es el modelo de gobernanza que se implementa en el sector del turismo cultural en Nariño y qué tipo de participación por parte de la ciudadanía implica dicho modelo de gobernanza. Con esta investigación se procura comprender la gestión de las políticas de turismo en el departamento, determinando si tienen un carácter público en el estricto sentido de la palabra² o si pese a los objetivos planteados por esta nueva gobernanza participativa, se continúa con un ejercicio jerarquizado de las decisiones en el sector. Se pretende analizar entonces, si ocurrió un cambio efectivo en las prácticas de interacción (como lo plantea la teoría de la gobernanza) o si el cambio sólo se plasmó en normativas no vinculantes en materia participativa. Adicionalmente, se busca ahondar en el conocimiento académico sobre el fenómeno turístico en Colombia, particularmente en Nariño, a la vez que se da un acercamiento al proceso de gestión de los asuntos públicos del cual se suele argumentar, bajo el enfoque de la gobernanza, que ha tendido a horizontalizarse y a implicar a más actores en la toma de decisiones (Aguilar 2007; Cruz et al. 2010; Guy y Pierre 2005; Guy, 2007; Mayntz, 2001; Ortiz, 2009; Tomassini 1996, entre otros).

Pregunta de investigación

¿Cuál es el modelo de gobernanza de las políticas de sector turístico-cultural en Nariño?

² De acuerdo de Merino (2000), lo que dota de su carácter público a las políticas, es que éstas deben gestionarse desde su origen por quienes se ven directamente afectados por su ejecución, además deben ser transparentes y responsables con los recursos que empleen (Merino, 2000:118 citado en Cruz, s.p.)

Hipótesis: el modelo de gobernanza de las políticas del sector turístico-cultural en Nariño es jerárquico, aunque implementa algunos modos de participación formal de la sociedad civil (dirigidas por el Estado), que no han logrado institucionalizarse ni en el sector gubernamental ni en la sociedad misma. Esto implica una hipótesis subyacente según la cual la institucionalización de la participación es un objetivo deseable, lo cual se sustenta en el hecho de que en la época contemporánea la democracia se ha vinculado directamente con la participación social, y esto es fácilmente observable a través de la creación desde los estados mundialmente y a nivel de Latinoamérica, de varios tipos de mecanismos, instituciones y dispositivos para promover la participación ciudadana en la política, las políticas y en diversos sectores específicos de políticas públicas (Abal 2009; Avritzer 2010; Cameron, Ershberg y Sharpe 2012).

Objetivo general

Analizar el modelo de gobernanza bajo el cual se han desarrollado las políticas del sector turístico en Nariño desde 2007³ hasta la actualidad, concentrándonos en la vertiente cultural del sector.

Objetivos específicos

- Identificar los actores involucrados en el proceso de desarrollo de las políticas públicas de turismo en Nariño.

- Describir el proceso de participación ciudadana en las políticas del sector turístico en Nariño en materia cultural, cómo se da y cuáles son los roles del sector gubernamental y civil en el mismo.

- Identificar el grado y el tipo de participación que efectivamente tienen los ciudadanos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de turismo cultural en Nariño.

- Determinar la coherencia y articulación entre objetivos, instrumentos y calibración de los mismos en la política de turismo cultural de Nariño en materia de participación de actores no estatales.

En los 70 se gestan una serie de transformaciones a nivel mundial a escala social, política, cultural y económica, entre ellas la más importante es la configuración del poder, se pasa de

³ Se selecciona este corte de tiempo por representar el periodo en el que entra en vigencia la Política de Turismo cultural en Colombia, que será el principal objeto de investigación de este trabajo y que permitirá analizar los objetivos e instrumentos y determinar la coherencia existente entre éstos y su calibración y aplicación en el departamento de Nariño.

un gobierno netamente jerárquico a modelos más democráticos y participativos. Los Estados nación se ven en la necesidad de reevaluar el ejercicio del gobierno producto de fenómenos como las crisis económicas y fiscales, la globalización, la reducción del papel del Estado y el rol cada vez más protagónico del mercado, además de la crisis de legitimidad de las democracias vigentes que acarrea un reclamo de una posición más activa para la sociedad civil.

El contexto global actual se caracteriza por sociedades cada vez más diversificadas y complejas tanto en sus individuos como en sus demandas, razón por la cual el gobierno ejercido por el Estado empieza a notarse insuficiente, surgiendo nuevas formas de gestión de lo público más inclusivas y pluralistas, acuñándose términos como *nueva gobernanza o gobernanza democrática*, para referirse a formas de gobierno inclusivas de sectores como el privado y la sociedad civil, más allá del aparato burocrático gubernamental, que clásicamente se encargaba de la gestión de lo público. ni el gobierno puede entenderse como exclusivo al Estado, ni las políticas públicas se pueden seguir asumiendo como aquello que los gobiernos deciden o no hacer, se hace entonces necesario emplear un término reciente y aún en construcción, la gobernanza participativa o democrática, dónde el Estado sigue teniendo un rol importante pero no exclusivo en el direccionamiento de las sociedades contemporáneas, haciéndose necesaria la aparición de otros actores estratégicos en la cogestión de los asuntos públicos. La nueva gobernanza puede entenderse como el surgimiento de redes de actores para el ejercicio conjunto del gobierno y la corresponsabilidad pública.

En esta investigación la participación de actores no estatales será asumida como un indicador del modelo de gobernanza, lo que significa que cada tipo de gobernanza implica una forma de participación diferenciada; así, gobernanzas más jerárquicas de las cuestiones públicas tenderán a una participación de actores no estatales más reducidas frente a modelos de gobernanza más democráticos que implicarán una participación más activa de otros sectores además del gubernamental que es el que clásicamente se ha encargado de estos asuntos.

El concepto de participación, no obstante, no está exento de cuestionamientos, pues como lo argumenta Nuria Cunill existen problemas inherentes al momento de definir la participación, tanto por su relación polivalente con el poder político, como por el hecho de que el término se refiere por igual a todos los espacios en los que la participación se ejerce (sociedad, política, aparato productivo, sistema cultural, etc.) Para esta investigación se hace necesario entonces,

distinguir entre las formas de participación que pueden darse, recurriendo principalmente a las clasificaciones brindadas por Cunill (1991), y Santillán (2004), para identificar y clasificar el tipo de procesos participativos que se dan en Nariño en materia turística y de acuerdo a la clasificación que se obtenga, los datos se podrán relacionar con el modelo de gobernanza del sector turístico, que supone un tipo de participación de la sociedad civil diferenciado, como se mencionó anteriormente.

Para identificar y caracterizar el modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño se implementa un estudio de caso en donde se integran diversas técnicas como la observación directa y participante, la entrevista a actores claves vinculados con el sector turístico de la región, así como la revisión de documentos institucionales y prensa relacionados con el tema; realizando también un análisis de las redes sociales, identificando qué actores, recursos e interacciones están involucrados en el proceso turístico en Nariño.

Se emplea el marco conceptual -analítico de la gobernanza que realizan Hufty et al. (2006, S35) para “el análisis de procesos sociales, políticos y de salud en América Latina y el Caribe”, adaptándolo para abordar la gobernanza del sector turístico en el departamento de Nariño-Colombia. Hufty et al. (2006), entienden la gobernanza como una categoría que explica y describe “las interacciones de actores, procesos y reglas de juego, y así lograr una mejor comprensión de las conductas y toma de decisiones de la sociedad” a diferentes escalas: local, nacional y global (Hufty, et al. 2006, S36). Sin embargo, esclarecen la inexistencia de consenso sobre la definición del término gobernanza, pero insisten en que es necesario delimitar los contornos del concepto, operacionalizándolo, para la producción de conocimiento empírico riguroso, a través de un marco metodológico interpretativo, para lo cual, desarrollan una metodología empírica con un marco conceptual, donde se abordan los conceptos con un fin descriptivo o analítico sobre la gobernanza, que sirven de referencia al proceso de observación. Las categorías de análisis, es decir, las dimensiones observables en esta metodología de la gobernanza son: los actores, las normas o reglas de juego, los puntos nodales que serían “espacios físicos o virtuales [...] en donde convergen varios procesos, actores y normas” (Hufty et al. 2006, s38)., y los procesos que “son sucesiones de estados por los que pasan las interrelaciones entre los actores, normas y puntos nodales” (Hufty et al. 2006, s39).

En esta propuesta investigativa se logró identificar que en el proceso de gestión del sector turístico en Nariño existía una diversidad de actores involucrados, unos de tipo político y público, que ejercían un papel estratégico en la política y toma de decisiones del sector, tales como: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Viceministerio de Turismo, Gobernación de Nariño, Fontur, Procolombia, Bancóldex, Dirección administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño, Micitio, Secretaria Administrativa de cultura de la Gobernación de Nariño, Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto, alcaldías municipales, Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional del Departamento de policía- DENAR Nariño y su dependencia para la ciudad de Pasto, MEPAS y Migración Colombia.

También se encontraron actores de interés que, además eran de tipo privado, como las Cámaras de Comercio municipales de Nariño, especialmente la de Pasto, Cotelco, prestadores de servicios turísticos regionales-que se dividen en subsectores hotelero, de intermediaciones, restaurantes y otros, y entre los que sobresale, la asociación de prestadores turísticos departamental “Proeventur”.

En último lugar, se encuentran actores terciarios con intereses particulares como ONGS (pertenecientes al tercer sector), y con intereses generales como son la academia y la sociedad civil, los cuales cuentan con una incidencia mínima en el proceso y en la política turística de Nariño, en comparación a los actores públicos y privados. Lo que lleva a concluir que, a grandes rasgos, en Nariño sí se ha dado un proceso de cogestión del sector turístico que implica la articulación de lógicas público-privadas orientadas a la consecución de un desarrollo socioeconómico regional a través del turismo, formando sinergias, negociando y entrando en conflicto para tratar de amalgamar estas lógicas de lucro privado con las lógicas de desarrollo comunitario, que representan el sector económico vinculado al turismo y el aparato burocrático encargado del turismo en Nariño.

Sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de gestión turística se encontró que esta opera como un actor que no tiene capacidad de incidencia directa en el proceso de política pública de turismo, ni posee capacidad de decisión en él. No obstante, sí ha participado indirectamente en la política turística nariñense, aunque de forma muy débil tanto por la ausencia de canales participativos (en gran medida instrumentos de tipo informativo y de mejora del conocimiento), como por la falta de interés de la misma sociedad civil,

materializada en la baja asistencia a los programas, capacitaciones, campañas y demás dispositivos dispuestos para que ésta se integre a la política de turismo, como representante de intereses generales como son, el desarrollo de la región a través de esta actividad productiva. Resaltándose además que, la pasividad de la sociedad civil en la gestión del sector turístico en Nariño, responde a una doble lógica, interna y externa a ella. Es interna y voluntaria, en la medida en la que tiene una débil asistencia y vinculación a los espacios abiertos de la política dispuestos para ella (foros, capacitaciones conferencias, cursos etc.), y es externa e involuntaria, debido tanto al curso en el que se ha enfocado la acción pública de turismo que, se concentra en la articulación público-privada vinculada directamente al sector, dejando en un segundo plano a la comunidad receptora del fenómeno turístico, como al diseño de los instrumentos dispuestos para promover la participación (Avritzer 2012, 12-13), los cuales han moldeado una participación de la sociedad civil sólo con fines informativos y de mejora del conocimiento (Velasco 2011). Lo anterior además explicaría por qué las estrategias en materia de turismo en Nariño tienen un corte jerárquico en muchas ocasiones o tienden a implicar la articulación, negociación y toma de decisiones sólo entre el sector público y el privado directamente vinculado a la actividad, dejando a la sociedad civil nariñense en un rol secundario.

Lo anterior conlleva a una comprobación parcial de la hipótesis de trabajo, pues si bien el modelo de gobernanza de las políticas del sector turístico-cultural en Nariño no es del todo jerárquico (pues implica la negociación de los sectores y lógicas públicas y privadas), sí implementa algunos modos de participación formal de la sociedad civil (dirigidas y diseñadas por el Estado), que no han logrado institucionalizarse ni en el sector gubernamental ni en la sociedad misma. Validando la hipótesis subyacente según la cual, la institucionalización de la participación es un objetivo deseable, lo cual se sustenta en el hecho de que en la época contemporánea la democracia se ha vinculado directamente con la participación social, y esto es fácilmente observable a través de la creación desde los estados mundialmente y a nivel de Latinoamérica, de varios tipos de mecanismos, instituciones y dispositivos para promover la participación ciudadana en la política, las políticas y en diversos sectores específicos de políticas públicas (Abal 2009; Avritzer 2010; Cameron, Ershberg y Sharpe 2012).

Esta investigación permite notar también que, la implementación de la política de turismo cultural en Nariño, contó con un amplio rango de acción por parte de sus implementadores (sector público y ONGS), lo que terminó traducándose en que la política de turismo cultural,

planteada a nivel nacional, terminara integrándose con otra serie de programas, proyectos e iniciativas, para consolidarse como parte de una política de turismo departamental, de corte económico, orientada a fomentar y volver competitivo el turismo en Nariño, para que opere como una alternativa para el desarrollo socio-económico de la región, conservando algunos de los postulados y objetivos macro, pero orientándose más hacia el enfoque económico que al cultural, lo cual no dista demasiado de la realidad nacional, donde los intereses culturales terminan por ser socavados por los financieros. El análisis de la implementación de la política de turismo cultural en el territorio nariñense, nos permite dar explicación a las causas y el resultado de la desfiguración de esta política, o más bien, de su amalgamación, en un proyecto más ambicioso de corte económico, y no económico- cultural y sectorial como se pensó en un inicio desde el centro del país, donde fue diseñada (Guerrero 1994, 39-41).

Finalmente, se enfatiza en la necesidad de seguir profundizando en la investigación académica y multidisciplinar que se concentre en la comprensión de los procesos y articulación de actores en materia de políticas públicas de turismo en Colombia, particularmente aquella que vincula a las comunidades en la planeación y el proceso de desarrollo de políticas de turismo en la región. Más si se deja a un lado la visión del turismo como un simple un agregado de las políticas económicas y desarrollistas, y se lo empieza a comprender como un fenómeno complejo, con consecuencias sociales económicas, políticas y culturales sobre los territorios y las comunidades receptoras, lo que inmediatamente lo consolida como un asunto público que, le atañe no sólo a las entidades gubernamentales y a los sectores económicos vinculados al sector, sino también a los receptores y residentes de los escenarios turísticos en cualquiera de sus modalidades cultural, natural, de aventura, negocios, salud etc. También se sugiere comprender al turismo como una arena de acción autónoma que no puede ser abordado como un agregado ni de la política económica ni de la política cultural, ni de ninguna otra política de un país o región, pues necesita su propia política adecuada a las particularidades del fenómeno y del contexto de los territorios donde tenga lugar (Fierro 2014, 105).

Este trabajo investigativo se organiza de la siguiente manera: el primer capítulo tiene un carácter teórico-metodológico, tomando como punto de partida la descripción del marco analítico empleado por la investigación, continuando con el diseño y justificación metodológica y finalizado con el estado de la cuestión y marco teórico.

El segundo capítulo corresponde al marco temático del trabajo, donde se abordan cuestiones como el turismo y sus relaciones con el patrimonio cultural y las políticas públicas. En este

capítulo también se contextualiza sobre el departamento de Nariño, los procesos participativos y el fenómeno turístico en Colombia. Finalizando con una descripción narrativa de la “Política de turismo cultural: identidad y desarrollo competitivo del patrimonio colombiano para el mundo” que se pretende analizar.

En el tercer capítulo se busca respuesta a la pregunta de investigación: ¿Cómo es el modelo de gobernanza de las políticas de sector turístico-cultural en Nariño? así como alcanzar los objetivos generales, y específicos propuestos en el capítulo uno. Para ello se incluye la descripción del marco analítico y sus principales categorías aplicadas al caso de estudio, así como una discusión de los resultados encontrados en campo. Finalmente, en el cuarto capítulo se pretende sintetizar los hallazgos del capítulo 3, extrayendo conclusiones, vinculando la teoría con la hipótesis de trabajo y exponiendo una agenda futura de investigación.

Capítulo 1

Apartado teórico-metodológico

1.1. Marco analítico

Esta investigación emplea el marco analítico y conceptual de la gobernanza que realizan Hufty et al. (2006, S35) para “el análisis de procesos sociales, políticos y de salud en América Latina y el Caribe”, adaptándolo para abordar la gobernanza del sector turístico en el departamento de Nariño-Colombia.

Los autores asumen la gobernanza como “los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (formales e informales) con las cuales una sociedad determina sus conductas, toma y ejecuta sus decisiones” (Hufty et al. 2006, S36). El trabajo desarrolla y aplica el concepto de gobernanza no desde una perspectiva normativa⁴, sino que lo asume como una categoría analítica que describe y explica “las interacciones de actores, procesos y reglas de juego, y así lograr una mejor comprensión de las conductas y toma de decisiones de la sociedad” a diferentes escalas: local, nacional y global (Hufty et al. 2006, s36). Sin embargo, los autores resaltan la inexistencia de consenso en la definición del término gobernanza, pero insisten en que es necesario delimitar sus contornos, operacionalizándolo para la producción de conocimiento empírico riguroso, a través de un marco metodológico interpretativo.

Según Hufty et al. (2006, s37), “la gobernanza constituye un hecho social en sí mismo y puede ser analizada a partir de una aproximación no normativa y no prescriptiva”. A lo largo de la historia se han dado diversas formas de gobernanza que pueden ser objeto de estudio e interpretación a través de la desagregación de sus categorías analíticas con el fin de comprender su funcionamiento. Estos elementos son: actores, normas, puntos nodales y procesos, e interacciones y sus consecuencias. Si estudiamos la gobernanza dentro de un contexto de cadena de interacciones, ésta vendría a operar como variable intermedia que, produce efectos sobre una o unas variables dependientes, dependiendo también de variables independientes que la determinarían.

⁴ “Que parte de un valor y se acompaña de un postulado y prescripción social, o sea que plantea una certidumbre sobre lo que es bueno o malo y compara la distancia entre el caso de estudio y los valores predeterminados” (Hufty et al. 2006, S36).

Los autores desarrollan una metodología empírica con un marco conceptual, donde se abordan los conceptos con un fin descriptivo o analítico sobre la gobernanza, que sirven de referencia al proceso de observación. De esta forma, el marco analítico opera “como un conjunto coherente de modelos (representaciones esquemáticas de una situación) asociado a una metodología que permita el pasaje entre el marco conceptual y la observación empírica” (Hufty et al. 2006, s38). Las categorías analíticas en esta metodología de la gobernanza son: los actores, que pueden ser “individuos o grupos. Su acción colectiva (acuerdos o decisiones) conduce a la formulación de normas (o reglas de juego o decisiones) que orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva” (Hufty et al. 2006, s38). Luego vienen los puntos nodales que serían “espacios físicos o virtuales [...] en donde convergen varios procesos, actores y normas” (Hufty et al. 2006, s38). Por su parte,

Los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales. Los procesos, los actores y las normas pueden ser formales, es decir, reconocidos por los actores portadores de autoridad en la sociedad observada (este reconocimiento es “legal” al nivel de las sociedades dotadas de un derecho positivo), o informales, definidos por la práctica de los actores (Hufty et al. 2006, s39).

Los actores

Los actores están íntimamente ligados a las normas que orientan su comportamiento y a la acción colectiva que es capaz de modificarlas. Hufty et al. (2006), sugieren caracterizar las interrelaciones entre actores a través del diseño de un mapa de actores estratégicos, con el fin de reconocer la “naturaleza de los actores involucrados, sus expectativas, valores y estrategias, como factores constitutivos de los mecanismos (explícitos o implícitos) de interacción” (Hufty et al. 2006, s39). Para ello es necesario caracterizar a los actores, quién es un actor estratégico o de interés, qué recursos emplea cada actor y qué tipo de transacciones e interrelaciones se llevan a cabo.

Un actor estratégico sería:

Todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos. Los grupos de interés son actores involucrados en la trama institucional, pero sin poder suficiente para determinar el cambio de las reglas de juego. Esta

distinción se basa en la capacidad y poder para ejercer influencia en el funcionamiento de la trama institucional en cuestión (Hufty et al. 2006, S39).

Identificar, describir y caracterizar a los actores inmersos en la trama turística departamental nariñense, implicó un análisis de su naturaleza a través de 9 aspectos: 1) categoría formal o informal (organizaciones estatales de carácter nacional, departamental, municipal y/u organizaciones no gubernamentales); 2) Status (ya sea formal o informal, visible o invisible); 3) Percepción de los actores involucrados y estratégicos (creencias o ideologías)⁵; 4) Capacidad organizativa y solidez interna (articulación); 5) Funciones cubiertas; 6) Espacios de intervención en la gestión de turismo en el departamento (nacional, departamental o municipal); 7) Posición (opositor o facilitador), frente a la política de turismo cultural; 8) Tipo de recurso controlado: políticos, financieros, legales y/o cognitivos; y 9) Naturaleza de las transacciones comprometidas: negociación, dirección, reparto, reciprocidad, competencia o cooperación (basado en el modelo de Hufty et al. 2006, S39-S40) .

Para facilitar la comprensión de estos aspectos se los clasificó y organizó en tablas en función de sus similitudes en los ítems abordados. La primera tabla corresponde a las características institucionales de los actores e incluye la categoría formal o informal del actor, su status y su espacio de intervención en la trama de turismo en el departamento. La segunda tabla hace referencia al núcleo de funciones formales cubiertas; su posición (opositor o facilitador), frente a la política turismo cultural en Nariño; al tipo de recursos controlados, la naturaleza de las transacciones comprometida y finalmente, a la capacidad organizativa y solidez interna. La tercera y última tabla corresponde a las percepciones de los actores involucrados y creencias (dirigirse a la sección de anexos para ampliar esta información).

Los actores serán clasificados según sus recursos, de acuerdo a lo propuesto por Dente y Subirats (2014), para quienes generalmente un actor persigue 2 tipos de objetivos, que pueden ir individualmente o combinados. Los objetivos de contenido son las preferencias relativas al problema y sus potenciales soluciones, mientras los objetivos de proceso, se refieren a las consecuencias de la definición socialmente aceptada del problema y los resultados de la

⁵ “La percepción de los actores estratégicos estuvo referida a la opinión de los entrevistados en relación con la identificación de aquellas personas, grupos, organizaciones o instituciones con capacidad o poder para obstaculizar o facilitar el proceso de implementación [de políticas e instrumentos de política vinculados al sector turístico en Nariño]. Finalmente, la interacción de los actores estuvo referida a reconocer las relaciones establecidas entre los actores [nacionales, departamentales] y municipales” (Hufty et al. 2006, S41-S42).

política elegida sobre los recursos y participantes. Todos los actores, sin importar su rol o posición en el proceso, persiguen objetivos de contenido, entretanto los objetivos de proceso suelen ser una muestra de la forma en que cada actor desea toma protagonismo en el mismo, y en esta medida, suelen estar más vinculados con las dinámicas de poder y autoridad dentro de las políticas públicas (Pérez 2016, 258).

Aceptar que todos los actores persiguen en algún grado objetivos de proceso o de contenido significa asumir que tienen al menos una racionalidad limitada, que los lleva a perseguir determinados fines y poner en juego los recursos con los que cuentan. De acuerdo a Dente y Subirats (2014), existen 4 tipos de recursos que explican el grado de influencia, autoridad y el rol que desempeñan los actores en el proceso de políticas públicas: 1) Recursos políticos que remiten al consenso que un actor es capaz de conseguir entre los diferentes sujetos inmersos en el proceso de política o entre la comunidad en general; 2) Recursos financieros que remiten a la capacidad de emplear recursos económicos para influenciar o modificar las acciones y decisiones de otros actores; 3) Recursos legales, referentes al poder, capacidad y ventajas que otorgan las normas jurídicas, y los dispositivos legislativos y administrativos que se les atribuyen a ciertos sujetos; 4) y finalmente, están los recursos cognitivos, es decir, la disponibilidad de información o modelos interpretativos relevantes con respecto a la adopción de una decisión. De acuerdo a estos recursos se establecen “cinco categorías de actores: políticos, burocráticos, beneficiarios finales, población objetivo y actores terciarios” (Pérez 2016, 259-262).

Los actores políticos representan y encarnan la voluntad ciudadana al ser elegidos por elección popular. Entre más alto sea el consenso social que un actor político logre, más poder e influencia tendrá éste en el proceso de políticas públicas en el que esté involucrado (Dente y Subirats 2014).

Los actores burocráticos basan sus acciones en recursos burocráticos (leyes, normas, decretos) que les confieren capacidades específicas en el proceso de política pública. Cuentan con la legitimidad legal- racional, que les otorgan sus capacidades, y la especialización en campos de política pública determinados que se evidencia en la organización de las entidades e instituciones que conforman el Estado moderno, y que se suponen que, deberían dotarlo de mayor eficiencia.

La población objetivo remite al conjunto de la sociedad donde se encuentra concentrado el problema de política pública o hacia quien se dirige la acción pública. La construcción de este grupo depende de la representación mental y la aprobación y consenso que esta construcción logre entre los actores que incorporan el asunto en la agenda gubernamental.

Los beneficiarios finales como su nombre lo indica son los principales beneficiados por la política pública. Por la estrecha relación que tiene la actividad turística con el lucro económico, los directos beneficiados en el caso de Nariño, son los actores que desempeñen labores en el sector; sin embargo, y debido a las potencialidades que se le atribuyen al turismo, al menos en discurso, la beneficiaria indirecta final sería toda la sociedad civil y el departamento, a través del desarrollo socioeconómico, generación de empleo y divisas producto de la actividad turística.

También están los actores terciarios o informales que son aquellos participantes, en su mayoría privados, que, aunque la política pública no esté dirigida hacia ellos ni se vean involucrados directamente, sus acciones se orientan a la búsqueda de beneficios o impactos positivos de la intervención sobre sus intereses o sobre ellos mismos (Pérez 2016, 261). En este grupo encontramos a los *actores con intereses generales*, que, aunque no tengan legitimidad política o legal, encarnan sujetos o intereses que no pueden representarse a sí mismos (academia y sociedad civil). También están los *actores con intereses especiales*, que consideran que la intervención beneficia directamente sus intereses, como las ONGs, que manejan los dineros públicos e implementan los programas e instrumentos y que, aunque no tienen un beneficio directo, si buscan obtener mayores beneficios generalmente económicos con mínimo de inversión, en estas implementaciones de programas turísticos.

Para Pérez (2016), la lista de los participantes en un proceso de políticas públicas debe incluir a los actores que se vinculan formalmente en la formulación –políticos, funcionarios burocráticos etc.-, así como también actores informales que sin que sean directamente afectados por la política, pretenden beneficios e intereses particulares. Usualmente, la ciudadanía no participa en los procesos de hechura de políticas, sus intervenciones son más bien excepcionales y se caracterizan por no ser determinantes en la toma de decisiones finales (Pérez 2016, 256). Sin embargo, todos los grupos o individuos relacionados con el problema público deben ser considerados como potenciales actores en la arena de la política pública tratada, sin importar su rango de acción o capacidad de emprendimiento de acciones concretas

durante algunas fases del proceso. En ese sentido, Pérez (2006), rechaza la idea de sólo tomar en cuenta como actores a aquellos que tienen influencia en el proceso de las políticas, argumentando que, la pasividad de un actor, independientemente de si es voluntaria o involuntaria,

Puede constituir un factor explicativo de la selección de una determinada política frente a otras posibles. En este sentido, todos los actores cuentan con un margen de maniobra en la arena de las políticas que puede ser mayor o menor de acuerdo a los objetivos que persigue, al rol que desempeña y de los recursos que tiene a su alcance para influir en el proceso (Pérez 2016, 258).

Las normas

Los arreglos entre los actores explican la institucionalidad determinada, conformada por distintas normas (formales e informales) que orientan las decisiones y/o el comportamiento de sus actores. Las normas asumen un doble rol en el análisis de la gobernanza: orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva (Hufty et al. 2006, S40).

Los puntos nodales

Son espacios físicos o virtuales (por ejemplo, una mesa de negociación, el consejo comunal, etc.), en donde convergen varios procesos, actores y normas, que producen efectos, aisladamente o en interacción con otros, sobre la variable dependiente estudiada. La identificación de diferentes puntos nodales [formales e informales] su caracterización, las relaciones y sus efectos sobre las variables dependientes, permiten analizar las condiciones existentes (favorables o desfavorables) ... que hacen parte de la trama de espacios decisorios (Hufty et al. 2006, S40).

Los procesos

Los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasa un sistema. Introducen la historicidad de los modelos de gobernanza. De esta forma, es posible para un objeto dado, o un punto nodal, identificar secuencias que permitan evaluar la dirección por la cual evolucionan esos procesos y de localizar los factores favorables al cambio. El análisis de los procesos de cambio busca identificar los patrones de evolución de los puntos nodales, la trama de interacciones entre actores y su relación con los cambios de las reglas de juego (Hufty et al. 2006, S41).

1.2. Justificación metodológica

Para Berg (2001) y Stake (1995) los estudios de caso pueden ser de 3 tipos: intrínseco, instrumental o Colectivo. Un estudio de caso es intrínseco cuando se constituye a partir del interés en el caso mismo y la investigación se promueve en función de dicho interés particular. Por su parte en los estudios instrumentales y colectivos “el estudio de una entidad particular se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general o para desarrollar una teoría, en ellos, el caso en sí mismo adquiere una importancia secundaria” (Gundermann 2013, 236).

En el estudio instrumental, el interés se centra en un problema conceptual o empírico más amplio, que el caso puede iluminar. El caso tiene un interés secundario, desempeña un papel de apoyo, aportando a la comprensión de algún problema. Su elección se debe a la expectativa por avanzar en el entendimiento de otros intereses. El estudio de caso colectivo se produce cuando el investigador estudia un número de casos coyunturales para examinar los fenómenos, población o condiciones generales. En los tres casos la muestra es intencionada, en función de los intereses temáticos y conceptuales. (Kazez 2009, 5).

Sin embargo, y tal como lo menciona Gundeermann (2013), en la práctica, la dicotomía intrínseco-instrumental se maneja de manera más laxa. Una investigación de estudio de caso puede presentar intereses más matizados, ubicándose en algún punto intermedio entre estas dos categorías (Gundermann 2013, 35-36). En esta investigación particularmente, el estudio de caso es predominantemente instrumental ya que el interés principal se concentra en responder a una pregunta de tipo teórico referida a la gobernanza del sector turístico en Nariño, pretendiéndose lograr una exploración a profundidad con la intención de proveer un mejor entendimiento respecto a un planteamiento teórico (Berg 2001, 229). Esto se lograría a través de la generalización analítica, en la que una teoría elaborada previamente o un modelo explicativo que se desarrolla progresivamente en el curso de la investigación, se emplea como una plantilla, molde o red conceptual con la que se comparan los resultados empíricos del caso (Gundermann 2013,248); lo cual implica observar y describir las características del modelo de gobernanza que están presentes en el sector turístico del departamento de Nariño y relacionarlas con los modelos teórico-analíticos que plantean los diferentes modos de gobernanza. La selección del caso de Nariño se realiza en función de su representatividad, debido a su potencial cultural y turístico (3 patrimonios materiales e inmateriales declarados por la Unesco) y por un interés en menor medida en el caso particular. Lo anterior, sustenta que la diferencia entre los estudios de caso instrumentales e intrínsecos no es tan evidente en

la práctica investigativa, ya que, si bien el principal interés es teórico, para responder a una pregunta de este tipo es necesario tener un conocimiento a profundidad del caso, sin perder la orientación analítica y el esquema de gobernanza como patrón guía. Por lo anterior, se considera que este estudio puede brindar al mismo tiempo, material teórico-analítico para la comprensión del paradigma de gobernanza del sector de las políticas turísticas en Colombia, así como pistas e información importante sobre el caso particular de Nariño, sobre el cual no se han realizado estudios de política pública y turismo, ambos factores muy útiles para la realización de investigaciones futuras (Gundermann 2013, 260).

Se selecciona a Colombia como espacio de estudio porque como mostraron las cifras señaladas en la introducción, el turismo juega un papel importante en la economía de esta nación, que en los últimos años le ha dado más importancia al sector, implementando algunas transformaciones en su gestión particularmente en materia participativa. Se elige además, de todo el territorio colombiano, el departamento de Nariño debido a que este trabajo se enfoca en la vertiente cultural del turismo, y esta región se constituye en un caso representativo de riqueza patrimonial- cultural, contando con 3 manifestaciones que han sido reconocidas como patrimonios materiales e inmateriales de la humanidad por la Unesco: el Carnaval de Negros y Blancos (declaratoria 2009), las Marimbas y Cantos tradicionales del Pacífico Sur (declaratoria 2010), y el Sistema Vial Andino “Qhapaq Ñan” (declaratoria 2014); los cuales le han valido el reconocimiento de “Nariño, tierra de patrimonios” (Centro de comunicaciones de la Universidad de Nariño 2014). A esto es necesario añadirle que la revisión de literatura previa muestra un corpus académico reducido en materia turística en la nación, particularmente en éste departamento, vislumbrando la necesidad de que se realicen más investigaciones académicas al respecto, integrando diversas perspectivas, especialmente desde el sector de las políticas públicas donde se aprecia un vacío sustancial.

La conducción de un sector público como el turismo, es un fenómeno complejo que relaciona actores, acontecimientos, procesos, instituciones e intereses, es por esto que para esta investigación se seleccionó un enfoque cualitativo que implica un intenso contacto con los actores y el contexto en el que se desenvuelven, lográndose una mirada “desde adentro” del fenómeno que se pretende analizar (Miles y Huberman, 1994), haciendo uso de diversas fuentes de recolección de datos para lograr un acercamiento y comprensión más profunda del tema de interés.

Para lograr este acercamiento y comprensión profunda del modelo de gobernanza en el departamento de Nariño, se considera que el estudio de caso es la metodología más adecuada. De acuerdo con Yin (2003), el diseño de estudio de caso debe ser considerado cuando: (a) se responden preguntas de "cómo" y "por qué"; (b) no se puede controlar o manejar el comportamiento de los sujetos investigados; (c) se considera que el contexto es relevante para el fenómeno estudiado; y (d) cuando no hay claridad de los límites entre el fenómeno estudiado y el contexto en el que tiene lugar. Situaciones que se cumplen en su totalidad para esta investigación que, se pregunta cuál es el modelo de gobernanza en el sector turístico cultural en Nariño, no se tiene control ni se pueden manipular las variables de estudio, se considera que el contexto espacio-temporal es relevante para la investigación y los límites entre el fenómeno y el contexto no son claros. Además, hay que agregar que esta metodología brinda al investigador la posibilidad de explorar o describir diversos fenómenos en su contexto (individuos u organizaciones, intervenciones simples o complejas, relaciones, comunidades, programas etc.), empleando una variedad de fuentes de datos lo que asegura que la cuestión no será explorada desde una sola perspectiva sino que se asumirá desde una variedad de "lentes", permitiendo que múltiples facetas del fenómeno se revelen y sean comprendidas, brindándole además mayor credibilidad y robustez a la información obtenida. Para comprender cuál es el modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño, es necesario remitirse en primera instancia a la política de Turismo cultural en Colombia, vigente desde 2007, analizar su diseño y cuáles son los instrumentos en materia participativa. Pero la formulación de la política no es la única que nos va a dar respuestas, pues una cosa es lo que se plasma en el papel (expedición de normativas, objetivos, metas etc.), y otra la manera cómo esto se lleva a la práctica; es por eso que debemos remitirnos a la implementación de la política pública de turismo cultural en Nariño para a partir de esto, determinar el tipo de gobernanza bajo el cual se gestiona el sector turístico de la región en materia cultural. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas esta etapa es fundamental porque es aquí donde se materializa la política que hasta entonces sólo era una construcción discursiva. "La aplicación de los reglamentos por diferentes entidades y en distintos lugares implica que la implementación no es una sola, sino plural; existe un juego con la regla" (Roth 2002, 107), incluso muchos autores consideran la implementación como definitiva en el resultado de las políticas.

También hay que tener en cuenta el:

(...) *implementation gap*, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación ... Toda política pública está diseñada, decidida e implementada por hombres y mujeres, y son igualmente personas que están afectadas positiva y negativamente. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública, o sea administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc. tienen características sociales y políticas e intereses que hacen a cada una un actor más del juego político-administrativo. De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública ... es más que todo el ideal de una concepción política moderna y racionalista (Roth 2014, 186).

Es por esto que es vital remitirse a los actores, a las ideas, a las instituciones y a los intereses para comprender el complejo proceso de implementación.

Comprendiendo que un estudio de caso aplicado a todo un departamento es una tarea compleja en demasía, este estudio de caso se concentrará en la ciudad de San Juan de Pasto por ser la capital del departamento, sede de las principales dependencias públicas del sector y espacio donde se manejan gran parte de las cuestiones vinculadas al turismo en la región nariñense, enfocándose en la gestión de los principales patrimonios culturales de la región correspondientes al Carnaval de Negros y Blancos, Barniz Mopa-Mopa y los cantos, la música y los bailes de la marimba tradicionales de la región pacífica de Nariño por mencionar algunos, aunque también se recopilará información proveniente de los principales municipios del departamento.

Gracias a la flexibilidad en el uso de fuentes de datos que permite la metodología del estudio de caso, se emplearán para esta investigación, técnicas de recolección de información primarias como entrevistas a actores claves entre los que se encuentran funcionarios públicos y privados vinculados al sector turístico de Nariño, así como miembros de la sociedad civil que han participado en las diferentes iniciativas que se han dispuesto para integrar a la comunidad en el proceso de gestión turística de la región. También se empleó la observación directa y participante en eventos importantes desarrollados para el sector tales como: la rueda de negocios “Negocia turismo” llevada a cabo en Pasto en el mes de abril de 2017⁶; ruedas de

⁶ Son Ruedas de Negocios que realiza el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, donde se reúnen vendedores y compradores, con el fin de realizar negociaciones, alianzas estratégicas y contactos comerciales

servicios para dar a conocer las líneas de créditos y apoyos al turismo en el departamento brindadas por Bancóldex; recorridos turísticos organizados por la Subsecretaría de Turismo de la Alcaldía de Pasto, charlas y capacitaciones como el seminario en Gestión internacional del turismo, organizado por Procolombia y la Subsecretaría de Turismo de la Alcaldía de Pasto, llevado a cabo en el mes de mayo del presente año. Igualmente, se usaron fuentes secundarias como la creación de bases de datos a partir de registros oficiales sobre prestadores de servicios turísticos en la región formalizados (que cumplieran con el régimen fiscal y tributación para el sector), y se realizó la revisión de documentos institucionales y prensa para complementar y triangular la información encontrada.

Adicionalmente, se ha decidido soportar este estudio con un análisis de las redes sociales (ARS), involucradas en el proceso turístico en Nariño, entendido el ARS primero como el análisis de las relaciones entre actores, que combina lo micro (estudio de la conducta de los individuos) con lo macro, patrones de relaciones (estructura de la red) y la interacción de ambos niveles. Y también como un:

Conjunto de instrumentos para conectar el mundo de los actores (individuos, organizaciones, etc.), con las estructuras sociales emergentes que resultan de las relaciones que éstos establecen. Por tanto, el análisis de redes debe ser visto más como un conjunto de técnicas con una perspectiva metodológica compartida que como un nuevo paradigma en las ciencias sociales (Sanz 2003, 21).

En este caso específico el ARS permitirá identificar cuáles actores están involucrados en el diseño de las políticas de turismo, y cuáles en la toma de decisiones e implementación de dichas políticas del sector turístico nariñense (pues no necesariamente son los mismos), también nos permitirá identificar cuáles son las relaciones entre estos actores y qué redes se construyen y alrededor de qué creencias programáticas se articulan (Kisby 2007), así como su relación con el contexto que los rodea, lográndose determinar a partir de esta identificación y construcción de redes, cuál es el rol que juegan los actores no estatales y especialmente la sociedad civil a lo largo de este proceso.

para crear oportunidades de negocios para el empresariado turístico de pequeña escala, diversificando canales de comunicación y comercialización en busca del posicionamiento de productos turísticos especializados de carácter regional en diferentes mercados nacionales. La intención de estas ruedas además de los contactos comerciales es capacitar a los destinos para la recepción de turistas nacionales e internacionales. Y al generar estos vínculos y potenciales transacciones comerciales, incentivar y aumentar el empleo en las regiones en donde se llevan a cabo (En base a la página oficial de Negocia turismo y a las charlas informales con miembros del evento).

Tabla 1. Operacionalización de variables

Objetivos de conocimiento	Variables o relaciones a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Procedimiento de análisis e interpretación
<p>Identificar los actores involucrados en el proceso de desarrollo de las políticas públicas de turismo en Nariño.</p>	<p>Actores (individuales y colectivos, institucionales) procesos, interacciones y puntos nodales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ARS • Revisión documental • Entrevistas 	<p>Primarias Funcionarios públicos vinculados al sector turístico Empresarios del sector público Organizaciones independientes vinculadas al sector Sociedad civil organizada y ciudadanía con algún nivel de vinculación al sector. Secundarias Documentos institucionales, Revisión de prensa</p>	<p>-Clasificar, organizar y codificar la información obtenida a través de las fuentes primarias y secundarias</p> <p>-Transcripción y análisis de las entrevistas y notas de observación.</p> <p>-Identificar los actores presentes en la literatura institucional, clasificar la información de cada actor presente (función, rol que desempeñan etc.)</p> <p>-Graficar la red de actores que se encargan de las políticas públicas de turismo en Nariño.</p>
<p>Describir el proceso de participación ciudadana en las políticas del sector turístico en Nariño, en materia cultural como se da y cuáles son los roles del sector gubernamental y civil en el mismo.</p>	<p>Procesos, actores, interacciones y puntos nodales</p> <p>Asistencia a proyectos y / o programas participativos Percepciones de los funcionarios públicos sobre los procesos participativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a participantes del programa vigías del carnaval • Entrevista a funcionarios claves en gestión turística 	<p>Primarias</p>	<p>Organización y codificación de los datos obtenidos y posterior análisis a partir de la literatura teórica sobre participación y mecanismos participativos</p>
<p>Identificar el grado y el tipo de participación que efectivamente tienen los ciudadanos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de turismo cultural en Nariño.</p>	<p>Actores, procesos, Normas, interacciones y puntos nodales</p> <p>Grado y tipo de participación</p>	<p>Observación directa. -Entrevistas a funcionarios públicos claves vinculados con el sector de turismo cultural en Nariño Revisión documental</p>	<p>Primarias y secundarias</p>	<p>Clasificar, organizar y codificar la información obtenida a través de las fuentes primarias y secundarias</p> <p>-Transcripción y análisis de las entrevistas y notas de observación.</p> <p>Posterior análisis de la información recolectada a partir de la literatura teórica</p>

				de gobernanza y teoría participativa e instituciones
Determinar la coherencia y articulación entre objetivos, instrumentos y calibración de los mismos en la política de turismo cultural de Nariño en materia de participación de actores no estatales.	Normas, procesos y puntos nodales Correspondencia entre objetivos, instrumentos. Coherencia entre los objetivos y los medios para lograrlos .	Revisión documental Entrevistas Observación directa y participante	Primarias y secundarias	-Clasificar, organizar y codificar la información obtenida a través de las fuentes primarias y secundarias (Transcripción de entrevistas y notas de observación) -Análisis de la implementación de la política de turismo cultural colombiana, en Nariño a través la preposición teórica de la gobernanza participativa según la cual la gestión de los asuntos públicos empieza a implicar a más a actores de los estatales y ver la concordancia de patrones (<i>Pattern matching</i>) comparando la información empírica con la teórica (Yin 2014, 118) ⁷ .

Fuente: en base a lo aprendido en el taller de tesis.

1.3. Estado de la cuestión

La búsqueda académica para las intenciones de esta investigación se orientó hacia los abordajes que se le han dado a la emergencia de procesos participativos en Latinoamérica (que como se explicará más adelante se asumen como indicadores del modelo de gobernanza de las cuestiones públicas), las interrelaciones entre el turismo y los procesos participativos analizados a través de estudios de caso, así como la relación entre sociedad civil, turismo y desarrollo.

1.3.1. Revisión de la literatura sobre la emergencia de la participación en Latinoamérica: experiencias participativas y mecanismos institucionales

Los trabajos encontrados sobre este tema contextualizan al lector sobre las transformaciones de gran envergadura que han tenido lugar en el mundo desde los años 70 y que han impactado

⁷ A través la observación de los actores, las acciones, las interacción y la regulación del sector turístico regional se podrá ver si existe una concordancia de patrones entre la denominada gobernanza participativa, que implica la cooperación autónoma y la formación de redes y la gestión turística nariñense o si por el contrario, el ejercicio de gobierno del sector turístico departamental se identifica más con la jerarquía, donde el Estado es quien toma las decisiones y deja en un segundo plano a otros actores como el sector privado y la sociedad civil receptora del fenómeno turístico.

el sistema democrático clásico, que sin necesidad de haber abandonado las formas de delegación y representatividad tradicionales, ha empezado a incorporar en sus repertorios de gobierno, mecanismos de participación y control ciudadano, bien sea porque la sociedad así lo solicita o porque la participación se ha vuelto un valor en sí mismo que exige que se reformen o se creen espacios para que la sociedad civil se incorpore a la gestión de lo público. Estos mecanismos participativos son de carácter vertical y pueden ser promovidos desde arriba hacia abajo (desde el Estado y su institucionalidad) o desde abajo hacia arriba (desde los repertorios de acción colectiva, mediatización y movilización la sociedad civil, tanto de aquella que está más organizada como aquella más dispersa y menos politizada).

El trabajo de Rocío Annunziata, 2011⁸, analiza el principio de proximidad, entendido como la capacidad de cercanía de los gobernantes a la cotidianidad y a la realidad y experiencia ciudadana, lo que implica una valoración de los representantes que se perciban como hombres del común, cercanos a sus representados, que apliquen criterios de escucha y empatía, por encima de la antigua distinción elitista de una clase política caracterizada por la distancia y la polarización entre gobernantes y gobernados. Esta proximidad sería una promesa de atención a las particularidades e individualidades. Es por esto que, para la autora, la legitimidad de proximidad ha ido ganando terreno en el ámbito político y se han instaurado en función de ella varios tipos de ‘dispositivos participativos’, que operan como espacios de escucha y consulta ciudadana, planteando incluso que estos dispositivos serían una cristalización institucional de la legitimidad de proximidad (Annunziata 2011, 58). El trabajo es útil en la medida en la que brinda las bases teóricas para analizar si esta legitimidad de proximidad y esta transformación política logra llevarse a cabo en el caso particular de Nariño, permitiéndonos contrastar si los diferentes instrumentos participativos que se han creado en el sector turístico de la región, han logrado generar una sensación de cercanía entre la ciudadanía y quienes gestionan sus intereses, valorándose la singularidad de la experiencia individual y amalgamando los principios de representación con los de participación o no; lo cual se vincula adicionalmente con los modos de gestión de lo público y la posibilidad de la materialización de la gobernanza.

⁸ “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”. Parte del caso del Presupuesto Participativo de Argentina, analizándolo en los municipios de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires, y nos muestra de qué manera el Presupuesto participativo y en esencia los dispositivos que tienen un carácter participativo logran transformar la legitimidad política.

Schneider y Welp, 2011⁹. Afirman que desde los 80 viene dándose una transformación política en los gobiernos locales de Latinoamérica, producto de cuestiones como la valorización del municipio como espacio emergente de poder, que ha adquirido mayor peso en la gestión y decisión de las políticas públicas; ganando más influencia, competencias y autonomía referente a temáticas ante las que antes estaba más limitado como son el empleo, el ambiente, educación o salud; muchos de ellos poniendo en marcha estrategias democráticas o conjuntos de diseños institucionales de participación ciudadana. El estudio realiza un análisis comparado de 4 ciudades de Latinoamérica: Bogotá, Buenos Aires, Montevideo y Caracas (caracterizadas por ser capitales de Estado, estar densamente pobladas, tener sociedades civiles organizadas y contar con extensas competencias político-administrativas). La intención de los autores es explorar en qué medida ciertas variables pertenecientes al contexto político¹⁰, “condicionan el origen y el alcance de las instituciones participativas” existentes en dichas ciudades. (Schneider y Welp, 2011, 22). El aporte de esta investigación para los fines de esta tesis es que desarrolla una tipología de la Participación Ciudadana Institucional –PCI– que se divide en tres grandes ramas: las instituciones de participación ciudadana deliberativas, las instituciones de participación ciudadana semi-representativas y las instituciones de participación ciudadana directas; esta tipología permitirá clasificar los mecanismos participativos empleados en el sector turístico del departamento de Nariño y analizar según la adaptación de la teoría al caso de Nariño, qué influencia pueden tener las variables del contexto político en el desarrollo de estos instrumentos participativos promovidos por el gobierno.

1.3.2. Revisión de la literatura sobre turismo y participación de la sociedad civil

Sobre esta relación se han encontrado trabajos provenientes de México y Ecuador, existiendo un vacío académico en la literatura colombiana al respecto, y vislumbrándose la necesidad de realizar más investigaciones sobre el tema.

En “Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local?” Cruz, Serrano y Zizumbo abordan las relaciones turísticas ocurridas desde 1999 a 2009, en San Miguel Almaya, (México), bajo el enfoque de redes de política, con la

⁹ “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina”.

¹⁰ Como la existencia de “demanda ciudadana de participación, la existencia de voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central o la fragmentación y polarización del sistema local de partidos” (Schneider y Welp 2011, 21).

finalidad de determinar si estas redes promueven o limitan el desarrollo local en esta región, analizando las dimensiones ecológica, social, económica, cultural y cómo se ha dado el proceso de toma de decisiones durante esa década (1999-2009).

Las autoras resaltan el espacio local como una instancia que empieza a adquirir importancia desde el siglo XXI y que se relaciona directamente con los nuevos modelos de gobernanza democrática y participativa, que empiezan a ver nuevas posibilidades de gestión de lo público y el manejo de lo nacional de forma descentralizada, dándole a las localidades cierto grado de independencia y autonomía, por considerarlas fuentes de desarrollo y salidas efectivas a la crisis. A partir de esto empiezan a desplegarse políticas diferenciadas según el contexto, donde la población local empieza a adquirir importancia como motor para “echar a andar” este nuevo modelo de gobierno y estas iniciativas diferenciadas.

Uno de los supuestos más importantes del desarrollo local es que se debe incluir la participación activa de la comunidad en la gestión, administración, y uso de los bienes y recursos. Esta participación debe trascender los intereses individuales para buscar la creación de bienes colectivos, comprometiendo e involucrando a los miembros de la localidad en estos procesos a través de valores y objetivos comunes bajo un modelo de gestión integradora. Sin embargo, las autoras resaltan que esta participación de los actores no estatales ocurre de forma asimétrica, en un contexto en el que los últimos no tienen disponibilidad de ciertos recursos como la información, las potestades legales y las capacidades técnicas etc., lo cual va aunado a que la sociedad civil todavía tiene muy poca incidencia en la toma de decisiones, lo que se puede explicar en la ausencia de mecanismos para que dicho sector pueda influir y contribuir de forma efectiva en la toma de decisiones en materia política (Cruz et al. 2010, 798-799).

En “¿Políticas públicas o acciones de gobierno turísticas en Ixtapan de la Sal? El caso del Cocdetur”, Graciela Cruz Jiménez, analiza el caso de este destino bajo un contexto de cambios en el gobierno mexicano, que han impulsado teóricamente al desarrollo de políticas públicas como mecanismos de participación de los diversos segmentos de la sociedad civil en su diseño, implementación y evaluación, diferenciándose así de las acciones gubernamentales jerárquicas tradicionales. El Consejo Consultivo de Ixtapan de la Sal (Cocdetur), se estableció como una institución de consulta participativa en la actividad turística. En el estudio, se determina que, aunque Cocdetur fue una acción de la administración municipal 2000-2003- pensada para promover un proceso participativo equilibrado entre los distintos segmentos sociales para la formulación y definición de estrategias turísticas -, ya en la práctica estos

objetivos no se llevaron a cabo por diversos factores como: incompetencia de las autoridades estatales, falta de transparencia en los procesos de selección de los miembros del consejo, desigualdad en las condiciones de participación pues el sector privado aventajó al público en el consejo y no se incluyó a la sociedad civil como se establecía en la justificación inicial para crear este tipo de órgano e incumplimiento de las metas propuestas por el consejo a través de la realización de actividades que no se relacionaban con el sector (uso del dinero público para fines particulares no vinculado con el turismo), entre otras situaciones que generaron que la acción pública fuera controlada por el sector privado y que la participación no fuera incluyente ni equitativa para todos los sectores de sociedad civil, particularmente para la comunidad receptora que casi no tuvo incidencia ni impacto positivo, beneficiándose sólo aquellos actores poderosos que lograron imponer sus intereses e influir en la gestión del turismo regional. El artículo se puede leer en términos de falla de política al no lograrse el fin de democratizar el manejo del sector turístico en la región, y puede servir como base empírica para el análisis del caso colombiano que pretendemos investigar, permitiendo contrastar sus hallazgos con los nuestros en materia de integración de la sociedad civil en la gestión turística en Nariño.

Finalmente, podemos citar los trabajos de Brito Torres (2010) y Maldonado Pérez (2008), que realizan investigaciones sobre procesos de participación, descentralización y turismo en Ecuador, que no pueden leerse en términos de éxito o efectividad porque las acciones han terminado siendo direccionadas por las autoridades de turno, “quedando relegado el involucramiento de la sociedad en las decisiones colectivas de relevancia” (Brito 2010, 4). Lo cual podría evidenciar que a pesar que existió un proceso de descentralización del gobierno y de formalización del proceso de participación ciudadana en América Latina en los últimos 10 años¹¹, en realidad no se pueden evidenciar avances que corroboren una mayor participación efectiva de la sociedad civil y de sectores no tradicionales en la formulación de políticas públicas y toma de decisiones (Escobar, 2004). Al respecto Cunill (2014) menciona que:

No obstante, el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la

¹¹ Que ocurre tanto por la vía jurídica, -como ejemplo de esto son las leyes de participación popular instauradas en Bolivia o Colombia- como por la vía orgánica estatal.

institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que, en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación (Escobar 2004, 103).

Lo anterior nos muestra un contexto poco claro, por un lado, estaría el discurso público favorecedor de la participación y su vinculación con procesos más amplios como la democracia y el desarrollo regional, pero al mismo tiempo, existiría un discurso y una serie de prácticas administrativas latentes, que bloquean la emergencia de actores no estatales en los procesos de políticas y en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

1.3.3. Revisión de la literatura sobre turismo, desarrollo sostenible, localizado y participación

En la actualidad el turismo se encuentra profundamente ligado al concepto de desarrollo, su ejercicio promete la mejora económica y social, especialmente para aquellos países con poca capacidad tecnológica o industrial, mostrándose como una *gallina de los huevos de oro* (Cànoves y Blanco 2011,), como una oportunidad invaluable y una promesa a futuro para las localidades que lo acogen.

De la asociación del turismo como herramienta promotora del desarrollo deviene su vínculo con la sustentabilidad, término que empezó a difundirse en la década de los 80, por organismos internacionales como la ONU. El desarrollo sustentable es definido como “aquel que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo). Desde ese entonces, la sostenibilidad ha sido el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo, permitiendo el desarrollo socioeconómico a la vez que se garantiza la protección del medio ambiente. Gilbert Rist, miembro del Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo de Ginebra, realiza una investigación sobre el discurso del desarrollo en el mundo desde la posguerra; según el autor, el discurso del desarrollo se empieza a adjetivar como sustentable como crítica al “desarrollismo”, término que se usa para referirse a la hegemonía occidental especialmente la norteamericana que fue la encargada de dirigir el discurso internacional que rigió el mundo hasta los 70 y que luego entró en crisis por su falta de conciencia ecológica y sensibilidad hacia el medio ambiente y grupos sociales desfavorecidos. En sus análisis se encuentran

informes y documentos de la ONU y demás organismos internacionales, donde se presentan qué elementos permitieron a los Estados Unidos mantener su dominio geopolítico después del 45, bajo el escudo del desarrollo, como un arma ideológica que permitió la expansión del capitalismo y el pensamiento occidental en todo el planeta.

El autor sostendrá que la idea del desarrollo y el combate de la pobreza en la medida en la que son representaciones ideales de la existencia social, son deseables y acogedoras y logran reunir un amplio consenso alrededor de valores e intereses indiscutibles; en nombre de estas palabras fetiches o plásticas se realiza todo tipo de actividades sin censura alguna: carreteras, escuelas, se explotan pozos petroleros, etc. Se llega a una suerte de flexibilización y adaptación conceptual en la que toda actividad humana puede ejercerse sin restricciones y bajo el slogan del desarrollo. En contraste, la noción del desarrollo sustentable se vendría a presentar como una manera de seguir promoviendo la política expansionista occidental, pero con algo de sentido humano y conciencia ambiental (Morales 2014, 41).

En Colombia este discurso desarrollista pero sustentable ha sido incorporado prácticamente a todos los sectores económicos, sociales, culturales y por supuesto, el turismo también ha entrado en esta dinámica, promoviendo el desarrollo económico, pero también el social, buscando generar mejoras en la calidad de vida, respetando el medio ambiente y la cultura. La noción de desarrollo sustentable también viene ligada a las políticas y prácticas que incentivan el involucramiento, la participación y la responsabilidad de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, bajo una perspectiva sustentable que permita la rentabilidad y la preservación del patrimonio natural y cultural de las regiones, originados por los mismos miembros y habitantes de las localidades, desde donde se impulsan estas iniciativas. El desarrollo no sólo se concibe en escalas nacionales sino también en escalas locales. En el siglo XXI como producto de las crisis financieras, y cuestionamientos de la gestión centralizada de lo público que poco tenía en cuenta las particularidades de las regiones y los atributos identitarios diferenciales, se empezó a pensar en lo local como una alternativa para promover el desarrollo desde unidades político- administrativas más pequeñas para incentivar mejoras en la economía y la calidad de vida desde las comunidades mismas. Lo local se asume “como un lugar privilegiado de articulación entre la racional[idad] instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos” (Cruz et al. 2010, 797).

El desarrollo local tiene diferentes acepciones y ha sido abordado desde múltiples perspectivas, sin embargo, en esta investigación nos concentraremos en los postulados básicos y en los que los autores han encontrado consenso: satisfacción de necesidades básicas, mejora de la calidad de vida de la población y futuro económico a partir de la valoración de los recursos locales y la creación de actividades económicas favorables a partir de estos potenciales. Uno de los supuestos principales del desarrollo local es el reconocimiento de la necesidad e importancia de la vinculación activa de la comunidad en la administración y aprovechamiento de los recursos de diversa índole con los que la región cuenta. Esto es lo que se enmarca al menos en el diseño teórico de los postulados de este modo de desarrollo, porque las experiencias prácticas no siempre se corresponden con la teoría, apuntando muchas veces a que dicha participación transcurre en contextos de inequidad donde la población cuenta con información, atribuciones legales y capacidades limitadas respecto a otros actores involucrados (Estado, sector privado, mercado). Encontrándose la sociedad civil con poco acceso a la información y con poca o nula incidencia en la toma de decisiones, existiendo una falta de mecanismos para contribuir en este proceso decisorio de forma efectiva (Cruz et al. 2010). También es importante destacar que esta ausencia de participación ciudadana no sólo puede atribuírsele al Estado, sino que también le corresponde a la sociedad misma que no asume un rol activo y que establece sus nexos participativos a través de relaciones clientelares.

Con el surgimiento de sociedades más complejas y diversas en sus demandas e intereses, el turismo también se complejiza y diversifica, ya no es sólo el turismo de sol y playa el más apetecido. Empiezan a emerger nuevos destinos y nuevas atracciones y ofertas (salud, cultura, naturaleza), y en esta medida se empieza a ver la actividad turística como una promesa que permitirá el desarrollo de las comunidades que lo adopten y que sepan ofertar y vender sus atractivos y sus *pieles* a la vez que garanticen la conservación de sus recursos (Cruz et al. 2010). La *World Tourism Organization* considera en sus lineamientos oficiales la participación de las comunidades locales en la planeación y control del proceso de desarrollo turístico (Cruz 2010) Entonces, el desarrollo local además de promover el desarrollo social y económico, debe procurar que desde las políticas públicas se involucre a la sociedad civil creándose una suerte de corresponsabilidad del sector. Esta perspectiva del turismo como la *gallina de los huevos de oro*, no está exenta de críticas, en la medida en la que idealiza la actividad y desconoce las consecuencias negativas que el fenómeno puede acarrear al ambiente y a la misma comunidad local (contaminación, uso irresponsable de recursos,

mercantilización patrimonial, vaciamiento identitario, etc.), haciéndose necesario reconocer junto con su potencial económico su potencial negativo sobre los territorios y sus habitantes, razón por la cual se requiere la participación e involucramiento de la sociedad civil que será la directamente afectada con su ejercicio para una gestión sostenible y amable con el espacio físico y social.

1.4. Marco teórico

1.4.1. Teoría democrática y participación

La aparición de las instituciones participativas en los países desarrollados, así como en los países en vías de desarrollo implica una ruptura con la teoría de la democracia representativa del siglo XX, que en sus inicios rechazaba la mayoría de los elementos de la teoría participativa. Este rechazo provenía de la débil vinculación entre racionalidad y participación. Autores como Weber, Shumpeter, Bobbio y Schmitt, señalaron en las primeras décadas de este siglo que la participación no necesariamente llevaría a resultados racionales (Avritzer 2010, 13-14).

Sin embargo, esta concepción de la democracia empieza a ser cuestionada, desde los años 60, a partir del surgimiento de los nuevos movimientos sociales en Europa y Estados Unidos, donde la manifestación y otras formas de acción directa, significaron la transgresión de los límites representativos. Estos nuevos movimientos se consolidaron como formas innovadoras de responder al pluralismo cultural, pero no implicaron una nueva forma de participación institucionalizada, sino que obedecieron a la lógica cíclica de movilización y desmovilización característica de la acción colectiva. Otro hecho importante que impulsó la participación fue el surgimiento de movimientos de la sociedad civil durante la democratización de Europa del Este y América Latina. La sociedad civil puede ser entendida en su versión participativa como: “movimientos democratizadores autárquicos y auto-restringidos que pretenden expandir y proteger espacios para las libertades sociales e individuales y al mismo tiempo recrear formas igualitarias de solidaridad” (Avritzer 2010, 16-17).

La participación y la institucionalización se mantuvieron como cimientos de distintas tradiciones teóricas durante casi todo el siglo XX. Sólo en los 90 con la democratización de Europa del Este y de Latinoamérica es que éstas empiezan a traslaparse. Los actores de la sociedad civil empiezan a promover su participación en instituciones públicas. Al mismo tiempo, durante la democratización en América Latina, las instituciones empiezan a adaptarse

a la participación, lo que implicó que dejaran atrás las formas monopólicas de expresión de la soberanía y se abrieran a procesos participativos de actores sociales en diversos campos como la salud, la educación, la asistencia social, el medio ambiente y la política urbana, lo que dio origen a nuevas instituciones participativas.

Para Avritzer (2010), estas instituciones participativas se caracterizan a grandes rasgos por: 1) ser articular la participación y la representación, así como por integrar actores civiles y estatales; 2) transformar prácticas pasadas de organización social en formas de organización política permanentes, que en algunos casos implica la interacción entre un grupo social amplio y el Estado, en otros, entre un grupo selecto de actores sociales y actores públicos; pero en ambos casos se observa que las prácticas de la sociedad civil se han institucionalizado como formas de acción e interacción con el Estado; 3) implicar a la sociedad política (partidos políticos y actores estatales) en el desarrollo de papeles claves dentro de estas instituciones; su rol no se limita a agregar las opiniones y preferencias políticas de los ciudadanos o a competir en elecciones, sino que deben propender por convertir las demandas y reclamos difusos de la sociedad civil en un concepto organizado de participación a nivel estatal; 4) tener un diseño institucional participativo que se caracteriza por la innovación y las relaciones políticas horizontales. De esta forma se denota que el diseño no es neutral, sino que, por el contrario, diferentes diseños tienen consecuencias diferentes en la organización de las instituciones políticas (Avritzer 2010, 19-23).

Es por esto que Avritzer (2010), nos dirá que las instituciones participativas juegan un rol clave en el debate y funcionamiento de la participación, modificándolos de tres formas: 1) insertando a los civiles en el sistema de gobierno. La democratización inicialmente consideraba a la sociedad civil como una institución autónoma y antiestatal. En cambio, la sociedad civil inserta en las instituciones de participación, permite que las bases sociales y sus acciones se conecten con los sujetos políticos; 2) las instituciones participativas permiten que los partidos políticos se articulen de nuevo con los actores de las bases sociales interesadas y demandantes de participación; 3) las instituciones participativas hacen que el diseño institucional deje de concentrarse en las reglas para la competencia política, centrándose en afianzar la relación entre el Estado y la sociedad (Avritzer 2010, 22-23).

1.4.2. La democracia en América Latina

En Latinoamérica la expansión de la participación fue impulsada por diversos actores políticos de distinta naturaleza, personajes de izquierda, políticos locales y organizaciones internacionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el Banco Mundial. Para los actores de izquierda, la participación era parte de la reconstrucción de un concepto más amplio de democracia, mientras que, para las agencias internacionales, la participación de los ciudadanos y las comunidades implicaba una nueva forma de promover la rendición de cuentas. Así pues, se observa que estos diversos actores fomentaron la participación con principios diferenciados; para algunos de ellos la participación era sinónimo de empoderamiento de actores sociales; para otros significaba compartir el control de la toma de decisiones, y para otros implicaba poner en práctica una nueva noción de democracia. Sin embargo, una característica compartida es que ninguno de estos actores se preocupó por desarrollar una forma de evaluar si la participación conduce o no a los resultados previstos (Avritzer 2010, 10).

Desde los años 80 asistimos a una gran transformación en América Latina, los gobiernos autoritarios han cedido terreno a los gobiernos de elección democrática, además en los últimos años se muestran signos e indicios de la reconfiguración de las instituciones democráticas, surgiendo nuevas instituciones de participación popular directa que distan mucho de las instituciones electorales y representativas clásicas. Estas nuevas formas participativas, además de incluir perspectivas legítimas y que históricamente han sido ignoradas y marginalizadas, crean la posibilidad de fomentar una mayor deliberación entre la ciudadanía y sus representantes electorales y entre los mismos ciudadanos.

Las nuevas formas de institucionalización de la democracia directa en la región responden a los déficits de la representación como producto de la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y por el defectuoso funcionamiento de los sistemas electorales, de los partidos y cortes. Sin embargo, la falta de rendición de cuentas, representación y responsabilidad de las autoridades no fue la única causante de la presión por darle más voz a los ciudadanos; las falencias de las democracias latinoamericanas se hicieron más evidentes con las estrategias económicas neoliberales que implementaron muchas de ellas, así como su falta de respuesta a las consecuencias negativas que estas estrategias tuvieron sobre las clases medias y bajas. Como consecuencia, se empieza a cuestionar la capacidad de las instituciones democráticas de mejorar el bienestar común y surge una respuesta creciente por parte de

diversos grupos y movimientos, en busca de la inclusión étnica y repudiando las políticas neoliberales asociadas a la polarización económica (Cameron, Ershberg y Sharpe 2012, 17). En toda la región han aparecido nuevas instituciones de democracia directa y participativa, con frecuencia orientadas a crear nuevas formas de rendición de cuentas, responsabilidad y representación, para complementar las instituciones tradicionales de la democracia electoral. Estas nuevas instituciones participativas están cambiando el carácter de la democracia representativa- con su dependencia a las elecciones, los partidos políticos y el desarrollo de políticas públicas a través de los poderes ejecutivos y legislativos-, sin que sean necesariamente un obstáculo para su funcionamiento.

Estos nuevos espacios de participación cambian el paisaje político en la región. La ciudadanía empieza a poder definir presupuestos municipales, a desarrollar e implementar proyectos locales de desarrollo, y a influir en la planeación y en la legislación de política. En Uruguay, Venezuela y Bolivia se han promovido los plebiscitos, referendos revocatorios e iniciativas ciudadanas. Gobiernos en Ecuador, Perú y Bolivia, a través de sus nuevas constituciones, incorporaron mecanismos de participación ciudadana directa además de los instrumentos de democracia representativa existentes. Estas nuevas formas de participación no descansan única y principalmente en las instituciones convencionales de la democracia representativa: no surgen por votos legislativos, por medio de negociaciones entre partidos o en el poder; por el contrario, los grupos que participan suelen ser aquellos excluidos históricamente por las instituciones clientelares tradicionales y por la democracia representativa y electoral tradicional (Cameron, Ershberg y Sharpe 2012, 14).

Abal (2009), sugiere que la crisis del modelo de representación electoral está siendo combatida mediante estrategias que apuntan a fortalecer la legitimidad política a través de dos canales: el de la reactivación y fomento de la participación y la vigilancia ciudadana a través de la reformulación y el reforzamiento de los instrumentos electorales ya conocidos, o mediante la creación y empleo de nuevos mecanismos de participación y *accountability* social; lo cual se vincula con la idea clásica de la democracia como gobierno directo o autogobierno. Ejemplos de lo anterior son: el referéndum, el plebiscito, las audiencias públicas, el presupuesto participativo, los consejos de planeamiento estratégico, la revocatoria de mandato, las iniciativas legislativas, los consejos ciudadanos, las leyes de acceso a la información, etc. Otra alternativa orientada al fortalecimiento de la legitimidad política sería la implementación de programas impulsados desde organismos especializados de gobierno

(sector económico, sector cultural sector turístico, por ejemplo) en dialogo fluido con la sociedad civil a fin de movilizar la interrelación con la población, así como evaluar la calidad de las prácticas democráticas y de expandir la democracia y su gobernabilidad (Abal 2009, 18-19). En este último conjunto de prácticas y programas se encuentran las políticas públicas sectoriales que cada vez buscan implicar más a la sociedad civil en el manejo y gestión de los bienes comunes, siendo éstas el principal interés de este trabajo investigativo.

Las nuevas formas de participación política de la sociedad civil no evitan vínculos con el Estado, de hecho, en muchas ocasiones nacen a partir del reconocimiento por parte de la sociedad de la incapacidad del Estado para proveer bienes públicos, lo que se traduce en la necesidad de trabajar en conjunto para cumplir con esta tarea. Incluso, en algunos casos las instituciones para la participación directa de los ciudadanos son promovidas por el mismo Estado. Asimismo, muchos de los cambios que presenciamos no sólo fueron institucionalizados, sino que también fueron constitucionalizados en respuesta directa al neoliberalismo. Organizaciones populares y líderes populistas han dejado estas nuevas formas de participación directa establecidas en sus constituciones, en un intento por hacer de ellas características permanentes del nuevo orden político. En algunos casos, como el boliviano, los propios procesos de cambio constitucional han sido diseñados para incorporar la participación ciudadana.

1.4.3. El concepto de participación: significados, tipologías y mecanismos de participación ciudadana

En esta investigación la participación de actores no estatales será asumida como un indicador del modelo de gobernanza, lo que significa que cada tipo de gobernanza implica una forma de participación diferenciada; de esta forma gobernanzas más jerárquicas de las cuestiones políticas y publicas tenderán a una participación de actores no estatales y sociedad civil más reducidas frente a modelos de gobernanza más democráticos que implicarán una participación más activa de otros sectores además del gubernamental que es el que clásicamente se ha encargado de estos asuntos.

Para Ziccardi, la participación es un elemento clave en las democracias que permite la organización social y el gobierno, y que hace de los individuos inmersos en este sistema, ciudadanos con derechos y obligaciones de todo tipo: sociales, económicas, urbanas etc. (Zicardi s.f, 2). Este concepto, sin embargo, no está exento de cuestionamientos, pues como lo

argumenta Cunill (1991), existen problemas inherentes al momento de definir la participación, tanto por su relación polivalente con el poder político, como por el hecho de que el término se refiere por igual a todos los espacios en los que la participación se ejerce (sociedad, política, aparato productivo, sistema cultural, etc.). Se hace necesario entonces distinguir entre las formas de participación que pueden darse. Cunill establece 4 tipos: participación política, ciudadana, comunitaria y social (Cunill 1991, 43).

La participación social: remite a la esfera privada y a los fenómenos de agrupación que ocurran en ese nivel. En este tipo de participación los individuos se relacionan individualmente con otras instituciones sociales y en gran parte de los casos se cuenta con una mínima organización.

La participación comunitaria: hace referencia a la participación en un nivel que permita lograr mejoras en el nivel de bienestar y condiciones de vida de una comunidad.

La participación ciudadana: es aquella en la cual los individuos se unen para intervenir de manera directa en los asuntos públicos que les conciernen. Este tipo de participación implica un mayor grado de integración y organización de los ciudadanos.

La participación política: los sujetos reconocen que existen intereses públicos comunes que deben ser defendidos por una sociedad civil organizada.

Aquí se hace necesario aclarar que la anterior no es la única clasificación posible sobre la participación. Santillán (2004), menciona que el EIIED (*International Institute for Environment and Development*) de Londres establece una tipología sobre las maneras en que las organizaciones de desarrollo y los gobiernos interpretan y utilizan el término: participación pasiva, participación para dar información, participación consultiva, participación por incentivos materiales, participación funcional, participación interactiva y movilización propia.

Participación pasiva: la participación se traduce en información. No se toma en cuenta las propuestas ni las opiniones de la ciudadanía, sólo se informa a la comunidad sobre lo que ocurrirá; se trata de una empresa meramente informativa llevada a cabo desde cargos administrativos o gerenciales.

Participación para dar información: es también una forma instrumentalizada de participación como la pasiva, en la que la gente participa para dar información a quienes trabajan con la comunidad. En esta modalidad no hay forma de exponer puntos de vista o cambiar el curso porque la información y los resultados que se obtienen no son evaluados por la comunidad simplemente son socializados ante ella.

Participación consultiva: en este tipo de participación la gente es consultada, pero al final son expertos y profesionales externos los que definen cuáles son los problemas, intereses y soluciones que la comunidad necesita.

Participación por incentivos materiales: se incentiva la participación por la entrega de recursos. Este es un tipo de participación muy común en las instituciones locales donde suele convocarse a la comunidad para que participe con su mano de obra mientras son las instituciones las que brindan los materiales. En esta modalidad el interés participativo se termina generalmente cuando dejan de otorgarse los incentivos.

Participación funcional: es una modalidad común en procesos participativos y proyectos de enfoque participativo. En ella la gente se involucra para la consecución de objetivos relacionados con los proyectos, planes y programas planteados. Todo es organizado desde las instituciones por lo cual la comunidad no tiene incidencia o voz en la planificación.

Participación interactiva: ocurre cuando la sociedad participa en el análisis en su conjunto, esto conduce posteriormente a la formulación de planes de acción y a la formación de organizaciones locales nuevas o al fortalecimiento de las ya existentes. En ella se suele implementar metodologías interdisciplinarias para lograr integrar múltiples perspectivas y se emplean procesos sistemáticos de aprendizaje estructurado. La gente logra conservar el interés, las estructuras y las prácticas que se les enseñó.

Movilización propia o auto-movilización: se da cuando es la comunidad la que, a través de iniciativas propias, al margen de la influencia de las instituciones formales, decide movilizarse para cambiar el sistema. Es la misma comunidad la que gestiona recursos y establece contactos con instituciones foráneas quienes además orientan y dan consejos técnicos necesarios, pero mantienen el control del uso de los recursos que brindan.

Santillán (2004), también reconoce que indistintamente del tipo de participación del que se trate, el nivel informativo es clave en el proceso. Con esto hace alusión a la circulación de la información dentro de las organizaciones formales estatales y extra-estatales y de ellas hacia afuera. También se rescata la importancia de los procesos de transparencia y rendición de cuentas, para lo cual usualmente se emplean formas directas como reuniones y citaciones públicas que incitan al debate y participación plural y formas indirectas como medios de comunicación local, recursos tecnológicos (páginas web oficiales, sitios de Facebook), boletines, publicidad entre otros. Estas tipologías permitirán identificar y clasificar el tipo de proceso o procesos participativos que se dan en el departamento de Nariño en materia turística y de acuerdo a la clasificación que se obtenga, los datos se podrán relacionar con los modelos de gobernanza que suponen un tipo de participación de la sociedad civil diferenciada como se mencionó anteriormente.

No obstante, las obras más importantes sobre participación ni siquiera coinciden en la definición del concepto. Rebecca Abers se refiere a la participación como "el incremento del control de los ciudadanos sobre el Estado y la ampliación de la capacidad de la gente común para comprender y decidir sobre los asuntos que afectan su vida..." (Abers, 2000: 5). Nylen se refiere a la participación democrática como "ejercer un poder real sobre las decisiones..." (Nylen, 2003: 28) ... Para Fung Y Wright, la participación se refiere a "los compromisos y las capacidades de la gente común para tomar decisiones sensatas" (Fung y Wright, 2003:5) (citados en Avritzer 2010, 12).

Todos ellos sin desarrollar una teorización integral sobre la participación o proponer una teoría sobre las instituciones participativas. Tampoco establecen una diferenciación entre la participación y las instituciones participativas. Para Avritzer (2010), esto es necesario porque la participación puede ser vista como un concepto puramente sociológico, relacionado con la intención del sujeto de participar, entonces, para que la participación se convierta en categoría política, debe involucrar a la organización de lo político alrededor de un principio puramente participativo. En la mayoría de los casos, la participación se da dentro de una institución diseñada para este propósito. Lo que significa que, no estamos hablando de la participación en contraposición a la representación o de la participación como una actividad originada desde los actores sociales, sino más bien de instituciones diseñadas para promover la participación. En ese sentido, se está poniendo en práctica una nueva forma de hacer política (Avritzer 2012, 12-13) y políticas públicas más orientadas a la vinculación de los directamente afectados en la gestión de sus asuntos, mediante instrumentos participativos diseñados para ello.

Adicional a la acotación de la falta de homogenización en el concepto de participación, es necesario reconocer que, pese a la utilidad de las tipologías anteriormente mencionadas, ninguna aclara que la participación ciudadana depende de algunas condiciones previas que la facilitan, tales como: a) voluntad política de los gobernantes de turno, para que estén abiertos a la participación de la comunidad en la toma de decisiones públicas; b) existencia de capital social, esto se traduce en asociaciones civiles preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos públicos de la localidad a la que pertenecen; c) personal competente, capacitado técnicamente para implementar procesos participativos; d) recursos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales en materia participativa; e) plataforma legal, es decir, leyes que permitan e incentiven la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; f) descentralización política y elección democrática de gobernantes en todas las escalas territoriales y finalmente, g) tamaño reducido del territorio en donde se implementan los procesos participativos, ya que los territorios grandes tienden a desalentar la acción colectiva (Goldfrank 2006,7). Esta última condición referente al tamaño reducido de los territorios y al poco número de habitantes para la generación de procesos participativos exitosos, ya ha sido estudiada por los teóricos sociales desde antaño. Dahl (1991), destaca que, de acuerdo a la cosmovisión democrática griega, los territorios con menor cantidad de habitantes y extensión territorial, promueven mayor democracia y participación ciudadana, debido a que evitan la heterogeneidad y falta de consenso, que tendría lugar con la extensión de fronteras que agrupasen diferencias lingüísticas, culturales, religiosas, étnicas etc., obstaculizando que la sociedad genere vínculos comunes; además, el espacio y número reducido de habitantes permite que éstos puedan adquirir un mayor conocimiento de su territorio y compatriotas, finalmente, la escala y el número reducido de habitantes, favorece la reunión conjunta para actuar como gobernantes y soberanos del territorio (Dahl 1991, 28).

Tal como lo resalta Abal (2009), la desconfianza hacia el control exclusivamente electoral ha generado la proliferación de otras vías de control alternativas conocidas como "mecanismos de participación ciudadana", entre ellos podemos citar: la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, el referéndum vinculante, la audiencia pública, los planes estratégicos, el presupuesto participativo, los consejos consultivos, la legislación sobre el acceso a la información, entre otros. Estos mecanismos tienen como uno de sus principales objetivos brindar canales alternativos dentro de los regímenes democrático-representativos modernos para la expresión directa de las demandas ciudadanas; buscando ejercer influencia sobre dichos regímenes para que sean legitimados y estabilizados, en un contexto de crisis

política de representación y de decadencia de los partidos políticos como canales institucionales de participación política. Su influencia es más visible a nivel provincial y local que en el plano nacional.

Factores como la globalización, el cambio de rol de los Estados nacionales, el avance de los procesos de regionalización y descentralización, y los ya mencionados, implicaron nuevos retos a las ciudades entendidas como unidades de carácter político-administrativo.

Actualmente las ciudades, más que los Estados, son los actores principales en la nueva forma de articulación del sector público y privado y la relación entre el Estado y la sociedad civil. Esto debido a que la globalización generó una pérdida de la decisión política estatal frente a organismos supranacionales, y gran parte de las experiencias concretas de fortalecimiento democrático ocurrieron a escala local. La democratización política, la reforma estatal y las crecientes demandas ciudadanas, forzaron el surgimiento de nuevos escenarios para la formulación y ejecución de las políticas sociales y urbanas, significando la autonomía para los gobiernos locales y la aparición de espacios de participación popular, mayormente como ya se mencionó, a escalas locales.

En el contexto actual, la racionalidad técnica es insuficiente para mejorar la calidad de vida urbana, requiriéndose de la creación de espacios efectivos de participación ciudadana en el ámbito público, con el fin de expandir la democracia a través de la aparición de nuevos mecanismos de participación popular. Es así como el desarrollo de herramientas de participación y control ciudadano, se inició como un proceso mayor que buscaba el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de las administraciones locales, que vieron intensificado su rol e incidencia dentro de este nuevo escenario de cambios. De esta forma la organización y la participación ciudadana aparecen como un importante capital social que podría ayudar a los gobernantes al mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades. “Diferentes vías de participación ciudadana (tanto de información, como de consulta y decisión), incorporadas en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del Estado, permitieron reconstruir el espacio público, creando nuevas bases para una gobernabilidad democrática” (Abal 2009, 33).

Es por ello que, pese a que actualmente una buena parte de los gobiernos locales y regionales dependen administrativa y financieramente de los Estados-nacionales, contando con menos

poder y recursos para el control de los agentes económicos y políticos globales, cuentan en cambio, con dos ventajas sustantivas: primero, una mayor legitimidad y capacidad de representación otorgadas por su mayor cercanía y visibilidad; y segundo, los gobiernos locales son más flexibles, adaptables y cuentan con una capacidad de acción más amplia en contextos contemporáneos de demandas y ofertas fluctuantes.

Para Abal (2009), la incorporación de herramientas de participación ciudadana, significan el surgimiento de nuevas vías de participación política en nuestras democracias representativas contemporáneas, principalmente a nivel local, las cuales pese a sus limitaciones¹², se constituyen en formas de contacto directo de la población con sus gobernantes, permitiendo la expresión de opiniones y demandas más allá de la mediación partidaria y electoral (Abal 2009).

1.4.4. Sociedad civil: perspectivas conceptuales y ambigüedades

Para Rojas (2005), el concepto de sociedad civil es ampliamente utilizado en las ciencias políticas, para diferenciar al Estado de aquellos sectores que no se corresponden con él. Sin embargo, su falta de especificidad ha generado complicaciones debido a sus usos variados a través del tiempo y los diferentes contextos en los que se ha empleado. Lo que ha conducido a que el concepto no sea claro, y que incluso llegue a carecer de contenido por su carácter polisémico, flexible y laxo, que llega a tener tantas interpretaciones como autores. Agregando adicionalmente que, en el contexto latinoamericano se ha cometido un reduccionismo que pretende integrar en definiciones como la de sociedad civil, tercer sector y otro tipo de organizaciones sociales, a una vasta gama de actores que no siempre comparten los mismos criterios o principios y que no se limitan a representar intereses materiales, aunque si se relacionan en un contexto que no es ya el de división de clases (Rojas 2005, 6).

El concepto que manejamos actualmente de sociedad civil es una construcción occidental moderna, que comúnmente solemos atribuir su origen a Inglaterra, Francia y Estados Unidos, para luego relatar su expansión al resto de Europa y posteriormente a Latinoamérica. No obstante, este concepto es más antiguo, y la característica principal del término es que se construyó de manera relacional, y en un sentido de oposición, es decir que, para poder

¹² Tales como desinformación de la existencia y uso de estos mecanismos por parte de la ciudadanía, apatía política civil, relaciones clientelares, falta de difusión y fomento de su uso por parte de los gobernantes, así como dificultades para medir los resultados de la participación, etcétera.

caracterizarse necesariamente hace referencia algo más, a un opuesto o a algo que no es; por ejemplo, en la civilización greco-romana, la sociedad civil hacía referencia a lo público y se oponía a la esfera privada constituida por la familia; en la época medieval la sociedad civil representaba lo mundano o profano, frente a la sociedad religiosa y al clero que se vinculaba a lo sacro y a la escala social más alta, hasta que, entrado el renacimiento y con la caída del poder del clero frente a los monarcas, se dio inicio a la secularización de la sociedad. Con la conformación de los Estados en Europa la sociedad civil se utiliza como contrapunto a la sociedad natural, ésta última acepción utilizada para referirse a las sociedades primitivas reinadas por las leyes naturales. En este contexto la sociedad civil remitía tanto a la administración de los bienes públicos como a la organización civilizada por encima de las leyes naturales.

Ulteriormente en el siglo XVIII, con el fin de la época medieval y la emergencia de las libertades individuales, en el marco de los estados absolutistas, la noción de sociedad civil se usa como antónima a la de sociedad política que, vinculada directamente con lo militar y lo político. Por una parte, estaba el poder político que ostentaba los medios de coacción y por la otra, estaban los individuos regidos por el Estado mediante su poder coercitivo y su uso legítimo de la fuerza (Rojas 2009, 7).

Tiempo después, aparece la tradición liberal que, considera que el fortalecimiento de la sociedad civil se orienta a motivar la iniciativa privada y la empresa, por lo que su única tarea es la de vigilar y controlar que el Estado garantice el orden y la estabilidad que permiten el buen funcionamiento de la actividad económica. En contraste de esta perspectiva, surge la postura republicana que asume que el núcleo de la sociedad civil son aquellas asociaciones ciudadanas previas al Estado y que no necesariamente tienen intereses económicos, sino que se preocupan por el buen desempeño del orden social y la resolución de las necesidades ciudadanas. De acuerdo a esta visión, la sociedad civil tiene un inminente carácter político orientado a crear los medios institucionales que permitan el establecimiento de relaciones sociales equilibradas y el control del conflicto, reconociendo la independencia del Estado respecto a la sociedad civil, pero considerándolo como una extensión representativa de los intereses ciudadanos. De esta forma, mientras para la visión liberal debe existir una distinción tajante entre el Estado y la sociedad civil, dejando la regulación de la interacción individual a manos de los factores económicos, para la visión republicana esta distinción no debe ser tan tajante y por el contrario debe existir una comunicación fluida entre ambos sectores,

reconociendo incluso a la sociedad civil como un componente del sistema político (Rojas 2005, 8).

En oposición a los planteamientos liberales, aparecen los comunitaristas, que... resaltan el asociacionismo como un rasgo sobresaliente de la sociedad civil en la modernidad, [resaltando]... el papel que juegan los nuevos movimientos sociales como elementos reivindicativos de la sociedad civil frente al poder del Estado, [enfaticando] ...en el desarrollo redes de solidaridad que intentan contrarrestar al mercado (Rojas 2005, 9).

Los anteriores son sólo algunos ejemplos de los múltiples significados que ha tenido el concepto de sociedad civil a lo largo del tiempo, lo que nos muestra la ambigüedad que lo ha caracterizado. Esta conceptualización ambigua, ha permitido unir fuerzas diversas en torno a un mismo objetivo, por ejemplo, en la recuperación de la democracia en Europa del oriente y Latinoamérica, no obstante, también ha sido inconveniente pues al no distinguir lo que integra a este sector, se ha ocultado la riqueza de la heterogeneidad propia de la sociedad civil (Rojas 2005, 19).

Independientemente de la ambigüedad del término, en esta investigación se asumirá la concepción de sociedad civil de Rojas (2005), para quien el término refiere al “conjunto de instituciones social formales¹³, (que luchan por la ciudadanía) como un “valor social”, lo que significa una cultura socio-política que valora la tolerancia, el pluralismo y la existencia de derechos” (Rojas 2005, 20).

Esta definición rechaza las acepciones que asumen la sociedad civil como una relación entre los sectores público y económico (con intereses de lucro), ya que si esto fuera así, no existiría una diferenciación clara entre los sectores público, privado y sociedad civil, al tiempo que tampoco existirían las iniciativas ciudadanas, que suelen atribuírsele a la sociedad civil, y que están motivadas por lógicas particulares que se interesan por el bienestar colectivo. Lo anterior implica identificar a la sociedad civil con intereses públicos, colectivos, sociales, amplios, difusos y de largo plazo relacionados con el bienestar general, lo cual de ningún modo significa que los miembros de la sociedad civil no puedan tener intereses particulares-entre ellos la búsqueda del lucro privado-, sino más bien que estos intereses individuales no

¹³ Aunque en la definición de Rojas (2005) no se incluye, esta investigación también considera como parte de la sociedad civil a las organizaciones sociales informales.

son su motivación principal, si lo fueran ya no serían parte de sociedad civil sino del sector privado que defiende intereses individuales, concentrados, materiales y a corto plazo, los cuales no son necesariamente malos o ilegítimos, sino que son intereses que pueden tener una connotación negativa porque son lo suficientemente fuertes como para oprimir otros intereses legítimos como los que en teoría defiende la sociedad civil principalmente (Stone 2002, 243-245).

Entonces, la sociedad civil se asume como una tercera esfera autónoma, dinámica, cambiante y voluble en magnitud y capacidad de influencia, pero que consolida los principios democráticos, teniendo dos componentes principales: a) uno institucional, basado en las organizaciones de libre asociación que luchan por los derechos políticos, sociales e individuales; b) uno basado en la movilización social entendida como capaz de transformar e insertar dentro de la agenda pública nuevas temáticas sociales (Rojas 2005, 20).

También hay que distinguir a la sociedad civil de aquellas instituciones, organizaciones etc. que no hacen parte ni del Estado ni del mercado y que inexactamente suelen considerarse como parte de ella, en un afán por definir su grupo de pertenencia y campo de acción, pretendiendo comprender sus lógicas o intereses centrales. Estas asociaciones hacen parte del denominado “tercer sector”, el cual ha implicado en las ciencias sociales un cambio en el objeto de análisis, pasando de los actores a las funciones, de esta forma, el interés ya no está en los diversos tipos de asociación y socialización, y sus capacidades para transformar la vida pública, sino que se concentra en:

(...) explicar las funciones que cumplen dichas asociaciones desde una perspectiva estructural...La utilización del concepto de “tercer sector” pone especial énfasis en los factores estructurales y operativos de las organizaciones, o sea, sus condiciones organizacionales, haciendo énfasis tanto en su carácter privado y productivo como en su condición no lucrativa e independiente (Rojas 2005, 14).

El tercer sector se constituye por organizaciones que benefician directamente a quienes no son necesariamente sus inversores, lo que implica que existen beneficiarios externos a estas organizaciones, que reciben directamente la producción de bienes y servicios. El tercer sector se puede asumir como un campo de actividades económicas ubicado en el espacio que queda entre los sectores privado y estatal. Este dinámico sector cuenta con amplias posibilidades de

que organizaciones que lo integran puedan anexarse a otros, como el privado (Rojas 2005, 15-16).

Pueden existir dos clases de organizaciones en el tercer sector: 1) organizaciones que persiguen lucro económico y/o acceso a bienes y servicios para sus integrantes, tales como cooperativas, comunidades, mancomunales etc.; 2) organizaciones sociales cuya base es la donación de diferentes recursos (económicos, de mano de obra, capacitación, etc.) que fomentan el desarrollo de la sociedad civil en diferentes ámbitos, como ocurre con fundaciones, Ongs, etc., las cuales como producto de los cambios económicos y políticos han ejercido presión para la creación de leyes que autoricen y beneficien la realización de sus operaciones (Rojas 2005, 17).

1.4.5. El cambio en el modelo de gobernanza

A partir de la década de los 70 se gestan mundialmente una amplia gama de transformaciones sociales, políticas, culturales y económicas que habrían traído consigo un cambio más profundo en la configuración del poder, emergiendo formas alternativas para el manejo de las sociedades, y que habrían significado el paso de un modelo de gobernanza jerárquico a otros más democráticos o participativos. Fenómenos como las crisis fiscales y económicas de los Estados, la globalización, la reducción y cambio de las funciones estatales, el rol cada vez más protagónico que se le otorga al mercado en materia económica, política y social y la crisis de legitimidad de la democracia, producto de diversos factores entre ellos el reclamo de un papel más relevante y activo por parte de la sociedad civil, han tenido como consecuencia que los Estados-nación se vean obligados a repensar y reevaluar el ejercicio del gobierno. En un contexto global de sociedades cada vez más diversificadas y complejas tanto en sus individuos como en sus demandas, el gobierno entendido como la acción que le corresponde o se le puede imputar exclusivamente al Estado empieza a notarse insuficiente e incluso indeseable para la dirección satisfactoria de las sociedades (Aguilar 2007, 6). Haciéndose necesaria la ideación de nuevas formas de gobierno, más inclusivas y pluralistas, apareciendo en el léxico político, términos como *buena gobernanza*, *gobernanza democrática* o *gobernanza participativa*, para hacer alusión al cogobierno y a la horizontalización en el manejo de los asuntos públicos en los que se empieza a tener en cuenta las voces de los directamente implicados (sociedad civil, sector privado, etc.), y no solamente la del aparato burocrático gubernamental, como venía ocurriendo tradicionalmente. El análisis del proceso de cambio en la forma de gobernar ha sido ampliamente abordado por los científicos sociales

(Mayntz 2001; Ortiz 2009; Guy y Pierre 2005; Guy 2007; Tomassini 1996, entre otros), quienes han conceptualizado esta nueva gobernanza, definiendo cuáles son las diferencias entre esta y el antiguo modo de gobernar y cómo ha cambiado el proceso de toma de decisiones en el sector público.

La nueva configuración del poder viene auspiciada por transformaciones de gran envergadura en el aparato estatal, el cual se ve en la necesidad de cambiar su rol intervencionista y compromiso social¹⁴, que le implicaba tener el control de temas como el mercado, las transacciones comerciales y responsabilizarse por la prestación de servicios como la educación, la salud, las pensiones etc., para asumir un papel menos pretencioso y central, liberando la actividad comercial, resaltando las libertades individuales y concediéndoles tanto al mercado como al sector privado, la prestación de servicios vinculados con el bienestar de la sociedad civil, cuya provisión se le atañía exclusivamente al aparato burocrático-estatal¹⁵. El cambio en el rol estatal es tal, que algunos autores como Aceves llegan incluso a afirmar que los Estados se han convertido en aparatajes al servicio del capital móvil y de la economía globalizada que no siguen más dictámenes que los del mercado (Aceves 2006, 101).

De las anteriores condiciones se desprende lo que Ortiz (2009), define como crisis de la política o de gobernabilidad¹⁶, que se caracteriza por: 1) Rechazo y desconfianza globalizados

¹⁴Tal como lo destaca Aceves (2006), lo que se conoce como “Estado intervencionista” operó en gran parte del mundo hasta la década de los 60 y fue producto de fenómenos de gran impacto como la depresión de 1929 y el daño material que dejó en Europa la Segunda Guerra Mundial, estos hechos obligaron a los Estados nación-en vista de los insuficientes esfuerzos de los actores privados y del mercado- a asumir estrategias centralizadas para restituir la economía en decadencia. Este Estado de la Postguerra se caracterizó por tener como prioridad el desarrollo y la recuperación económica, y para lograrlo estaba en capacidad de cuestionar al mercado, limitando su accionar e incidencia social en la búsqueda de garantizar pleno empleo y condiciones igualitarias en la provisión de servicios básicos como la salud y la educación para la mayoría de sus habitantes. A esto hay que agregarle que tenía un discurso nacionalista que pretendía proteger la industria interna mediante un modelo de sustitución de importaciones (Aceves 2006).

¹⁵En este punto es necesario destacar que si bien se reconoce por excelencia al Estado como el mayor proveedor de las cuestiones asociadas con el bienestar social, tampoco se puede desconocer la presencia desde tiempos pasados, de otro tipo de organizaciones sociales no gubernamentales que han operado desde la misma sociedad y que motivadas por distintas causas como la religión, la caridad, la filantropía, entre otras, han asumido funciones relacionadas con la protección social, llegando incluso a tener un impacto más notable y efectivo en comparación a las entidades oficiales a las que se les encargaban dichas tareas. Como ejemplo de lo anteriormente ilustrado están los voluntariados religiosos y laicos, y las obras de caridad iniciadas por las señoras de élite que se han extendido a nivel global. Finalmente, es importante destacar que este tipo de organizaciones surgen en medio de grandes cambios sociodemográficos como la urbanización y la modernización de las economías (Qvortrup, Jens. 1998).

¹⁶Se habla de gobernabilidad en contextos donde las instituciones que detentan el poder legítimo de una colectividad no cumplen eficazmente sus funciones. De esta forma legitimidad y eficacia son condiciones sine qua

por las élites políticas. Hay una fuerte asociación de estas élites con la mentira, corrupción y la búsqueda de consecución de intereses individuales por encima de los colectivos; 2) Pérdida de la confianza y la credibilidad en el papel de los partidos políticos como instituciones legítimas de representación. Se considera que estos no logran capturar las demandas de la sociedad civil y que escasamente logran articular en sus discursos y acciones, la representación de los intereses de sus adeptos; 3) Difundidos sentimientos públicos de inutilidad, corrupción y negligencia hacia instituciones políticas como son, el congreso y figuras como los diputados y senadores (Ortiz 2009). Todo lo anterior, conduce a que en la actualidad se estén buscando soluciones capaces de reconstruir el contenido de la representación, orientadas hacia la vieja idea de la democracia entendida como autogobierno, lo que implica recuperar la participación ciudadana y reforzar el control sobre los representantes políticos y gobernantes (Abal 2009, 18).

Otro factor que explica la crisis de gobernabilidad a la que estuvieron expuestos los Estados-nación y que posteriormente daría origen al enfoque de *la gobernanza participativa o democrática*, es el llamado triunfo del mercado sobre la planificación de los asuntos estatales. Los Estados han quedado en gran medida subordinados a los intereses capitalistas, siendo el mercado y los sectores privados, los encargados en la actualidad de cuestiones como la regulación del campo laboral y la estructura productiva, o de las oportunidades educativas y la distribución de los ingresos, incluso a estos sectores se les está otorgando cada vez en mayor grado, la prestación de servicios que antes eran públicos y le competían al Estado, como se mencionó anteriormente.

La globalización que se gestó en el revolucionario contexto de los 70, como un fenómeno que refería a los mercados y a factores netamente económicos, es ahora un concepto complejo que ha logrado permear estructuras de índoles políticas, sociales, culturales etc. Tal como lo resalta Krasner (2010), la globalización hoy en día se entendería como “el incremento internacional de flujos de ideas, población, bienes y factores de producción” (Krasner 2010, 145). Y en esa medida se debe asumir como una complejidad que afecta de igual manera a

non para la existencia de gobiernos suficientes. Entonces, la gobernabilidad se define como la capacidad de un gobierno para ejercer a la vez la eficacia y la legitimidad logrando mantener un clima de estabilidad (Ortiz 2009).

estructuras micro como las relaciones entre los individuos¹⁷ y a estructuras macro como son la legislación, el Estado y el ejercicio mismo de la soberanía¹⁸.

La globalización implica una creciente interrelación entre el ámbito nacional y el mundial, y como efecto de esto, emergen otros actores en el campo de poder que antes era ocupado exclusivamente por los Estados, los cuales dejan de detentar el monopolio del control político y la producción normativa, pues organizaciones no gubernamentales, organismos supranacionales y empresas privadas en conjunto con la sociedad civil, empiezan a jugar un rol cada vez más relevante a nivel político-económico y a gestar relaciones y transacciones al margen de este poder estatal clásico.

Es precisamente este papel cada vez más importante que empieza a asumir la ciudadanía, el que va a incidir en la configuración del nuevo modelo de gobernanza. Nos encontramos en un escenario en el que los actores no estatales están cada vez más insatisfechos con la relegación y la pasividad que se les ha otorgado en la esfera de la acción pública, razón por la cual empiezan a reclamar mayor inclusión y participación en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen directamente, pidiendo además una reformulación y mejoramiento del sistema democrático, que busque la creación de espacios de participación y deliberación colectiva y que dé cuenta de cómo se está gestando lo público y la eficacia del proceso. La época contemporánea se caracteriza por la emergencia de una ciudadanía cada vez más informada y asertiva que busca involucrarse en los asuntos públicos y que tiene en claro cuáles son sus intereses y los medios para lograrlos; para esta nueva ciudadanía, los representantes políticos clásicos como los parlamentos, partidos políticos, etc., no sólo no representan o articulan los intereses comunes como lo hacían en el pasado, sino que además carecen de legitimidad popular. Las sociedades diversas y complejas de la actualidad tienen múltiples y dispersas demandas que desbordan las capacidades estatales y su aparato gubernamental diseñado para direccionar sociedades simples y estables; esto trae consigo una crisis de gobernabilidad que conduce a la búsqueda continua de participación e involucramiento de los actores no estatales en la gestión y manejo de los problemas y situaciones que les son propios y que no pueden ser solventadas exclusivamente por los

¹⁷Como efecto del desarrollo de nuevas tecnologías y de medios de comunicación como son las actuales redes sociales virtuales.

¹⁸Para ampliar sobre este tema ver: Teubner, Gunther, Sassen, Saskia y Krasner Stephen. (2010). *Estado, soberanía y globalización*, Siglo de Hombres Editores – Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Estados u organismos supraestatales o no gubernamentales. Se asume entonces que deben ser los mismos ciudadanos los que se empoderen y preocupen por la garantía de sus derechos y bienestar.

Los factores descritos anteriormente, aunados a coyunturas críticas como la caída de los regímenes socialistas de la Unión Soviética y de Europa del Este, o los impases económicos a los que se enfrentaban muchas de las naciones por esa época,¹⁹ explican gran parte de los desafíos a los que ha estado expuesta la gobernabilidad en los últimos años y la necesidad de buscar un nuevo paradigma de gobierno que se adapte a las nuevas y conflictivas condiciones de las sociedades contemporáneas, surgiendo el paradigma de la:

Gobernanza moderna, [donde] las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados [y sociales], participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. [Ésta] no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Mayntz 2001, 1).

En palabras de Tomassini (1996), esta crisis de gobernabilidad requiere actualizar el sistema político y ponerlo en dialogo con el nivel institucional, haciéndolo descender hasta la ciudadanía,

(...) a través de un flujo oportuno y eficiente de políticas públicas adecuadas para resolver los problemas planteados en esas sociedades... [de esta forma] la gobernabilidad depende menos que antes de la articulación interna, la eficiencia o los recursos de poder de que disponga el aparato del Estado, y más de que éste logre mantener una relación satisfactoria con las diversas organizaciones económicas y sociales, formales o informales, en sus respectivas esferas de intereses (Tomassini 1996, 17).

¹⁹Como ejemplo de lo mencionado está la crisis del modelo de sustitución de importaciones que si bien pretendía proteger las producciones nacionales y desarrollar industrialmente a los países latinoamericanos, la realidad dada distó mucho de la realidad esperada pues esta búsqueda de industrialización condujo al endeudamiento de la región para poder entrar a competir en el mercado globalizado; sin embargo, para hacer competitiva una industria tan joven y precaria como la latinoamericana se necesitó de mucho capital, y entre 1973 y 1982 la deuda externa llegó a un punto en el que se tornó impagable. Y como producto de este fenómeno económico, la cortina de humo se dispersó y se develó un problema más grave: la incapacidad de los Estados de gestionar las naciones por sí mismos (Tomassini, 1996, 11).

En el contexto descrito, ya no es posible hablar del gobierno como la acción de gobernar que es imputada exclusivamente a un solo actor (el Estado), ni de las políticas públicas como aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer como las definía Dye en 1975, sino que se hace necesario hablar de un término que es relativamente joven y que aún se está construyendo: *la nueva gobernanza democrática* o gobernanza participativa²⁰, para la cual el Estado sigue siendo necesario pero no suficiente para el direccionamiento de las sociedades contemporáneas cada vez más complejizadas, haciéndose necesaria la aparición de otros actores estratégicos que de manera conjunta gobiernen los asuntos de interés público. Esta nueva gobernanza podría entenderse entonces como la articulación o surgimiento de redes de actores para el ejercicio conjunto del gobierno y la corresponsabilidad pública. Implicando adicionalmente, que las políticas empiecen a reclamar más que nunca su carácter público, es decir que dejen de ejercerse de arriba hacia abajo o desde el Estado hacia la sociedad civil (enfoque *top-down*) sino que empiecen a buscar horizontalizarse para integrar a más actores publicándose verdaderamente.

Sobre la gobernanza participativa Cruz et al. (2010), mencionan que:

La conducción del proceso decisorio bajo esta perspectiva va en contra de los principios de las políticas públicas entendidas como “estrategias de acción” imputables a los gobiernos que están relacionadas con un problema percibido o presentado como público, tendiente a resolverlo o a mitigarlo (Méndez, 1993: 90; 1994: 33, 37). Una de sus principales características es que para que sean verdaderamente públicas, deben serlo desde su origen: formadas por quienes participen en su ejecución; transparente en su implementación y nítidamente responsable de los recursos que empleen, tanto el gobierno como la sociedad (Cruz et al. 2010, 798).

Aquí es importante hacer una acotación final y es que este concepto de gobernanza es una importación anglosajona, que ha venido extendiéndose al territorio latinoamericano en las últimas décadas, en esa medida es interesante ver hasta qué punto nuestros países se adaptan a conceptos y teorías que han sido gestadas en contextos y territorios diferentes, que tienen características y condiciones distintas de las nuestras, cabe preguntarse cuán conveniente es tratar de encuadrar nuestras realidades en modelos teóricos que no fueron creados ni pensados

²⁰En esta investigación gobernanza democrática y participativa serán usadas como equivalentes, ya que principios como la deliberación, la participación, el pluralismo, la realización de elecciones y la transparencia en los procesos son constitutivos desde un enfoque multidimensional de la democracia (Coppedge, Gerring y Lindberg, 2012).

para ellas. Tal como lo concluye Dussauge (2009), las trayectorias de modernización que siguen los gobiernos deberían responder más a las necesidades de los sistemas administrativos nacionales y menos a los intentos de adaptación de experiencias internacionales exitosas, pues si bien éstas ofrecen ideas y dan lecciones de aprendizaje no son “recetas mágicas” ni “soluciones milagrosas” a los problemas y particularidades de cada territorio; las condiciones institucionales, las experiencias y necesidades sociales y administrativas son las que deberían determinar los modos de gobierno y el proceso de reformas que deben implementarse según sea el caso (Dussauge 2009, 45).

Cómo ya se mencionó en la justificación metodológica, la forma para comprender cómo es el modelo de gobernanza del sector turístico en el departamento de Nariño, implica en un primer momento acercarse al documento de la política de Turismo cultural en Colombia, vigente desde 2007, y analizar su diseño e instrumentos en materia participativa. Sin embargo, el documento como tal no es el único que nos dará respuestas de este modelo de gobernanza, debido a que existe una distancia entre los objetivos de una política, los medios para lograrlos y los resultados obtenidos. Autores como Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998), ya han analizado este tema, observando en retrospectiva las causas por las cuales un proceso de implementación no responde a las expectativas expresadas en la etapa de formulación, confirmando que el paso entre la teoría y la práctica funciona de forma inadecuada o sólo funciona parcialmente. Esto suele considerarse como la brecha de implementación o *implementation gap*, y se refiere a la distancia existente entre la determinación de objetivos, la toma de decisiones para su alcance y la realidad obtenida tras su aplicación.

Una política se podría comprender a grandes rasgos como un “conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público. La solución de dicho problema [o al menos mejora de la condición problemática], dependerá no sólo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación” (Cejudo y Michael 2016, 4). Es por esto que uno de los enfoques primordiales del análisis de políticas públicas se concentra en cómo estas se materializan y concretan. Lo anterior, nos conduce a concentrarnos en la etapa de implementación de la política pública de turismo cultural en Nariño para a partir de esto, determinar el tipo de gobernanza bajo el cual se gestiona realmente el sector turístico de la región en materia cultural.

De acuerdo con Cejudo y Michael (2016), la coherencia suele ser un atributo deseado en las políticas públicas, sin embargo, no existe consenso sobre la noción misma de coherencia dentro de las políticas, existiendo todo un debate al respecto, orientado por autores como: Peters 1998; Rhodes 1997 y Merino 2009. Es por esto que Cejudo y Michael definen la coherencia de un objeto con respecto a algo más; en ese sentido, los autores identifican tres niveles “desde los cuales evaluar la coherencia en las políticas públicas la coherencia en las políticas (la coherencia interna), la coherencia entre políticas y la coherencia entre espacios de política” (Cejudo y Michael 2016, 7).

Para los intereses de esta investigación nos centraremos en la coherencia interna, remitente a la coherencia dentro de la política pública. Este nivel de coherencia se asocia con la teoría causal que estructura una política, cuestionando si la orientación de la intervención estatal es consistente con cómo se define el problema público y si existe relación causal entre dicha definición, los instrumentos públicos empleados y el resultado esperado. Las políticas públicas implican una teorización que vincula un problema público con una situación que busca lograrse mediante una acciones, medios e instrumentos usados para lograr resultados específicos. Si la consistencia teórica falla, la intervención perderá eficacia al no coincidir con la realidad, evitando que la política no logre los resultados esperados. Yendo más lejos, cuando existe incoherencia dentro de la teoría causal de una política, se generan efectos como que los beneficiarios no sólo no se benefician, sino que se vean afectados, o que los instrumentos no puedan lograr lo que se esperaba de ellos, o que los valores que orientaron la intervención no se reflejen en la misma; dándose problemas en los objetivos que no sólo remiten a ineficacias de implementación sino a problemas del diseño mismo (Cejudo y Michael 2016, 8-9).

Es por esto que los autores plantean que para que exista coherencia dentro de una política pública debe haber una definición exacta del problema que se pretende resolver, de modo tal que esta claridad pueda vislumbrarse en la selección de los instrumentos y medios para su materialización, logrando que la política alcance su cometido y no se quede en buenos propósitos e inversión de recursos que no conduzcan a los fines esperados, terminando por implicar esfuerzos aislados y objetivos e instrumentos inconexos entre sí (Cejudo y Michael 2016, 9). Ante esto cabe preguntarse cómo evitar que buenos propósitos queden atrapados en medio de la falta de coherencia y articulación entre los instrumentos y los objetivos a alcanzar o las poblaciones a las que se dirige la intervención. Se propone como solución a este

problema, un enfoque analítico que diferencie “el núcleo y la periferia de las políticas”. La propuesta busca distinguir “los valores y objetivos centrales de los valores y objetivos que pueden modificarse e incluso adaptarse a las situaciones contextuales, sin que ello implique que el propósito principal de la política (el núcleo duro que articula el problema y la solución) se modifique” (Cejudo y Michael 2006, 10). Entonces, el núcleo duro sería el encargado de aportar continuidad a la política y la periferia-constituida por los programas, planes, proyectos y demás actividades administrativas que tratan de dar concreción a los criterios del núcleo-, serían las encargadas de darle flexibilidad y adaptabilidad a las particularidades económicas, sociales y políticas que suelen estar en constante cambio. Esto implica que pueden modificarse algunos atributos de las políticas sin que la coherencia aportada por el núcleo se vea afectada (Cejudo y Michael 2006, 10).

Por su parte Howlett (2009), plantea que entre los objetivos y medios de las políticas públicas existen diferentes niveles de abstracción, no siendo todos ellos manipulables o “diseñables” en la misma medida. Es por esto que es necesario reconocer el carácter multinivel que tienen las políticas. Este modelo multinivel tiene la ventaja de permitir pensar la formulación de las políticas como un conjunto de esfuerzos orientados a cohesionar objetivos y expectativas dentro y a lo largo de las distintas etapas y categorías de las políticas públicas. Lo que nos permite develar la complejidad que implica un diseño de políticas exitoso, y las restricciones a las que se enfrentan los diseñadores al momento de seleccionar los instrumentos de implementación.

Howlett (2009), plantea entonces tres condiciones que pueden ayudar a determinar el diseño y la implementación exitosa de una política: 1) Que todos los niveles de propósitos, objetivos y metas sean coherentes entre sí; 2) Que las preferencias de implementación, las herramientas de políticas y la calibración de estas herramientas sean consistentes entre sí; 3) Que dentro de los tres niveles (propósitos y preferencias de implementación; objetivos y herramientas; y metas y calibración), haya congruencia y convergencia. Agregando que el éxito depende de la adopción de un modelo de selección de herramientas que tenga en cuenta los múltiples componentes y niveles implicados, así como las relaciones que existen entre ellos (Howlett 2009, 73).

De esta forma encontramos que, la coherencia de las políticas se determinará a través de 3 niveles dentro de la misma: un primer nivel macro, con un alto nivel de abstracción

relacionado con los grandes objetivos y propósitos generales de la política específica; un nivel meso, vinculado con la operacionalización de dichos objetivos en programas y acciones concretas y un nivel micro referido a la toma de medidas específicas en el terreno de intervención. Cada uno de estos niveles tiene por su parte, unos objetivos y medios que deben articularse en función de lograr el propósito general de la política (Howlett 2009, 75). Aunque el modelo de Howlett se centre en la etapa de diseño, éste también permite determinar la coherencia entre objetivos y medios en el momento de la implementación, agregando que la tendencia a las fallas de políticas radica en que la atención se concentra exclusivamente en los objetivos sin abarcar la evaluación sobre las capacidades de las herramientas más concretas o su posible calibración, pero también porque se consideran sólo los medios sin discutir su articulación con los objetivos.

Capítulo 2

Marco temático

2.1. Fundamentos teóricos del turismo como sector de política pública

El turismo se considera un fenómeno social que implica la movilización voluntaria y temporal de sujetos o colectividades que, motivados por distintas razones como el ocio, la salud, la cultura entre otros, abandonan su lugar de residencia para viajar a otro (s) lugares donde no ejercen ningún tipo de actividad remunerada, generándose diversas interrelaciones de tipo sociocultural, económico, político etc., (De la Torre, 1980), entre “los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas, en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes” (Velasco 2011, 959). A finales del siglo XIX, el viaje deja de ser visto sólo como un medio de relacionamiento entre diferentes comunidades para asumirse también como un bien o producto comercial y de consumo (García 2008, 10). Sin embargo, es sólo hasta los últimos 50 años que este fenómeno social ha logrado masificarse entre las diversas capas sociales, debido a causas como el avance y perfección tecnológica y de medios de transporte, la adecuación de infraestructura vial, la apertura de fronteras mundiales y el surgimiento del *Estado de Bienestar*, que tras la II Guerra Mundial, explican las primeras oleadas de turistas en los países occidentales, mostrando que la atención empieza a concentrarse en el fácil acceso, la búsqueda de recreación y relajación, y la democratización al menos temporal de los placeres, lo que termina por consolidarlo como una actividad socioeconómica e industrial, especialmente en Latinoamérica y el Caribe, donde se configura como una de las principales fuentes de generación de divisas.

A partir de su masificación y vinculación con su potencial económico, surge la necesidad de disponer de nuevos espacios destinados a su desarrollo. Es específicamente a partir de los años 90, que se da un nuevo patrón turístico denominado “turismo alternativo”, el cual “bajo sus distintas formas -etnoturismo, ecoturismo, turismo rural, turismo religioso, turismo de aventura y turismo cultural- busca la posibilidad de encontrar nuevos destinos que antes no eran susceptibles de ser visitados” (García 2008, 10). De esta forma, las ciudades y destinos empiezan su búsqueda por ser más sostenibles y atractivos, iniciando la competencia por “vender su piel” (Aznarez 2008). Se empieza a evaluar qué recursos son turistizables o pueden ofertarse al turista; ya no son únicamente los destinos de sol y playa los más solicitados; con el turismo al alcance de todos, la demanda y los intereses se diversifican permitiéndoles a los países y a las localidades aprovechar esta situación. Algunos cuentan con

recursos climáticos o geográficos, otros pueden valerse del patrimonio natural o incluso a los recursos culturales, patrimoniales e identitarios (Santana Talavera 2003, 33).

De acuerdo a Lash y Urry en su libro “Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo y la posorganización”, en el que dedican un capítulo al turismo, los estudios sobre el tema fueron prácticamente nulos hasta la década de los 50, momento en el que recién emerge una sociología del viaje que no había tenido lugar antes debido a una omisión y a prejuicios de la academia que le daba más relevancia al análisis de la fábrica que al de los servicios, a la producción sobre el consumo, al trabajo sobre el ocio y a la estabilidad que proporciona la primera por encima de la movilidad que brinda el segundo (Lash y Urry 1998).

Fue a mediados y finales de los 70 cuando la investigación sobre turismo empieza a consolidarse y expandirse, con trabajos emblemáticos como *El turista: una nueva teoría de la clase ociosa* de Dean Maccannell, publicado en inglés en 1976 y traducido al español por primera vez recientemente, en 2003. Este libro trata de comprender la estructura de la modernidad a través de turismo, siendo una de las primeras exposiciones sistemáticas de la vertiente sociológica denominada *sociología del turismo*. Desde ese entonces, crece la aproximación al fenómeno turístico desde la sociología y la antropología, ya que se plantea la necesidad de su análisis debido al impacto económico y social que produce en los espacios en los que se establece.

La tendencia hasta mediados de los 80 fue el estudio del turismo desde una visión general que poca importancia le otorgaba a los impactos culturales. Sin embargo, es a finales de esta década que el estudio se extiende hacia nuevas disciplinas como la geografía, los estudios del desarrollo, la psicología y en menor medida los estudios interdisciplinarios (Morales 2014). Lash y Urry (1998), insisten en que el turismo llega a cobrar tanta fuerza que incluso tiene un papel “protagónico en la conformación del siglo XIX, sugiriendo que John Cook, promotor del turismo de masas y el *cookismo* bien podrían sustituir a Henry Ford y su Fordismo, como un símbolo de un cambio de época y de intereses” (Morales 2014, 20), pasando de la industria de producción de bienes a la producción de servicios alrededor de viajes y nuevas experiencias vinculadas al ocio inicialmente, y posteriormente a factores como la naturaleza, la salud, el deporte, la cultura, los negocios, etc.

Según Morales (2014), el estudio del fenómeno turístico en Latinoamérica es más bien reducido en parte debido al aislamiento lingüístico de la región, pues la investigación se limita al español y en menor medida al portugués. La mayor parte de los referentes en el tema provienen de España, en donde se han preocupado por sus impactos socio-culturales, inicialmente en las Islas Canarias y en los últimos años también por la variante de turismo rural. Si bien estos trabajos no necesariamente se adaptaban a las condiciones y problemáticas de la región, constituyeron un aporte teórico importante. Morales (2014), también destaca que, si bien los estudios sobre turismo en América Latina han aumentado en volumen en los últimos años, muchos de ellos se hacen desde otras regiones, especialmente desde el norte del hemisferio. El autor resalta además que la producción de conocimiento se concentra en zonas como México, Argentina, Brasil y Chile, siendo menores los aportes provenientes de Cuba, Colombia y otros países del Caribe; caracterizando la producción de la región como amplia pero disímil entre los espacios geográficos y las disciplinas, resaltando que: 1) la globalización se percibe como elemento transformador y que la cultura se asume como dinámica y cambiante; 2) el turismo deja de verse como un fenómeno aislado de las demás actividades económicas y políticas que tienen lugar en las localidades y que influyen su identidad; 3) se reconoce la capacidad de acción de los actores, con lo cual se cuestiona el estructuralismo, según el cual el turismo es una actividad impuesta ante la que es imposible ofrecer resistencia (Morales 2014, 20-23).

2.1.1. Turismo y Patrimonio cultural

El patrimonio suele asumirse como una construcción social viva, que es concebida y tratada según el contexto, tiempo y espacio. Las ciencias sociales perciben el patrimonio como dinámico, ya que constantemente es reinterpretado. El patrimonio cultural es producto de la interacción entre los seres humanos y su entorno, por ello, es dinámico, reversible y móvil, a diferencia de los patrimonios naturales cuyo origen es espontáneo o nos viene dado por las condiciones naturales. Además, aquello que se considera patrimonio cultural, va más allá de la fabricación manual del hombre e incluye todo lo manipulado inteligentemente por éste. El carácter simbólico o la capacidad de representación de aspectos identitarios como ideas y valores fundantes y esenciales de una comunidad, a través de símbolos de diversa índole o naturaleza, es lo que identifica a lo que conceptualizamos como patrimonio actualmente. De acuerdo a esto, lo que permite distinguir al patrimonio es su eficacia simbólica entendida como la “capacidad del símbolo para expresar de forma sintética y emocionalmente efectiva una relación entre ideas y valores” (Prats 1997 en García 2008, 6).

Es necesario reconocer que el significado del patrimonio cultural no es estático e inamovible, sino que por el contrario ha ido transformándose a través del tiempo. En el siglo XIX, el concepto se refería exclusivamente a antigüedades y paulatinamente se incluyeron monumentos de tipo arquitectónico y artístico. Conforme el concepto de cultura se fue enriqueciendo con aportes de diferentes disciplinas del pensamiento (antropología, sociología, ciencias sociales etc.), el patrimonio también debió incluir nuevas formas de expresión cultural. En el siglo XX, el patrimonio histórico debió ampliar su objeto, debido a que la historia remite a todo lo que nos puede contar acerca del pasado, se hizo necesario añadir cuestiones tecnológicas, industriales, geológicas, paleontológicas, y asuntos de tipo antropológico y etnológico, así como estudios provenientes del ecologismo cultural y comparación de casos culturales, que permitieran reconocer un aspecto fundamental de lo que desde ese momento en adelante se consideraría como patrimonio cultural. Es decir que, más allá de los materiales añejos, en el concepto de patrimonio debe priorizarse la idea de contextualización, de su valor como conjunto que permite el “conocimiento de la existencia material, organización social, cosmovisión, y representación del mundo que fundan la identidad de un grupo social y lo diferencian de los demás” (García 2008, 5).

Para García (2008), el patrimonio cultural tiene principalmente 3 funciones: 1) Función social y política de generación de identidad y cohesión entre un grupo o comunidad, ya que el patrimonio se constituye como una pieza clave en la representación identitaria, es por ello que se seleccionan unos símbolos y significados por encima de otros, y su éxito depende del contexto y la aprobación consciente o inconsciente lograda en el grupo; 2) Función económica, que remite al patrimonio como bien de consumo demandado por el turismo, especialmente (aunque no de forma exclusiva), en sus variantes artísticas, gastronómicas, artesanales y materiales e inmateriales, que es ofertado y demandado como bien en sí mismo o como producto adicional en los viajes vinculados al ocio y la recreación. Lo que genera que las instituciones encargadas del manejo del patrimonio dejen a un lado las reactivaciones identitarias del “nosotros” y la cohesión, para centrarse en la rentabilidad económica de lo “típico y auténtico”; y finalmente está la 3) Función cognitiva del patrimonio, que implica la contemplación y estudio del patrimonio en sus diversas formas para conectar con la sociedad que le dio origen y lo mantiene vivo como una forma de representación identitaria de sí misma. (García 2008, 6-9).

2.1.2. Turismo cultural y gestión patrimonial

Tal como lo resalta Morales (2014), se puede apreciar que el estudio sobre el turismo, en este caso en su vertiente cultural, está concentrado en ciertas zonas de Latinoamérica; particularmente se encontró que la mayoría de textos provenían de México, esto posiblemente promovido por la riqueza cultural del país que cuenta con 31 lugares reconocidos como Patrimonio de la Humanidad por la Unesco, además de su potencial en museos, gastronomía, festivales, arquitectura y culturas tradicionales (Rosas 2012, 52).

Xavier Cortés realiza en 2012, un trabajo académico denominado “Planificando un turismo y un patrimonio sustentables”, en el que considera que el uso turístico del patrimonio en la actualidad tiene que estar vinculado a la sostenibilidad, implicando la inclusión de factores como rentabilidad y a la vez conservación de la cultura, lo que conlleva a la articulación entre la economía y la preservación patrimonial. La finalidad del turismo sustentable es mantener las ventajas sociales y económicas que implica el desarrollo turístico, mitigando los efectos no deseados en los entornos sociales, históricos, culturales y naturales. Si bien incorporar criterios de sostenibilidad al patrimonio (de cualquier tipo), no es algo nuevo, si es una novedad y una necesidad inminente hacerlo a la actividad turística. En ese sentido, se necesita definir muy bien que significa la sostenibilidad para el sector y establecer indicadores para hacer operativo el concepto. El autor considera necesario vincular a todas las partes involucradas en la actividad turística sustentable:

Los organismos responsables del patrimonio cultural, expertos en medioambiente, sector turístico y desarrollo urbano, [comunidad, etc.,] para que el mismo objetivo sea capaz de cubrir diversas necesidades: respeto y difusión cultural, turismo como una actividad económica y habitabilidad de los asentamientos humanos de acuerdo con las actuales tendencias de crecimiento en la sociedad... sería aconsejable crear “consensos” y “acuerdos”... para que cada actor tenga el mismo peso en el proceso de toma de decisiones para lograr una situación favorable para todas las partes (Cortés 2012, 27).

Por su parte Ana Rosas en “¿Patrimonio para la inclusión? Hacia un nuevo modelo de turismo cultural”, destaca el turismo cultural como un ejemplo de turismo sustentable que pretende disminuir y evitar el impacto negativo a nivel ambiental, urbano y social que han traído consigo los modelos turísticos tradicionales en todo el planeta. Para la autora, la riqueza en patrimonio cultural no es garantía de éxito turístico pues:

La competitividad de la oferta turístico-cultural puede evaluarse sólo a partir de la accesibilidad de su puesta en escena, esto es, mostrando los factores que hacen factible su disfrute por parte del turista. Para empezar, no todas las expresiones culturales son apreciadas de la misma manera y están igualmente disponibles para todos, en parte debido a que el patrimonio se conserva y se pone en escena de manera diferencial. El patrimonio popular, por ejemplo, se encuentra en desventaja frente a otras producciones culturales que gozan de mayor legitimidad en un sector de la población; en el mismo sentido, las iniciativas que respaldan a las comunidades en sus intentos de apropiación y manejo del patrimonio cultural... comparados con otras dependencias, laboran con escaso personal y recursos, y por ley sus funciones son también reducidas. La falta de inversión, deficiente divulgación, etc., influyen en su desventajosa puesta en escena. El que una expresión patrimonial pueda convertirse en “turística” dependerá de todos estos factores, además de los relacionados con el entorno geográfico, el clima, la infraestructura y la capacidad de acceso e interconexión entre los sitios turísticos de una región determinada (Rosas 2012, 53).

Rosas (2012), también destaca que la oferta de turismo cultural suele concentrarse en pocos destinos (usualmente aquellos que cuentan con mayores recursos económicos y cuentan con mayor apoyo estatal, promoviéndose un desarrollo turístico desigual). Resaltando que, si bien el turismo siendo una de las actividades más importantes del siglo XX, ha permitido el reconocimiento e intercambio entre grupos diversos, fomentando la autenticidad y creatividad local a través del estímulo brindado por los visitantes, asimismo es causante de espectacularización, banalización y mercantilización de los productos culturales. La autora plantea como principal herramienta de lucha contra la mercantilización del patrimonio, la defensa de la diversidad y la preservación de aquellos recursos que particularizan cada territorio, lo cual debe promoverse tanto desde los locales como de los turistas.

Ambos autores destacan la potencialidad de desarrollo del turismo siempre y cuando se maneje dentro de los parámetros de la sostenibilidad, garantizando ventajas para la sociedad receptora y participación de ésta en los procesos de decisión y gestión de la actividad. Tal como concluye García (2008):

Las ventajas que para la empresa turística asociada al ocio [le significa] revestirse de dignidad a través del aparente enriquecimiento intelectual que ofrece el patrimonio, genera una riqueza monetaria que convierte a este multisector en la primera fuente de ingresos en muchos países. Sin embargo, esta función económica, aunque a veces se priorice o parezca incluso inconexa

de la identitaria, no debe ser vista como un desarrollo, ni enfrentado ni ajeno a su función social, sino producto de una misma complejidad integradora (García 2008, 9).

Lo anterior soporta la hipótesis subyacente de este trabajo, según la cual la institucionalización de la participación es un objetivo deseable, lo cual se sustenta en el hecho de que en la época contemporánea la democracia se ha vinculado directamente con la participación social, y esto es fácilmente observable a través de la creación desde los Estados mundialmente y a nivel de Latinoamérica, de mecanismos, instituciones y dispositivos para promover la participación ciudadana en la política, las políticas y en diversos sectores específicos de políticas públicas (Abal 2009; Avritzer 2010; Cameron, Ershberg y Sharpe 2012). Esto aplica particularmente a una política de corte económico y cultural como la estudiada en esta investigación, ya que, debido a sus intereses económicos y monetarios, se requiere la integración de la población receptora tanto para el mantenimiento y la preservación del patrimonio como para lograr un desarrollo socioeconómico efectivo a partir del turismo, que como industria necesita que la localidad esté preparada con infraestructura y con mano de obra calificada para la atención de turistas, manejo de idiomas, información turística, atención al público etc.

2.1.3. Turismo y políticas públicas

La investigación sobre turismo es un valioso campo académico y una actividad política que, pese al reconocimiento de la importancia de industria turística, lastimosamente no ha logrado consolidarse. Los estudios sobre el tema han prestado poca atención a la comprensión del significado real de las políticas de turismo; tendiendo a asumir una actitud pasiva frente al control gubernamental sobre el fenómeno, dejando un vacío en el debate y la argumentación sobre la hechura y el estudio de las políticas turísticas. También es necesario concentrarse más en el rol que tienen el poder, los valores y los intereses en el proceso de formulación, implementación, desarrollo y la investigación sobre estas políticas sectoriales (Hall y Jenkins 1995, 1).

El turismo es una de las industrias más grande a nivel mundial y se espera que continúe creciendo y durante todo el siglo XXI, percibiéndose como una fuerza económica, ambiental y socio-cultural, y un fenómeno político fuerte (Hall y Jenkins 1995, 1). La naturaleza del turismo es producto de la compleja interacción entre fenómenos políticos y económicos, así como también de aspectos geográficos y recreacionales que atraen visitantes. Si bien los

aspectos geográficos y recreacionales han recibido considerable atención, no se puede decir lo mismo de los aspectos políticos, especialmente de lo que en materia de estudios de políticas de turismo se refiere, pues su estudio es escaso. De hecho, las implicaciones de las políticas de turismo han sido raramente percibidas y pocas veces completamente entendidas, lo que vislumbra la urgente necesidad de la implementación de más estudios sobre políticas públicas en el sector (Hall y Jenkins 1995, 1). Velasco (2011), insiste en lo anterior, enfatizando en que actualmente aún son muy escasos los análisis de políticas turísticas realizados desde la ciencia política, lo que explica que aún no se hayan analizado “cuestiones relacionadas con el poder, con los procesos de elaboración de políticas turísticas o con los mecanismos de participación en esta arena concreta” (Velasco 2011, 955), imperando los estudios económicos que reducen la política turística a un acápite de la política económica o se centran solamente en la descripción de las acciones del gobierno o el análisis institucional (Velasco 2011).

El turismo y las políticas turísticas son asuntos que han surgido hace poco tiempo, así que compiten por la atención de las comunidades científicas con objetos de estudio mucho más consolidados. Esta tensión se vive en el interior de todas las disciplinas en las que la incorporación de nuevos objetos de análisis genera, como poco, escaso interés (Velasco 2011, 955).

El turismo exige también analizar temáticas como la sostenibilidad, la gestión de destinos, la cooperación al desarrollo entre otras que por su naturaleza no encajan necesariamente en las perspectivas disciplinares, lo que dificulta aún más identificar el objeto de investigación.

En el caso del Análisis de Políticas los análisis de políticas sectoriales se centraron inicialmente en las políticas que presentaban una relación más directa con el núcleo del Estado del Bienestar, esto es, con las políticas sociales y económicas. A pesar de que han transcurrido décadas y otros temas se han incorporado al acervo del análisis de políticas, existen muy pocas investigaciones sobre política turística, por lo que se carece de pensamiento crítico suficiente que permita superar la etapa de investigación inicial. Esta es una grave limitación y son varios los autores que se quejan de «la falta de atención prestada al proceso de elaboración de las políticas turísticas, con la consecuente falta de datos comparados y estudios de casos; la falta de marcos teóricos y analíticos bien definidos, y la limitada cantidad de datos, cuantitativos y cualitativos, del fenómeno (Velasco 2011, 956).

Las políticas públicas son consideradas el punto focal de la actividad gubernamental. El turismo por su parte, es clave en los gobiernos modernos y en los programas implementados en la mayoría de países desarrollados y en vías de desarrollo. Con el crecimiento y desarrollo del turismo también ha crecido el escepticismo y el cuestionamiento sobre la efectividad del control monopólico de la actividad por parte de los gobiernos. Cuestiones como la crisis de representatividad y paradigmas como el del desarrollo sostenible y de desarrollo local, ayudan a cimentar la premisa de que sectores como el turístico deben ser gestionados por más actores que el gubernamental; no es que el gobierno deje de ser necesario, sino que éste requiere de apoyo e intervención de otros agentes para lograr mejores resultados en la gestión de los asuntos de interés público; además, es la misma sociedad civil la que demanda mayor protagonismo y poder de acción sobre los asuntos que le afectan. De esta forma, las políticas de turismo al igual que otras arenas de políticas públicas, están lentamente dejando de centrarse en la búsqueda de patrones que se concentren exclusivamente en la descripción y explicación de las acciones gubernamentales, ampliando su rango de observación, tendiendo incluso a asumir una posición crítica sobre los excesos y errores ocasionados por los esquemas de desarrollo turístico nacionales tradicionales y de corte jerárquico. Si bien actualmente se reconoce que los estudios de turismo deben ir más allá de la mera descripción de los comportamientos gubernamentales, todavía hay poco consenso sobre lo que los estudios sobre políticas de turismo deberían estudiar y las razones subyacentes a estos estudios, en gran parte debido a que se trata de un área de investigación relativamente nueva (Hall y Jenkins 1995, 2).

Velasco (2011) asume “la política turística como el conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado” (Velasco 2011, 960).

Según Hall y Jenkins el estudio de las políticas sobre turismo ofrece la oportunidad de examinar muchos tópicos que deberían ser de interés no sólo para la industria turística, gobierno, agencias de turismo y estudiantes del tema, sino para los investigadores que están trabajando y entendiendo los límites entre otras disciplinas, por ejemplo, economía, geografía, historia, sociología etc., Estos tópicos incluyen:

- La naturaleza política del proceso de hechura de políticas públicas de turismo
- Participación pública en la planeación y el proceso de desarrollo de políticas de turismo
- Las fuentes de poder en la hechura de políticas de turismo
- El ejercicio de toma de decisiones de funcionarios públicos en ambientes complejos;
- Y las percepciones de la efectividad de las políticas de turismo (Hall y Jenkins 1995, 4).

2.1.4. ¿Qué es una política pública de turismo?

Velasco (2011) entiende “el turismo como el conjunto de fenómenos y relaciones producto de la interacción de turistas empresas, gobiernos y comunidades receptoras en el proceso de atracción y hospedaje de visitantes”. Esta definición no parte del turista por lo cual no detalla ninguna característica de éste, ni de las acciones que realiza. Percibe el turismo entonces, como un hecho dinámico y se concentra en los vínculos y redes entre actores, turistas, sector privado lucrativo, sector público y comunidad receptora del turismo, integrándolos a todos en el producto final (Velasco 2011, 958-960). Por su parte, la autora propone entender “las políticas públicas como programas de acción propios de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Velasco 2011, 960). Los actores involucrados pueden ser públicos y no públicos, con recursos, relaciones e intereses institucionales cambiantes. Velasco (2011), argumenta esta definición primero, porque no hace referencia a un problema social o conflicto, debido a que el turismo más que un problema se asume como una situación de oportunidad, aunque pueda que posteriormente aparezcan conflictos como en cualquier arena colectiva. Esta definición implica entender la política pública como una serie de acciones de diversa índole y no como una acción concreta. Esta serie de acciones pueden ser lideradas por uno o varios actores que no siempre tienen un carácter público, siendo el resultado de la interacción de varios agentes de diversa naturaleza.

De acuerdo a Velasco (2011) la existencia de un documento sobre turismo en un territorio y la declaración de propósitos a lograr, a través de objetivos generales e ideas vagas que no permitirán la ulterior implementación de programas ni la evaluación de lo realizado, no se constituyen en una política turística (Velasco 2011, 958). De acuerdo a la autora, para la existencia de una política turística deben observarse algunos elementos constitutivos; 1) una política turística debe implicar una acción coherente, lo que significa tener una visión común

del turismo, sus dilemas y cómo debe gestionarse a nivel global de manera articulada. De acuerdo a esto, una política turística no se constituye de decisiones únicas o de decisiones desarticuladas que afecten tangencialmente al turismo pero que no se hayan pensado para este sector; 2) Existencia de recursos de diversa índole (económicos, humanos, etc.) para el desarrollo de las acciones de la política turística. Debe existir un presupuesto asociado a la política, aunque en la implementación este se reduzca o modifique; 3) la política debe ser el resultado de la acción conjunta de varios actores legítimos de carácter público que actúan individualmente o en asocio con actores privados; 4) deben existir metas, objetivos y acciones concretas a alcanzarse en un plazo determinado ; no es suficiente con declaraciones políticas para hablar de una política, se habla de una política pública cuando la voluntad se ve plasmada en acciones puntuales; 5) la política turística debe involucrarse con los distintos aspectos y relaciones que produce el turismo, esto significa que debe tener vocación global de intervención del fenómeno, cubriendo a los diferentes actores, productos y efectos del mismo (Velasco 2011, 958-959).

2.2. Contextualización

2.2.1. Nariño: aspectos generales e indicadores turísticos

Nariño es un departamento ubicado al suroccidente de Colombia, limitando al sur con Ecuador y al occidente con el océano Pacífico. San Juan de Pasto, su capital, es considerada una ciudad intermedia con una población que se aproxima a los 550.000 habitantes según las proyecciones del Dane, concentrando al 45% de la población nariñense; su tasa anual de crecimiento es de 1.37%. La ciudad es un centro estratégico para Nariño porque en ella se encuentran la Gobernación Departamental y diversas instituciones de carácter nacional e internacional que se encargan del control administrativo y legal de la región (Erazo 2014). Las actividades industriales, artesanales y agropecuarias son las que generan más recursos en la ciudad. Pasto se destaca además en “el procesamiento de alimentos y en las artesanías, por ejemplo, en la talla en madera, el trabajo del barniz, la elaboración de muebles y las cerámicas” (Paz 2010, 34). Además del sector inmobiliario y de transportes vinculados con el comercio y el turismo de frontera con Ecuador (Paz 2010).

Nariño presenta un clima y una geografía diversa y su población está repartida desigualmente. La mayoría de sus habitantes se concentran en la zona central montañosa andina y una minoría se ubica en la planicie del Pacífico donde se encuentra el puerto de Tumaco que tiene al turismo y a la pesca como sus principales actividades económicas (Paz Romero 2010, 22-

25). Pese a ser un departamento mayormente agropecuario también es reconocido por su patrimonio natural y cultural: 1) el Carnaval de Negros y Blancos de Pasto, declarado Patrimonio Inmaterial de la Humanidad por la Unesco en el año 2009; 2) el Santuario de Nuestra Señora de las Lajas en IpiALES, construido en 1913; 3) el Volcán Galeras ubicado en el llamado Nudo de los Pastos, en el que se encuentra el Santuario de Flora y Fauna Galeras que desde 1985, mediante la resolución ejecutiva 052, está decretado como área de protección especial; 4) la Laguna de la Cocha ubicada a menos de 30 kilómetros de Pasto, reconocida por su gastronomía típica y por tener en medio de sus aguas la Isla de la Corota que desde 1977 es considerada santuario de Flora y Fauna; estos son sólo algunos de los recursos con los que cuenta el departamento y que como efecto de la extensión y masificación de la actividad turística, se han tratado de explotar en búsqueda de mayores recursos económicos, bajo la promesa de volver más competitivo, atractivo y sostenible a Nariño. Tal como lo rescata Rivera (2010, 2), “el turismo se ha convertido en una de las mayores industrias del mundo debido al dinamismo y potencial para el desarrollo de las comunidades y regiones a nivel global, convirtiéndose en uno de los sectores de la economía más importantes especialmente dado su impulso y evolución”.

Según las conclusiones que se presentaron en la Cumbre Regional de Turismo del Consejo Mundial de Viajes y Turismo²¹, el sector viajes y turismo contribuye con el 8.5% de la economía latinoamericana, equivalente a unos US\$ 2.100 millones anuales y genera uno de cada once empleos (Garzón 2014). En los últimos diez años el sector turístico en Colombia se ha consolidado como una de las actividades más lucrativas después de la minería y la explotación de combustibles. La contribución total del sector viajes y turismo al PIB (incluidos los efectos más amplios de inversión, los impactos de los ingresos y la cadena de suministro) fue del 5.9%, recaudando más de US\$5.000 millones por la llegada de viajeros internacionales entre 2010 y 2014 (WTTC Travel & Tourism Economic Impact ,2015). Así vemos que el turismo se ha posicionado como uno de los principales motores de la economía latinoamericana y particularmente colombiana.

De acuerdo a las Cuentas Departamentales en Colombia, el PIB del departamento de Nariño representó 9.807 miles de millones de pesos, de los cuales 1.792 provinieron del sector Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (en los que están contemplados los rubros de la

²¹ Llevada a cabo el 14 de septiembre en Lima, Perú.

actividad turística), representando el 18, 27% del PIB departamental total (DANE, 2015). Como se puede ver a continuación, la infraestructura hotelera de Nariño representa el 3.1% de la oferta por habitaciones del país, contando con un total de 3.859 habitaciones, la mayoría ubicadas en la ciudad de Pasto (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo PROEXPORT COLOMBIA, 2013).

Tabla 2. Infraestructura hotelera de Nariño

Municipios	Número de habitaciones	Número de camas
Ipiiales	740	1.136
Pasto	2.638	3.391
Tumaco	441	768
Tuquerres	40	98
Total general	3.859	5.393

Fuente: Registro Nacional de Turismo, (RNT), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Esta investigación se concentra en el turismo cultural, el cual, a diferencia del turismo clásico articulado en torno a recursos físicos, naturaleza y paisajes, se encarga de promocionar bienes y productos culturales. Siendo “una forma de turismo alternativo que encarna la consumación de la comercialización de la cultura. Elementos escogidos de cualquier cultura pasan a ser productos ofertados en el mercado turístico” (Santana 2003, 31).

2.2.2. Participación ciudadana en Colombia y Nariño

La Constitución Política de Colombia de 1991 permite a los nacionales participar e intervenir en la planeación, seguimiento y control de la gestión pública del país, estableciendo los modos de participación ciudadana para ello. Ejemplo de lo anterior es el artículo 270, que incentiva a la participación y control activo de la gestión estatal sobre los asuntos públicos (Constitución política del 91). Por su parte, la ley 134 de 1994, en su artículo primero, dicta las normas sobre participación ciudadana, regulando:

Los mecanismos de participación del pueblo, [tales como] la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto; [estableciendo adicionalmente], las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles (Ley estatutaria 134/1994, p.1 de 31 mayo).

Es importante mencionar que el hecho de que exista una regulación de los mecanismos de participación ciudadana no es excluyente con el surgimiento y existencia de formas alternativas de participación de la ciudadanía en las esferas, política, cultural, económica, social del país. Los anteriores se consideran hitos para la participación nacional que, sirven como garantes de los derechos sociales, económicos y culturales, así como de los procesos de democracia participativa en los departamentos, lo cual se ha visto fortalecido por la autonomía del territorio y los procesos de descentralización del poder que se han dado desde ese entonces.

Los líderes populares y la Gobernación identifican la débil e ineficiente institucionalidad a nivel departamental, la falta de empoderamiento sociopolítico y la corrupción administrativa y política en Nariño como las principales causas que han impedido el desarrollo en la región, pese a que es reconocida por su potencial económico, cultural y social, haciéndose necesario la implementación de estrategias de planeación prospectiva y presupuestación participativa para hacerle frente a las problemáticas que la aquejan e impiden su desarrollo integral. Ante esto, el departamento de Nariño ha presentado algunos procesos de renovación política dinamizados por la institucionalización departamental y local durante los últimos 20 años. Líderes sociales y académicos han tenido un papel importante en la promoción e impulso de la reforma de la administración pública, mediante iniciativas concertadas en las agendas locales; esto se ha venido realizando con la intención de reestablecer la ciudadanía, fortalecer el tejido social y promover iniciativas de desarrollo económico, político, cultural y ambiental para el departamento (Erazo 2014, 101-102).

Actualmente, las veedurías ciudadanas, el empoderamiento comunitario y la implementación de encuentros participativos de tipo local y departamental, han permitido que la ciudadanía tome parte en las decisiones sobre lo público a través de proyectos de desarrollo comunitario y manejo de presupuesto departamental y local. Gracias a las concesiones brindadas por la Constitución Política de Colombia de 1991, en los últimos años, la sociedad civil nariñense se ha ido incorporando en la planeación departamental, construyendo además alianzas estratégicas con líderes sectoriales, administraciones municipales y Cooperación Internacional, para la promoción y difusión de procesos democráticos, todo bajo la etiqueta de la sostenibilidad, buscando así dinamizar económica, política y ambientalmente a Nariño (Erazo 2014, 103-104).

La administración municipal de Navarro Woolf, se considera como un punto clave para la consolidación del proceso participativo en Nariño, ya que a partir de 1995, bajo su gobierno se desarrollaron los primeros cabildos abiertos, entendidos como reuniones participativas en las que se buscaba conseguir “el desarrollo infraestructural y el fortalecimiento comunitario, constituyéndose como los primeros escenarios de interacción democrática, entre las administraciones municipales y los líderes sociales” (Erazo 2014, 104), y a través de ellos con la sociedad civil. Producto de estos procesos, además de la dinamización democrática y comunitaria a lo largo del departamento, se lograron activar aspectos socio-políticos y culturales de la región, sentando además un precedente que en la actualidad se consolida como una voluntad política por parte de los dirigentes locales, departamentales y líderes sociales a vincularse con la capacitación social, permitiendo avanzar en el fortalecimiento comunitario. Producto de lo anterior, en los últimos 30 años han surgido en la región, diversas instituciones tendientes a impulsar la formación y el fortalecimiento del capital humano entendido como central en los procesos de desarrollo departamental (Erazo 2014, 104).

Entre los procesos de fortalecimiento y consolidación de la participación social y ciudadana por vías institucionales en la región se destaca la realización de 130 cabildos-hasta 2014- en 62 municipios de Nariño, mediante el diseño participativo del plan de desarrollo estratégico local. Las instituciones participativas propenden la formación continua, con el fin de mejorar los procesos de organización interna y con ellos, recuperar también la legitimidad del Estado, reconociéndose el valor de la administración pública, buscando articular a la ciudadanía en procesos de autogestión, *accountability* y fortalecimiento de la democracia (Erazo 2014, 105-107).

2.2.3. Participación y turismo en Colombia

Dado que se trata de un sector en constante crecimiento en los últimos años, las regulaciones sobre la actividad turística también han ido en aumento y transformación. Parte de estas transformaciones ha sido la incorporación de modelos participativos para la gestión del turismo en Colombia. Para los intereses investigativos de esta tesis se mencionarán los principales documentos legales y normativos que han reconocido o relacionado la participación de actores no estatales en los procesos turístico-culturales. Es necesario resaltar que esta es sólo una ilustración que no incluye todas las acciones legales en la materia, sino que pretende puntualizar las más relevantes para contextualizar el sector, señalando que hay

una tendencia creciente a la inclusión de procesos participativos en las leyes colombianas y los programas de turismo.

La Constitución Política de 1991, en su artículo segundo, resalta que el Estado colombiano debe: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”, “reconociendo y protegiendo la diversidad étnica y cultural” colombiana. Así mismo, la Ley 397 de 1997 o "Ley General de Cultura" en el artículo 1º, numeral 5º, consigna que “es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la nación” y concretamente en el artículo 1º, numeral 13º, señala que el Estado debe “garantizar el acceso de los colombianos a las manifestaciones, bienes y servicios culturales en igualdad de oportunidades”. En el artículo 5º, se establece que la política estatal en material de patrimonio cultural nacional “tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que éste sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro”.

El Plan Nacional de Cultura 2001-2010 “Hacia una ciudadanía democrática cultural”, “formula políticas que, desde un marco general, convocan a la participación de diferentes propuestas culturales con miras a la construcción colectiva de un proyecto de futuro plural y democrático”. En el Documento Conpes 3.162 de mayo de 2002, se definen los lineamientos y estrategias para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001-2010, priorizándose la promoción y el desarrollo del turismo cultural mediante la articulación de los sectores culturales y turísticos colombianos (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007).

El Plan Decenal de Cultura 2001–2010, establece los fundamentos generales para la gestión adecuada del turismo cultural en Colombia, resaltando la importancia de fomentar un turismo cultural que propenda por el respeto de la memoria e identidad de las comunidades donde se ejerza. Este tipo de turismo se asume como una estrategia que promueve tanto el desarrollo competitivo como la identidad colombiana a través su patrimonio material e inmaterial. Por ello, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en conjunto con el Ministerio de Cultura formulan las disposiciones de política para el turismo cultural colombiano, en búsqueda de lograr un desarrollo competitivo del sector y de su aprovechamiento sostenible en el tiempo a

través de mecanismos que se orienten a cumplir las funciones sociales y económicas del patrimonio (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2007).

El artículo 14 del Decreto 2941, de agosto 6 de 2009, norma la formulación de los Planes Especiales de Salvaguardia (PES), entendidos como acuerdos sociales y administrativos, e instrumentos de “gestión del patrimonio cultural de la Nación, mediante [los] cual[es] se establecen acciones y lineamientos encaminados a garantizar la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial”. Los (PES) tienen una proyección a 15 años, durante los cuales se busca soluciones encaminadas a minar o subsanar las diferentes amenazas y riesgos identificados a los patrimonios inmateriales nacionales. Por ello cada año, dichos planes deben evaluar y ajustar sus metas y objetivos mediante encuentros con los distintos actores sociales involucrados (sector público, privado, artistas gestores ciudadanía, etc.) para garantizar la preservación patrimonial a través de distintas esferas, organizacional, financiera, social entre otras.

En resumen, la constitución de 1991 significa un hito inaugural para el despliegue de una serie de documentos políticas, programas, decretos, artículos, leyes y organizaciones orientadas a incentivar la participación de la ciudadanía en las decisiones tomadas en los distintos ámbitos públicos que le conciernen. En materia de turismo especialmente en su vertiente cultural, esta participación también se ha alentado como una manera de generar la sostenibilidad y preservación del patrimonio a la vez que se garantiza el desarrollo socioeconómico a nivel local, departamental y nacional.

2.3. “Política de turismo cultural: identidad y desarrollo competitivo del patrimonio colombiano para el mundo”

El contexto del auge del modelo neoliberal, del cual el caso colombiano no está exento, nos permite observar cómo el patrimonio material e inmaterial se ha consolidado como un campo de política pública, y cómo la cultura y su diversidad, se han planteado como una alternativa de desarrollo socioeconómico. En este proceso de valorización económica del patrimonio entran en juego diversas representaciones, intereses y acciones de un conjunto heterogéneo de actores que buscan beneficiarse en distintas escalas territoriales a través de diversos escenarios “patrimoniales” como fiestas, carnavales, ferias, producción artesanal, gastronomía, turismo, gestión de museos, parques arqueológicos y demás muestras culturales por todo el territorio colombiano.

El proceso de ponerle valor al patrimonio (patrimonialización), implica dos lógicas relacionadas pero contradictorias, primero, significa la producción y abstracción de valores históricos, geográficos y de diversidad cultural, cada vez más apetecidos en el mercado a escala mundial, nacional y local; también implica la circulación y venta de bienes, manifestaciones y saberes a los que se les asigna un valor económico. La patrimonialización entonces, representa la articulación de apuestas simbólicas y económicas a través de la revalorización del pasado, la exhibición y la diferencia (Chaves, Montenegro y Zambrano 2014, 11).

A partir de la promulgación de la Ley General de Cultura en 1997, se ha incrementado la producción de espacios institucionales para la gestión cultural y patrimonial. En 2003, se creó en el Ministerio de Cultura y la Dirección de Patrimonio. También hay que destacar el interés del gobierno nacional por la promoción de industrias culturales, que llevó a articular a los Ministerios de Cultura y el de Comercio, Industria y Turismo, así como al Departamento Nacional de Planeación para la definición de componentes de gestión y emprendimiento para la ley de patrimonio, lo que generó que las expresiones culturales, entendidas como generadoras de procesos industriales y cadenas productivas, se asociaran con propuestas de emprendimiento y gestión, integrándose a las políticas económicas vigentes en el país (Chaves, Montenegro y Zambrano 2014, 22).

De acuerdo a Chaves et al. (2014), en Colombia los procesos de preservación y salvaguardia patrimonial muchas veces desembocan en beneficios para ciertos grupos políticos regionales o para la economía del turismo y no en favor de la cultura, como en primera medida deberían operar. En 2005, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunción con la Dirección de Desarrollo Empresarial, elaboraron la Política Sectorial de Turismo, que planteaba como una prioridad del gobierno, el fortalecimiento institucional para la promoción del turismo. Las diferentes entidades gubernamentales, incluido el Ministerio de Cultura, debían seguir el arreglo institucional y normativo, según los compromisos establecidos en los convenios de competitividad turística y el Plan Nacional de Desarrollo, coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La cuarta estrategia anunciada en este documento recomendaba la preparación de la competitividad turística vinculada a la recuperación y la sostenibilidad del patrimonio cultural y ambiental. En sus conclusiones, encomendaba al Ministerio de Cultural y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo

Territorial, así como a los distritos y municipios, la tarea de realizar un inventario de lugares apropiados para la actividad turística. Precisamente, en ese momento el tema del turismo cultural tomó protagonismo en la agenda de trabajo del Ministerio de Cultura y en 2008, se creó el Grupo de Turismo Cultural. Simultáneamente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo integraba una dimensión cultural a la política de turismo con la finalidad de promover a Colombia como “destino de clase mundial” en 2019, y el Ministerio de Cultura perfeccionaba su política patrimonial para compartir principios con la Ley General de Turismo (Chaves, Montenegro y Zambrano 2014, 24-25). Lo anterior muestra como en Colombia la apuesta cultural permea muchas más áreas de política que la cultural, uno de ellos y tal vez el más destacable, es el interés económico que genera la cultura, ya sea por el turismo, la publicidad y la generación de marcas, empresas y empleos; o por la ampliación de la intermediación de servicios de las ONG y de organizaciones política, que, a través de la movilización de discursos culturales, articulan negocios (Chaves, Montenegro y Zambrano 2014, 26).

La asociación de manifestaciones culturales con el emprendimiento económico y la expansión de las industrias culturales, ha hecho que algunas entidades gubernamentales postulen al turismo como alternativa sostenible de crecimiento económico, propiciando la incorporación de la cultura a la economía nacional. Los Ministerios de Cultura y de Comercio, Industria y turismo, han trabajado sobre esos temas, colaborando con la Oficina Nacional de Planeación en la elaboración de documentos de política social y económica, y apoyando iniciativas para potenciar la economía de la cultura en asociación con entidades como el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), Artesanías de Colombia y Proexport. Los gobiernos departamentales, las alcaldías y las secretarías de cultura reemplazan a estas instituciones en territorios donde la acción directa del gobierno central no es posible, porque estas instituciones son débiles o inexistentes. De esta forma, los agentes estatales-regionales han traducido localmente, políticas e iniciativas nacionales. El Estado y su aparataje ha sido clave en Colombia para la puesta en marcha de políticas que buscan potenciar bienes y servicios culturales, ejemplo de esto es el Compes para la promoción de las industrias culturales en Colombia que enfatiza en la doble naturaleza de la cultura como portadora de identidad y valores y como bien de consumo (Chaves, Montenegro y Zambrano 2014, 28-29).

Tal como lo Señala Sánchez (2014), con la aprobación del Conpes 3397 en 2005, el gobierno asignó al Ministerio de Cultura la tarea de formular una política de turismo cultural. La elaboración del documento, fue encargada a la Dirección de Patrimonio, en coordinación con

la Dirección Nacional de Turismo. Sin embargo, un año después el Ministerio no reportó avances y la tarea fue reasignada al despacho de la Ex viceministra de cultura, María Cecilia Donado. En los años siguientes, se conformó el Grupo de Turismo Cultural (GTC), con la intención de promover el dialogo entre las distintas direcciones y generar una dinámica interministerial con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la formulación de la política, la misión de este grupo era generar proyectos productivos en torno al patrimonio. Aquí surgen posiciones contrarias dentro del Ministerio de Cultura, con interpretaciones diferenciadas sobre el rol del Estado en el sector cultural y como ente protector del patrimonio cultural; se debatía cuál era la misión del Ministerio de Cultura, la preservación de las identidades étnicas y comunitarias o, por el contrario, la integración a un proceso de comercialización del patrimonio del que las comunidades eran detentoras. La llegada del turismo sólo arraigó estas dos posiciones y lo más importante era su regulación. En este marco, también surge la idea del turismo cultural como benéfico para la generación de ingresos y supervivencia de las culturas y las comunidades, generalmente en condiciones de pobreza y precariedad. Este conflicto no logró resolverse dentro del Ministerio, y el Grupo de Turismo cultural fue excluido de los temas estratégicos adelantados por la Dirección de Patrimonio. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asumió entonces el liderazgo para la formulación de la política de turismo cultural, mientras que el Ministerio de Cultura, apareció como un proveedor que adicionaba el componente cultural requerido para el desarrollo de las normas que competían a los proyectos turísticos del primero (Sánchez 2014, 138-139).

La política de turismo cultural formulada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo fue publicada bajo el aval y aparente autoría del Ministerio de Cultura, el debate dentro de este Ministerio y la resistencia para involucrar al GTC en los proyectos estratégicos vinculados al patrimonio, no truncaron el proceso que culminó con la formulación de la política de turismo cultural, consignada dentro del primer Compendio de políticas culturales desarrollado en 2010 (Sánchez 2014, 140).

Posteriormente, en la implementación de la política surgieron conflictos de competencias interministeriales, el Ministerio de Cultura empezó a inmiscuirse en los asuntos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y viceversa; Ministerio de Comercio, se encargaba de la señalización turística de centros históricos y Ministerio de Cultura, realizaba programas de guianza turística, armaba simposios con los sectores hoteleros, hasta que en un punto no había

una única autoridad, pero si una confusión de funciones y competencias. No obstante, el conflicto resultante no sólo era un tema de competencias, sino que evidenciaba intereses contradictorios y agendas alternas entre ministerios para la gestión de los destinos y productos culturales ofertados para el turismo. En la práctica, este conflicto revela la presión del Ministerio de Comercio para construir una identidad instrumental orientada a los intereses del turismo, supeditando los derechos de las comunidades locales sobre el control de la construcción de la representación identitaria (Sánchez 2014, 140-141).

Desarrollada en 2007, la finalidad de la política de turismo cultural es resaltar la potencialidad del turismo, a través de la articulación de procesos de identificación, difusión, promoción, valoración, sostenibilidad y competitividad del patrimonio cultural incentivando a nacionales y extranjeros a conocer y apropiarse del patrimonio material e inmaterial colombiano; con esto se pretenden generar beneficios socioeconómicos para las comunidades receptoras así como los canales y los incentivos para el cuidado y mantenimiento del patrimonio cultural, garantizando la sostenibilidad de los sectores culturales y turístico respectivamente.

(Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 3). La política se presenta como una forma de integrar y complementar las iniciativas de los sectores cultural y turístico desde el ámbito gubernamental (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007,3, 410), y está regida bajo los principios de la convención de la Unesco para la diversidad cultural, donde se plantea el término de Gobernanza cultural, que desde 2004, señala que todas las actividades culturales tienen un doble valor; un valor simbólico y un valor económico que deben articularse para la preservación del patrimonio y la sostenibilidad económica de las localidades de las que éste hace parte.²²

Objetivo general de la política es posicionar a Colombia, como un destino de turismo cultural nacional e internacional, a través de su diversidad y riqueza cultural, para generar dinámicas de desarrollo local y cadenas productivas sostenibles que promuevan la competitividad del patrimonio y la identidad de las regiones (Ministerio de Cultura 2010, 410).

Entre sus objetivos específicos destacan:

²² Según señala María Mercedes Figueroa Asesora de la Dirección Departamental de Cultura de Nariño en una entrevista realizada por la autora el 22 de febrero de 2017.

- La promoción de Colombia en el mercado internacional, como uno de los principales destinos de turismo de tipo cultural. “Posicionando rutas y regiones como productos turísticos- culturales, a través de las cuales se permita el intercambio y reconocimiento cultural de los colombianos, con su identidad y patrimonio” (Ministerio de Cultura 2010, 410).

-Gestionar recursos para la preservación y cuidado del patrimonio.

- Promocionar los sitios turísticos del país.

- Mejorar la infraestructura turística de los lugares y espacios que cuenten con patrimonios culturales.

- Generar compromisos y acuerdos de cooperación entre los diferentes actores sociales (representantes locales, autoridades, comunidades indígenas, conservacionistas, operadores turísticos, vigías del patrimonio, gestores culturales, etc.), para la gestión sostenible y protección de los bienes patrimoniales con vocación turística.

- Apoyo y fortalecimiento de las cadenas productivas e industrias dedicadas al turismo cultural.

- Impulso de mecanismos de financiación para el sub-sector de turismo cultural colombiano garantizando su desarrollo y sostenibilidad.

- Fomentar la sensibilización y apropiación social del patrimonio mediante de campañas y programas educativos.

- Garantizar la sostenibilidad de los planes, programas y proyectos de turismo cultural, por medio de la incorporación laboral de las poblaciones receptoras del fenómeno (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 12-13).

Entre las principales metas de la política de turismo cultural están:

- Integrar a la sociedad civil en la protección, conservación y salvaguardia del patrimonio cultural a través de diversos programas participativos como el de “Vigías del Carnaval”.
- Orientar el turismo cultural bajo los lineamientos establecidos por el Documento Conpes 3.397 de 2005, Política Sectorial de Turismo. Respondiendo también a los retos de competitividad del sector, fomentando la calidad, la formación especializada, el fortalecimiento infraestructural y el componente social de la cultura como opción de desarrollo económico y personal de las comunidades, integrando actores como los grupos étnicos, los jóvenes, la tercera edad y los discapacitados.

- Contribuir a que el turismo sea una de las principales actividades económicas en Colombia de acuerdo a la Visión 2019 del turismo.
- Fortalecer la oferta turística cultural en espacios y

(...) ciudades de interés histórico-culturales, centros históricos declarados, zonas arqueológicas, santuarios religiosos, ciudades y sitios declarados Patrimonio de la Humanidad, en los destinos que organicen ferias y fiestas populares folclóricas, eventos tradicionales o de proyección cultural destacada en el ámbito nacional y en todas las comunidades integradas en una ruta o circuito turístico cultural (Ministerio de Cultura 2010, 415).

El fortalecimiento de la oferta turística se pretende lograr a través de las siguientes acciones:

1. La definición de la vocación de turismo cultural de un destino, debe ser incluida en su Plan de Desarrollo Local, relacionando la situación competitiva del destino y su posicionamiento como producto turístico con la información brindada por los inventarios turísticos y de patrimonio material e inmaterial disponibles (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 415).
2. El Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en asocio a las autoridades locales, buscarán sensibilizar a los actores turísticos y culturales para facilitar el acceso al patrimonio, mediante programas de atención e información al turista, gestión de productos turísticos, así como a través del fortalecimiento de la infraestructura, los servicios turísticos y complementarios y el acceso a los espacios culturales públicos (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 415 -416).
3. Fortalecer la cadena productiva artesanal en los destinos turísticos culturales de modo que las artesanías formen parte de la oferta turística cultural, respondiendo a una doble intención de sostenibilidad económica y reforzamiento del patrimonio cultural y la identidad colombiana.
4. Fomentar la articulación de la empresa turística y la artesanal, creando una cadena productiva que integre a proveedores, productores, comerciantes y clientes de ambos sectores.
5. Fortalecer la gastronomía tradicional en los destinos turísticos culturales, como una forma de reforzamiento de identidad nacional, así como regional, empleando a la vez este recurso como atractivo turístico.
6. Desarrollar investigaciones en mercados de turismo cultural en los espacios rurales y ciudades con atractivos patrimoniales culturales, para establecer estrategias de promoción, comercialización y desarrollo de estos territorios.

7. Los ministerios deberán asistir técnicamente a las autoridades locales de turismo y cultura en los destinos con vocación de turismo cultural, en el diseño de sus productos turísticos, entendidos “como la combinación de un atractivo con unas facilidades... como aeropuertos, vías, servicios públicos, hoteles, guías, de transporte, entre otras, ubicadas en un destino turístico” (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 418).
8. Los ministerios deberán instaurar un Plan Nacional de Sensibilización para el Turismo Cultural, orientado a los gestores culturales y a la opinión pública en general, buscando informar sobre la importancia y los beneficios de este tipo de turismo, entendido como estrategia de desarrollo sostenible a nivel regional en Colombia, promoviéndose también como una estrategia para la apropiación social del patrimonio, requiriéndose “la participación activa e informada de todas las partes interesadas” (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 419).
9. Crear programas de educación y formación hacia las comunidades receptoras donde se les inculque la importancia de la integración de los bienes culturales en la oferta turística, buscando fortalecer la cadena productiva turística y sensibilizar a las comunidades sobre el impacto positivo del fenómeno. Para ello, las instituciones educativas y el Sena, deberán contar con programas de formación turística, adaptando sus pensums a las necesidades y particularidades del sector cultural. También se fomentará la investigación en materia de turismo de tipo cultural mediante la creación de grupos y redes especializadas, integradas por los sectores académicos, públicos y privados nacionales. De igual manera, se mejorará la capacitación de la Policía de Turismo, de los prestadores de servicios turísticos y de los guías de turismo, para que desde los ámbitos que les conciernen, difundan valores turístico-culturales. En el caso de los guías turísticos, su formación tendrá un “énfasis en los criterios de interpretación turística del patrimonio y su desempeño en museos” (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 419).
10. Se gestionará la creación de un sistema de información para el turista a nivel nacional que le brindará la información cultural, turística y complementaria que éste requiera durante su estadía, con la finalidad de fortalecer la divulgación cultural y turística en Colombia.
11. Elaborar un plan de mercadeo especializado, orientado a posicionar a Colombia como principal destino cultural en Latinoamérica “a partir de las caracterizaciones culturales de los productos y destinos turísticos” (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 420).

2.3.1. Instrumentos

En este apartado se define que se entenderá por política pública e instrumentos de política para esta investigación y posteriormente, se señalan los instrumentos puntuales que maneja la política de turismo cultural en Colombia. Para ello utilizaremos las definiciones de instrumentos y la clasificación realizada por María Velasco, que ha trabajado especialmente en el campo de las instituciones políticas y el análisis de políticas públicas, -como ámbito de reflexión teórica- especializándose en las políticas de ocio, turismo y cultura. Velasco (2011), propone definir “las políticas públicas como programas de acción propios de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Velasco 2011, 960). Los actores involucrados pueden ser públicos y no públicos, con recursos, relaciones e intereses institucionales cambiantes.

Estos programas de acción, liderados por decisores públicos, utilizan para su articulación diferentes “instrumentos”, [que serían]... categorías ideales que agrupan iniciativas desiguales que son utilizadas de manera combinada por los responsables de las políticas. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio, y es su uso alternativo o simultáneo, el que permitiría conocer las estrategias concretas de las políticas (Velasco, 2004 en Velasco 2007, 1).

Velasco (2011), a partir de sus investigaciones en materia turística realiza un análisis sistemático de políticas de turismo alrededor del mundo y encuentra algunos instrumentos que se repiten de manera general en ellas. La autora los clasifica en 6 categorías diferenciadas: “instrumentos organizativos, instrumentos programáticos [planes generales y programas], instrumentos normativos o de ordenación del sector, instrumentos financieros, instrumentos de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación” (Velasco 2011, 961). Como se presenta en el siguiente cuadro.

Tabla 3. Instrumentos de las políticas públicas

	CARÁCTER	OBJETO	EJEMPLO
Instrumentos organizativos	Vinculante para la administración	Auto-organización	Ministerios, instituciones sectoriales de política pública.
Planes generales	Programático	Impulso y planificación	Planes de ordenamiento territorial
Programas	Voluntario para los afectados	Impulso y planificación de área concreta de la política	Programas específicos dedicados a una área concreta de la política sectorial
Instrumentos normativos	Vinculante	Regulación y ordenación	Leyes, normas, estándares etc.
Instrumentos financieros	Voluntario para los afectados	Fomento	Créditos, subvenciones etc.,
Instrumentos de mejora del conocimiento	Voluntario	Difusión de formación e in-formación	Capacitaciones, cursos formativos etc.
Instrumentos de comunicación	Simbólico	Difusión de valores	Campañas de difusión, propaganda etc.

Fuente: Adaptado en base a Velasco 2011, 96.

1. Instrumentos organizativos: remiten al entramado institucional indispensable para cualquier política pública. Se reconocen 3 tipos de organizaciones que orientan una política de turismo (a) Las “estructuras político administrativas tradicionales ”: son organizaciones públicas con competencias en materia turística, regidas por el derecho público, como los Ministerios o Secretarías de Estado, etc. Así como otras instituciones que establecen espacios de trabajo conjuntos entre las diferentes áreas vinculadas al turismo, por ejemplo, las comisiones interministeriales; (b) Las “estructuras ejecutivas”: que dependen de las estructuras político- administrativas, y que son organismos de tipo público, semi- público o privado, autorizados por los gobiernos como los órganos competentes en ámbitos específicos de la política turística. Su función es apoyar a la política en ámbitos específico que requieren mayor dinamismo, por ejemplo, las entidades que se encargan de la promoción, el aumento de la calidad del producto turístico o el desarrollo de tecnologías para la información y comunicación turística; (c) Las “estructuras de cooperación público – privada”: que, aunque tienen un carácter independiente, pueden asumir responsabilidades similares a las de los decisores públicos. El diseño de estas organizaciones varía según el ámbito de acción y todavía se cuenta con pocas experiencias de este tipo (Velasco 2011, 961).

En la política de turismo cultural colombiana encontramos los siguientes instrumentos organizativos:

- **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:** Formula la política nacional de turismo.
- **Ministerio de Cultura:** Formula la política de Cultura nacional.

Viceministerio de Turismo: Que es parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y es la rama encargada específicamente del sector, sus funciones son:

-Formular y evaluar la política turística, sus programas y planes, buscando garantizar la competitividad y sostenibilidad de los destinos nacionales, promoviendo el turismo de tipo receptivo y doméstico

-Sancionar y penalizar el incumplimiento o infracción de las normas legales vigentes de turismo.

- Velar por la ejecución del Plan sectorial de turismo, coordinar el Registro nacional de turismo, el sistema de información turística y las certificaciones de la prestación de servicios de hospedaje (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011a).

2. Instrumentos programáticos: remiten a los planes y programas desarrollados para ámbitos de política específicos. Un plan es una serie coherente y organizada de programas y acciones que un gobierno dictamina para un sector determinado. En él, se consignan referentes básicos e ideas que lideraran la acción pública turística durante un periodo de tiempo concreto. El plan determina objetivos, identifica instrumentos y dota de los recursos para alcanzarlos. Los programas por su parte, no remiten a cuestiones generales y detalladas, sino que se enfocan en asuntos específicos de la realidad turística. “La relación entre un plan y un programa es de escala” (Velasco 2011, 963).

Algunos de los instrumentos programáticos que encontramos en la política de turismo cultural colombiana son:

El Programa de Vigías del Patrimonio Cultural, que promueve la participación ciudadana para la protección, gestión y difusión del patrimonio cultural. A través de un esquema de voluntariado se invita a la conformación de grupos de vigías para que se vinculen de una manera estructurada... Entre los grupos de Vigías del Patrimonio Cultural se encuentran comunidades indígenas y afrocolombianas, estudiantes y gestores culturales agrupados en seis nodos regionales, constituidos cada uno de ellos por departamentos que comparten saberes, conocimientos y prácticas culturales (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 406).

- El Plan Sectorial de Turismo, formulado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que, fomenta y desarrolla actividades en materia de competitividad y sostenibilidad del sector. Este plan considera a la cultura como un soporte para la

competitividad turística por lo que promueve espacios de articulación transversales de escala nacional, regional y local del turismo, para generar sinergia entre los dos sectores fortaleciendo su competitividad (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 407).

- El programa de Asistencia Técnica para la Planificación del Turismo, desarrollado por el Viceministerio de Turismo, identifica los recursos, atractivos e inventarios turísticos vinculados a la oferta cultural de los destinos turísticos nacionales (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 409).
- El programa de Posadas Turísticas de Colombia, desarrollado por el Viceministerio de Turismo, que construye o adapta viviendas rurales para el alojamiento de turistas, integrando a las comunidades locales en la cadena productiva y desarrollo turístico (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 409).
- El Programa de Calidad Turística, desarrollado por el Viceministerio de Turismo que, define los estándares de gestión turística de acuerdo a la perspectiva de sostenibilidad cultural que tanto los prestadores de servicios turísticos como los destinos deben tener (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 409).
- El Programa de Señalización Turística, desarrollado por el Viceministerio de Turismo, que busca valorizar la oferta turística y cultural mediante la ubicación de información gráfica para el turista, a través de una serie de instrumentos de señalización vial rural y urbana, acordes a los manejos del espacio público y el uso y conservación del suelo (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 409).

3. **Instrumentos normativos o de ordenación:** se definen como:

Cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa...los decisores, en cualquier política pública han de determinar qué objetivos han de ser alcanzados recurriendo al uso de instrumentos de aplicación obligatoria y cuáles pueden serlo mediante el uso de instrumentos voluntarios o ligados a la idea de fomento o promoción (Velasco 2011, 963).

Ejemplos de ello son leyes, reglamentos, estándares de cumplimiento obligatorio etc. En la política de turismo cultural colombiana encontramos los siguientes instrumentos normativos:

La Política de Competitividad, Mercadeo y Promoción Turística de Colombia, de conformidad con lo establecido en el Plan Sectorial de Turismo, define las orientaciones para la ejecución de recursos asignados al sector, según lo dispuesto por la Ley 300 de 1996 y la Ley 1101 de 2006, tanto de tipo fiscal como parafiscal que conforman el Fondo de Promoción Turística. En dicha Política, algunos programas tienen implicaciones para el mejoramiento de los atractivos culturales y su promoción. Se destacan los de apoyo a la competitividad de atractivos culturales vinculados al producto turístico y el apoyo promocional a las fiestas tradicionales de las regiones” (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 408-409).

- La reforma del Estatuto Tributario, artículo 207-2, a través del Decreto 2755 de 2003, otorga incentivos fiscales al sector turístico en materia de ecoturismo, liberando de impuestos a los servicios de ecoturismo y especialmente las manifestaciones de patrimonio natural y cultural vinculadas a éste. De igual manera, se promueve la construcción y remodelación de hoteles, a través de la exención de la renta a los servicios prestados por estos establecimientos, durante 30 años. Esta exención también aplica en bienes de interés cultural, siempre y cuando las adecuaciones vayan de acuerdo a los usos del suelo y a la conservación del bien (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 409-410).

4. Instrumentos financieros:

Instrumentos que no se imponen, sino que tratan de impulsar un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en el apoyo o fomento de ciertas actividades... Son diferentes tipos de estímulos económicos cuyo objeto es apoyar con recursos directos la iniciativa privada o del tercer sector (Velasco 2011, 963-964).

Ejemplos de éstos son: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, etc. Entre las principales formas de financiamiento para la cualificación y sostenimiento del turismo cultural colombiano y para implementar la política están: las Estampillas Procultura departamentales y municipales que permiten recaudar dineros para el sector y sus proyectos; cofinanciación mediante fondos como: “Fomipyme-Proexport, Jóvenes Emprendedores, Sena, Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, Fondo de Promoción Turística; también está la participación en los recursos de transferencias (Ley 715 de 2001)... así como la articulación a la Política Sectorial de Turismo, definida en el Documento Conpes 3.397 de 2005” (Ministerio de Cultura 2010, 423-424); también se cuenta con los recursos que brinda

Cooperación internacional, y la cofinanciación de programas por parte de asociaciones locales de promoción turística y cultural; está también el apoyo y financiamiento de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), el Banco de Proyectos Turísticos, las recaudaciones del Impuesto al Turismo, Ley 1101 de 2006 y los recursos fiscales de los ministerios de Cultura y de Comercio, Industria y Turismo (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 423-424).

5. Instrumentos de mejora del conocimiento: remiten a aquellas estrategias orientadas a la investigación, difusión e información en materia turística. Buscan “generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones o en distribuir formación sobre cuestiones relacionadas con la política pública concreta” (Velasco 2011, 964) Este tipo de instrumentos se relacionan directamente con las metas número 9,10, que buscan aumentar la formación de talento humano en las comunidades receptoras, la sensibilización de los actores vinculados y el fortalecimiento de la divulgación cultural y turística en el país respectivamente, así como las mejoras en el conocimiento sobre el sector turístico.

En la política de turismo cultural colombiana encontramos los siguientes instrumentos de comunicación:

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura y Proexport, suscribió con la OMT, un acuerdo de cooperación especial para fortalecer la investigación, promoción y ejecución de la política de turismo cultural (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 410).

6. Instrumentos de comunicación: remiten a la función que los gobiernos asumen para comunicar y hacer tomar conciencia sobre problemáticas específicas o difundir y fortalecer ciertas ideas y/o valores, aprovechando su posición de liderazgo social. En el caso del sector turístico esto suele vincularse a la realización de campañas de comunicación sobre la importancia del sector turístico, buscando mejorar la representación social de la industria (Velasco 2011, 964). Este tipo de instrumentos se vinculan directamente con la meta número 8, que pretende “sensibilizar a los gestores de los recursos culturales y a la opinión pública acerca de la importancia y los beneficios del turismo cultural” (Ministerio de Cultura 2010, 419).

En la política de turismo cultural colombiana encontramos los siguientes instrumentos de comunicación:

- La campaña de promoción turística “Vive Colombia: viaja por ella”, que a través de movilizaciones pretende promover productos históricos, culturales y patrimoniales del país. En conjunción con la estrategia de Seguridad Democrática, que pretende reestablecer la confianza y seguridad en los viajeros para que se movilicen por el territorio, tratando de eliminar el estigma de inseguridad, insurrección y violencia en Colombia (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 408).
- La Campaña de planes “Vive Colombia”, adelantada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el año 2005, que vinculaba los paquetes comercializados por las agencias de viajes con ofertas hacia los destinos con eventos culturales, para posicionarlos en la mira de los visitantes (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 408).
- La campaña “Vive Colombia Limpia” desarrollada en el 2006, que incentivó el cuidado, la preservación y limpieza de los sitios turísticos y culturales, generando conciencia de la sostenibilidad a la que debe acogerse el turismo (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 408).

Finalmente, es necesario mencionar que en Nariño no existe como tal un documento denominado como política pública de turismo departamental, ni políticas de turismo para los diferentes municipios de la región o para las diferentes modalidades de turismo presentes en el departamento -cultural, natural, de aventura, salud, compras etc.-. Las diferentes entrevistas y la observación directa y participante en el campo, señala además el consenso generalizado por parte de los actores públicos, privados y de la sociedad civil, acerca de la inexistencia de una política pública para el manejo del sector en el departamento. Sin embargo, y con base a lo planteado por Velasco (2011), encontramos que la inexistencia de un documento formal y el hecho de que los actores involucrados en el proceso no tengan conciencia de qué significa una política pública y argumenten su inexistencia en el territorio, no significa que efectivamente no exista una política pública de turismo en Nariño y que la política de turismo cultural no opere en el territorio pese a este desconocimiento.

Capítulo 3

La gobernanza del sector turístico en Nariño

En este capítulo se procura responder la pregunta de investigación: ¿Cómo es el modelo de gobernanza de las políticas de sector turístico-cultural en Nariño? así como alcanzar los objetivos generales, y específicos propuestos en el capítulo 1. Para ello se incluye la descripción del marco analítico y sus principales categorías aplicadas al caso de estudio, así como una discusión de los resultados encontrados a través del trabajo de campo.

La gestión del sector turístico en Colombia ocurre a través de articulación de tres niveles: el nacional, el departamental y el municipal. El nivel más macro, que responde al nacional, depende directamente del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que define y ejecuta la política nacional del sector. Además, se encarga de la planificación, formulación, financiamiento, evaluación y control de las gestiones que se realicen en materia turística a nivel de toda Colombia. Éste se articula para acciones específicas con otros Ministerios, por ejemplo, el de Cultura que formula y gestiona la política nacional de cultura, para adelantar acciones específicas en materia de turismo en su vertiente cultural, tales como campañas, programas de capacitación y promociones turísticas. Sin embargo, es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades territoriales adscritas, los principales encargados de la gestión de la actividad turística nacional. En el nivel departamental encontramos a la Gobernación de Nariño que, hasta 2015, no tenía una dependencia específica destinada a la gestión del turismo en el departamento, sino que sólo tenía un funcionario público destinado a este sector adscrito al despacho²³. Es con la administración de Camilo Romero Galeano, gobernador electo para el periodo 2016-2019, que el sector adquiere cierto grado de independencia con la formalización de la Dirección Administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño, además, se aumentó el presupuesto de dineros públicos dedicados al turismo, y se le dio prioridad dentro del “Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño Corazón del Mundo 2016-2019”²⁴.

²³ Lo cual no implica que no se hayan destinado rubros o adelantado procesos en materia de turismo en Nariño en gobiernos anteriores, sino más bien que las acciones e inversiones en la materia no estaban formalizadas y gestionadas por una dependencia específica, con un plan de acción y un presupuesto autónomo.

²⁴ En base a la información obtenida en la entrevista realizada a Johana Jiménez Martínez, Directora Administrativa de turismo de Nariño, 4 de mayo, Pasto, 2017.

Como primera medida surge la necesidad de la formalización y el fortalecimiento de la institucionalidad para el impulso y el respaldo de la actividad turística en el Departamento, al tener en cuenta el desarrollo de la infraestructura turística, el mejoramiento de la competitividad y una mayor promoción, además de generar un turismo incluyente en el ejercicio de esta actividad, al lograr que se integren a los actores en la creación, construcción, implementación y desarrollo de rutas y productos turísticos y artesanales (Gobernación de Nariño 2016b, 212).

La Dirección Administrativa de Turismo Departamental tiene como función la verificación de la ejecución municipal de las medidas de turismo dispuestas por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, así como los lineamientos dispuestos para el sector en el Plan de Desarrollo Departamental. También tiene a su cargo la articulación entre los municipios y los prestadores de servicios turísticos en Nariño. Esta instancia departamental es la encargada de hacer cumplir las políticas y la normatividad sectoriales, pero quienes de verdad ejecutan los programas, planes y proyectos son los municipios. En este sentido, el plano departamental opera como mediador entre lo municipal y lo nacional. Finalmente, encontramos el nivel más micro que es el municipal, en éste se ejecutan y llevan a cabo los programas, planes y normas dispuestas para el turismo en el municipio correspondiente. En esta escala tenemos la coordinación local de las acciones y estrategias llevadas a cabo para el sector.

El marco analítico de gobernanza usado en esta investigación se basa en el modelo propuesto por Hufty et al. (2006), que, desde una perspectiva de encadenamiento de interacciones, percibe a la gobernanza como una variable intermedia que genera efectos sobre variable (s) dependientes y que es determinada por variables independientes. Considerando adicionalmente la probabilidad de que la gobernanza sea sólo uno de los factores que ayuden a dar explicación a la gestión del sector turístico en Nariño, resaltando la multicausalidad de la realidad social, razón por la cual se hace necesario un rastreo de los procesos que permita identificar qué factores en conjunción producen determinados fenómenos o resultados, más allá de pretender encontrar monocausalidades de lo social (Hufty et al. 2006, S38).

En esta investigación, al igual que Hufty et al. (2006), se considera la gobernanza como una variable intermedia, que se ve condicionada por las características del sistema político y del contexto departamental, que se asumen como variables independientes, y que tiene efectos sobre algunas variables dependientes como es la implementación de los instrumentos de política pública en materia de turismo. Las variables independientes corresponden a factores

socioeconómicos y culturales de Nariño, y también responden al entramado institucional de la región (cultura institucional, normas y patrones de conducta difundidos en el sector turístico nariñense), este entramado se caracterizó mediante fuentes primarias como entrevistas y observación directa y participante, así como fuentes secundarias referentes a la revisión de documentos institucionales y prensa local, departamental y nacional.

En marco analítico propuesto por Hufty et al. (2006), la gobernanza es una categoría que “permite describir y explicar las interacciones de actores, procesos y reglas de juego y así lograr una mejor comprensión de las conductas y toma de decisiones” (Hufty et al. 2006, S36), en este caso, en el sector turístico nariñense. Los autores entienden la gobernanza como “los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (formales e informales) con las cuales una sociedad determina sus conductas, toma y ejecuta sus decisiones” (Hufty et al. 2006, S36). En base a las estructuras, los actores, los procesos y las tradiciones buscan responder cómo se ejerce el poder y cómo participan los actores en el manejo de los asuntos comunes, reconociendo que se trata de una trama compleja en la cual interactúan diferentes intereses que pueden entrar en conflicto o que eventualmente pueden encausarse en una acción cooperativa (Hufty et al. 2006, S36-S37).

La intención es describir y desagregar los elementos constitutivos de la gobernanza con el fin de entender su funcionamiento a través de:

Una metodología de análisis que permita el pasaje entre un marco interpretativo y la observación empírica. El estudio de la gobernanza puede realizarse a través de la disociación en elementos constitutivos observables, actores, normas, puntos nodales y procesos, y de la caracterización de las interacciones y sus consecuencias (Hufty et al. 2006, S38).

3.1. Los actores

Tal como se señaló en el capítulo I, los actores pueden ser “individuos o grupos. Su acción colectiva (acuerdos o decisiones) conduce a la formulación de normas (o reglas de juego o decisiones) que orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva” (Hufty et al. 2006, s38). La acción colectiva es producto de las interacciones y transacciones entre los actores, pudiendo ocurrir consensos o conflictos en función de las decisiones y acuerdos que se logren y cómo se apliquen.

Para caracterizar las interrelaciones entre los actores se realizó un mapeo de actores estratégicos, con el fin de reconocer su naturaleza, creencias, valores y recursos, entendiéndolos como constitutivos de la interacción, en base a lo propuesto por Hufty et al. (2006). De acuerdo a los autores, los actores se diferencian en base a la capacidad y poder de influencia en la trama turística. De esta forma, existen actores estratégicos, que son individuos, grupos u organizaciones con recursos suficientes para incidir en el proceso de toma de decisiones y actores de interés, envueltos en la narrativa institucional, pero sin capacidad de incidencia en las reglas de juego (Hufty, et al. 2006, S39).

Tabla 4. Actores vinculados con el proceso de políticas públicas de turismo en Nariño

Actores estratégicos	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Viceministerio de Turismo, Gobernación de Nariño, Fontur, Procolombia, Bancóldex, Dirección administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño, Micitio, Secretaria Administrativa de cultura de la Gobernación de Nariño, Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto, alcaldías municipales, Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional del Departamento de policía- DENAR Nariño y su dependencia para la ciudad de Pasto MEPAS y Migración Colombia
Actores de interés	Cámaras de Comercio municipales de Nariño, Cotelco , prestadores de servicios turísticos regionales-que se dividen en subsectores hotelero, de intermediaciones, restaurantes y otros, y entre los que sobresale la asociación de prestadores turísticos departamental “Proeventur”)
Actores terciarios	Con interese particulares como las ONGS; y con intereses generales como la academia y la sociedad civil

Fuente: en base al modelo propuesto por Hufty et al. 2006, S39.

De acuerdo a las declaraciones de los entrevistados, debido a la alta rotación de burócratas (que no garantiza continuidad de los individuos en los cargos), se identifican mayormente actores colectivos en el proceso de política de turismo en Nariño, como lo son direcciones administrativas o subsecretarías de turismo, el sector privado representado en los prestadores de servicios turísticos de diversa índole (sector hotelero, de intermediaciones, de transportes, restaurantes etc.), la academia que representa a las universidades y centros de capacitación, y las ONGS encargadas de implementar muchos de los programas de la política turística regional. Su condición colectiva viene dada por la identificación de unos intereses compartidos, unas ideas y un cierto grado de identificación al igual que reglas o códigos de conducta que les permiten actuar en función del segmento que representan (Dente y Subirats 2014, 77). Lo anterior no significa que sean necesariamente actores homogéneos o que entre ellos no haya algunos que se destaquen, por ejemplo, entre los prestadores de servicios

turísticos está la asociación “Proeventur” que agremia a 30 empresarios turísticos de la región, y que en esa medida se consolida como un potencial agente con mayor peso y capacidad de incidencia que los prestadores de turismo individuales, o en la academia instituciones como la Universidad de Nariño, la Escuela de Ciencias Administrativas Contables Económicas y de Negocios Ecacen, de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia CEAD de Pasto y el Sena, las dos primeras reconocidas por sus investigaciones y aportes académicos en el sector, y la tercera reconocida por ser la única institución certificada para impartir el tecnólogo en guianza turística en la región. También hay que mencionar que sí hay actores individuales claves en el proceso, que se destacan, y que son coyunturales debido a sus recursos y a su capacidad de incidencia en la gestión del turismo regional, ya que han logrado que sus ideas e intereses particulares se plasmen dentro de la agenda pública en materia de turismo como es el caso, del gobernador Camilo Romero, bajo cuyo gobierno se creó la Dirección administrativa de turismo departamental en 2016 y principal autor del “Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño Corazón del Mundo 2016-2019”, que le da un lugar privilegiado en la agenda pública departamental al sector turístico.

De acuerdo a lo planteado por Dente y Subirats (2014), los objetivos de proceso hacen alusión al impacto que la definición del problema aceptada y las consecuencias de la política elegida tienen sobre los recursos y sobre los mismos participantes. Comúnmente estos objetivos, se relacionan con las dinámicas de poder y autoridad dentro de las políticas públicas y suelen expresar la forma en que cada actor desea tomar partido en el proceso (Pérez 2016, 258). Perseguir objetivos de proceso como una forma de figurar es evidenciable para la administración de Camilo Romero, que ha sido enfática en resaltar su labor en el proceso de puesta en escena y en agenda pública, de la importancia del turismo y de la necesidad de fortalecer la institucionalidad encargada de la gestión turística en el departamento, así como de desarrollar toda una serie de planes y estrategias para que el sector se formalice y se consolide, para poder proyectarse como una alternativa de desarrollo socioeconómico y cultural para Nariño²⁵. Por su parte, los prestadores de servicios turísticos, así como las ONGS, tienen objetivos de contenido, vinculados a las preferencias relativas al problema y sus potenciales soluciones como todos los demás actores, aunque en mayor medida porque los primeros tienen que buscar promover aquellas soluciones para el sector turístico que más

²⁵ En base a la información obtenida en la entrevista realizada a Johana Jiménez Martínez, Directora Administrativa de turismo de Nariño, 4 de mayo, Pasto, 2017 y a la revisión del “Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño Corazón del Mundo 2016-2019”²⁵, que establece las líneas de acción del gobierno de Romero.

favorezcan o beneficien a sus intereses de mercado particulares, mientras que las segundas, si bien operan como actores terciarios que no tienen un beneficio específico con las soluciones que se den al sector, en la medida en que controlan los recursos gubernamentales para la implementación de programas dirigidos a los problemas turísticos, tales como capacitaciones para los prestadores, programas participativos con la comunidad etc., sí buscan obtener el mayor beneficio con la menor inversión posible, en este caso obteniendo ganancias económicas, reduciendo costes de implementación y tratando de monopolizar los contratos para ser las encargadas de llevar a cabo dichos programas, persiguiendo igualmente intereses particulares²⁶. La sociedad civil y la academia en medidas similares tienen objetivos mayormente de contenido, debido a su preocupación por la realidad departamental, y no necesariamente obtienen beneficios directos a sus intereses particulares, como ocurre con los prestadores turísticos privados, sino que en la medida en la que se hallen soluciones a este problema público (desarrollo socioeconómico para Nariño a través del turismo), verán representado el interés y bienestar general del que son parte, y por ello son clasificados como actores terciarios²⁷.

Según la clasificación dada por Dente y Subirats (2014), de la cual se habló en el marco analítico, existen 4 clases de recursos que pueden explicar el grado de influencia, autoridad y el lugar que ocupan los actores en el proceso de políticas públicas: recursos políticos, financieros, legales y cognitivos. Y en función a la posesión de estos recursos se establecen cinco tipos de actores: políticos, burocráticos, población objetivo, beneficiarios finales y actores terciarios (Pérez 2016, 259-262).

De acuerdo a esta clasificación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su Viceministerio de Turismo, al igual que el Ministerio de Cultura, son instituciones político-burocráticas de tipo nacional²⁸. En Nariño, encontramos al Gobernador Camilo Romero, así como a las Alcaldías municipales como actores que pueden considerarse como políticos y burocráticos a la vez, pues detentan la legitimidad que les da el representar los intereses generales y ser parte de la administración departamental y local de elección popular. La

²⁶ En base a la observación participante y a las entrevistas realizadas a prestadores de servicios turísticos y ONGs.

²⁷ En base a la observación participante y charlas informales con participantes de los programas orientados a la comunidad y miembros de instituciones educativas que adelantan labores en materia turística (Universidad de Nariño y Sena).

²⁸ No se incluyen en las redes de actores y recursos que se presentan a continuación por pertenecer al plano nacional y no al departamental y municipal, que son las escalas que le interesan a esta investigación.

Gobernación de Nariño (y por ende el gobernador), y las alcaldías municipales son actores políticos en la medida en la tienen un carácter público que representa intereses, ideas y valores compartidos por la mayoría de la ciudadanía, propendiendo, según consta en el Plan de Desarrollo Departamental “Nariño la fuerza del cambio continua 2004-2008, por el bienestar de los ciudadanos, el respeto de sus derechos humanos y desarrollo humano sostenible en la región (Gobernación de Nariño 2004). Estos actores tienen a su vez intereses de contenido, pues se preocupan en buscar la solución del problema de turismo en Nariño, aunque tienen evidentemente también objetivos de proceso vinculados al ejercicio del poder, la distribución de los recursos y el efecto sobre los demás participantes, buscando un protagonismo como actores centrales y promotores de las acciones en materia turística (esto aplica especialmente para el gobierno de Camilo Romero²⁹). Adicionalmente, poseen también las facilidades otorgadas por el monopolio de la ley y la reglamentación del sector, lo que les confiere el carácter de políticos y burocráticos a la vez. Se trata de actores políticos y burocráticos que presentan facilidades y un papel más protagónico por su acumulación de recursos (políticos, burocráticos, económicos y cognitivos), así como por la autoridad de la que están revestidos, para la toma de decisiones en el proceso de hechura de políticas públicas, en este caso para el sector turístico de Nariño.

En la categoría de actores burocráticos a nivel de Nariño encontramos a la Dirección Administrativa de Turismo departamental que se encarga de interpretar, hacer cumplir y ejecutar las disposiciones normativas y procedimientos dictaminados por la ley para el sector turístico, y la Subsecretaría de turismo de Pasto, que realiza las mismas funciones de la primera, pero para la jurisdicción municipal; La Dirección administrativa de cultura, que se articula con la Dirección administrativa de turismo departamental, para el planteamiento de estrategias y programas en materia de turismo cultural; Micitio, que es un centro integrado de servicios y una descentralización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que opera en Nariño y se encarga de hacer cumplir la normatividad y esquemas legales de turismo. De este Centro integrado de servicios, las entidades que se vinculan directamente con el sector turístico son tres: Fontur, Procolombia y Bancóldex, estas instituciones operan de igual forma como actores burocráticos encargados de fomentar la legalidad y normatividad en turismo.

²⁹ En base a la información obtenida en la entrevista realizada a Johana Jiménez Martínez, Directora Administrativa de turismo de Nariño, 4 de mayo, Pasto, 2017, en la cual se enfatiza el rol de la actual administración en el posicionamiento del turismo como un asunto público importante.

Fontur, maneja los recursos recaudados por los parafiscales de turismo³⁰ y los reinvierte en proyectos para la promoción y competitividad turística de la región; Procolombia, se orienta a captar inversión y turismo internacional, a través del cumplimiento de los estándares de competitividad y calidad y del sector a nivel mundial. Y Bancóldex, propende por el apoyo y el crecimiento del turismo y la calidad, a través de créditos para el escalamiento empresarial del sector turístico legalizado en Nariño. Finalmente, en esta categoría de actores burocráticos encontramos al Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional del Departamento de policía- DENAR Nariño y su dependencia para la ciudad de Pasto, Mepas³¹, que pertenecen a la categoría de actores burocráticos, ya que cuenta con la capacidad de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales para turismo en el territorio nariñense, siendo también un actor que representa intereses generales, como el bienestar civil, ya que la Policía Nacional es un grupo armado permanente cuya misión general “es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas” (Policía Nacional de Colombia, 2016), y en esta división específica, debe velar por la seguridad de los turistas, la vigilancia, el control de los atractivos turísticos y la sensibilización sobre la importancia del cuidado y preservación del patrimonio nacional y los sitios turísticos (Vargas 2012). Para el cumplimiento de estas funciones cuenta con la autoridad y el legítimo monopolio de la violencia y la coerción que le confiere el Estado colombiano, así como los recursos económicos y burocráticos- legales que representa y se encarga de hacer cumplir. La población objetivo remite al conjunto de la sociedad donde se concentran los factores que dan explicación a un problema de política pública o hacia quien se dirige la acción pública. Los miembros de este grupo no suelen ser claros pues su inclusión no es necesariamente objetiva y depende más de la construcción mental que se tenga del problema y del consenso logrado entre los actores al momento en que se incorpora el asunto público en la agenda gubernamental. Según las entrevistas, observación directa y participante y revisión documental, en la medida en la que se identifican la informalidad y débil institucionalidad, así como la desarticulación entre el sector público y privado, y la poca capacitación de éste último, como los principales problemas del turismo en Nariño, las acciones se dirigen

³⁰ Aquí es necesario distinguir entre un impuesto y una contribución parafiscal. Mientras un impuesto remite a las cargas tributarias que las personas y empresas deben pagar al Estado para su financiamiento y el desarrollo de labores como construcción de infraestructura y prestación de servicios básicos al grueso de la población a nivel nacional; una contribución parafiscal, la hace un sector determinado (sector turístico en este caso), y el dinero recaudado es reinvertido en apoyo y fortalecimiento del mismo sector (en base a la observación participante).

³¹ Denar y Mepas hacen parte del grupo de turismo de la Policía Nacional. Denar trabaja a nivel del departamento, con municipios como Ipiales, Sandoná, La Unión, Buesaco Cumbal, etc. Y Mepas tiene jurisdicción local en Pasto, y los corregimientos aledaños como Tangua, Yacuanquer, el Encano, San Fernando y Cabrera, sus funciones están articuladas y son complementarias.

primero, a crear y fortalecer la institucionalidad encargada del sector, y en segunda instancia, hacia el sector privado vinculado al turismo, que se identifica como la población objetivo, la cual debe capacitarse y encadenarse entre sí, saliendo de la informalidad y el empirismo para que el sector se vuelva más competitivo y el destino pueda proyectarse nacional e internacionalmente. Formándose cadenas de servicios turísticos como clusters, dejando el trabajo individualizado y de baja calidad que ha caracterizado al sector turístico en la región. Los beneficiarios finales como su nombre lo indica son los principales beneficiados por la política pública. Por la estrecha relación que tiene la actividad turística con el lucro económico, los directos beneficiados en el caso de Nariño, son los actores que desempeñen labores en el sector; sin embargo, y debido a las potencialidades que se le atribuyen al turismo, al menos en discurso, la beneficiaria indirecta final sería toda la sociedad civil y el departamento, a través del desarrollo socioeconómico, el empleo y las divisas producto de la actividad turística.

En este sentido, los prestadores de servicios turísticos serían a la vez población objetivo y beneficiarios finales, aunque es necesario distinguir entre los beneficiarios finales, aquellos que cuentan con recursos políticos, al tener consenso y voz en la toma de decisiones sobre turismo en la región. Entre estos se destacan las Cámaras de Comercio municipales, y especialmente la de Pasto, que ha tenido un papel relevante en la gestión de las acciones en materia turística en el departamento. También se encuentra Cotelco, como asociación hotelera que reúne los intereses de los principales y mejores hoteles de Nariño, y finalmente está “Proeventur”, una articulación de 30 empresarios turísticos, y que en esa medida tiene mayor voz e incidencia que los prestadores individuales. Las Cámaras de Comercio municipales, especialmente la de Pasto, ha realizado desde 2012, una fuerte gestión en materia turística para la consolidación de los empresarios y del sector privado a través de capacitaciones, ruedas de negocios, proyectos y alianzas estratégicas público-privadas etc. en pro de que sus representados (empresariado vinculado al turismo), obtengan los mayores beneficios posibles; no se trata entonces de un interés general orientado a fines colectivos más amplios que recaigan sobre el grueso de la población, sino de una intervención utilitaria en pro de unos intereses particulares de una colectividad heterogénea específica de actores (hotelería, restaurantes, operadoras turísticas, agencias de viajes etc.). En función de estos representados, las Cámaras municipales alrededor del territorio nariñense, despliegan una serie de recursos políticos, económicos, burocráticos y cognitivos, al igual que ejercen influencia como grupo de interés, para generar y proponer soluciones para el desarrollo y afianzamiento del turismo

como sector estable de la economía nariñense, lo que se traduce en beneficios para sus miembros. Si bien no cuenta con la legitimidad democrática de ser una entidad pública, sí cuenta con el consenso y la legitimidad que le otorga representar los intereses del sector privado vinculado a la actividad turística regional. Es por esto que, es común que las Cámaras se asocien y alíen estratégicamente con el sector público, cooperando, negociando, y realizando actividades conjuntas como inversiones, capacitaciones, eventos etc., todo en pro de desarrollar el sector público turístico, sí, pero para su beneficio particular. En esta misma categoría entran las asociaciones de prestadores de servicios turísticos como “Proeventur sas” que se presentan como actor colectivo y un grupo de interés, que se reúne para tener mayores posibilidades de incidencia en los procesos de política pública que las que tendrían si sus miembros actuaran individualmente. (Pérez 2016, 262).

También están los actores terciarios o informales que son aquellos participantes, mayormente privados, que buscan cierto impacto positivo en ellos o en sus intereses independientemente de que la política pública o las estructuras burocráticas y legales los afecten directamente. En este grupo están los “actores con intereses generales”, que, sin que tengan legitimidad legal o política personifican la voluntad de sujetos o intereses que no pueden representarse a sí mismos (academia y sociedad civil). También están los “actores con intereses especiales”, como el tercer sector representado en las ONGs como “Fundación Mundo Espiral” y “Corporación Chacana, que son contratados por el estado para manejar los dineros públicos e implementar los programas e instrumentos de turismo y que, aunque no tienen un beneficio directo a través de la implementación de los programas e instrumentos de turismo pues los beneficiarios directos son los prestadores de servicios turísticos en mayor medida y la sociedad civil cuando los programas son abiertos a ella, sí buscan obtener mayores beneficios generalmente económicos con mínimo de inversión, en estas implementaciones de programas turísticos.

Los intelectuales y expertos son actores que representan intereses generales que, al tener recursos cognitivos poseen la legitimidad necesaria sobre los asuntos de política, aunque no necesariamente tienen incidencia dentro de la toma de decisiones. En este tipo de actores encontramos a las Universidades y centros educativos como la Universidad de Nariño, la Universidad Mariana y la Universidad Cooperativa, las cuales con su producción académica han ayudado al enriquecimiento del conocimiento del sector, especialmente desde las ramas de la ciencia administrativa y la economía. En este grupo también entra el Sena territorial

Nariño, que es la única entidad certificada para dictar el tecnólogo en guianza turística en el departamento. Dentro de este grupo es resaltable la labor de la Escuela de Ciencias Administrativas Contables Económicas y de Negocios Ecacen, de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia CEAD de Pasto, Nariño, la cual ha desarrollado una serie de actividades en pro de contribuir a la cadena productiva de turismo en Nariño, tales como ferias anuales, semilleros de investigación, actividades de producción intelectual como talleres, ponencias, proyectos de grados, planes de marketing para promoción de destinos de naturaleza, emprendimientos artesanales, ciclopaseos, reactivaciones de zonas para la actividad turística, entre otros, sumando más de 30 iniciativas de apoyo al sector³².

La academia y sus diferentes representantes tienen intereses de contenido pues su mayor pretensión es generar conocimiento acerca del sector turístico en la región y contribuir con su desarrollo, pero también tienen intereses de proceso en el sentido que, este desarrollo del sector incide directamente en la capacidad de absorción en el mercado laboral nariñense de los profesionales que se han formado y que han realizado investigaciones y demás proyectos en materia de turismo.

De acuerdo a lo planteado en el marco analítico, la sociedad civil si bien no se catalogan como actores estratégicos o de interés de la política pública, según lo expuesto por Hufty et al. (2006), de acuerdo a lo postulado por Pérez (2016), sí se toman en esta investigación como actores que si bien no tienen incidencia directa en el proceso de políticas públicas de turismo, ni poseen capacidad de decisión en él, si han participado aunque de forma muy débil tanto por la ausencia de canales participativos (en gran medida sólo instrumentos de tipo informativo y de mejora del conocimiento), como por la falta de interés de la sociedad civil, materializada en la baja asistencia a los programas, capacitaciones, campañas y demás dispositivos dispuestos para que se integre a la política de turismo, como representante de los intereses generales, como es el desarrollo de la región a través de esta actividad productiva (en base a la observación directa y participante y las entrevistas a los participantes de los programas turísticos abiertos a la comunidad). Lo anterior es clave como soporte de mi hipótesis de investigación en la medida de que, si bien la sociedad civil, de acuerdo a la información brindada por los entrevistados y la observación y asistencia a los programas participativos de turismo, no ejerce influencia alguna en el proceso de la política, su pasividad es voluntaria en

³² Para ampliar la información dirigirse a Silva et al. 2010, 299-300.

la medida en la que tiene una débil asistencia y vinculación a los espacios abiertos de la política dispuestos para ella (foros, capacitaciones conferencias, cursos etc.) e involuntaria debido al curso en el que se ha enfocado la acción pública de turismo que se concentra en la articulación público-privada vinculada directamente al sector, dejando en un segundo plano a la comunidad receptora del fenómeno turístico, lo que también explica por qué las estrategias que se han desplegado para la conducción del sector turístico son de tipo jerárquico o como mucho son negociadas entre los sectores público y el privado.(El gráfico número 1, correspondiente a la red de actores de gobernanza del turismo en Nariño, resume lo consignado anteriormente).

En el gráfico número 2, correspondiente a la red de recursos desplegados por los diferentes actores presentes en la gobernanza del sector turístico de Nariño, se clasifican a los actores, de acuerdo a lo planteado por Dente y Subirats (2014), con sus recursos principales, es decir aquellos que poseen en mayor medida y que permiten que sean clasificados como actores políticos, burocráticos, beneficiarios finales, población objetivo y actores terciarios (Pérez 2016, 259-262). De ahí que, la Gobernación y las alcaldías municipales se presenten con recursos políticos; Bancóldex, y los prestadores de servicios turísticos (con sus subsectores), presenten como principal capital, los recursos financieros; las ONGs y la academia detentan como principal recurso el capital cognitivo; Luego vienen los grupos de actores que detentan más de un tipo de capital principal: por ejemplo, las Direcciones Administrativas de Turismo y Cultura departamentales, así como la Subsecretaría de Turismo de Pasto, que tienen recursos legales y financieros en la ejecución turística; Migración Colombia, Denar y su dependencia municipal para Pasto, Mepas, cuentan con recursos legales para el cumplimiento de la normatividad nacional de turismo pero también tienen recursos cognitivos en la medida que son las únicas entidades presentes en el territorio, que tienen estadísticas sobre entradas de turistas extranjeros al departamento; por su parte, entidades como Fontur, Micitio y Procolombia cuentan con el capital financiero para la inversión y el desarrollo de acciones, proyectos y toma de decisiones en el sector, pero también poseen recursos cognitivos y de formación en materia turística, que despliegan a través de capacitaciones tanto a los prestadores turísticos privados como a las entidades gubernamentales territoriales como gobernaciones y alcaldías municipales. Finalmente, estarían los actores como las Cámaras de Comercio municipales y la Cámara de Comercio de Pasto, Cotelco y “Proeventur sas”, que son actores que cuentan con capital financiero, pero también político en la medida en la que

representan intereses generales del sector privado y por ello tienen mayor incidencia y voz, que los actores individuales o no agremiados.

Es importante aclarar que clasificar a los actores según su principal o principales recursos no implica que este sea el único (s) recurso (s) con el (los) que cuentan dichos actores, porque existen algunos actores que manejan recursos múltiples (financieros, legales, cognitivos y políticos). De esta forma, actores como la Gobernación Departamental y las alcaldías municipales, que en realidad cuentan con los 4 tipos de recursos, en la red sólo ven priorizado su capital político, que es el que lo diferencia del resto de actores presentes en la gestión del turismo en Nariño y que lo convierte en un actor eminentemente político.

Finalmente, la sociedad civil es el único actor que no cuenta con recursos en la red, en teoría debería tener recursos políticos por cuestiones de legitimidad democrática e integración de todos los sectores en lo público, pero de acuerdo a los hallazgos, el involucramiento de la sociedad es más bien pasivo, tanto porque los programas que se desarrollan son meramente formativos o de difusión de valores e información, sin ninguna incidencia en la toma de decisiones, así como porque hay poca afluencia e interés de la comunidad por este tipo de programas en materia turística. Este análisis permite dar cumplimiento al primer objetivo específico de esta investigación correspondiente a identificar los actores involucrados en el proceso de desarrollo de las políticas públicas de turismo en Nariño.

3.1. Las normas

Las normas pueden ser “(formales e informales) que orientan las decisiones y/o el comportamiento de sus actores. Las normas asumen un doble rol en el análisis de la gobernanza: orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva” (Hufty et al. 2006, S40).

Composición de la estructura pública del turismo en Colombia

En la escala mayor está el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del cual dependen 3 viceministerios, Viceministerio de Desarrollo empresarial, Viceministerio de Comercio, y el Viceministerio de Turismo, y dentro de éste último, están 3 grandes direcciones: la de Calidad y Desarrollo Sostenible, la de Análisis Sectorial y Promoción, y la de Corredores Turísticos de Colombia. Pagar los parafiscales brinda a los diferentes prestadores de servicios turísticos y empresarios vinculados al sector, la posibilidad de acceder a recursos, que se canalizan a

través de Fontur, que es otra de las entidades que hace parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y que se encarga de gestionar y administrar los recursos del sector turístico recaudados por parafiscales de turismo y por algunos otros recursos fiscales, como son algunas destinaciones específicas del Gobierno Nacional, dirigidas a apoyar proyectos empresariales planteados por las diferentes entidades territoriales, orientados a promover la competitividad y promoción de las diferentes regiones de Colombia. Es decir que Fontur se encarga del turismo a nivel interno. Por otra parte, está Procolombia, que también es una entidad estatal que depende del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que se encarga de promover las exportaciones de Colombia, asumiendo al turismo como una exportación de servicios porque genera divisas y porque lo consumen personas que vienen de afuera del territorio nacional, aunque sea en Colombia donde lo consumen. En este sentido, lo que hace Procolombia, es encargarse de atraer un turismo receptivo internacional, es decir, que se orienta al mercado internacional y la búsqueda de inversión extranjera.

A nivel interno se coordinan todas las acciones del Viceministerio de Turismo con las gobernaciones departamentales y con las alcaldías municipales. A nivel nacional está el plan Nacional de Desarrollo que debe incluir un Plan Sectorial de Turismo, establecido por la ley 300 del 96 en su artículo 17, según la cual, todas las entidades territoriales, incluido el Gobierno Nacional, tienen que tener su Plan Sectorial de Turismo. Aquí se hace muy importante la articulación interinstitucional de las entidades de gobierno a diferente escala territorial porque el Plan Sectorial de Gobierno Nacional debe ser acogido y congruente con los Planes Nacionales de turismo departamentales y municipales para poder trabajar conjuntamente. De la misma manera, los Planes Sectoriales de turismo departamental deben estar articulados a los municipales para que las acciones se orienten hacia un mismo fin, siguiendo los dictámenes dados por el Viceministerio de Turismo. También encontramos a Migración Colombia que hace parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, y que, aunque no tiene una vinculación directa con la gestión del turismo, “ejerce las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano” (Migración Colombia). Adicionalmente, genera estadísticas sobre los ingresos y salidas de extranjeros al país, lo que permite saber de dónde vienen, por qué fronteras ingresan, tiempo de estadía en el país, y en función de eso es posible construir estrategias y políticas turísticas (en base a la observación participante).

Ilustración 1. Red de actores de la gobernanza del turismo en el departamento de Nariño

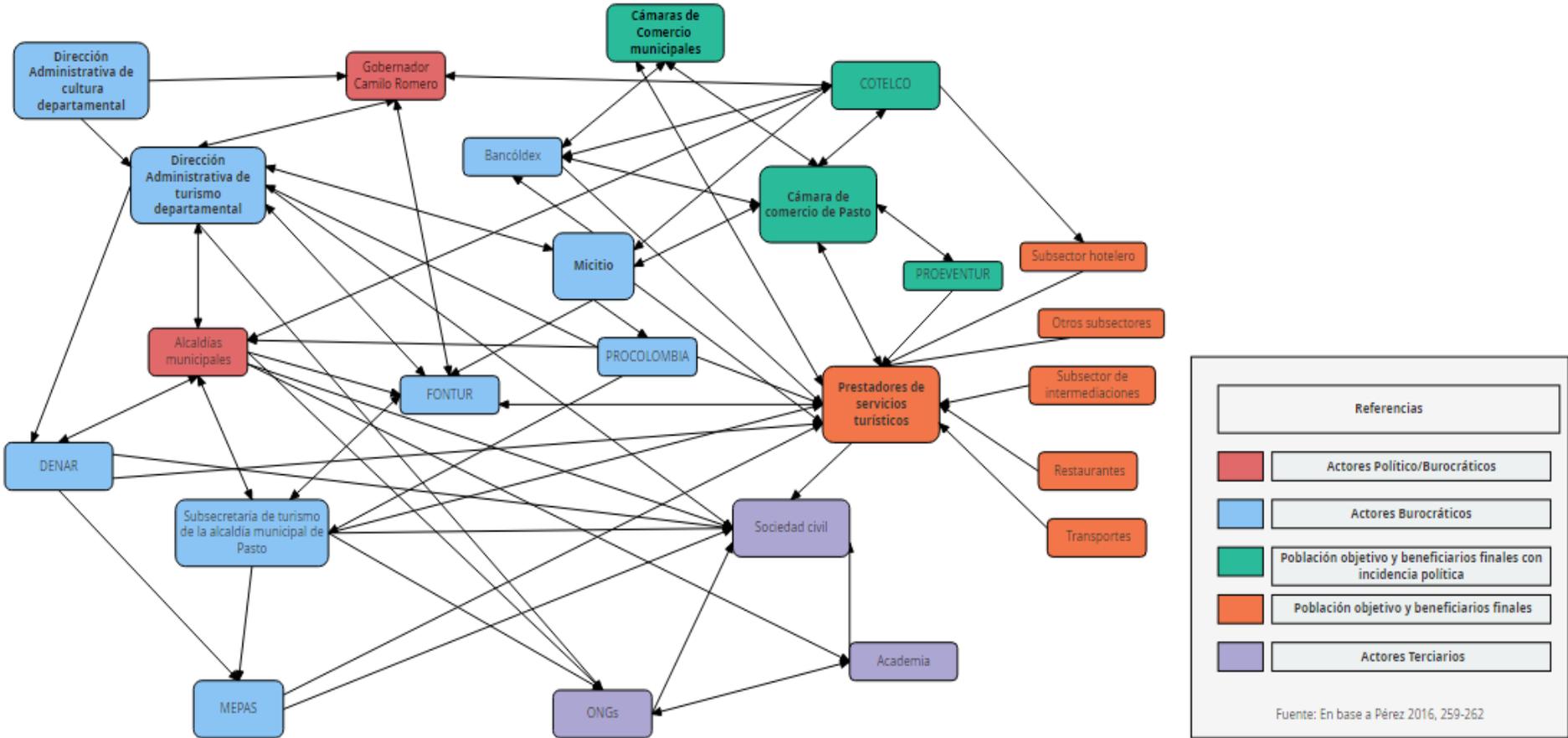


Ilustración 2. Red de recursos desplegados por los diferentes actores presentes en la gobernanza del sector turístico de Nariño

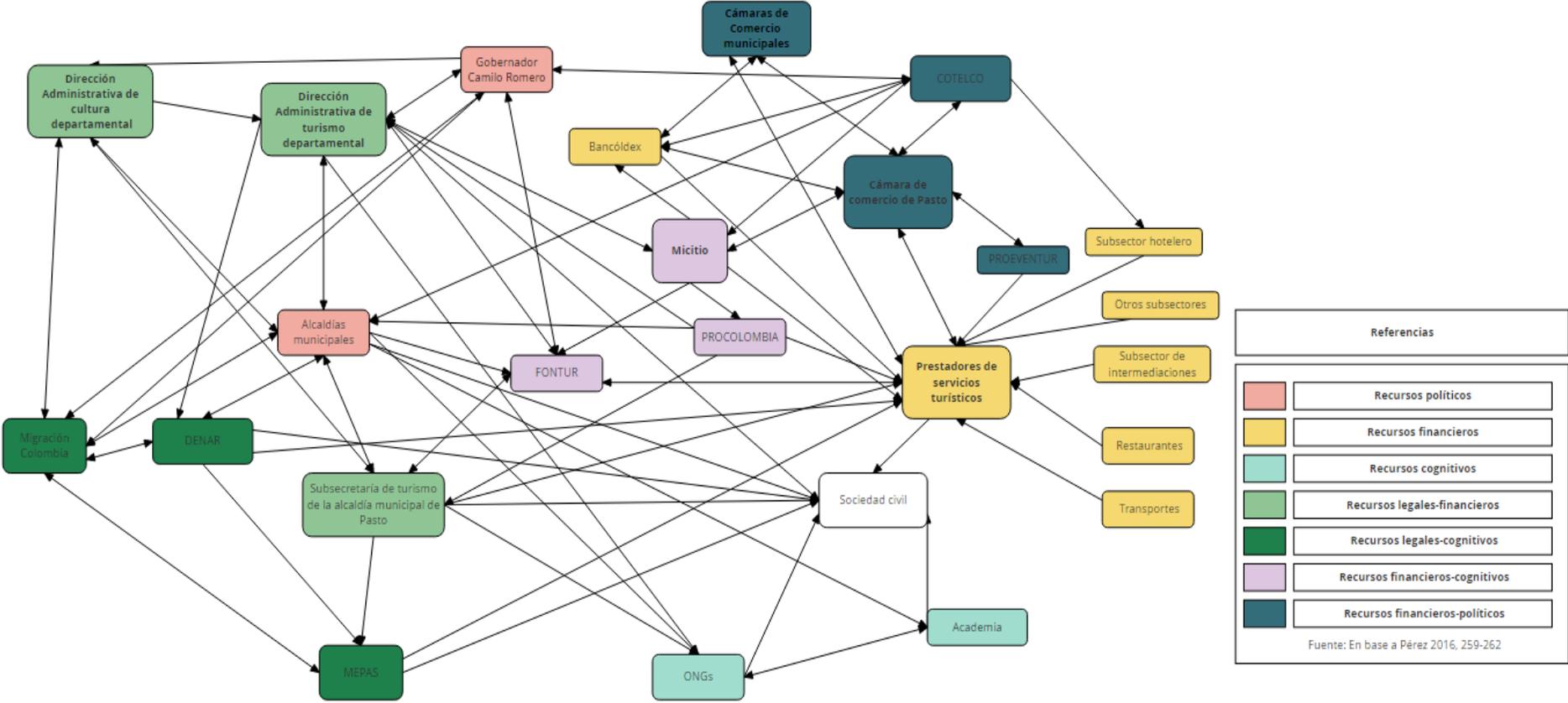
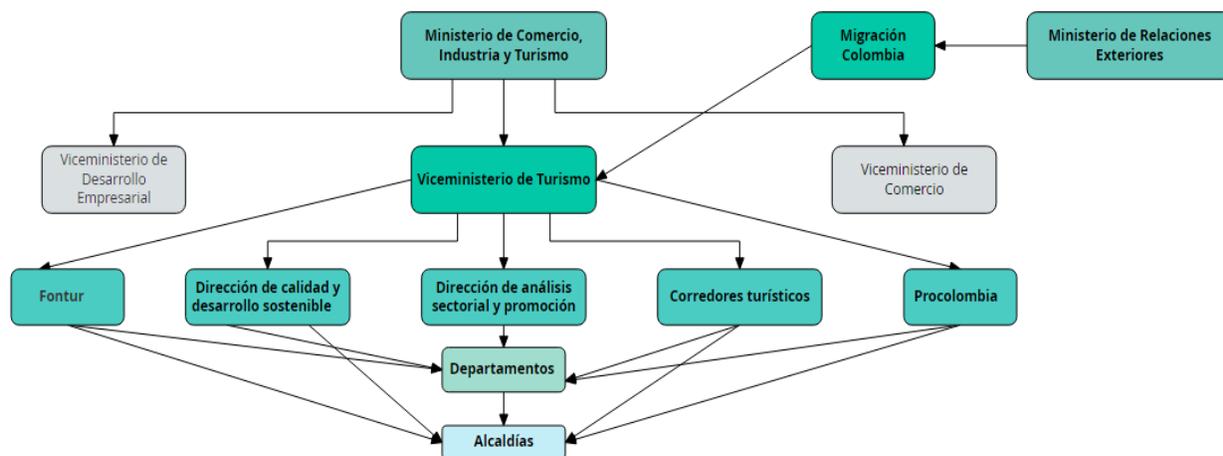


Ilustración 3. Organigrama de la estructura pública del turismo en Colombia



Fuente: en base a la revisión documental.

A grandes rasgos el marco institucional y normativo del turismo en Colombia está constituido por tres leyes: la ley 300 de 1996 o Ley General de Turismo, la ley 1101 de 2006, y la ley 1558 de 2012, siendo las dos últimas modificaciones subsecuentes de la ley 300 del 96, que grosso modo establece los principios generales de gestión y operación para el turismo en Colombia, tales como la caracterización de los prestadores de servicios turísticos, las organizaciones a cargo de la gestión del sector, la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo, los cuales deberán tener un Plan Sectorial de Turismo Nacional y la obligación de que los departamentos y municipios colombianos también cuenten con sus respectivos Planes de Desarrollo y sus Planes sectoriales de Turismo, los fomentos tributarios de la actividad turística, entre otras disposiciones. Con la modificación que realiza ley 1101 de 2006, a la ley 300 del 96, se aumentan los fondos para la promoción turística, creándose obligaciones para quienes estuvieran catalogados como prestadores de servicios turísticos; estas obligaciones son las contribuciones parafiscales, los cuales se deben pagar trimestralmente en función de la promoción y competitividad del sector. Igualmente, se clarifica que tipo de alojamientos deben ser considerados como prestadores de servicios turísticos y ser parte del Registro Nacional de Turismo, excluyendo a las residencias por horas de esta obligación legal, entre otras disposiciones legales, mayormente en materia de tributación.

La ley 1558, es la ley vigente en materia de turismo en Colombia en la actualidad, la cual ha modificado algunos artículos de la 1101 y la ley 300, pero las 3 leyes siguen vigentes en algunos aspectos. En esta ley se potencializa la capacidad de inversión del sector turístico en Colombia, incluyendo a más personas, empresas y organizaciones en la contribución tributaria al turismo. Con esta ley también se define la labor del Fondo Nacional de Turismo Fontur, anteriormente llamado Fondo de Promoción Turística hasta 2012. Entidad que hace parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargada de gestionar y administrar los recursos del sector turístico recaudados por parafiscales y por otras destinaciones específicas del Gobierno Nacional, reinvirtiéndolas en materia de promoción y competitividad turística, a través de apoyo en hasta un 50%, a proyectos presentados por prestadores turísticos que se unan (tienen que ser 5), y tengan al día su Registro Nacional de Turismo y sus aportes parafiscales. El apoyo que brinda Fontur, como ya se ha mencionado, se orienta a mejorar la competitividad a través de estudios, a través de alguna lógica empresarial que se necesite, un plan de mercadeo, algún tema de planificación o un tema de promoción o comercialización para el destino turístico, que abarque y beneficie a las empresas que lo presenten. Fontur también apoya a entidades territoriales como las alcaldías y gobernaciones, en pro de la competitividad, promoción, comercialización del sector turístico en proyectos como creación, adecuación y mejoramiento de infraestructura o de la planta turística de la localidad, para lo cual aporta el 80% del proyecto y el otro 20% lo aporta la entidad territorial encargada de presentar el proyecto³³.

En este apartado se intenta cubrir el cuerpo normativo formal del turismo en Colombia, que condiciona y regula la implementación de políticas, programas e instrumentos en el país, así como sus implicaciones en la organización del turismo en Nariño³⁴.

³³ En base a las declaraciones de Gloria Mena funcionaria de Fontur en el Seminario Gestión Internacional del Turismo, llevado a cabo los días 12,18 y 19 de mayo de 2017. En sus declaraciones también afirmó que Fontur no siempre logra negociar con las alcaldías y gobernaciones para el financiamiento de proyectos de promoción y competitividad debido a que estas entidades no están de acuerdo en que sea Fontur el que maneje los dineros, sino que preferirían que la entidad les desembolsara los rubros para ellos tener independencia en su manejo.

³⁴ Para ampliar la información sobre las principales normas constitutivas del sector de turismo a nivel nacional que tienen jurisdicción departamental y local, dirigirse a la sección de anexos a la tabla 6. Normas constitutivas del sector turístico colombiano.

3.2. Los puntos nodales

Los “puntos nodales” son espacios sociales en donde confluyen actores, normas y procesos, con incidencia en la toma de decisiones sobre la implementación de la política de turismo o de los instrumentos de la política de turismo; también son capaces de inducir cambios en la dinámica de gestión del turismo en el departamento (Hufty et al. 2006, S41-S42). “Este análisis pretende reconocer los puntos nodales formales e informales que forman parte de la trama de espacios decisorios” (Hufty et al. 2006, S40) en el contexto nariñense en materia turística.

En esta investigación se han logrado identificar 4 puntos nodales de suma importancia, para el proceso de gestión del turismo en Nariño y la implementación de las políticas e instrumentos en la región, a saber:

Creación de la Dirección Administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño

Bajo el gobierno de Camilo Romero, en abril del 2016, el decreto 151, establece la creación de la Dirección administrativa de turismo del departamento de Nariño entre otras disposiciones. Otorgándole al departamento una dependencia específica y autónoma, aunque suscrita a la Gobernación, destinada a la gestión del turismo departamental.

Apertura de Micitio Nariño

En junio de 2014, se abre un centro integrado de servicios “Micitio” para el departamento de Nariño. “Micitio” es un espacio descentralizado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que brinda asesoría al empresariado turístico acerca de los servicios que presta el sector. Esta asesoría se brinda a través de un modelo interinstitucional que se orienta a mejorar la competitividad a nivel local y regional. Cuenta con 7 entidades adscritas: Procolombia, Bancoldex, PTP, Artesanías de Colombia, Fontur, Fondo Nacional de Garantías y Junta Central de Contadores, representadas por profesionales especializados y expertos. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2014a). Desde su apertura, ha atendido a más de 4.000 usuarios, asesorado a más de 700 Mipymes y realizado más de 200 capacitaciones (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2014b).

Creación de la Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto

Es en el segundo periodo de gobierno de elección popular, del dos veces Alcalde de Pasto, Eduardo José Alvarado Santander (2000-2004 y 2008-2011), que se desagrega la Secretaría de Agricultura, Comercio, Industria y Turismo. En 2008, Alvarado presenta un proyecto al Concejo Municipal de Pasto, para dividir la Secretaría de Agricultura, con sus dos subsecretarías (Subsecretaría de desarrollo agropecuario y Unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria UMATA), y la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad con sus dos subsecretarías correspondientes (Subsecretaría de Fomento y Subsecretaría de Turismo municipales)³⁵. En 2008, el Concejo Municipal de Pasto establece el acuerdo 0.10, por medio del cual se modifica la estructura de la Administración Municipal de Pasto y se prescriben otras disposiciones. Entre esas modificaciones está la creación de la Subsecretaría de Turismo municipal, como dependencia de la Secretaria de Desarrollo Económico y Competitividad, teniendo como funciones: 1) Incrementar planes y proyectos de fomento del turismo en Pasto, articulados al desarrollo regional y 2) promover y asesorar los procesos de fomento del desarrollo turístico en el municipio (Concejo Municipal de Pasto 2008, 16-17).

Creación de “Proeventur” SAS³⁶

"Proeventur", es una iniciativa privada que inició con 40 empresarios vinculados al turismo en Nariño, quienes en un esfuerzo mancomunado y apoyados por el Departamento de Promoción y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Pasto, se alían con la finalidad de ofrecer un paquete turístico de calidad y especializado, fomentando la competitividad del sector a nivel nacional e internacional. La ventaja de esta alianza es que pretende generar un mejor producto y servicio turístico, así como una mayor promoción de la región, aprovechando los potenciales en turismo religioso, compras, cultura y gastronomía con las que esta cuenta, y articulando a diferentes prestadores de servicios turísticos como hoteles, servicios de transportes, operadoras, agencias turísticas, restaurantes entre otros (Cámara de Comercio de Pasto 2016a).

³⁵ En base a charlas informales con el Subsecretario de Fomento de la Alcaldía de Pasto, Esteban Dávila, mayo 19 de 2017.

³⁶ La Sociedad por Acciones Simplificada (SAS), se constituye por uno o varios individuos naturales o jurídicos y luego de ser inscritos en el registro mercantil, se vuelven una persona jurídica unificada y diferenciada de su o sus accionistas. En este tipo de sociedades, los integrantes serán responsables sólo en referencia al valor de sus aportaciones (Dinero 2009).

Estos diferentes prestadores turísticos deciden asociarse para formar una empresa conjunta dedicada a la promoción de eventos como congresos, seminarios, ferias, y otros certámenes de amplia convocatoria en la capital nariñense y el departamento en general, para aprovechamiento de todos los actores de la cadena, buscando fomentar masivamente la demanda turística en la región (Cámara de Comercio de Pasto 2016b). Proeventur logró concretarse después de dos años de trabajo conjunto, gracias al liderazgo y aportes económicos brindados por la Cámara de Comercio de Pasto, en base a la filosofía brasileña de las redes empresariales, (esta institución incluso, cedió una oficina para la gestión de Proeventur, a cargo de Ana María Bravo, confiando que a mediano plazo la promotora logre tener las capacidades de independizarse de su tutora para erigirse como un referente del organigrama turístico regional). Esta empresa tiene como valor adicional que sus socios son a la vez los empresarios que la conforman, y que prestan los servicios turísticos ofrecidos por la misma. El proyecto invita a los empresarios a dejar de trabajar cada uno por su lado, dejando de percibirse como la competencia con la que se disputan el escaso flujo turístico que llega a la región, para buscar juntos unos mejores resultados para todos, como fruto directo de la cohesión de esfuerzos, ideas y voluntades (Diario del sur 2016). De acuerdo a las declaraciones de Arturo Fidel Díaz Terán, presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pasto, institución que fue la responsable de esta asociación que en sus inicios contó con la asesoría de Cámaras de Comercio brasileñas en la metodología de redes empresariales, el nacimiento de Proeventur puede asumirse como una ruptura de la cultura individualista que ha obstaculizado el trabajo conjunto de los nariñenses para el logro de grandes emprendimientos (Hsbn Noticias 2016).

Según declaró Díaz Terán el sector turístico nariñense es el primero en iniciar y cumplir con un proceso de articulación que nació bajo el programa de redes empresariales de la Cámara de Comercio y su éxito se ve representado en la conformación de “Proeventur” como muestra de que los empresarios han comprendido la importancia de trabajar juntos y dejar la competencia (Cámara de Comercio de Pasto 2016b). Ricardo Sepúlveda, presidente de “Proeventur” reafirmó que las empresas involucradas en la asociación dejan el trabajo individualizado, egoísta y de poca efectividad, proponiéndose trabajar juntas por el bien de todos (Cámara de Comercio de Pasto 2016b). Este ejercicio asociativo generó que, en 2016, el turismo en Nariño empezara a percibirse como un sector más unificado y cohesionado y no la feria de esfuerzo individuales que cada agencia turística, cada hotel, realizaba para atraer el mayor número de turistas posibles.

Finalmente, y aunque se reconoce que este es un gran paso que se está dando por parte de los empresarios turísticos de Nariño, se resalta que no es suficiente y que no debe ser el único, puesto que las autoridades municipales y departamentales deben articularse, y realizar su propio aporte contribuyendo a generar las mejores condiciones para el desarrollo turístico, como la adecuación de la infraestructura, la garantía de la seguridad, etc. (Diario del Sur 2016).

3.3. Los procesos

“Los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasa un sistema. Introducen la historicidad de los modelos de gobernanza” (Hufty et al. 2006, S41). A partir de esto es posible identificar para el turismo en Nariño el orden y el sentido por el cual evolucionan estos procesos. En este acápite el interés se concentra en “analizar los cambios de puntos nodales y sus efectos sobre el desarrollo del proceso político y el modelo de gestión” (Hufty et al. 2006, S42) del turismo en Nariño.

En esta investigación se describe cuál es el modelo de gobernanza del sector turístico en el departamento de Nariño y qué tipo de participación de actores no estatales implica, rastreando las dinámicas de poder subyacentes y los mecanismos de participación concretos en esta área, identificando además “las estructuras institucionales diseñadas y la descripción de las acciones gubernamentales” (Velasco 2011).

El turismo en Nariño: un asunto público

Para que un problema social se consolide como un asunto público es necesario que se cumplan tres condiciones: 1) que el tema sea de amplia atención o conocimiento público, afectando negativamente a un grupo influyente del cuerpo social; 2) que se considere por parte de la comunidad en general, la necesidad de una acción o intervención; 3) que la comunidad, considere que dicha acción o intervención deba ser gestada por algún ente gubernamental (Pérez 2016, 254). De acuerdo a las entrevistas realizadas a los diferentes actores que podemos encerrar en 4 grandes grupos (sector público, sector privado vinculado al turismo, tercer sector representado en las ONGs que implementan los programas participativos y sociedad civil interesada en la materia), todos mostraron su preocupación por la falta de instituciones consolidadas para el

manejo del sector³⁷., al igual que resaltaron la ausencia de estrategias continuas en el tiempo, es decir, que no estuvieran supeditadas a los planes de trabajo e intenciones de la administración de turno. También mencionaron que no existen cifras ni de la llegada de turistas ni de los establecimientos vinculados a la actividad, lo que se traduce en falta de insumos para determinar los cursos de acción que deberían seguir los planes y políticas, para darle una conducción más o menos homogénea o lógica al turismo en Nariño, de acuerdo a sus especificidades contextuales. La totalidad de actores entrevistados consideró que es necesario tomar acciones al respecto e incluso aquellos con las capacidades y recursos para hacerlo, es decir, los sectores público y privado, mencionan estar tomando cartas en el asunto; por ejemplo, la Directora administrativa de turismo, menciona que después de sus 4 años de gestión, habrá una política pública de turismo departamental y no sólo la implementación de las estrategias, planes y programas que llegan desde la capital colombiana. y que no necesariamente se compaginan o responden a las dinámicas y contextos regionales. Por su parte, representantes de la Cámara de Comercio de Pasto, mencionaron estar en reuniones con Cotelco para realizar un censo hotelero y tener cifras de la capacidad alojamiento de turistas y número de establecimientos de hospedaje formales en Nariño. Finalmente, en entrevistas, charlas informales y observaciones directas, se encontró que es común que cuando se hable de turismo, en el imaginario colectivo exista la idea de que no tiene “dolientes” en el ámbito público, ni nadie que se encargue de controlarlo o al menos de dar los insumos para su estructuración y manejo formal.

Investigar lo que se considera como un problema de política pública es muy importante en el análisis de políticas públicas porque permite identificar quien otorga legitimidad a los problemas sociales para consolidarlos como problemas públicos, es decir, qué individuos, grupos u organizaciones cuentan con el poder suficiente para que una situación problemática socialmente sea puesta en la agenda pública y se elabore una política en función de ella. El hecho de que una situación particular o un conjunto de circunstancias se constituyan como problema público, se vincula menos con que éstas sean tangiblemente problemáticas, pues no todos los problemas sociales llegan a convertirse en problemas de interés público, y se relaciona más con las

³⁷ La Dirección administrativa de turismo departamental se creó sólo hasta 2016 y sólo las ciudades de Pasto e Ipiales tienen dependencias específicas para la conducción turística, la Subsecretaría de turismo de Pasto y la Secretaría de Desarrollo Social Cultura y Turismo de Ipiales respectivamente. En los demás municipios son las alcaldías, y usualmente sus despachos dedicados al desarrollo económico, los que se encargan del tema, sin una dependencia particular.

creencias, juicios de valor y juegos de poder que las rodeen (Pérez 2016, 253-254). La política de turismo cultural colombiana hace parte del conjunto de políticas desarrollistas³⁸, que tienen como trasfondo el objetivo del crecimiento económico como respuesta al problema del subdesarrollo o bajo crecimiento de los países, considerando en este caso, el turismo como una oportunidad de despegue económico, adicionándole el valor de la cultura como un potencial atractivo para los visitantes y amparándose en una doble función del patrimonio, la social-identitaria y la económica. Nacionalmente se determina entonces la pobreza y bajo crecimiento del país como el problema que el turismo en su vertiente cultural puede ayudar a mitigar, y a partir de ello se declara la política que debe aplicarse a nivel departamental y municipal.

Sin embargo, y debido a la brecha que existe entre la formulación de políticas a nivel nacional y su aplicación departamental y municipal, al momento de llevarse a cabo la política de turismo cultural en Nariño se encuentra con realidades que dificultan su aplicación y que son más apremiantes en el territorio que la búsqueda del desarrollo de un turismo cultural que propenda de manera conjunta por el desarrollo económico y el cultural, preservando las riquezas que se ofertan en este tipo de turismo. Por ejemplo, se encuentra que en el departamento, pese a que ha estado bastante difundido entre la población, el sector privado, el tercer sector y el sector público, el hecho de que la región tiene un fuerte potencial en materia turística, al tiempo que se reconoce la falta de instituciones y de políticas que consoliden al sector, no se ha hecho nada al respecto, no porque no fuera necesario, ni porque no se considerara útil debido al potencial que el turismo demuestra para el desarrollo socioeconómico de la región, sino porque existían una serie de circunstancias y de actores que no le habían dado prelación al tema. Precisamente, al realizar un análisis de los problemas de política pública en materia de turismo en la región (poco desarrollo turístico, ausencia de un sector consolidado y de una institucionalidad que lo maneje), se vislumbra que sólo se pudo posicionar el tema en la agenda pública gracias a la voluntad de un actor específico, un gobernante de turno- Camilo Romero- quien, debido a sus recursos políticos,

³⁸ Desde finales de los 80, la búsqueda del desarrollo urbano empezó a vincular a actores regionales, locales y globales, y no sólo a los nacionales como ocurría clásicamente. Este cambio coincidió con la reforma estatal, la descentralización de funciones y la consolidación de la democracia en la mayoría del territorio latinoamericano y caribeño (García 2009, 5).

legales, económicos y cognitivos, logró darle al turismo una posición privilegiada en la agenda pública ³⁹.

No obstante, es necesario destacar que, aunque los problemas sociales cumplan con las tres características mencionadas anteriormente, la selección de aquellos que serán llevados a la categoría de “públicos”, depende de los valores, los intereses y las capacidades que tengan los gobiernos para determinar el curso de sus acciones (Pérez 2016, 254). Esto para el caso nariñense significa que si bien el problema de la informalidad y la débil institucionalidad del sector turístico ya está en la agenda pública, y se están tomando acciones al respecto, no hay garantías de que el problema se mantenga dentro del interés público, y más allá de eso, que se le den soluciones efectivas o al menos continuas, debido a las capacidades instaladas del Gobierno departamental, el cual se ha caracterizado por la poca disponibilidad recursos económicos que debe repartir entre las otras múltiples necesidades insatisfechas⁴⁰, que de acuerdo a los valores e intereses que estén en ese momento en juego, pueden priorizarse por encima de la actividad turística, debido a que los problemas que ingresan y se mantienen en la agenda pública son construcciones mentales individuales de la realidad social de aquellas personas que tienen poder de incidencia o autoridad en todo el proceso (Aguilar 1993).

Si bien existe consenso entre los diferentes actores involucrados directa o indirectamente con el turismo en Nariño (sector público, privado, tercer sector sociedad civil), de que la informalidad del sector turístico tanto en sus operadores como en su gestión por parte de los entes gubernamentales, se constituye como un problema de interés público que compete a la intervención gubernamental, no hay consenso sobre las causas del problema o la forma de abordarlo debido a que entre los actores involucrados hay disputas, pugnas, choques de intereses y señalamientos de culpabilidad; el sector privado argumenta abandono e inoperancia estatal; el público, argumenta falta de empoderamiento y de mecanismos de acción efectivos, articulados y coherentes del sector privado para consolidar el sector turístico en Nariño, así como para

³⁹ Como la creación de la Dirección administrativa de turismo departamental y la prelación del tema turístico en el “Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño Corazón del Mundo 2016-2019”, de lo que se habló anteriormente.

⁴⁰ En 2013, el porcentaje de personas en situación de pobreza de Nariño fue 47,6%, mientras el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema fue de 15,0%. Por su parte, el índice de Gini registró un valor de 0,520 (Dane 2014).

proponer acciones y estrategias al respecto; y la sociedad civil, reclama un papel más protagónico en la toma de decisiones y beneficios que otorga el sector, siendo en contraste señalada por el gobierno como desinteresada o poco comprometida con el tema (en base a la observación directa y participante y a las entrevistas a actores claves).

Esta realidad departamental de poco desarrollo y precariedad turística, marcada por la falta de instituciones y dependencias especializadas que se encarguen del sector y la informalidad de los prestadores de servicios turísticos, que no cumplen con las normas, no teniendo al día documentos como el Registro Nacional de Turismo⁴¹, ni contribuyendo con los parafiscales de turismo, se traduce en que al momento de implementar la política de turismo cultural en Nariño, no hayan las instituciones especializadas que se encarguen de hacerlo (pues como ya se mencionó, sólo dos municipios de Nariño, la capital e Ipiales tienen secretarías de turismo), por ende muchos de los planes, proyectos y programas se quedan en el papel, sin materializarse, implementándose mayormente aquellas iniciativas orientadas al desarrollo económico a través de este tipo de turismo cultural (principalmente dirigidas a prestadores turísticos y entidades encargadas del turismo regional), dejando en un plano secundario la función social identitaria del patrimonio, y su apropiación, preservación y difusión entre los residentes.

La política de turismo en Nariño ¿inexistencia, informalidad o desconocimiento?

De acuerdo a las condiciones estipuladas por Velasco (2011, 958-959), para la existencia de una política pública de turismo, de las cuales se habló en el marco temático, para el caso de Nariño se puede apreciar, que en el departamento todas estas circunstancias están dadas, la acción intencionada y coherente, se direcciona desde la Gobernación departamental (que cuenta con la legitimidad política otorgada por la elección democrática del gobernador), la cual, en su “Plan Participativo de Desarrollo. Nariño Corazón del Mundo”, establece el turismo como una oportunidad para fortalecer el desarrollo económico, social y cultural de la región (marco conceptual común), y realiza un diagnóstico del fenómeno turístico en Nariño, reconociendo sus fortalezas, como el hecho que el departamento cuenta con 98 lugares clasificados como atractivos

⁴¹ De acuerdo a la base de datos de prestadores de servicios turísticos de Nariño legalizados, es decir que tuvieran al día su RNT y contribución parafiscal para el año 2017, de elaboración propia en base a los datos brindados por la Cámara de Comercio, la cual mostró que sólo un 74% del total de prestadores de servicios turísticos en Nariño cumplía con estas condiciones, con un 26% del sector en la informalidad, sin tener en cuenta aquellos establecimientos que aún no han sido censados por la Cámara de Comercio de Pasto.

turísticos y, en el campo artesanal con más de 20 oficios artesanales que representan el 14% del total nacional, lo que lo identifica como una región con grandes ventajas comparativas y con alto potencial por desarrollar, al igual que reconoce sus falencias, como el hecho de que la región necesita fortalecimiento de la institucionalidad para el respaldo de la actividad turística, que se necesita mejoras en la infraestructura, competitividad, promoción y difusión de información, así como datos estadísticos sobre el turismo actualmente. También reconoce como problemáticas específicas en el territorio, la informalidad del sector privado-los prestadores turísticos no están al día con las reglamentaciones que les permitan operar dentro del marco legal-, y la desarticulación de éste sector con el sector público, lo que ha impedido el trabajo mancomunado. Identificando adicionalmente que, los actores involucrados en la prestación de servicios vinculados al turismo, carecen de las competencias suficientes para brindar un servicio de calidad –ausencia de personal capacitado en el sector-. El Plan Participativo de Desarrollo, también establece un presupuesto destinado al sector, así como unos objetivos, indicadores y metas específicas a lograr en la integralidad del fenómeno, abordando temas como institucionalidad, promoción, competitividad, participación, formación y capacitación, infraestructura y sostenibilidad, entre otros. Y para varias tipologías de turismo, como el cultural, el ecoturismo, el turismo rural etc., en el periodo de gobierno 2016-2019 (Gobernación de Nariño 2016, 212-213).

Siguiendo la tercera condición para que exista una política pública de turismo, planteada por Velasco (2011), podemos agregar que, las acciones públicas en materia de turismo, no son exclusivas del sector público, sino que también pueden ser adelantadas por actores no públicos como ha ocurrido con el proceso de liderazgo llevado a cabo por la Cámara de Comercio de Pasto, que ha colaborado en el proceso de capacitación, formalización y articulación del empresariado turístico en el municipio y en toda la región nariñense.

En el año 2014, la Cámara de Comercio de Pasto, realizó un convenio a nivel nacional con Confecámaras, que es la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio⁴², que a su vez tenía un convenio con el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas,

⁴² Es decir, el ente regulador de todas las Cámaras de Comercio de Colombia, que son de naturaleza privada.

SEBRAE⁴³ y la CCB⁴⁴, para la transferencia de la metodología de redes empresariales. Este convenio permitió que 7 Cámaras de Comercio del país participaran en un proyecto que pretendía que se constituyera un “metaplan” orientado a la constitución de redes de emprendimiento y de negocios, dándole a cada Cámara la posibilidad de elegir el sector en el que quería especializarse. La Cámara de Comercio de Pasto, elige turismo, y una delegación de empresarios nariñenses⁴⁵, con la asesoría de la Sebrae, viaja a Brasil con fondos privados, a capacitarse en la formación de redes empresariales, “para conocer experiencias exitosas en la implementación de un turismo de tipo diferencial”. La intención era fortalecer a la Cámara de Comercio de Pasto y a las otras 6 Cámaras de Comercio colombianas, través de la visualización de experiencias directas en campo sobre la metodología estructurada por la Cámara de Comercio de Brasil – Sebrae-, y las ciudades que habían logrado convertirse en referentes turísticos a nivel nacional e internacional, en un esfuerzo colectivo que involucraba tanto al sector público como a los empresarios (Cámara de Comercio, 2016b). Esta metodología ha tenido mucho éxito socio-económico en Brasil, y en diversas ciudades suramericanas donde también se ha implementado. “El objetivo fue asesorarse de quienes pudieron coordinar esfuerzos conjuntos de hoteleros, restaurantes, agencias de viaje, transportadores y todos los sub-sectores llamados a conformar el cluster del turismo [en Brasil], para luego replicar ese conocimiento en Nariño” (Cámara de Comercio de Pasto 2014).

Producto de esta formación y conforme al aprendizaje, la Cámara de Comercio de Pasto, comenzó a posicionarse como una de las instituciones líderes de la gestión turística en la región. Una de las bases para implementar lo aprendido durante la capacitación, era trabajar con un comité gestor integrado por todas las instituciones públicas y privadas vinculadas con el turismo en Nariño (Dirección administrativa de turismo gubernamental, Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto, Sena, Micitio, representantes de cada sector comercial vinculado al turismo etc.). De acuerdo a las declaraciones de la Coordinadora del programa de Redes Empresariales, del área de capacitaciones de la Cámara de Comercio de Pasto, María Julieta Erazo, vinculada con el proceso, hubo durante más de un año muchas reuniones interinstitucionales, con la

⁴³ Servicio Brasileño de apoyo a las micro y pequeñas empresas
(https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/sebrae_espanol)

⁴⁴ <http://www.br.ccb.com/en/menu/Investor-Relations-15>

⁴⁵ La delegación fue integrada por la directora ejecutiva de Cotelco capítulo Nariño, Doris Ruano; Teresa Burbano representante del subsector hotelero; Jaime Parra y Ricardo Sepúlveda delegados del sector de transportes; Pedro Pablo Santacruz como portavoz de las agencias de viajes y Óscar Villota, German Bravo y Fabio López Insuasty como directivos y coordinadores de la delegación (Cámara de Comercio de Pasto 2014).

finalidad de formar una red de gestión turística público- privada. Sin embargo, esta red no logró consolidarse, según argumenta la funcionaria, debido a que todavía existe demasiado individualismo y búsqueda de protagonismo por parte de las instituciones rectoras públicas y privadas (Alcaldías, Cámaras, gobernaciones etc.), lo que evita que se articulen y por el contrario genera que cada una actúe por su lado y no se logren aunar esfuerzos en un fin común, pese a que todas están interesadas en la consolidación y el desarrollo del turismo en Nariño. No obstante, María Julieta Erazo resalta que, si bien la red público-privada no logra consolidarse, sí se logra la conformación de redes empresariales con ayuda del Departamento de Promoción y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Pasto, que ha articulado diferentes prestadores de servicios turísticos como hotelería, transporte, restaurantes, guías, operadores y agencias de viajes. La más fuerte y consolidada de estas redes es “Proeventur”, donde en la actualidad están integrados 36 accionistas de los diferentes sectores que prestan servicios al turismo⁴⁶.

La Cámara de Comercio de Pasto siguió liderando procesos de articulación y de trabajo en redes en el sector turístico nariñense, en busca de su desarrollo y competitividad; otro ejemplo de ello es “Ofertur”, iniciativa que nació como un evento incentivado por la Cámara de Comercio de Pasto, que busca promocionar y posicionar la oferta de productos y servicios turísticos de Nariño, así como brindar información y herramientas gerenciales a las empresas del sector para lograr un mayor desarrollo y aumentar su competitividad. Atendiendo adicionalmente, la problemática del desconocimiento que existe entre los mismos prestadores de servicios turísticos y su reticencia a trabajar articulados; presentándose como un espacio propicio para que los prestadores se conozcan, intercambien información entre sí y se establezca un puente para la creación de negocios y vinculaciones futuras. Inicialmente el evento se realizó en 2015, a nivel local con 45 empresarios de Pasto; posteriormente “Ofertur II”, organizada por los miembros de “Proeventur”, integró a los municipios de Ipiales y Tumaco y también al departamento del Putumayo, para que agencias de viajes, hoteles, restaurantes, transportadores, reservas naturales y todos los operadores turísticos puedan conocerse entre ellos mismos y establecer alianzas estratégicas las cuales se iniciaron en Ofertur I y que se espera se multipliquen y fortalezcan con los subsiguientes eventos de tipo anual.

⁴⁶ En base a la información obtenida en la entrevista realizada a María Julieta Erazo, Coordinadora del programa de Redes Empresariales -Área de capacitaciones, Cámara de Comercio de Pasto, 11 de abril 2017.

Además de este esfuerzo, de acuerdo a la Coordinadora del programa de Redes Empresariales del área de capacitaciones de la Cámara de Comercio de Pasto, esta institución también estuvo involucrada en la reapertura del tecnólogo del Sena en guianza turística (única entidad certificada en el departamento para impartir dicha formación), el cual, debido a distintos factores como poca demanda, poca capacidad del mercado para acoger a los tecnólogos y ponerlos a trabajar en el sector turístico, costes económicos y necesidad de impartir otros cursos y capacitaciones más demandadas en la región, había cerrado hasta el año 2016, que fue reabierto. Inicialmente, se inscribieron 70 personas, después de filtros y exámenes quedaron 50, y en el momento (año 2017), hay 32 estudiantes, debido a la alta deserción, por motivos como, la duración del curso (2 años), su carga horaria que se dificulta para muchos de sus integrantes y por las salidas de campo que implica, las cuales deben ser costeadas por los estudiantes, que no siempre cuentan con los recursos, pues los programas del Sena están dirigidos a poblaciones de bajos ingresos, siendo usualmente gratuitos o de muy bajo coste.

Según la información brindada por la Coordinadora del programa de redes empresariales de la Cámara de Comercio de Pasto, en el momento, la Cámara, en alianza con otras entidades públicas como la Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto, la Gobernación de Nariño y Micitio, están apostando a descubrir más destinos turísticos en Nariño, más allá de los más reconocidos como la laguna de La Cocha, o El Santuario de Las Lajas, explorando reservas, volcanes, atractivos naturales y de otro tipo como es el turismo de compras o el turismo empresarial. Para lo cual están adelantando procesos de difusión de información turística, mediante la capacitación del sector de transportes y la repartición de la revista homónima de la empresa “Proeventur”, a los taxistas y demás transportistas para que sean ellos los que difundan la información sobre los diferentes atractivos que posee el departamento. La intención es replicar este ejercicio también en los centros comerciales de Pasto y del resto de Nariño, para que sean estos espacios los encargados de promover los diferentes atractivos que posee la región.

Tal como se menciona en el marco temático, se entiende “las políticas públicas como programas de acción propios de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Velasco 2011, 960). En este caso, la acción pública en materia turística trataría de influir en los fenómenos y relaciones producto del

relacionamiento entre “los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas, en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes” (Velasco 2011, 959).

Por lo que el ámbito sustantivo de la política turística serán las relaciones que se producen entre los actores del sistema turístico para fomentar y gestionar la estancia ocasional de ciudadanos en espacios de su competencia. Y la política turística será el conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado (Velasco 2011, 960).

Lo anterior aplica coherentemente para el caso nariñense, en el cual actores públicos como la Gobernación y las alcaldías municipales en colaboración con actores no públicos como Cámaras de Comercio municipales y ONGs⁴⁷, impulsan acciones de diversa índole, orientadas de manera general a posicionar el turismo en Nariño, “a través del fortalecimiento de la institucionalidad y el mejoramiento de la competitividad turística” (Gobernación de Nariño 2016, 212) e integración de la sociedad civil en menor medida. Lo anterior es un indicio de una gobernanza público-privada del sector turístico nariñense, donde actores públicos y de interés privado se asocian y alían para el desarrollo turístico regional, tomando decisiones en materia de competitividad y promoción que beneficien a ambos sectores. Se trata de una gobernanza que sigue siendo jerárquica en el sentido que es el sector público quien tiene la última palabra, pero establece negociaciones con el privado para el ejercicio del gobierno, orientado hacia intereses de mercado. En los discursos institucionales se habla de integración de sociedad civil, pero ya en la práctica vemos que las estrategias de articulación en la toma de decisiones de la gestión turística, se orientan al sector privado, es decir, a los prestadores de servicios turísticos, la Cámara de Comercio, Cotelco y a los empresarios vinculados al sector. Aquí se observa un uso impreciso del término sociedad civil, entendida como aquello que no es el Estado y que por ende incluye a todos los sectores no estatales, como el privado y del cual es necesario que se diferencie por la búsqueda de intereses particulares de este último por encima de los intereses generales que defiende la primera.

⁴⁷ Encargadas generalmente de implementar las intervenciones en materia turística

Relación cultura y turismo en Colombia y Nariño: alianzas, programas y políticas

Existe una pugna de poderes entre el Ministerio de Cultura y el de Comercio, Industria y Turismo alrededor de la política de turismo cultural en Colombia, dónde este último termina siendo el más beneficiado y con él la función económica por encima de la social de los patrimonios ofertados como atractivos turísticos.

La implementación de la política de turismo cultural cuestiona, de facto, el rol institucional del Ministerio de Cultura, [y sus dependencias en las instancias departamentales y locales]⁴⁸, frente al patrimonio cultural, ante las comunidades que habitan los destinos patrimoniales y frente a la autonomía y el respeto que debe resguardar la institución en el proceso de construcción y afirmación de las identidades diversas (Sánchez 2014, 142).

Se puede decir que el trabajo interministerial para el desarrollo de la política de turismo cultural asigna una función de proveedor de destinos y tareas al Ministerio de Cultura, y una de gerente comercial de lugares y grupos sociales al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El manejo del patrimonio cultural queda fragmentado, dejando las responsabilidades y sanciones a la cultura, y la gestión y las utilidades, al comercio (Sánchez 2014, 146).

Ya en el terreno departamental la realidad no es muy distinta, las directrices y patrones nacionales se repiten en Nariño, siendo la Dirección administrativa de turismo la encargada de la gestión y toma de decisiones en materia turística, incluso en el tema de turismo cultural, ámbito que en teoría debería corresponderle también a la Dirección administrativa de cultura; Aun así, esta última Dirección, no tiene ni el peso ni la incidencia en el proceso de la primera, y su función es más “decorativa” y para cumplir con las normas vigentes en torno a la preservación y salvaguardia patrimonial a nivel nacional, sin tener real capacidad de decisión u ejecución independiente de la Dirección administrativa de turismo departamental.

La función de la Dirección administrativa de cultura es la preservación y adecuación de los productos turísticos culturales materiales e inmateriales (carnavales, folclor, tradiciones ancestrales gastronomía, templos, etc.) para entrar al mercado. La gestión de estos recursos y sus

⁴⁸ Los corchetes son frases introducidas por la autora de esta investigación.

utilidades es realizada por la Dirección administrativa de turismo. Si bien desde la Política de Turismo Cultural nacional, se establece una distinción entre la cultura como atractivo turístico con unos manejos y unas particularidades, esto no se aplica ni por el mismo Viceministerio de Turismo nacional⁴⁹ ni por la dirección administrativa de turismo que en primer lugar, integra a todos los potenciales atractivos del departamento sean cultura, naturaleza, infraestructura, etc. en un mismo sector y no les da un manejo especializado y en segundo lugar, prioriza la función económica del patrimonio por encima de la social- identitaria, lo cual implica que si bien sí se generan procesos de salvaguardia de los patrimonios culturales, lo primordial sea la búsqueda del desarrollo económico regional y no la conservación de la identidad de los nariñenses expresada en las manifestaciones ofertadas por el turismo cultural. Entonces, en al momento de implementar la política de turismo cultural en Nariño se le da prelación a los programas, instrumentos e iniciativas orientadas a los fines económicos por encima de aquellas orientadas a la difusión del patrimonio, su apropiación por parte de las comunidades, conservación y sostenibilidad, pasando muchas veces por encima de las recomendaciones de la Dirección de cultura⁵⁰.

La formulación de las políticas y fragmentación en el proceso de diseño entre diversas entidades torna el proceso ambiguo y además impositivo si se considera la falta de autonomía del Ministerio de Cultura y sus respectivas dependencias departamentales y municipales. Es así que, tal como lo relata Sánchez (2014), el proceso culmina con la importación de visiones desarrollistas que contradicen las prácticas e intereses de la mayoría de sujetos del campo cultural. De modo tal que las políticas culturales terminan expresando la voluntad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del sector empresarial y de las grandes corporaciones, evidenciando el valor de negocio que adquiere la cultura. Las tensiones internas entre la burocracia subcontratada, las direcciones y los otros ministerios, señalan la negociación de los intereses privados dentro del Estado y cómo las lógicas corporativas terminan afectando la gestión patrimonial, lo cultural y lo público en Nariño y Colombia respectivamente (Sánchez 2014, 165).

⁴⁹ Que argumenta que en Nariño hay 5 tipos de turismo, el de naturaleza, el cultural, el de salud, el de compras y el de negocios, que su manejo debe orientarse al tema económico. En base a las declaraciones de un miembro del Viceministerio de turismo en un conversatorio con prestadores de servicios turísticos departamentales ocurrida el 14 de octubre de 2017.

⁵⁰ En base a las declaraciones de miembros de la Dirección administrativa de cultura departamental.

Funciones y capacidades político-jurídicas para la gestión turística pública en Nariño

No es común el uso del término gobernanza del turismo, sin embargo, tal como lo señala Velasco (2016), si es habitual encontrar numerosas alusiones a las capacidades y/o funciones de las administraciones gubernamentales vinculadas a lo que se conoce como la política de turismo (OMT 1983; Hall 2004; Velasco 2016). A rasgos muy generales estas capacidades se vinculan a tomar la iniciativa política en un territorio, la cual, en materia turística estaría dada desde el momento en que el ejecutivo asume la iniciativa política principal de desarrollar un modelo turístico particular, elaborando e implantando un plan para ello; en el caso de Colombia, un ejemplo de esto es el desarrollo y ejecución de las normas técnicas de turismo sostenible que entraron en vigencia este 2017; también se relacionan con ejercer la dirección, coordinación y supervisión de las estructuras administrativas y los demás órganos autónomos vinculados al turismo, teniendo la capacidad de nombrar o cesar cargos, crear o suprimir unidades y organismos, y evaluar la prestación de un servicio turístico. En Nariño esta capacidad del ejecutivo en escala municipal y departamental, se puede apreciar con la creación de la Subsecretaría de turismo de Pasto en 2008, y de la Dirección administrativa de turismo en 2016; por otro lado, está la capacidad de gestionar situaciones de crisis, en Nariño, por ejemplo, debido a los problemas de seguridad y orden público en el municipio de Tumaco, el ejecutivo en escala departamental, se vio en la necesidad de frenar las campañas y proyectos en materia turística en la localidad, mientras la situación se normaliza, debido a que el fenómeno turístico requiere como una de sus condiciones básicas la garantía de la seguridad de los viajeros. De igual forma, los gobiernos también asumen una posición de liderazgo al incorporar y promover valores, o ideales dentro del sector, por ejemplo, la promoción a través de campañas y capacitaciones de la formalización del sector turístico en Nariño, y el trabajo articulado entre los diferentes prestadores de servicios turísticos y las instituciones público-privadas de la región. Finalmente, según el ordenamiento jurídico, los gobiernos también ejercen una representación simbólica, cuando realizan convenios, pactos y toman decisiones en nombre de los actores territoriales, como los realizados en Nariño con otros departamentos aledaños (Putumayo), por la Administración Departamental para impulsar y articular el destino a corredores turísticos que lo hagan más atractivo (Velasco 2016, 578).

Las anteriores, sin embargo, son sólo las capacidades jurídicas gubernamentales y es necesario también incluir las capacidades políticas que los gobiernos despliegan, o no, en la gestión del turismo, desarrollando con intensidad variable, 5 capacidades diferentes a las ya mencionadas:

1) escoger entre demandas diversas y mantener las prioridades decididas; lo cual no es fácil debido a que en ningún ámbito social existe total acuerdo para actuar, cómo y quién debe hacerlo; no hay unanimidad sobre los problemas, las soluciones y las prioridades que el gobierno debe tener. En todos los sectores existen actores, intereses, demandas disímiles y enfrentadas, lo cual es evidente para el sector turístico, que, difícilmente logra compaginar las demandas de la industria turística, del pequeño empresariado y de la localidad. De hecho, no se puede hablar de los pequeños empresarios como un grupo con las mismas prioridades e intereses, pues estos suelen variar en función de sus esquemas mentales (lucro vs sostenibilidad), y según pertenezcan a uno u otro subsector (hotelería, transporte, restaurantes etc.) Lo mismo ocurre con la ciudadanía vinculada a los proyectos participativos en materia turística, la cual, de acuerdo con las entrevistas, charlas informales y observación participante casi nunca logra armonizar su opinión sobre las ventajas y desventajas del fenómeno, y cómo debe ser gestionado. Los gobiernos entonces, deben decidir qué cuestiones serán prioritarias y cuales no serán atendidas, aún a sabiendas de que esto traerá discrepancia política de aquellos sujetos que vean postpuestas sus demandas. No obstante, esto hace parte de la dinámica colectiva de toma de decisiones (Velasco 2016, 579). En esta investigación se pudo observar que el gobierno departamental de Nariño, ha concentrado su atención a las demandas orientadas a volver más competitivo y sostenible al sector turístico, buscando la articulación de los prestadores de servicios turísticos a esta labor, primariamente, pero también ha desarrollado, en menor medida, acciones en materia de vinculación de la sociedad civil en el proceso de gestión turística, aunque la vinculación de esta última, sea de una manera pasiva, para recibir información y ser capacitada en atención al turista y/o reconocimiento de las ventajas del fenómeno turístico y las riquezas y potenciales atractivos con las que cuenta Nariño. La ciudadanía interesada en las cuestiones turísticas y participante de las actividades y programas de integración de la comunidad para la gestión del turismo por su parte, expresa su descontento verbalmente pero no necesariamente toma acciones sociales al respecto, y tampoco muestra demasiado involucramiento en las diferentes iniciativas de vinculación que el gobierno departamental propone en materia turística (capacitaciones,

campañas, proyectos de corto plazo de tipo educativo y participativos etc.)⁵¹ Sin embargo, hay que recalcar que se observa una dinámica participativa diferenciada en las áreas rurales y urbanas, denotándose que en las comunidades pequeñas y rurales donde se han realizado estas iniciativas participativas, por ejemplo, en el Pedregal y el Encano- La cocha, ambos pequeños corregimientos del departamento, donde se han llevado a cabo proyectos como “Pinta el Pedregal” y “Vigías del Carnaval”⁵², éstos han tenido mejor acogida, traducida en mayor asistencia y continuidad, que los proyectos desarrollados en las urbes de mayor tamaño, como es el caso de Pasto, donde el Programa “Vigías del Carnaval” no prosperó, tanto por incumplimiento de los términos y condiciones para la sociedad civil involucrada en el proceso, la cual no presentó a tiempo la formulación de los proyectos de preservación patrimonial y gestión sostenible del turismo, requisito indispensable para su nombramiento como vigías, tanto por negligencias institucionales expresadas en envió tardío de la documentación y requerimientos a Bogotá, para la acreditación a nivel nacional, lo que concluyó en que los participantes que habían hecho parte del programa, no fueran reconocidos ni acreditados nacionalmente como “Vigías del Patrimonio”, como si ha ocurrido en las otras ciudades del país donde el programa se ha llevado a cabo (basado en la observación participante).

2) Elegir cómo y para qué se usarán recursos limitados y escasos; nunca habrá suficientes recursos para toda la cantidad de problemas sociales y sus múltiples soluciones, la decisión de cuáles recursos y cómo serán invertidos, es un elemento clave para analizar cuáles son los objetivos que realmente persigue una política. De acuerdo a esto, los gobiernos eligen cuánto presupuesto y recursos humanos, tecnológicos y de otras índoles se dedican al turismo, y de este ámbito, a qué sector del mismo, promoción, diversificación del producto, infraestructura turística de los destinos etc., (Velasco 2016, 579). De acuerdo a la revisión del “Plan Participativo Nariño corazón del mundo 2016-2019” y las entrevistas con la directora administrativa de turismo departamental y miembros de la Subsecretaría de turismo de Pasto e Ipiales, se puede apreciar que las prioridades gubernamentales se han concentrado en adecuar el departamento de Nariño para el fenómeno turístico (inversión en infraestructura, carreteras, señalización

⁵¹ De acuerdo a la observación participante se puede apreciar que los cursos, capacitaciones, foros etc., nunca cuentan con toda la asistencia de personas para la que se proyectaron inicialmente.

⁵² Proyectos orientados a la participación de la ciudadanía en el adecuamiento estético de sitios con potencial turístico y preservación de las riquezas patrimoniales respectivamente.

acondicionamiento estético, etc.) y capacitación de la mano de obra vinculada al sector, es decir, los prestadores turísticos, población hacia la cual se han dirigido la mayor cantidad de acciones, y programas tales como cursos de emprendimiento, capacitaciones jurídicas, formación en gestión turística, cursos de inglés, guianza turística etc. Esta dotación de recursos a la planta física departamental y a los prestadores de servicios, supone reducir los recursos dedicados a otras cuestiones, como los programas de vinculación de la sociedad civil, que se caracterizan por tener poco presupuesto, corta duración, falta de continuidad y seguimiento por parte de las autoridades y ONGS, encargadas de implementar los diferentes instrumentos y programas.

3) Coordinar objetivos, muchas veces conflictivos de forma coherente. Incluso determinando sus prioridades de acción, los gobiernos se enfrentan a posibles disfunciones y resultados disonantes de las acciones impulsadas por las organizaciones públicas, por ello, es responsabilidad de los decisores tratar de coordinar sus cursos de acción para evitar posibles contradicciones (Velasco 2016, 579). En las entrevistas con los miembros del sector público y mediante la observación participante en los eventos de turismo realizados entre los meses de enero a julio de 2017, se puede apreciar una débil asociación entre dependencias y falta de articulación del sector público que maneja el turismo en Nariño, lo que hace que no haya una comunicación fluida entre las diferentes organizaciones a escala nacional, departamental y municipal. Muchas veces se convocan eventos turísticos de orden nacional a los que los organismos públicos locales y departamentales no asisten, para luego realizar el mismo tipo de eventos, sin presencia del ejecutivo nacional, generándose pérdidas en materia de recursos económicos y de tiempo, la Dirección de turismo departamental y la Subsecretaría de Pasto, por ejemplo, realizan eventos similares independientemente en vez de aunar esfuerzos, lo que podría traducirse en iniciativas más efectivas y menos costosas. Además, el desconocimiento de las funciones que le competen a cada entidad pública se traduce en usurpación de funciones, o lo que es peor, en que ninguna institución se responsabilice de las ocupaciones que le competen, y que se inculpen unas a otras de lo que se hizo o de lo que se ha dejado de hacer. Ejemplo de lo anterior, es la falta de cifras sobre la llegada de turistas al departamento o de un censo hotelero, ante lo cual alcaldías y Gobernación, así como entidades representantes de intereses particulares, como las Cámaras de Comercio municipales, se atribuyen unas a otras su realización y se inculpan mutuamente de su inexistencia.

4) Imponer límites o pérdidas a grupos poderosos, si eso genera un modelo más justo y equilibrado de gestión del turismo en un territorio. Ni la sociedad ni el mercado son espacios donde se compite entre iguales, el poder se reparte de forma desigual, y las investigaciones muestran que son pocos los agentes que concentran el poder, especialmente aquellos que poseen capital económico, que en el turismo tiene un alto peso, lo que explicaría la ventajosa posición que detenta parte del empresariado de turismo en el desarrollo turístico regional. Suelen existir grupos con intereses que pueden intentar imponer modelos turísticos poco equilibrados o que le impliquen grandes costos a la población receptora. Los gobiernos democráticos están entonces en condiciones de imponer límites, (pérdidas o menores ingresos) para algunos grupos, sin importar su poder (Velasco 2016, 579). En Nariño en la medida en la que el turismo es un sector todavía en desarrollo y consolidación, no hay la presencia de grandes grupos de poder como transnacionales o grandes empresas de tipo nacional que controlen la actividad. Sin embargo, si hay un sector de prestadores turísticos, mayormente de la región, que tienen una fuerte capacidad de incidencia en las decisiones que se toman en materia turística por las entidades gubernamentales territoriales, y que tiende a ser privilegiado por las mismas, lo cual como se mencionó anteriormente, se traduce en que la mayoría de acciones de intervención turística se orienten en su beneficio, en pro de su competitividad y articulación.

5) La última capacidad política gubernamental es la de representar los intereses difusos y desorganizados de los diversos actores involucrados en el sector. La estructuración de intereses implica tener recursos económicos y sociales con los que no todos los actores cuentan. En el caso del turismo, los intereses concretos y organizados suelen ser siempre los de la industria turística en general, y de esta particularmente, los del sector hotelero, que se consolida como el subsector más fuerte y mejor organizado, situándose como un actor con voz y criterio en el diseño de las acciones públicas de turismo. El subsector de intermediaciones (agencias de viajes y operadoras turísticas), también suele estar bien estructurado, mediante asociaciones articuladas contando con vocería y representación. Los demás actores de la cadena turística tienden a tener intereses imprecisos y poca capacidad de asociación y organización (Velasco 2016, 579). En Nariño, observamos un sector hotelero bien estructurado y con representantes encargados de defender sus intereses particulares como son, Cotelco- capítulo Nariño (Asociación hotelera y turística de Colombia) y las Cámaras de Comercio municipales (que, si bien representan a todos los prestadores turísticos legalizados, tienen particular preferencia por éste subsector que detenta el

mayor poder adquisitivo y de convocatoria). Los demás prestadores de servicios turísticos, agencias de viajes, restaurantes, guías turísticos entre otros, no están tan articulados, casi nunca están agremiados, a excepción de la reciente asociación de prestadores turísticos “Proeventur” creada en 2016, ni cuentan con representantes fuertes, mayormente por sus intereses difusos, que se pueden encajar en tres grandes grupos: económicos, institucionales y vinculados a la competitividad y sostenibilidad turística. En las entrevistas y en declaraciones en eventos públicos, algunos prestadores mencionaron su preocupación por la falta de instituciones públicas que gestionen el sector, otros declararon esperar mayores apoyos gubernamentales traducidos en financiamientos, subsidios, capacitaciones, etc., algunos dijeron estar interesados en la exploración de nuevos destinos turísticos en el departamento, mientras que otros expresaron su preocupación por la informalidad y baja capacitación de las personas que brindan servicios de turismo como guías, paquetes turísticos etc., y resaltaron el uso inadecuado de las riquezas culturales y patrimoniales por parte de prestadores turísticos no capacitados o “inescrupulosos”. Estos intereses disímiles y sin representación agremiada terminan no teniendo la misma incidencia en la toma de decisiones sectoriales que aquellos que sí están claros, definidos y cuentan con voceros que los representen.

Gobernanza del turismo en Nariño, actores, interacciones, funciones y capacidades

Tal como se puede ver en la ilustración, existen tres planos en el modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño, el más amplio o macro donde operan las entidades públicas de control y regulación a nivel nacional con el Micit y su Viceministerio de Turismo con respectivas direcciones, a la cabeza de todas las metas, objetivos a perseguir y las iniciativas de turismo para toda Colombia, estableciendo relaciones de jerarquía con las entidades que operan a nivel meso y micro, incluido el Ministerio de Cultura con el cual desarrolló la Política de turismo cultural nacional. Sin embargo, esta coautoría no implicó un proceso de cogobierno del sector turístico en su vertiente cultural sino por el contrario se tradujo en una relación de cooperación dirigida donde Micit, establece normativas, regulaciones y estrategias para el sector y le deja a Cultura la función de proveer y adecuar los destinos, productos y atractivos para ofertar a través del turismo cultural, siendo el primero quien finalmente se encarga de la gerencia comercial de estos lugares y productos y sus utilidades.

La relación que establece MICIT con Migración Colombia entidad parte del Ministerio de Relaciones Exteriores es indirecta debido a que esta entidad no se encarga de ningún tipo de gestión turística, sin embargo, sí “ejerce las funciones de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano” (Migración Colombia), generando adicionalmente las estadísticas sobre ingresos y salidas de extranjeros al país, por lo que dicha relación indirecta es cooperativa pues gracias a esta información se puede conocer de dónde vienen los turistas, por qué fronteras ingresan, el tiempo de estadía en el país etc., y en función de eso es posible que el Viceministerio de turismo, construya estrategias y políticas turísticas para Colombia.

La relación que se establece entre el Viceministerio de Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) es cooperativa puesto que Viceministerio no tiene jurisdicción sobre el Sena y juntos se encargan determinan los criterios de cualificación turística que después serán impartidos por el Sena en la formación en guianza turística y temas vinculados al sector, gastronomía, hotelería etc. Es decir, Sena se encarga de la formación educativa turística que junto con Micit han planificado, ambos aliados interesados en la formación del recurso humano para la competitividad del sector turístico colombiano.

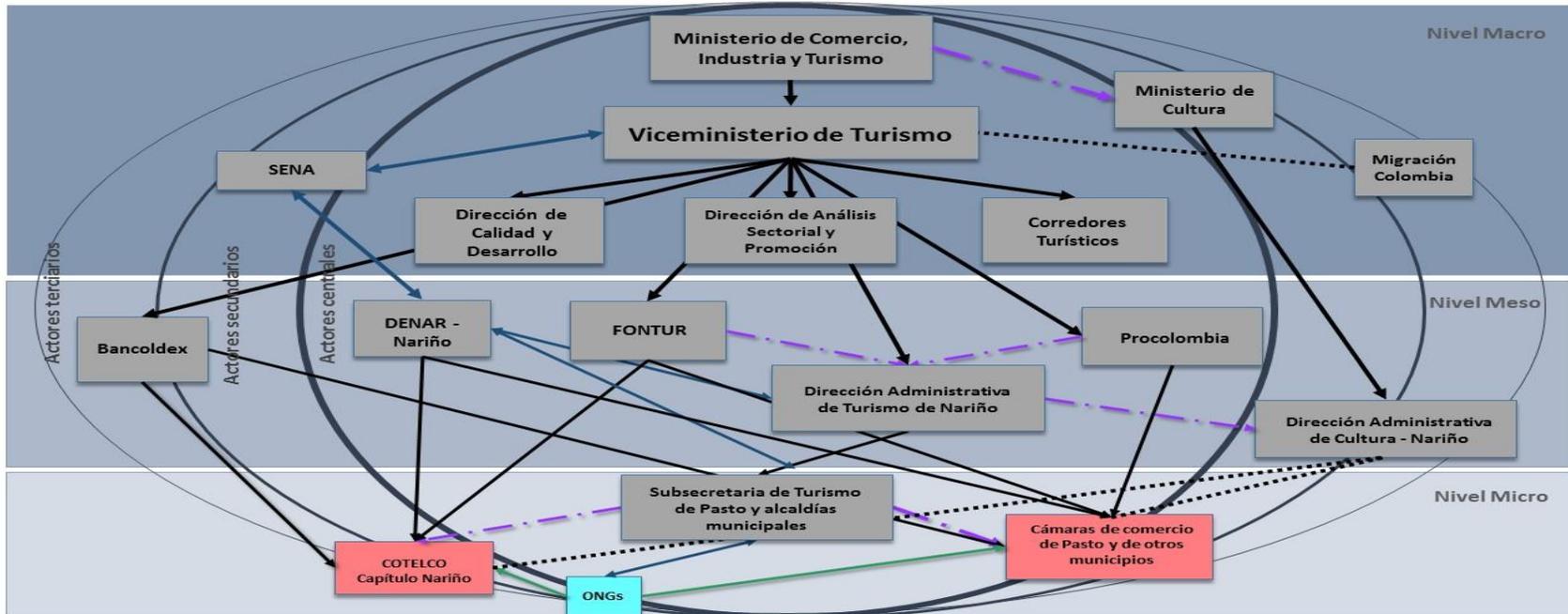
En el plano meso están en el lugar más central aquellas instituciones de carácter nacional adscritas al Viceministerio de Turismo vinculadas directamente a la actividad como son Procolombia y Fontur. Procolombia busca mejorar los estándares de calidad y competitividad turística nacional para captar turismo receptivo orientado al mercado internacional y la inversión extranjera. Para lograr esta mejora en la calidad y competitividad turística Procolombia realiza una labor de apoyo y acompañamiento a los empresarios turísticos donde les brinda información y colaboración en el diseño, promoción y exportación de sus productos turísticos a través de capacitaciones y subvenciones. Esta relación de apoyo al empresariado turístico de Nariño, es de colaboración jerárquica, primero en el sentido de que es Procolombia quien establece los lineamientos y estándares de calidad y competitividad a los cuales deben apegarse el empresariado y, en segundo lugar, en que las subvenciones, créditos y ayudas para el desarrollo y la competitividad de estos prestadores, son dirigidas y controladas por la institución, quien determina cómo y en qué rubros se invierten.

Fontur, por su parte se encarga del turismo a nivel interno y maneja los recursos recaudados por los parafiscales sectoriales y los reinvierte en proyectos para la promoción y competitividad turística de Nariño, a través de apoyos a entidades municipales o departamentales de gobierno y a prestadores servicios turísticos privados. Fontur establece una relación de cooperación jerárquica con estos dos beneficiarios; a las entidades gubernamentales les aporta el 80% del capital para el desarrollo de proyectos de mejora o adecuamiento de la planta turística, seleccionando aquellos proyectos a nivel departamental que considera más pertinentes y manteniendo el control del total de recursos que brinda e incluso del excedente del 20% que tiene que aportar la entidad gubernamental correspondiente. Razón por la cual se generan algunos conflictos entre Fontur y las entidades gubernamentales territoriales nariñenses que quisieran que el Fondo les desembolsara todo el dinero para ser ellos quienes gestionen autónomamente estos recursos. Con los prestadores de servicios turísticos, el apoyo es del 50% a aquellos proyectos gestionados por 5 o más prestadores asociados, en este caso el control de los recursos también lo mantiene la entidad, quien además “asesora” y evalúa la pertinencia de las propuestas planteadas, lo que implica que los prestadores privados no cuentan con independencia en el manejo del financiamiento brindado.

En el plano meso también está el Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional del Departamento de policía- DENAR Nariño que hace parte de la Policía Nacional y que no tiene relación de jerarquía con ninguna de las instituciones encargadas del turismo a nivel macro, pero sí establece con el Viceministerio y el Sena relaciones cooperativas en las que se articulan en la búsqueda de un buen desarrollo de la actividad turística a través de actividades de seguridad, protección, información y prevención, tales como: acompañamiento y garantía del turista en zonas de riesgo, prevención de que la actividad turística se vincule al consumo de estupefacientes, prevención del turismo de explotación sexual etc., así como a través del cumplimiento de la normatividad y el régimen fiscal, en materia turística y comercial, como el RNT con Micit, y desarrollando actividades de capacitación y formación de la sociedad civil nariñense como el voluntariado de “Guardianes del turismo y el patrimonio” con jóvenes de grados 10 y 11 de manera conjunta con el Sena. Igualmente, Denar establece una relación de cooperación con la Dirección administrativa de turismo, las subsecretarías de turismo y las alcaldías locales articulándose para controlar a los prestadores de servicios turísticos en el departamento, vigilando que tengan sus parafiscales y tributaciones al día, al igual que su

Registro nacional de turismo, controlando también por el cumplimiento de las normas de calidad y sostenibilidad implantadas a nivel nacional. Esta institución se encarga además de garantizar la seguridad de los visitantes, condición básica para el turismo, junto con estas entidades Denar, organiza recorridos, controla la visita de grupos a zonas que puedan ser peligrosas, realiza acompañamiento durante su estadía y desarrolla campañas para que turistas y locales cuiden los espacios turísticos como son playas y centros históricos.

Ilustración 4 Modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño



Referencias

Sobre los actores

	Actor público
	Actor privado
	Tercer sector

Fuente: En base a los resultados de la investigación

Sobre las relaciones entre actores

	Relación jerárquica
	Relación cooperativa
	Relación de cooperación dirigida
	Relación de prestación de servicios
	Relación indirecta

Como entidad nacional en el plano meso está finalmente Bancóldex que opera como un actor terciario no vinculado tan directamente al sector pues sólo está encargado de brindar créditos para el escalamiento empresarial del sector turístico legalizado en Nariño. Esta relación cooperativa- jerárquica pues si bien se entregan unos apoyos al sector privado turístico estos se establecen de acuerdo a lo estipulado por Bancóldex, sus condiciones, tasas de interés y plazos de devolución. En el plano meso también encontramos a las entidades de carácter departamental administradoras de la gestión turística en Nariño. Como actor central está la Dirección administrativa de turismo encargada de interpretar, hacer cumplir y ejecutar las normativas y procedimientos legales turísticos, encargada de traducir a nivel departamental las disposiciones y mandatos nacionales, tomando las decisiones en cuanto a implementación a nivel de Nariño.

Como actor secundario en el plano meso, en una relación de cooperación jerárquica y en condición de subordinada de la Dirección administrativa de turismo, se encuentra la Dirección administrativa de cultura, la cual al igual que como ocurre a nivel nacional, se encarga de preservar, mantener y adecuar las riquezas, productos y sitios turísticos culturales nariñenses, que finalmente serán gestionados y comercializados por la Dirección administrativa de turismo, encargada de decidir sobre su manejo y utilidades económicas.

Pasando al nivel micro encontramos las entidades gubernamentales municipales encargadas del turismo en Nariño, aquí se mencionan la Subsecretaría de turismo municipal de Pasto y la de Ipiales que son las únicas dependencias específicas destinadas al manejo público del sector. En los demás municipios (62) son las Alcaldías las que se encargan del cumplimiento de la normatividad y procedimientos legales para el turismo. Estas entidades tienen como tarea implementar las disposiciones que se determinan a nivel nacional en el plano local, su función más que propositiva y de diseño es de ejecución, aunque cuentan con dineros públicos y capacidades de acción que les permiten realizar los "ajustes" específicos de las herramientas de política necesarios para alcanzar los indicadores que las grandes políticas e iniciativas nacionales se plantean, determinando así, el curso final que tomará la implementación de estas grandes iniciativas nacionales y cómo terminaran por materializarse en los territorios.

Estas entidades tienen relaciones de subordinación jerárquica tanto con el Viceministerio de Turismo, así como con la Dirección administrativa de turismo departamental, ya que son éstos

quienes determinan las disposiciones nacionales y departamentales que las entidades municipales deben implementar. Con Fontur y Procolombia la relación, como ya se mencionó es de cooperación jerárquica pues estas entidades de orden nacional apoyan a las subsecretarías y alcaldías para la mejora de competitividad y promoción de los municipios nariñenses, pero controlan los recursos económicos, humanos, educativos, etc., que se invierten.

Por su parte, las Subsecretarías municipales y las Alcaldías tienen la capacidad de elegir los instrumentos para lograr los objetivos a nivel operativo municipal y en esa medida seleccionan a las Ongs que serán las encargadas de implementar los programas de turismo orientados a los prestadores privados y la sociedad civil en pro del desarrollo turístico de Nariño. La relación con estas Ongs es jerárquica, las entidades de gobierno municipal, determinan objetivos, presupuestos y metas que éstas deben cumplir, teniendo un rango de decisión en el que usualmente buscan obtener ganancias económicas a través de implementaciones que cumplan con los objetivos propuestos con la menor inversión de recursos posibles. Además, estas organizaciones de acuerdo a lo observado en esta investigación, tienden a monopolizar el campo turístico cultural, avaladas y amparadas en su experticia y experiencia en manejo del patrimonio, formación turística, redes empresariales, etc., siendo unas pocas las que terminan por quedarse con la contratación que determinan las administraciones para implementación de instrumentos y programas turísticos. En este plano finalmente encontramos al sector privado municipal representado por las Cámaras de Comercio municipales y Cotelco, quienes amparan mayormente los intereses de la industria hotelera y de aquellos empresarios turísticos organizados y agremiados, como es el caso de “Proeventur”. Estas instituciones no tienen la misma capacidad de incidencia en la toma de decisiones que las entidades públicas pues no cuentan con recursos políticos, pero son grupos de interés e influencia que inciden en el tipo de decisiones que se toman y hacia dónde se organizan las intervenciones. En esta medida, se observa que la mayoría de iniciativas del sector público orientado a mejorar el sector turístico, se despliegan hacia el empresariado turístico y de éstos a los prestadores agremiados y pertenecientes al sector hotelero y en menor medida a aquellos pequeños empresarios desarticulados y con intereses difusos, quedando en un tercer plano las acciones encaminadas a integrar a la sociedad civil en el proceso de manejo turístico, para la cual se disponen instrumentos y programas orientados a la información y a la mejora de conocimiento pero nunca con un sentido vinculante en materia de decisión.

Lo anteriormente descrito señalaría una gobernanza jerárquica ejercida desde el centro nacional hacia el departamento de Nariño, donde el sector público nacional y departamental es el que decide sobre las acciones y regulación en materia turística a implementarse a escala regional y local. Departamentalmente estas disposiciones se implementan con aval y apoyo del sector privado turístico. Es un proceso de cogestión turística, donde el sector público en conjunción con los representantes de los sectores privados del turismo más grandes y organizados, gestionan la actividad en el departamento en gran medida en beneficio de la generación de empresa y lucro privado. Hay que recalcar que existe un intento por la inclusión de la sociedad civil en el proceso de manejo del turismo departamental, mediante dispositivos participativos de carácter informativo y de mejora del conocimiento que, no han podido institucionalizarse ni dentro del sector público ni entre los mismos miembros de la sociedad civil, que se muestran poco interesados en vincularse a ellos. Esta gestión público-privada podría considerarse como una gobernanza de mercado que se orienta a la eficiencia y control de recursos en función de la pequeña y mediana empresa, buscando promover el desarrollo del sector turístico a través de sistemas de mercado con instrumentos como: contratos, subsidios, impuestos, incentivos y sanciones dirigidos exclusivamente a los actores involucrados en la actividad económica.

3.3.1. Los instrumentos de política turística en Nariño

En este apartado se pretende determinar la coherencia y articulación entre objetivos, instrumentos y calibración de los mismos en la política de turismo cultural de Nariño en materia de participación de actores no estatales correspondiente al cuarto objetivo específico de esta investigación.

En un primer momento, se procede a identificar los instrumentos de la política de turismo que efectivamente se han implementado en el departamento de Nariño, de acuerdo a la clasificación realizada por Velasco (2011), de la que ya hablamos en el segundo capítulo, y según la cual, hay 6 categorías diferenciadas de instrumentos: organizativos, programáticos, normativos, financieros, de investigación y de comunicación (Velasco 2011, 961). Posteriormente, se pasa a determinar cuáles de estos instrumentos tienen un carácter participativo para actores no estatales, analizando la coherencia y articulación entre objetivos e instrumentos en este ámbito.

De acuerdo a Velasco (2011), y sus 6 categorías de instrumentos que pueden estar presentes en una política turística, tanto la Dirección administrativa de turismo departamental cómo la Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto, serían instrumentos organizativos, más específicamente, serían “estructuras político-administrativas tradicionales”. Es decir, organizaciones públicas con competencias en turismo en sus respectivas jurisdicciones territoriales, regidas por derecho público y tienen a su disposición funcionarios públicos. Por su parte, el centro integrado de servicios “Micitio” abierto en 2014 en la ciudad de Pasto, hace parte de estas mismas instituciones político-administrativas, pero busca establecer espacios de trabajo conjunto entre actores públicos de diferentes áreas, brindando asesoría especializada a los empresarios del sector turístico, “a través de un modelo interinstitucional compartido, buscando mejorar la competitividad regional” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2014a).

En Micitio encontramos entre sus entidades adscritas, otro tipo de instrumentos organizativos, “las estructuras ejecutivas” que dependen orgánica como funcionalmente de las estructuras político-administrativas tradicionales. Estas son “organismos públicos autónomos, semi- públicos o privados, reconocidos por un gobierno como el órgano competente en algún ámbito concreto de la política turística. Son organizaciones diseñadas para apoyar las decisiones de política turística en ámbitos que, por su naturaleza, requieren de instrumentos más dinámicos” (Velasco 2011, 961). En el caso de Nariño estaríamos hablando del Fondo Nacional de Turismo Fontur, Procolombia y Bancóldex. La primera, encargada de manejar los recursos recaudados por los parafiscales de turismo y reinvertirlos en proyectos para la promoción y competitividad turística de la región; la segunda, orientada a captar inversión y turismo internacional, mediante tres ejes, información, capacitación y actividades de promoción, en busca del posicionamiento de Colombia y sus regiones, en este caso Nariño, como un destino turístico internacional, de alta calidad y sostenibilidad, buscando que la industria turística se consolide como uno de las principales generadoras de divisas y empleos. Finalmente, está Bancóldex Sociedad de economía mixta, emisor e intermediario de valores y créditos bancarios para el apoyo de la empresa colombiana de cualquier tamaño, que tiene una línea especial para el escalamiento empresarial del sector turístico¹.

¹ En base a la observación participante en el Seminario Gestión Internacional del Turismo organizado por Fenalco, Procolombia y Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto, llevado a cabo los días 12,18 y 19 de mayo de 2017. Y la observación participante en la Rueda de servicios para conocer las líneas de crédito Bancóldex, 4 de mayo 2017.

Los instrumentos programáticos remiten a los programas y planes elaborados para un destino específico en función de elementos centrales de una política turística. Los planes son el cúmulo de acciones programadas para un sector determinado, en él están los referentes e ideas básicas que conducirán el curso de la acción pública, en materia turística, en ese caso, durante un periodo de tiempo concreto. En el plan se determinan objetivos, medios e instrumentos necesarios para la consecución de dichos objetivos, por esto un plan es una herramienta de difusión de la acción pública, lo cual es clave en nuestras sociedades modernas donde los estados deben argumentar y rendir cuentas sobre sus acciones (Velasco 2011, 963). En Nariño no hay un plan sectorial de turismo, pero si hay el “Plan Participativo de desarrollo, “Nariño corazón del mundo”, donde se tratan diversas cuestiones departamentales, entre ellas el turismo y se realiza un diagnóstico sobre su situación, se establecen unos objetivos, las acciones concretas para lograrlos, el presupuesto y los indicadores para medir alcances en el periodo 2016-19 (Gobernación de Nariño 2016, 212-213).

Los programas tienen una menor escala que los planes y se concentran en dimensiones específicas de la realidad turística como puede ser, infraestructura, modernización hotelera, turismo cultural, etc., (Velasco 2011, 962-963). En materia de turismo en Nariño existe diversidad de programas orientados a cuestiones específicas del turismo departamental. Por mencionar algunos podemos citar a los programas “Vigías del Carnaval”, voluntariado orientado a la población civil, para formación en turismo, preservación de las riquezas patrimoniales del departamento, especialmente el Carnaval de Negros y Blancos de Pasto, también están los programas “Guardianes del turismo y el patrimonio”, orientado a preservación de zonas turísticas y patrimoniales de la región, y el programa “Colegios amigos del turismo”, orientado a la capacitación en turismo en edades escolares tempranas.

Los instrumentos normativos o de ordenación se refieren a cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa -reglamentos, leyes, estándares de cumplimiento obligatorio etc.- (Velasco 2011, 963). En Nariño existen 4 grandes normas vigentes para el sector: la ley 1558 de 2012, donde se dictan las disposiciones generales del turismo nacional vigentes; el Registro Nacional de Turismo, en el cual deben estar inscritos todos los prestadores de servicios turísticos que operen en el territorio colombiano; los parafiscales sectoriales, que se cobran cada

tres meses a los empresarios vinculados al turismo y luego son reinvertidos en proyectos que fomenten la promoción y competitividad turística; y las normas técnicas sectoriales de turismo sostenible vigentes desde 2017, para todos los prestadores de servicios del sector.

Los instrumentos financieros,

No se imponen, sino que tratan de impulsar un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de las medidas basadas en el apoyo o fomento de ciertas actividades. Los instrumentos financieros son diferentes tipos de estímulos económicos cuyo objeto es apoyar con recursos directos la iniciativa privada o del tercer sector. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones... (Velasco 2011, 963-964).

En Nariño se resaltan los estímulos brindados por Fontur, que financia el 80% de los proyectos presentados por entidades territoriales, como gobernaciones y Alcaldías, y el 50% de proyectos presentados por prestadores de servicios turísticos privados, todos éstos orientados a la promoción y la competitividad del turismo en la región. Al igual que las ayudas y subvenciones en materia de información, capacitación y competitividad brindadas por Procolombia a los empresarios vinculados al sector, así como las líneas de crédito para turismo que da Bancóldex. Los instrumentos de mejora del conocimiento, se relacionan con “la necesidad de generar datos relevantes sobre el turismo y la importancia de que se realicen investigaciones en este campo”. Un instrumento de mejora y difusión del conocimiento se centra en potencial el desarrollo, la investigación y la innovación, generándose sistemas de información y de apoyo en la toma de decisiones, distribuyéndose también información relacionada con la política pública en concreto (Velasco 2011, 964). Como ejemplos de esto encontramos en Nariño capacitaciones al empresariado y capacitaciones a la sociedad civil, como el Tecnólogo en guianza turística” dictado por el Sena- Pasto; “Monumental recorrido a Pasto destinos de fe”; “Diplomado en gestión integral de destinos turísticos” “Seminario gestión internacional del turismo” “Emprendimientos de carnaval” “Artesanía Mopa-Mopa”; “Curso de informador turístico” Jornadas de fortalecimiento y capacitación empresarial en materia turística, ruedas de Negocios como “Negocia turismo” cursos de inglés, entre otros.

Los instrumentos de comunicación, se orientan a “aprovechar la posición de liderazgo social del gobierno para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores”. En el sector turístico es común que el gobierno realice campañas de comunicación que conciencien a la población sobre la importancia del turismo, buscando mejorar la percepción social del fenómeno y la industria (Velasco 2011, 964). Entre estos podemos encontrar en el departamento, la Serie “Nariño corazón del mundo”, donde se educa a la sociedad civil sobre los diferentes atractivos del Departamento en materia cultural-patrimonial, natural, religiosa, etc., promoviendo el sentido de pertenencia entre los regionales; ‘Turismo sano sin drogas’ y el ‘programa de control ‘Turismo Responsable’ de la Policía Nacional, orientados a promover el turismo sin el consumo de drogas y la prestación de servicios turísticos legalizados, respectivamente; también está el Documental Colaborativo, que se realiza a través del aporte de diferentes personas de la ciudadanía que quieran participar, compartiendo contenido audiovisual fotografías, videos etc. , sobre la riqueza patrimonial del departamento. Promoviendo el sentido de pertenencia en los ciudadanos y su participación activa en la difusión de atractivos turísticos patrimoniales.

De acuerdo a los hallazgos de esta investigación en materia de participación directa de la sociedad civil, esto implica, programas diseñados e implementados para la comunidad nariñense en general, y no sólo dirigidos hacia las personas directamente vinculadas con la actividad turística, como entidades territoriales de gobierno o prestadores de servicios turísticos como guías, operadores, miembros agencias de viajes, restaurantes, hoteles etc. sólo se han implementado en el territorio instrumentos que, según la clasificación presentada por Velasco (2011), corresponderían a instrumentos de mejora del conocimiento e instrumentos de comunicación, que tienen la intención de persuadir sobre el potencial de la actividad turística en la región y sus ventajas, así como la difusión de valores, tales como el sentido de pertenencia hacia la región nariñense, el cuidado y preservación de los atractivos turísticos y de las riquezas patrimoniales en cualquiera de sus tipos (naturales, culturales, etc.), y el buen trato al turista, así como su orientación, por parte del residente, dentro del territorio principalmente a través de capacitaciones en guianza turística y formación general en manejo del territorio y sus principales atractivos.

Tabla 5. Instrumentos de la política pública de turismo en Nariño

	Carácter	Objeto	Ejemplo	Presentes En Nariño
Instrumentos organizativos	Vinculante para la administración	Auto-organización	Ministerios, instituciones sectoriales de política pública.	Dirección Administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño; Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto
Planes generales	Programático	Impulso y planificación	Planes de ordenamiento territorial	“Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño Corazón del Mundo 2016-2019” donde se disponen líneas estratégicas para el sector turístico en la región
Programas	Voluntario para los afectados	Impulso y planificación de área concreta de la política	Programas específicos dedicados a una área concreta de la política sectorial	“Vigías del Carnaval” “Guardianes del turismo y el patrimonio” “Colegios amigos del turismo” “
Instrumentos normativos	Vinculante	Regulación y ordenación	Leyes, normas, estándares etc.	Registro Nacional de Turismo; Normas técnicas sectoriales de turismo sostenible; Contribución parafiscal para la promoción del turismo
Instrumentos financieros	Voluntario para los afectados	Fomento	Créditos, subvenciones etc.,	“Líneas de crédito Bancóldex para las Mipymes – línea para el escalamiento empresarial sector turístico”; Financiación de proyectos de promoción y de competitividad turística, desarrollados por prestadores turísticos, por parte de Fontur que apoya con el 50% de los recursos que no son reembolsable; “Convocatoria abierta para financiación de recursos para turismo comunitario” por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Fontur
Instrumentos de mejora del conocimiento	Voluntario	Difusión de formación e información	Capacitaciones, cursos formativos etc.	“Tecnólogo en guianza turística” dictado por el Sena-Pasto; “Monumental recorrido a Pasto destinos de fe”; “Diplomado en gestión integral de destinos turísticos” “Seminario gestión internacional del turismo” “Emprendimientos de carnaval” “Artesanía Mopa-Mopa”; “Curso de informador turístico” Jornadas de fortalecimiento y capacitación empresarial en materia turística
Instrumentos de comunicación	Simbólico	Difusión de valores	Campañas de difusión, propaganda etc.	Serie “Nariño corazón del mundo”; turismo religioso’ “Contigo turismo seguro”; ‘turismo sano sin drogas’, ‘programa de control ‘Turismo Responsable

Fuente: adaptado en base a Velasco 2011, 96.

A continuación, se realiza una breve descripción de los principales programas participativos implementados en el territorio nariñense.

Nariño visible: es un programa encaminado a resaltar, ejecutar y promover dinámicas participativas que activen los lugares del departamento, con potencial turístico con el fin de fortalecer la economía, salvaguardar la tradición cultural y capacitar en buenas prácticas de turismo a los residentes. En este programa ya se han adelantado iniciativas participativas como

pintar el corregimiento de El Pedregal, con ayuda de la comunidad local, y el mejoramiento y acondicionamiento estético de espacios considerados hitos arquitectónicos regionales como, el Pasaje Corazón del Jesús, en la ciudad de Pasto.

Documental colaborativo: se trata de una iniciativa conjunta de las Direcciones Administrativas de Cultura y Turismo, que tiene la finalidad de realizar un documental sobre la riqueza patrimonial de Nariño y se realiza a través del aporte de diferentes personas de la sociedad nariñense, buscando la integración y generación de un producto colectivo en torno a la riqueza departamental de diversa índole, cultural, natural gastronómica, etc.

Colegios amigos del turismo: es un programa orientado a vincular a la actividad turística a las instituciones de educación primaria y secundaria, técnicas y normalistas, que voluntariamente se han comprometido a recibir formación en turismo, rescatando sus potencialidades y prioridades de desarrollo. Se educa a los estudiantes y se sensibilizan “frente a la importancia y riesgos, sociales, ambientales, culturales y económicos del turismo, generando conocimiento y aplicación ética para el sector” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2011b).

En Nariño el programa se ha llevado a cabo para que haya cátedra de turismo desde edades tempranas y una formación en turismo para la comunidad, que actualmente no existe. La iniciativa viene desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se ha implementado en Nariño desde 2016, con el “Primer Encuentro Departamental De Colegios Amigos Del Turismo”, en el que participaron 100 jóvenes de colegios de todo el departamento, para familiarizarse con las riquezas departamentales e impulsarlas a que las cuiden a través de diferentes jornadas de rescate y ornamentación (en base a la entrevista realizada a Johana Jiménez, Directora Administrativa de turismo de Nariño 2017). Este programa está a su vez articulado y se maneja con las mismas normas y directrices, que el programa que tiene el Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional del Departamento de policía Denar, que se denomina “Guardianes del turismo y el patrimonio”, y que le apuesta a que, el tiempo libre de los jóvenes mayormente de instituciones educativas, sea aprovechado productivamente, a través de capacitaciones en turismo y la realización de servicio social orientado a la recuperación, cuidado y ornamentación de entornos turísticos, a través de jornadas de limpieza de monumentos, limpieza de playas, operar como guías turísticos etc., el programa se ha llevado a cabo en los municipios de Tumaco,

Sandoná, las Lajas-Ipiales e Illes desde 2015. La Policía departamental en conjunto con el Sena, capacita a los jóvenes en materia turística y ellos desarrollan estos proyectos mientras cursan sus últimos años de bachillerato. Posteriormente, obtienen un certificado por la labor realizada y tienen la posibilidad de seguir vinculados al tema, aunque la tasa de vinculación es baja.²

El Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional del Departamento de policía Denar, también adelanta programas con carácter participativo en materia turística, además del mencionado anteriormente. En ellos se pretenden difundir valores y comportamientos como el turismo sano sin consumo de estupefacientes, o la preservación del patrimonio cultural y el cuidado de las ciudades, la protección del patrimonio regional, también se realiza recuperación y embellecimiento de entornos turísticos como monumentos, parques etc., ejemplo de esto es la limpieza, embellecimiento y ornato de las playas de Tumaco-Nariño.

Vigías del Carnaval: Es un programa de voluntariado abierto a la sociedad civil (por el cual no se recibe ningún tipo de pago o remuneración, aunque si se dan algunos beneficios y concesiones por parte del Ministerio de Cultura, como descuentos en cursos, y acceso y conexión con la Red Nacional de Vigías del Patrimonio, donde se realizan convenios y algunas contrataciones en proyectos locales y nacionales), que pretende integrar a diferentes personas, de diversas profesiones, edades, capacidades diferenciadas y minorías étnicas. El programa funciona a nivel nacional y ya se ha implementado en más de 10 ciudades y municipios del país como son: Barranquilla, San Pacho, Sutatausa, Bogotá, Valledupar y Pasto, entre otros. Este programa se formula a nivel nacional y se aplica en los territorios a través de las instancias regionales y locales correspondientes. En el caso de Nariño, se llevó a cabo en la ciudad de Pasto, y la encargada de implementar el programa fue la ONG “Fundación Mundo Espiral”, con dineros públicos departamentales provenientes de las carteras de cultura y turismo. Su objetivo principal es la apropiación identitaria y social del patrimonio, a través de ejercicios de capacitación para que los voluntarios tengan las herramientas para ejercer como futuros vigías del patrimonio cultural, lo que implica la apropiación de conceptos clave sobre el tema, y que además estén en categoría de formular proyectos culturales, ubicando una población objetivo y una metodología

² En base a la entrevista realizada al Subteniente Jorge Muñoz del grupo de protección al turismo y patrimonio nacional - DENAR 4 de mayo del 2017.

adecuada para trabajar por y con la comunidad sobre patrimonio y respeto de la diversidad cultural. El programa tiene dos partes, una es teórica, donde se forma en las funciones del vigía y se capacita a la población en temas culturales, aquí se busca una apropiación y empoderamiento de todo el significado y la normatividad establecida en el tema de patrimonio. Posteriormente, sigue la etapa de apoyo a los vigías en formación, en la formulación y el desarrollo de sus proyectos culturales. Estos proyectos permiten que la ciudadanía, desde sus diferentes sectores, se vincule con el carnaval, muestre sus necesidades e intereses y genere sentimientos de pertenencia y adhesión determinantes en la salvaguarda de cualquier manifestación cultural.

En Nariño, el programa contó con 100 participantes, cuya continuidad y asistencia fue disminuyendo con el tiempo. En los hallazgos logrados a partir de las entrevistas y la observación participante, se encuentra que hubo un nivel alto de deserción (más del 35%), adicionalmente, el programa no llegó a su meta, que era la acreditación de los Vigías a nivel nacional, debido a que los voluntarios no presentaron a tiempo sus proyectos culturales, y las instituciones públicas gubernamentales encargadas de los trámites a nivel regional-nacional, tampoco hicieron a tiempo el papeleo necesario³. De igual manera, una vez terminada la etapa de capacitación y de guía en los diferentes proyectos formulados por los voluntarios, no hubo seguimiento ni acompañamiento ni por parte de las entidades territoriales gubernamentales, ni por parte de la ONG encargada de implementar el programa, lo que se tradujo en que todas estas iniciativas quedaran sólo en el papel y que ninguna se llevase a cabo. Hay que destacar, sin embargo, que el programa se implementó en zona urbana (ciudad de Pasto) y en zona rural con algunas personas del corregimiento del Encano, en donde pese a ser pocos participantes, la iniciativa no se acreditó nacionalmente tampoco, pero sí siguió vigente y ha venido desarrollando pequeños proyectos de tipo local.

Finalmente podemos mencionar otras estrategias como cátedras de turismo dictadas a la sociedad civil y aplicaciones ubicadas en espacios públicos como, la de realidad virtual implementada por

³ En base a la información obtenida en la entrevista realizada a Claudia Figueroa, participante del Programa Vigías del Carnaval, desarrollado en 2015. Fecha de realización: 13 mayo de 2016; la entrevista realizada a María Mercedes Figueroa, miembro de la Fundación Mundo Espiral, que implementó el programa de Vigías del Carnaval. febrero 22 de 2017; Entrevista realizada a Guisella Checa, 10 de abril 2017, ex gerente de Corpocarnaval, institución de carácter municipal que estuvo involucrada en la gestión del programa.

la Gobernación de Nariño, en distintos atractivos del departamento, en centros comerciales y fundaciones de la región. En ellas se da información de la cultura y los atractivos departamentales.⁴

Después de esta descripción de los instrumentos participativos implementados, podemos ver que, en Nariño, las estrategias de vinculación de la sociedad civil son mayormente programas de voluntariado, cursos, capacitaciones, especialmente en edades tempranas y campañas de difusión de valores, que se caracterizan por tener poco presupuesto, corta duración, y falta de continuidad y seguimiento por parte de las autoridades y ONGS, encargadas de implementar los diferentes instrumentos y programas. Vinculando estos hallazgos con la clasificación desarrollada por Santillán (2004), la participación de la sociedad civil que se genera a partir de la implementación de estos instrumentos, correspondería a una participación pasiva, donde no se toma en cuenta ni las propuestas ni opiniones de la ciudadanía, sino que sólo se le informa y se la educa sobre lo que para la política es funcional, en este caso serían temas vinculados a la preservación de las riquezas turísticas y patrimoniales y atención al turista.

A través de la observación y seguimiento de algunos de estos programas, especialmente de los de voluntariado, que son los de mayor duración (particularmente el de Vigías del Carnaval), se percibe que el grado de participación y asistencia de la sociedad civil es baja, muchas veces porque la población busca obtener alguna suerte de beneficio a través de la vinculación con estos proyectos (de ahí que muchos sujetos no se vinculen o renuncien cuando ven que los programas diseñados por el gobierno nacional son de voluntariado y no les implica ningún beneficio material, lo que muchas veces termina generando una participación que según Santillán (2014), se catalogaría como funcional e instrumentalizada⁵, para cumplir con los objetivos de la política,

⁴En base a la información obtenida en la entrevista realizada a Johana Jiménez Martínez, Directora Administrativa de turismo de Nariño, 4 de mayo, Pasto, 2017.

⁵Esta participación funcional se ve representada en el tipo de personas que se seleccionaron para el programa, en los días de la convocatoria hubo una acogida bastante fuerte por parte de la población pastusa hacia el programa, pero este número se vio reducido cuando se informó que el programa de Vigías era de voluntariado, y que no se recibiría una remuneración por ser parte de él. El programa como tal tenía que cumplir con un mínimo de participantes, entonces la Fundación Mundo Espiral, vincula a personas de municipios, corregimientos y veredas aledañas para cumplir con ese mínimo y ser inclusiva a la vez. Sin embargo, por cuestiones prácticas esta vinculación se puede mantener mientras se garanticen las condiciones para que esta población esté presente, por ejemplo, brindarles las ayudas para el transporte y alimentación, pero una vez el proyecto se finiquita y se necesita que los Vigías pongan en práctica lo aprendido y se mantengan activos en la ciudad de Pasto, esto difícilmente se materializará con las personas que viven fuera de la ciudad porque no cuentan con los recursos materiales ni con el tiempo para estarse movilizándolo a la ciudad.

que sólo logra mantenerse mientras el programa está vigente, y que según los mismos informantes, ahora que el programa culminó cada vez se ve menor compromiso y continuidad de los participantes en los procesos participativos y el desarrollo de los objetivos del programa a largo plazo, perdiéndose el interés, las estructuras y prácticas enseñadas⁶.

Podríamos concluir que, de acuerdo a los datos arrojados por este ejercicio investigativo, pese a que la participación de la sociedad civil discursivamente es importante para el sector público y para las políticas públicas de turismo, ya en materia práctica, ésta encuentra dificultades para materializarse, tanto por el diseño *top-down*. que determina como los actores no estatales deben participar sin tener en cuenta sus creencias e intereses (ganancias materiales), lo que termina generando procesos de participación instrumentalizados y no interactivos⁷. Como por el hecho de que, tanto por parte de los funcionarios del sector burocrático, como de los ciudadanos mismos hay una especie de desinterés por la participación que genera que aunque existan los conductos regulares para que la población se vincule en los procesos, la sociedad civil no se integre masivamente en ellos y las instituciones públicas tampoco los promuevan o visibilicen, teniendo como resultado que la política de turismo, se maneje casi exclusivamente por el Estado y sus representantes locales, dándole cabida a ciertos sectores hegemónicos que detentan el poder como son los representantes del mercado y el sector privado, que cuentan con el poder económico, muy importante para la actividad turística, y que no representan intereses generales y colectivos como en teoría sí lo hacen los miembros de la sociedad civil.

Finalmente, podemos decir sobre la coherencia entre objetivos e instrumentos en materia de participación de actores no estatales en la política de turismo cultural que, la revisión documental y la contrastación en el campo permitieron ver que los principios, metas y objetivos de la política eran ambiguos respecto al tipo de participación que querían promover por parte de la sociedad civil, abogando por la “participación activa de las poblaciones locales en la construcción de lineamientos de planes, programas y proyectos de turismo cultural”, así como la promoción de “prácticas permanentes de vinculación de la sociedad civil en la toma de decisiones que tengan

⁶ En base a las entrevistas realizadas a Claudia Figueroa, realizada el 13 mayo de 2016, y Ángela Flores, realizada en 11 de abril de 2017, participantes del programa Vigías del Carnaval.

⁷ Como se destaca en la nota 50 y en base a las declaraciones de Claudia Figueroa, que menciona que una vez terminado el Programa de Vigías del Carnaval en la ciudad del Pasto, casi ninguno de sus miembros ha continuado con los proyectos planteados.

que ver con el desarrollo turístico sostenible de una región” (Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 411).

Dentro de estos objetivos no se especifican ni la manera, ni los mecanismos mediante los cuales se materializará dicha participación. Y en esa medida, se podría decir que los objetivos planteados por la política diseñada a nivel nacional, son imprecisos y generales en materia de participación de la sociedad civil, lo que lleva a que su implementación en los territorios, “calce” fácilmente dentro de esos grandes objetivos poco específicos y concretos, lográndose de esta forma, una imagen de coherencia y cohesión entre objetivos y medios (instrumentos), dentro de la política de turismo cultural. Tal como lo relata Guerrero (2004), se cree ingenuamente que los programas de política se resuelven en la etapa de formulación, pero la realidad muestra que generalmente las leyes, planes, programas y proyectos contienen enunciados ambiguos, y su ambigüedad es deliberada pues busca lograr apoyo político y consenso entre una diversidad heterogénea de funcionarios públicos y organizaciones a cargo de la implementación (Guerrero 1994, 33-34).

Conclusiones

En este capítulo se pretende sintetizar los hallazgos del capítulo 3, extrayendo conclusiones, vinculando la teoría con la hipótesis de trabajo y exponiendo una agenda futura de investigación. La pregunta investigativa que orientó este trabajo, buscaba brindar un mejor entendimiento respecto a un planteamiento teórico (Berg 2001, 229). Para ello, se empleó como estrategia metodológica el estudio de caso de tipo instrumental, con el fin de analizar el modelo de gobernanza, bajo el cual se han desarrollado las políticas del sector turístico en el departamento de Nariño desde 2007⁸ hasta la actualidad.

Si se entiende que el sector público turístico es una arena de acción compleja que vincula actores, acontecimientos, procesos, instituciones e intereses, se puede comprender porque es importante la realización de un estudio que permita un acercamiento a profundidad del fenómeno estudiado. La primera sugerencia de este trabajo es la realización de un análisis interdisciplinar que permita lograr este cometido a través del uso de diversas fuentes de datos y técnicas que aseguren que la cuestión a investigar no tenga una sola perspectiva, sino que se asuma desde diferentes “miradas”, dándole mayor credibilidad y robustez a la información obtenida, permitiéndole al investigador acercarse y comprender el fenómeno investigativo desde diferentes aristas.

Gobernanza del sector turístico en Nariño

De acuerdo a los hallazgos de esta investigación se puede decir que el modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño implica la negociación de los sectores y lógicas públicas y privadas que implementa algunos modos de participación formal de la sociedad civil (dirigidas por el Estado), que no han logrado institucionalizarse ni en el sector gubernamental ni en la sociedad misma. Pese a que la participación de la sociedad civil es discursivamente importante en la gestión del turismo en Nariño, ya en la práctica ésta tiene problemas para materializarse debido al diseño top-down, que determina como los actores no estatales deben participar, sin tener en cuenta sus creencias e intereses, lo que termina generando procesos de participación social

⁸ Se selecciona este corte de tiempo por representar el periodo en el que entra en vigencia la Política de Turismo cultural en Colombia, que será el principal objeto de investigación de este trabajo y que permitirá analizar los objetivos e instrumentos y determinar la coherencia existente entre éstos y su calibración y aplicación en el departamento de Nariño.

instrumentalizados y no interactivos, produciéndose una gobernanza del sector turístico en Nariño ejercida casi exclusivamente por el Estado y sus representantes departamentales y locales, en conjunción con los representantes del mercado y sector privado, poseedores de la actividad económica primordial para el turismo.

Sobre la participación de la sociedad civil en la gestión turística se encontró que esta opera como un actor que no tiene capacidad de incidencia directa en el proceso de política pública de turismo, ni posee capacidad de decisión en él. No obstante, sí ha participado indirectamente en la política turística nariñense, aunque de forma muy débil tanto por la ausencia de canales participativos (en gran medida instrumentos de tipo informativo y de mejora del conocimiento), como por la falta de interés de la misma sociedad civil, materializada en la baja asistencia a los programas, capacitaciones, campañas y demás dispositivos dispuestos para que ésta se integre a la política de turismo, como representante de intereses generales como son, el desarrollo de la región a través de esta actividad productiva. Resaltándose además que, la pasividad de la sociedad civil en la gestión del sector turístico en Nariño, responde a una doble lógica interna y externa a ella⁹ Es interna y voluntaria, en la medida en la que tiene una débil asistencia y vinculación a los espacios abiertos de la política dispuestos para ella (foros, capacitaciones conferencias, cursos etc.), y es externa e involuntaria, debido tanto al curso en el que se ha enfocado la acción pública de turismo que, se concentra en la articulación público-privada vinculada directamente al sector, dejando en un segundo plano a la comunidad receptora del fenómeno turístico, como al diseño de los instrumentos dispuestos para promover la participación (Avritzer 2012, 12-13), los cuales han moldeado una participación de la sociedad civil sólo con fines informativos y de mejora del conocimiento (Velasco 2011). Lo anterior además explicaría por qué las estrategias en materia de turismo en Nariño tienen un corte jerárquico en muchas ocasiones o tienden a implicar la articulación, negociación y toma de decisiones sólo entre el sector público y el privado directamente vinculado a la actividad, dejando a la sociedad civil nariñense en un rol secundario. En el caso de gestión turística en Nariño –pensada desde lo económico mayormente-, en los discursos, documentos y actas públicas, se cita constantemente la importancia de la participación ciudadana en el proceso de desarrollo turístico regional, pero en la práctica se observa que lo más

⁹ Esta clasificación de la participación es producto del análisis de investigación debido a que las tipologías de Cunill y Santillán que orientaron este trabajo se limitaban a la descripción de las categorías y no permitían entender las lógicas subyacentes a los tipos de participación planteados, es decir qué o quién los causaba.

importante es volver más competitivo al sector turístico departamental para poder obtener ganancias y una fuente de desarrollo socio-económico adicional para el departamento. Objetivos que no necesariamente implican la imbricación del desarrollo económico con el democrático. Para que esta imbricación pudiera ocurrir sería necesario reorientar el concepto de desarrollo, percibiéndolo más desde su dimensión humana y no sólo desde su perspectiva económica, lo que implicaría que no sólo se persiguieran objetivos financieros sino también de mejoras en la calidad democrática y participativa, lo cual al menos de acuerdo a los datos arrojados por esta investigación, aun no se logra en Nariño.

Esto nos lleva a concluir que, a grandes rasgos, en Nariño se ha dado un proceso de cogestión del sector turístico que implica la articulación de lógicas público-privadas orientadas a la consecución de un desarrollo socioeconómico regional a través del turismo, formando sinergias, negociando y entrando en conflicto para tratar de amalgamar estas lógicas de lucro privado con las lógicas de desarrollo comunitario, que representan el sector económico vinculado al turismo y el aparato burocrático encargado de la regulación turística en Nariño. La gobernanza implica un proceso de cogobierno de los asuntos, lo cual en teoría significaría la conciliación de diferentes, ideas, actores e intereses que no siempre son congruentes entre sí. En la gestión turística en Nariño se intentan articular lógicas estatales, que en teoría propenden por el bienestar público y desarrollo integral de Nariño, con la búsqueda de lucro del empresariado turístico departamental, sin embargo, en la práctica vemos que hay una dirección jerárquica del turismo a nivel departamental que privilegia los intereses económicos por encima de los sociales como la participación. No obstante, estos no son los únicos intereses en contradicción, también hay que destacar los choques entre las direcciones administrativas de Cultura y de Turismo, debido a que la primera, privilegia el patrimonio por su valor social e identitario para las comunidades y la segunda privilegia el uso económico del mismo dándosele prelación según lo observado en este trabajo a los usos económicos sobre los sociales del patrimonio en la implementación de la política de turismo cultural en Nariño.

Turismo y cultura en el territorio nariñense: procesos de gobernanza, articulaciones y desencuentros

La política de turismo cultural planificada “conjuntamente” por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el de Cultura, al desescalar en el territorio departamental nariñense, no se

consolida como una política de turismo cultural netamente. Es decir, desde la visión institucional estratégica nacional, sí hay una distinción entre la cultura como atractivo turístico que merece un manejo y trato particularizado¹⁰, pero ya en la parte operativa departamental, todos los potenciales atractivos turísticos, llámense cultura, naturaleza, infraestructura, etc., no están separados por sectores y por el contrario, lo que se aprecia es que en la política todo lo que tenga potencial de ser atractivo para el visitante, es explotado conjuntamente, involucrando en el sector turístico a una amplia gama de proveedores que no sólo se dedican al espacio cultural. Esto se traduce en que no hay un sector de turismo cultural independiente y bien definido y, por el contrario, el turismo cultural se articula con otros tipos de turismo como el natural, el de aventura, salud, negocios etc., y todos se integran dentro de la visión general de promover el desarrollo socioeconómico regional, sin respetarse muchas veces los cuidados y las condiciones especiales que implica la turistización de bienes culturales y patrimoniales.

En el tercer capítulo destinado a hablar sobre la gobernanza del sector turístico en Nariño, se identificó a la Dirección administrativa de Cultura departamental y a las dependencias municipales de cultura (si es que existen, ya que no todos los municipios tienen una dependencia específica dedicada al sector, de hecho, como se mencionó en el tercer capítulo, sólo las ciudades principales del departamento Pasto e Ipiales cuentan con una), como un actor burocrático, que se articula con la Dirección Administrativa de Turismo, para gestionar conjuntamente proyectos que remitan exclusivamente al subsector del turismo cultural. Sus intenciones además del desarrollo socioeconómico de la región, son la preservación y difusión patrimonial en todas sus expresiones. Aquí es necesario destacar el rol secundario que ocupa la cultura y las entidades gubernamentales encargadas de ella, en la gestión de las políticas turísticas departamentales, incluso en aquellos asuntos que en teoría le corresponderían, es decir, todo aquello vinculado al turismo cultural y el uso comercial y turístico del patrimonio material e inmaterial; pues su papel se reduce a aportar el componente cultural requerido por las normas y leyes nacionales para el desarrollo de las iniciativas vinculadas al turismo cultural, sin tener mucho peso en la toma de decisiones del sector, que está a cargo de la Dirección administrativa de Turismo departamental en conjunto con

¹⁰ Este manejo está orientado a la difusión, preservación y mantenimiento de los bienes culturales como útiles para las comunidades que son poseedoras de ellos, también implica un uso económico a través del turismo, aunque no exclusivamente, que debe respetar sus particularidades y evitar su deterioro por fenómenos como el turismo masivo o la mercantilización de los bienes patrimoniales.

el Viceministerio de turismo, lo que es un claro indicio de que en el plan de gobierno departamental se le da prelación a la visión economicista del turismo por encima de la cultural. En la Parte de anexos, la Tabla 8 de percepciones de los actores involucrados en la gestión del turismo en el departamento de Nariño, también nos muestra que este actor percibe que su participación en la gestión turística es más bien instrumentalizada “por cumplir” con las normas culturales vigentes a nivel nacional pero que el trasfondo es el desarrollo económico de Nariño a través de la actividad turística, sin tener en cuenta muchas veces la preservación de las riquezas culturales y patrimoniales que se ofertan al turista interesado en la cultura.

De acuerdo a lo anterior y en la misma línea de (Chaves et al. 2014), el Estado colombiano, (y el departamento de Nariño), ha tendido a favorecer en los últimos años, la promoción de lógicas privadas y mercantiles como garantes de la producción cultural en diferentes campos. La influencia que ejercen las políticas de turismo y emprendimiento sobre las políticas culturales en el país, revelan la imposición de visiones desarrollistas, que perciben la cultura como integrable a las directrices macroeconómicas, definiéndole tareas, logros e indicadores. Junto con la ampliación de las políticas culturales patrimoniales (inmateriales y materiales), surgen de manera paralela en la actualidad, los intereses privados que buscan apropiarse de prácticas y escenarios culturales, valorizados como recursos económicos y no como espacios cargados de simbología y sentido (Chaves, Montenegro y Zambrano 2014, 18).

Lo anterior nos lleva a concluir que es necesario investigar y comprender las instituciones y el entramado de políticas, intereses y actores que configuran la arena de lo turístico, cultural y patrimonial en Colombia. Las ciencias sociales y entre ellas, la sociología y la antropología y los métodos etnográficos, permiten un acercamiento más profundo para entender las relaciones y tipo de interacciones ocurridas en esta área, develando las tensiones que se presentan en el proceso de las políticas públicas de turismo cultural, donde actores como los económicos y los culturales, entran en juego con todas sus lógicas e intereses diferenciados y hasta contradictorios, generándose procesos de negociación, conflicto e intento de consenso o en su defecto prelación y dominio de alguna lógica, interés o sujeto(s), como se encontró en esta investigación, donde lo económico primó por encima de lo cultural en la arena turística cultural de Nariño.

Sin importar si se trata de la escala nacional, departamental o local, la arena en la que se desenvuelven las políticas turísticas y culturales, lejos de ser un espacio de negociación coherente entre las diferentes instituciones y actores involucrados -con visiones de integración de las necesidades de desarrollo de sus diferentes participantes-, se trata de un entramado enredado que termina privilegiando, lógicas privadas y decisiones que favorecen a actores corporativos y/o privados. Las políticas turísticas en Colombia, en concordancia con lo mencionado por Sánchez (2014), y en Nariño, de acuerdo a los hallazgos de esta investigación¹¹, terminan favoreciendo a los sectores económicos vinculados al turismo y a las lógicas empresariales. Esto es una muestra de cómo los intereses estatales se entremezclan y amalgaman con los privados en detrimento de los comunitarios. De esta manera, el discurso turístico opera en detrimento tanto del Estado como de las poblaciones “beneficiarias”, ubicándolas en posiciones de subordinación al margen de la toma de decisiones sobre cuestiones públicas que les afectan directamente (Sánchez 2014, 165). La burocracia heterogénea en su naturaleza fomenta estas contradicciones en lugar de procesarlas efectivamente en sus diálogos internos. En este contexto, el emprendimiento es sinónimo de fortalecimiento de relaciones supeditadas a la lógica corporativa, que favorece la apropiación estratégica de los recursos públicos por parte fuerzas privadas claramente identificables (Sánchez 2014, 165).

Sobre la participación

De los tipos de participación que establece Cunill (1991), mencionados en el capítulo 1, se podría decir que, existe una participación ciudadana sin incidencia política en los programas e instrumentos participativos desarrollados por la política turística en el departamento de Nariño, ya que si bien dicha participación, implica que los individuos se organicen, agrupen e integren en alguna medida con la finalidad de intervenir en la esfera turística (y cultural cuando sea el caso), que les concierne, ya sea informándose, capacitándose o haciendo parte de proyectos de mejoramiento de la infraestructura turística y acondicionamiento estético, esta organización no responde a una iniciativa propia de los individuos vinculados a estos programas sino que es producto del diseño los programas estatales (*top down*). Lo que implica que esta participación no

¹¹ Articulaciones de gobierno sólo con el sector privado, instrumentos de política organizativos como entidades especializadas para apoyo del empresariado turístico, planes de gobierno y financiamientos orientados principalmente a apoyar al sector privado turístico e instrumentos de carácter informativo y de mejora de conocimiento para la sociedad civil nariñense, sin injerencia en la toma de decisiones (para ampliar la información, ir a la parte de instrumentos de política turística en Nariño).

logra un carácter político propiamente pues no ocurre como producto de una sociedad civil organizada que reclama dicha participación y luego la mantiene en el tiempo, aun cuando los programas se terminan, ni tampoco implica la participación en la toma de decisiones por parte de unos grupos u organizaciones sociales que reconocen que existen unos intereses públicos que deberían estar por encima de los intereses privados o al menos no entrar en contradicción con los mismos (Cunill 1991, 43).

De acuerdo a los hallazgos de esta investigación, en materia de participación directa de la sociedad civil, en programas diseñados e implementados para la comunidad nariñense en general, y no exclusivamente dirigidos a las personas vinculadas directamente a la actividad turística en la región, es decir, entidades gubernamentales (departamentales y municipales) y prestadores de servicios turísticos, entre otros, se encontró que en Nariño sólo se han implementado instrumentos de mejora del conocimiento e instrumentos de comunicación para la sociedad civil, tales como, programas de voluntariado, cursos, capacitaciones, especialmente en edades tempranas y campañas de difusión de valores, que se caracterizan por tener poco presupuesto, corta duración, y falta de continuidad y seguimiento por parte de las autoridades y ONGS, encargadas de implementar los diferentes instrumentos y programas. De acuerdo a lo anterior, la participación de la sociedad civil que estos instrumentos promueven es pasiva, no tiene capacidad vinculante en la toma de decisiones en el sector turístico y responde a intereses funcionales (Santillán 2004).

La finalidad de estos instrumentos participativos de mejora del conocimiento y comunicativos, puede entenderse bajo un doble propósito, el primero más general, responde a las transformaciones de orden mundial que han tenido las democracias clásicas desde los años 70, las cuales, sin haber abandonado los mecanismos de representatividad y delegación tradicionales, empiezan a incorporar en sus repertorios de gobierno, mecanismos de participación y control ciudadano, bien sea porque la sociedad civil así los requiere o porque la participación se ha vuelto un valor en sí mismo, exigiendo la reforma o modificación de espacios para que la sociedad civil se incorpore en la gestión de lo público. De acuerdo a lo anterior, y entendiendo que, en el contexto actual, la participación se puede entender como cada vez más necesaria en todos los ámbitos públicos, incluidos el turístico, estos espacios entonces responderían a esta necesidad de integración de la sociedad civil en los procesos de política pública, bien sea para informarla sobre

lo que ocurre y cómo ocurre, o bien sea por cumplir con los objetivos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de lo público (*accountability*), aunque esto no necesariamente implique el desarrollo de mecanismos vinculantes en materia de toma de decisiones. El segundo propósito más delimitado, es que estos instrumentos hagan parte de la consecución de objetivos más específicos y acotados. En el caso de Nariño, estos instrumentos participativos, informativos y de mejora del conocimiento también pueden entenderse como mecanismos funcionales a los objetivos generales de la política de turismo, la cual se orienta a promover el desarrollo socioeconómico departamental. Estos mecanismos son de tipo vertical, promovidos desde arriba hacia abajo (desde el Estado y su institucionalidad), y entre sus intenciones están, persuadir a la comunidad sobre el potencial de la actividad turística y sus ventajas, al igual que la difusión de valores como el sentido de pertenencia hacia Nariño y sus riquezas y recursos patrimoniales naturales, cultural etc., así como el buen trato al turista y la orientación del mismo por parte del residente dentro del territorio (capacitaciones en guianza turística y formación general en manejo del territorio y sus principales atractivos).

De esta forma podemos notar que, la participación ciudadana puede verse en cierto sentido instrumentalizada, orientada tanto a cumplir con principios democráticos más amplios como la vinculación de los directamente afectados en la gestión de los asuntos públicos, así como para fines más específicos como, la consecución del desarrollo socioeconómico regional mediante acciones puntuales como, la capacitación de los residentes en atención e información turística, y la difusión de valores como el cuidado y preservación de los principales recursos turísticos ofertados al visitante. Sin embargo, y aunque en un inicio estos programas promuevan una participación pasiva y funcional a la política de turismo, sin incidencia en la toma de decisiones en el sector, esto no significa que a largo plazo estos programas no puedan servir para mejorar la disposición participativa, el conocimiento en materia turística y la calidad de la participación de la sociedad civil. Es decir, son espacios que, aunque no se presenten como los más óptimos en incidencia política, si crean oportunidades para la formación participativa de la ciudadanía en general.

Adicionalmente podemos decir que, se observa que la participación ciudadana en los instrumentos desarrollados por la política de turismo para integrar a la sociedad civil no es homogénea en el territorio nariñense, y por el contrario, cambia de acuerdo a la escala territorial.

En zonas más densamente pobladas y de tipo urbano (como la ciudad de Pasto, capital del departamento) la participación es mayor en número inicialmente, pero tiene una alta tasa de deserción, además, esta participación no es sostenida en el tiempo, es decir, no tiene continuidad en comparación a lo ocurrido en zonas de menor población y de tipo rural (tales como los pequeños corregimientos de El Pedregal y El Encano- La Cocha), donde las experiencias participativas han tenido resultados de participación más modestos en número, pero que se mantienen hasta la actualidad, tal como lo resaltan (Dalh 1991 y Goldfrank 2006) al referirse a procesos participativos más exitosos en espacios territoriales reducidos y homogéneos.

En esta investigación se realizó seguimiento de algunos de estos instrumentos y programas participativos, especialmente los de voluntariado, que eran los que tenían mayor duración, lo cual permitió observar que la participación y asistencia de la sociedad civil es baja, muchas veces porque los intereses y creencias programáticas de los programas no se corresponden con los de la sociedad, que se pretende involucrar, la cual suele esperar un beneficio material por su asistencia y continuidad en los programas (Kisby 2007). La participación entonces, puede catalogarse como funcional en dos direcciones, *top-down*, desde el Estado y sus instituciones que integran a la sociedad civil, como se mencionó anteriormente, por la legitimidad democrática que reclama cada vez más la articulación de la ciudadanía a los procesos de manejo de lo público, así como por la necesidad de que ésta se integre en el proyecto de volver más competitivo al destino turístico (atención al cliente, conocimiento sobre la actividad turística y los destinos potencialmente turísticos en Nariño). y *bottom up*, desde la ciudadanía que espera obtener ciertos beneficios materiales por integrarse en los procesos públicos, y al no conseguirlos o se retira inmediatamente o no continúa con los procesos de forma independiente, una vez los recursos de la iniciativa participativa se han terminado.

Finalmente podemos concluir también que, pese a que la participación de la sociedad civil es discursivamente importante para el sector público y específicamente en este caso para las políticas públicas de turismo en Nariño, ya en la práctica ésta tiene problemas para materializarse debido tanto al diseño *top-down*, que determina como los actores no estatales deben participar, sin tener en cuenta sus creencias e intereses, lo que termina generando procesos de participación instrumentalizados y no interactivos. Como por el hecho de que, tanto por parte de los funcionarios del sector burocrático, como de los ciudadanos mismos, hay una suerte de inercia

que ha conducido a que los procesos relacionados a la gestión pública del turismo en materia participativa, tengan poca vinculación de la sociedad civil en ellos, y que las instituciones públicas tampoco se esfuercen mucho en su promoción y visibilización, dando como resultado una gobernanza del sector turístico en Nariño ejercida casi exclusivamente por el Estado y sus representantes departamentales y locales, en conjunción con los representantes del mercado y el sector privado, poseedores de la actividad económica primordial para el turismo.

Lo anterior, comprueba parcialmente la hipótesis de este trabajo, pues si bien el modelo de gobernanza de las políticas del sector turístico-cultural en Nariño no es del todo jerárquico (pues implica la negociación de los sectores y lógicas públicas y privadas), sí implementa algunos modos de participación formal de la sociedad civil (dirigidas por el Estado), que no han logrado institucionalizarse ni en el sector gubernamental ni en la sociedad misma. Validando la hipótesis subyacente según la cual, la institucionalización de la participación es un objetivo deseable, lo cual se sustenta en el hecho de que en la época contemporánea la democracia se ha vinculado directamente con la participación social, y esto es fácilmente observable a través de la creación desde los estados mundialmente y a nivel de Latinoamérica, de toda una serie de mecanismos, instituciones y dispositivos para promover la participación ciudadana en la política, las políticas y en diversos sectores específicos de políticas públicas (Abal 2009; Avritzer 2010; Cameron, Ershberg y Sharpe 2012).

Sobre la implementación

A grandes rasgos hay consenso de que la implementación sería ese vínculo entre la política pública y su materialización, comprendiendo las acciones encaminadas a lograr los objetivos previstos. El análisis de la implementación tiene como objeto develar cómo la intención se traduce en acción, revelando todos los cambios, reformulaciones, desviaciones, etc., que puedan ocurrir. Este trabajo investigativo permitió observar la brecha que puede existir entre un documento desarrollado por entidades macro de operación nacional, como los Ministerios de Cultura y el de Comercio, Industria y Turismo, como es la política de Turismo cultural en Colombia, vigente desde 2007, y su desescalamiento e implementación en el territorio, a escala departamental y municipal en Nariño.

En este estudio de caso se vislumbran las diferentes intenciones, objetivos e intereses de los diferentes agentes implicados en la implementación de la política de turismo cultural en Nariño. Y no sólo a escala departamental, sino también nacional, donde los Ministerios de Cultura y el de Comercio, Industria y Turismo y sus respectivas dependencias departamentales y municipales, expresaban propósitos diametralmente diferenciados que, como se observó con la información recolectada, no lograron compaginarse y se terminó dando prelación al factor económico por encima del cultural. Lo cual es indicio de la complejidad, fragmentación y diversidad de las organizaciones encargadas de la implementación de la política de Turismo Cultural en Nariño, cuyos intereses diferenciados (preservación de la cultura vs lucro a través de ella) terminan por generar un comportamiento no necesariamente articulado y coherente sino más bien orientado a sus intereses que termina dando un resultado diferente al planificado en el diseño de la política.

La política de turismo cultural y su implementación en el departamento de Nariño, nos permiten ver el amplio rango de acción, con el que cuentan los implementadores departamentales (sector público en articulación con el privado y ONGS) respecto al diseño y formulación planificados nacionalmente. En el territorio, la política de turismo cultural planteada a nivel nacional, terminara integrándose con otra serie de programas, proyectos e iniciativas, para consolidarse como parte de una política de turismo departamental, de corte económico, orientada a fomentar y volver competitivo el turismo en Nariño, para que opere como una alternativa para el desarrollo socio-económico de la región, conservando algunos de los postulados y objetivos macro, pero orientándose más hacia el enfoque económico que al cultural, lo cual, como se observó anteriormente, no dista demasiado de la realidad nacional, donde los intereses culturales terminan por ser socavados por los financieros.

El análisis de la implementación de la política de turismo cultural en el territorio nariñense, nos permite dar explicación a las causas y el resultado de la desfiguración de esta política, o más bien, de su amalgamación, en un proyecto más ambicioso de corte económico, y no económico-cultural y sectorial como se pensó desde el centro del país, en un inicio, donde fue diseñada.

Sobre la coherencia y la articulación entre objetivos, instrumentos y calibración de los mismos en la política de turismo cultural de Nariño en materia de participación de actores no estatales.

En esta investigación nos concentramos en el nivel de coherencia al interior de la política pública. Este nivel se vincula a la causa que da origen a la política y cuestiona “si la forma que toma la intervención estatal es congruente con la definición del problema público y si existe conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política empleados y la solución esperada” (Cejudo y Michael 2016, 8-9). La política de turismo cultural tiene como fundamento la doble función del patrimonio para las comunidades poseedoras de este, la social identitaria y la económica, bajo este presupuesto la política pretende encontrar en esta actividad un sustento económico de los bienes patrimoniales garantizando su mantenimiento y preservación en el tiempo. En el caso de Nariño, el turismo más que como un problema se ve como una oportunidad o una solución a una problemática departamental, asumiéndose como potencial generador de desarrollo social y económico en la región. En ese sentido, las estrategias desde diferentes frentes, bien sea las que se dirigen a mejorar la competitividad de los prestadores de servicios turísticos, o las orientadas a mejorar la infraestructura del destino e incluso aquellas orientadas a integrar a la sociedad civil al sector, tienen como trasfondo posicionar al departamento como un destino turístico de calidad que brinde servicios, espacios y atención óptima al visitante, permitiéndole explotar otra actividad económica a la región. Lo anterior nos permite ver que, la política de turismo en Nariño tiene en buena medida coherencia interna, pues sabe qué problema pretende resolver (necesidades económicas y sociales regionales), y esa claridad se vislumbra en la selección de instrumentos y medios para su materialización, los cuales son mayormente orientados al fortalecimiento del sector privado turístico a través de apoyos como créditos, capacitaciones, etc. (Cejudo y Michael 2016, 9).

Finalmente, podemos decir sobre la coherencia entre objetivos e instrumentos en materia de participación de actores no estatales en la política de turismo cultural que, la revisión documental y la contrastación en el campo muestran que los objetivos de la política eran ambiguos respecto al tipo de participación social que querían promover, abogando por la “participación activa de las poblaciones locales en la construcción de lineamientos de planes, programas y proyectos de turismo cultural”, así como la promoción de “prácticas permanentes de vinculación de la sociedad civil en la toma de decisiones que tengan que ver con el desarrollo turístico sostenible

de una región” (Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2007, 399, 411). Dentro de estos objetivos no se especifican ni la manera, ni los mecanismos mediante los cuales se materializarán dicha participación, así como tampoco el sentido o derrotero de dicha participación. Y en esa medida, se podría decir que los objetivos planteados a nivel nacional son imprecisos y generales, lo que lleva a que su implementación en los territorios “calce” fácilmente, lográndose de esta forma, una imagen de coherencia y cohesión entre objetivos y medios (instrumentos). Lo que nos muestra que, dentro de la política. las leyes, planes, programas y proyectos generalmente, contienen enunciados ambiguos, y su ambigüedad es deliberada pues la intención es lograr apoyo político y generar consenso entre una diversidad de funcionarios públicos y organizaciones a cargo de la implementación (Guerrero 1994, 33-34).

Esta ambigüedad también responde a una necesidad funcional de mostrar resultados favorables en la gestión pública por parte de los gobiernos. De esta manera, se establecen grandes objetivos ambiguos que pueden materializarse de diversas formas y llevarse a cabo a través de diferentes resultados, muchas veces no tan pretenciosos y más bien pobres, pero que fácilmente encajarán dentro de lo que la política plantea de forma tan laxa; lo que permite proyectar una imagen de éxito o al menos de cumplimiento de los objetivos planteados. Lo cual es especialmente importante en la actualidad y en el marco de la gobernanza, donde la ciudadanía cada vez más insistentemente, reclama procesos de rendición de cuentas y de obtención de resultados favorables en la gestión de los asuntos públicos, para dar validez y legitimidad a los gobiernos democráticos.

Sobre la agenda futura

Es importante seguir profundizando en la investigación académica y multidisciplinar que se concentre en la comprensión de los procesos y articulación de actores en materia de políticas públicas de turismo en Colombia, particularmente aquella que vincula a las comunidades en la planeación y el proceso de desarrollo de políticas de turismo; aunque ya existen trabajos que abordan el tema, por ejemplo, el libro “El valor del patrimonio: mercado, políticas culturales y agenciamientos sociales” compilado por Chaves, Margarita, Mauricio Montenegro y Marta Zambrano, sigue siendo necesario que se amplíe la literatura al respecto, y que ésta no se limite a abordar la relación entre turismo, patrimonio y cultura, la cual es importante, debido a que la cultura y el patrimonio, tienen la capacidad de producir identidad social, sentido de pertenencia y

cohesión en los grupos que los detentan, debido a su carácter simbólico y su capacidad para representar identidades a través de símbolos de diversa naturaleza que expresan de forma clara y emocionalmente efectiva valores e ideas fundantes de la comunidad de la que son parte, “permitiendo el conocimiento de la existencia material, organización social, cosmovisión, y representación del mundo que fundan la identidad de un grupo social y que lo diferencian de los demás” (García 2008, 5), y por ello se debe buscar su preservación en el tiempo y su salvaguardia de procesos de mercantilización derivados del turismo, a través de una articulación entre preservación y rentabilidad económica. No obstante, la cultura no es el único ámbito que le atañe a la sociedad civil directamente, más si se deja a un lado la visión del turismo como un simple un agregado de las políticas económicas y desarrollistas, y se lo empieza a comprender como un fenómeno complejo, con consecuencias sociales económicas, políticas y culturales sobre los territorios y las comunidades receptoras, lo que inmediatamente lo consolida como un asunto público, que le atañe no sólo a las entidades gubernamentales y a los sectores económicos vinculados al turismo sino también a los receptores y residentes de los escenarios turísticos en cualquiera de sus modalidades cultural, natural, de aventura, negocios, salud etc.

Es necesario que el turismo se asuma como una arena de acción autónoma, que tiene consecuencias e impacto tanto en las estructuras físicas como sociales de los territorios. Se precisa entonces, entender el turismo como “un hecho social total, que no puede ser abordado desde la autonomía de sus partes (económicas, políticas, corporales, morales, estéticas, individuales, colectivas etc.) sino que él mismo requiere ser examinado en la compleja articulación que todas [esas partes] definen en la concreta interacción” (Fierro 2014, 105). Lo cual implica entender que el turismo tiene incidencia en ámbitos, organizaciones y prácticas aparentemente diversos y diferentes y por ello no puede ser abordado como un agregado ni de la política económica ni de la política cultural, ni de ninguna otra política de un país o región, pues necesita su propia política adecuada a las particularidades del fenómeno y del contexto de los territorios donde tenga lugar.

Anexos

Tabla 6. Normas constitutivas del sector turístico colombiano

Norma	Disposición legal
Ley 1558 de 2012	Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 (siendo ésta también una modificación anterior de la ley General de Turismo del 96), y se dictan otras disposiciones
Registro nacional de turismo RNT	“En el RNT deben inscribirse todos los prestadores de servicios turísticos que efectúen sus operaciones en Colombia. Este registro es obligatorio para su funcionamiento y debe actualizarse anualmente. La omisión de la obligación de la actualización anual del RNT acarrea el pago de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, la suspensión del mismo y el cierre temporal de su establecimiento de comercio. Durante el tiempo de suspensión del RNT, el prestador de servicios turísticos no podrá ejercer la actividad hasta tanto demuestre que ha cumplido con la actualización y pagado dicho valor al Fondo Nacional de Turismo” (Cámara de Comercio de Medellín).
Normas técnicas sectoriales de turismo sostenible	Para el año 2017, los prestadores de servicios turísticos que se inscriban o renueven el Registro Nacional de Turismo RNT, deben tener implementadas las Normas Técnicas Sectoriales de Turismo Sostenible NTS-TS, que le correspondan de acuerdo a su categoría y subcategoría y realizar la autoevaluación y declaración de primera parte de implementación, según lo ha dispuesto la Resolución 3860 de 2015 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Normas Técnicas Sectoriales de Turismo Sostenible (NTS-TS) Esta certificación demuestra a los clientes que un Operador Turístico implementó eficazmente un sistema de gestión de turismo sostenible, propendiendo por el equilibrio entre factores económicos, ambientales y socioculturales (Cámara de Comercio Putumayo).
Contribución parafiscal para la promoción del turismo	“Es un gravamen de carácter obligatorio, creado con el fin de fortalecer la promoción y la competitividad del turismo. La Contribución únicamente afecta al sector económico vinculado con la actividad turística, expresamente señalado en el artículo 3 de la Ley 1101 de 2006 y los recursos obtenidos de dicha contribución, se invierten exclusivamente en beneficio del mismo sector. Los recursos recaudados se destinan a la ejecución de proyectos de infraestructura, competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno y receptivo, de acuerdo con la Política de Turismo que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo” (Fontur).
<p>Fuente: realizado en base a Hufty et al. 2006, S4 de acuerdo a la información brindada por los organismos oficiales de Colombia encargados del turismo Ministerio de Comercio industria y Turismo y cámaras municipales principalmente.</p>	

Tabla 7. Clasificación de actores involucrados en la gestión del turismo en el departamento de Nariño en función de sus características institucionales

Nombre del actor	Categoría	Status	Espacio de intervención
Ministerio de Comercio, Industria Y Turismo	Organización estatal	Formal-visible	Nacional
Ministerio de Cultura	Organización estatal	Formal-visible	Nacional
Viceministerio de turismo	Organización estatal	Formal-visible	Nacional
Fondo Nacional del turismo-Fontur	Organización estatal	Formal-visible	Nacional
Cotelco	Organización privada	Formal-visible	Nacional
Dirección administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño	Organización estatal	Formal-visible	Departamental
Dirección administrativa de cultura de Nariño	Organización estatal	Formal-visible	Departamental
Cámara de comercio municipales	Organización privada	Formal-visible	Departamental-local
Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto	Organización estatal	Formal-visible	Municipal
Micitio	Organización estatal	Formal-visible	Departamental
Alcaldías municipales de Nariño	Organización municipal	Formal-visible	Municipal
Servicio Nacional De Aprendizaje Sena Nariño	Organización estatal	Formal-visible	Departamental

Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional del Departamento de policía- DENAR Nariño	Organización estatal	Formal-visible	Departamental
Mepas- Policía Metropolitana De Turismo De Pasto	Organización estatal	Formal-visible	Departamental
Migración Colombia	Organización estatal	Formal-visible	Nacional
Academia (universidades y centros de educación superior)	Organizaciones estatales y privadas	Formal-invisible	Departamental
ONGS (tales como Fundación Mundo Espiral y Corporación Chacana)	Organizaciones no estatales	Formales-visibles	Departamental y municipal
Prestadores de servicios turísticos regionales (agencias de viajes, operadores turísticos, hoteles, restaurantes)	Organizaciones privadas, no necesariamente asociadas u organizadas salvo contadas excepciones	Formales e informales- visibles e invisibles	Departamentales y municipales
Sociedad civil	No estatal, no necesariamente organizada u agremiada	Informal-invisible	Departamental y municipal
Fuente: elaborado en base a Hufty et al. 2006, S39-S40 con la información obtenida de la revisión documental y entrevistas realizadas por la investigadora.			

Tabla 8. Clasificación de actores involucrados en la gestión del turismo en el departamento de Nariño en función de sus acciones y posicionamientos

Nombre del actor	Responsabilidades	Posición frente a la política de turismo	Tipo de recursos controlados	Naturaleza de las transacciones	Capacidad Organizativa /Solidez interna
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	<p>Es una institución gubernamental nacional que apoya la gestión turística de las diferentes regiones colombianas.</p> <p>Formula y desarrolla la política turística nacional.</p>	Facilitador	<p>Políticos</p> <p>Financieros</p> <p>Legales</p> <p>Cognitivos</p>	Dirección	Fuerte coherencia y cohesión como actor político
Ministerio de Cultura	<p>En conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su Viceministerio de Turismo desarrollan la política de Turismo Cultural en Colombia, vigente desde 2007, con la que se pretende resaltar la “potencialidad del turismo para articular procesos de identificación, valoración, competitividad, sostenibilidad y difusión del patrimonio cultural” (Ministerio de cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2007:13).</p>	Facilitador	<p>Políticos</p> <p>Financieros</p> <p>Legales</p> <p>Cognitivos</p>	Codirección	Fuerte coherencia y cohesión como actor político
Viceministerio de turismo	<p>-Formular y evaluar la política turística, sus programas y planes, garantizando la competitividad y sostenibilidad de los destinos.</p> <p>-Promover el turismo doméstico y receptivo.</p> <p>-Sancionar y penalizar el incumplimiento de las normas legales vigentes en materia turística.</p>	Facilitador	<p>Políticos</p> <p>Financieros</p> <p>Legales</p> <p>Cognitivos</p>	Codirección	Fuerte coherencia y cohesión como actor político

	- “Velar por la ejecución del Plan sectorial de turismo, coordinar el Registro nacional de turismo, el sistema de información turística y las certificaciones de la prestación de servicios de hospedaje” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011a).				
Fondo Nacional del turismo-Fontur	<p>“Es un Patrimonio Autónomo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, debe ceñirse a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Encargado de recaudar, administrar y ejecutar los recursos: De Contribución parafiscal para la promoción y competitividad del turismo; Los activos adquiridos con los recursos de la contribución parafiscal; Las donaciones; Provenientes de patrocinios y actividades comerciales. Derivados de la explotación económica de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo. Asignados en el Presupuesto Nacional para la infraestructura turística. Promoción y la competitividad turística. Recaudo del impuesto al turismo. También es el organismo encargado de financiar políticas de prevención y campañas para la erradicación del turismo asociado a prácticas sexuales con menores de edad, trazadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar” (Fontur).</p>	Facilitador	<p>Financieros</p> <p>Legales</p> <p>Cognitivos</p>	Manejo y repartición de recursos entre los aspirantes del sector turístico que aporten de la contribución parafiscal y que presenten proyectos destinados a la promoción y competitividad del sector	Fuerte coherencia y cohesión como actor político y económico

<p>Cotelco</p>	<p>Es la “Asociación Hotelera y Turística de Colombia su principal objetivo es representar a los empresarios en la industria hotelera en Colombia, contribuir a su competitividad y al desarrollo sostenible del sector turístico. También se ocupa por obtener del Estado incentivos para contribuir al desarrollo económico y social del país” (Cotelco). En este momento la Asociación tiene en Nariño 8 hoteles afiliados, considerados los mejores del departamento formalizados de acuerdo a la normatividad vigente</p>	<p>Facilitador como institución privada sin incidencia directa sobre la política sino más bien en su apoyo en la medida que sus afiliados deben ser formales y cumplir con toda la normatividad vigente para el sector hotelero</p>	<p>Financieros, políticos y cognitivos (en menor medida)</p>	<p>Cooperación /asociación</p>	<p>Fuerte solidez y cohesión interna</p> <p>Sin embargo, su poder es débil debido a los pocos establecimientos afiliados a la asociación</p>
<p>Dirección administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño</p>	<p>1) Promocionar y posicionar a Nariño como destino turístico, impulsando el turismo sostenible y competitivo que se consolide como un factor económico que aporte al desarrollo socio-político y cultural de la región 2 Potenciar el turismo como cadena productiva regional; 3Liderar políticas públicas, programas, proyectos y estrategias departamentales en materia turística que ayuden al desarrollo regional; 4 Reconocer el turismo como clave del desarrollo económico regional. diversificar los productos turísticos, desarrollar nuevos mercados, potenciar la competitividad de las empresas turística a nivel nacional e internacional. 5) Dirigir estudios orientados al fomento del turismo departamental en igualdad de condiciones y oportunidades en articulación con estancias</p>	<p>Facilitador</p>	<p>Políticos</p> <p>Financieros</p> <p>Legales</p> <p>Cognitivos</p> <p>Capital simbólico (como autoridad oficial. sin embargo, este capital está en consolidación debido a su poco tiempo de creación)</p> <p>Capitales sociales (relaciones y vínculos en todo el departamento)</p>	<p>Dirección</p> <p>Negociación -conflicto con el sector privado prestador de servicios turísticos</p> <p>Repartición de recursos presupuestales a través de diferentes canales, financiamientos, subvenciones, capacitaciones, campañas de promoción etc.</p>	<p>Capacidad organizativa y cohesión interna como actor político y económico débil pero en consolidación, debido al corto tiempo de creación y ejecución que lleva.</p>

	<p>nacionales, municipales y con la comunidad en general; 6) Promoción, formación y capacitación para fortalecer y cohesionar a la sociedad en torno a un turismo competitivo, incluyente y sostenible. 7) Fortalecer los tipos de turismo con potencial en Nariño (cultura, recreación, salud y naturaleza); 8) Promover la articulación de las entidades del sector en diferentes escalas, nacional, departamental y municipal; 9) “Implementar sistemas de información turística, patrimonial y cultural acorde con la infraestructura tecnológica disponible para optimizar los procesos culturales y turísticos del orden municipal y departamental en un periodo de 4 años” (Gobernación de Nariño 2016a) ;10) Diseñar y organizar los mecanismos de evaluación de gestión y resultados de la Dirección Administrativa; 11) Definir las políticas generales de funcionamiento de la Dirección administrativa de turismo y la administración de sus recursos físicos financieros y de talento humano; 12) Gestionar la inclusión de políticas públicas de turismo en los Planes de Desarrollo Departamentales y municipales y en el Plan Plurianual de Inversiones; 13) Oportuno cumplimiento de la ejecución presupuestal (Gobernación de Nariño 2016a)</p>				
<p>Dirección administrativa de cultura de Nariño</p>	<p>Dependencia local del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo donde Se encuentran servicios del sector turismo ya descentralizados, coordina</p>	<p>(Facilitador, con capacidades oficiales sólo en materia de</p>	<p>Financieros Legales Cognitivos</p>	<p>Cooperación Repartición de recursos presupuestales para</p>	<p>Fuerte cohesión interna validada por las normas y</p>

	junto a la Dirección Administrativa de turismo las acciones encaminadas a llevar a cabo las estrategias, planes y proyectos en materia de turismo cultural	turismo cultural)	Monetario (para proyectos de turismo cultural exclusivamente) Capital cultural y social Simbólico	turismo cultural y sus afines en el departamento	reglamentos sectoriales
Cámaras de comercio municipales	<p>“Es una organización privada de orden gremial, con autonomía y patrimonio propio, que por delegación del Estado lleva el registro de los comerciantes dentro de su Jurisdicción en el Departamento de Nariño. Con supervisión de la Superintendencia de Industria y Comercio” (Cámara de Comercio de Pasto).</p> <p>Realizar capacitaciones del sector privado vinculado al sector turístico en materia de competitividad, innovación, internacionalización, empleo</p> <p>Propender por la articulación del sector privado y entre el sector privado y el estatal para la gestión del turismo</p>	Facilitador en el sentido de que se encarga de la formalización de los prestadores de servicios turísticos departamentales a través del registro	<p>Recursos financieros políticos y en menor medida cognitivos</p> <p>Fuerte capital social debido al gran número de empresas prestadoras de servicios vinculados al turismo asociadas</p> <p>Capital simbólico (credibilidad como defensor de los intereses de la empresa privada, sin tintes políticos)</p>	<p>Negociación</p> <p>Intermediación sector público privado</p>	Débil cohesión y coherencia interna no de la institución misma sino de sus miembros que al ser actores de mercado propenden por intereses económicos individuales
Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto	Dependencia de la Secretaría de Desarrollo económico que tiene como funciones controlar las actividades del sector turístico en el municipio de Pasto y corregimientos aledaños tales	Facilitador Ya que sus acciones deben ir en concordancia con las políticas,	<p>Financieros</p> <p>Legales</p> <p>Cognitivos</p>	<p>Dirección y control en el ámbito municipal</p> <p>Repartición del presupuesto</p>	Actor unificado pero con poca coherencia interna debido a los profesionales

	<p>como San Fernando o Cabrera.</p> <p>Ejecutar a nivel local la política de turismo nacional y las disposiciones nacionales y departamentales dispuestas para el sector</p>	<p>programas y estrategias de turismo nacional y departamental</p>		<p>para turismo en Pasto</p> <p>Negociación con actores privados locales vinculados al sector</p>	<p>s encargados de manejar el sector que no siempre tienen dominio ni capacitación sobre el tema.</p>
Micitio	<p>Es un centro integrado de servicios, del sector Comercio, Industria y Turismo donde los empresarios encuentran asesoría especializada sobre los servicios que presta el sector, a través de un modelo interinstitucional compartido, orientado a mejorar la competitividad de las regiones.</p> <p>“Fomento de procesos de importación y exportación; Protección al turista y al consumidor; Promoción del turismo; Emprendimiento (modelos de negocios); Formalización empresarial y generación de empleo; Derechos de propiedad industrial. Registro de marcas, patentes y diseños industriales; Brindar información sobre el acceso a las líneas de crédito para el sector productivo, y portafolio de garantías para el acceso al crédito de las Mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas); Orientación al ciudadano y capacitaciones a empresarios. Información de mercados y oportunidades comerciales” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2014a).</p> <p>Organizaciones asociadas: Bancóldex Sociedad de economía mixta, emisor e intermediario de valores y créditos bancarios para el</p>	<p>Facilitador, descentralización de los servicios del sector de comercio, industria y turismo, fomento de la formalización empresarial del sector turístico</p> <p>Apoyo económico y créditos a los diferentes prestadores de servicios turísticos</p>	<p>Políticos</p> <p>Financieros</p> <p>Legales</p> <p>Cognitivos</p>	<p>Cooperación y apoyo al sector privado representado en los prestadores de servicios turísticos.</p> <p>Capacitación financiación y formación del sector empresarial</p>	<p>Organización en proceso de consolidación debido al poco tiempo de institucionalización puesto que fue inaugurado en el 2014</p> <p>no necesariamente tiene coherencia interna debido a los diferentes actores que articula y que no necesariamente persiguen los mismos intereses.</p>

	<p>apoyo de la empresa colombiana de cualquier tamaño.</p> <p>FNG: “Fondo Nacional de Garantías es la entidad a través de la cual el Gobierno Nacional busca facilitar el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el otorgamiento de garantías” (Fondo Nacional de garantías).</p> <p>Procolombia (entidad encargada de la promoción y mercadeo del turismo colombiano a nivel internacional). “Cuenta con la vicepresidencia de promoción de turismo: encargada de posicionar al país como un reconocido destino turístico vacacional y corporativo. Busca convertir a Colombia en anfitrión de importantes congresos internacionales y atracción de mayor turismo extranjero” (Procolombia).</p> <p>Fontur Artesanías de Colombia “promoción y el desarrollo de todas las actividades económicas, sociales, educativas y culturales, necesarias para el progreso de los artesanos del país y del sector artesanal” (Artesanías de Colombia).</p> <p>PTP “Programa de Transformación Productiva, herramienta del Gobierno Nacional para la ejecución de la Política Industrial que conduzca al Desarrollo Productivo del país y con la que se generan entornos más competitivos y empresas más fuertes y productivas. El PTP es un aliado de los empresarios porque ofrece acompañamiento para</p>				
--	---	--	--	--	--

	acelerar su productividad y competitividad, orientando sus capacidades y aprovechando sus ventajas comparativas” (Programa de Transformación productiva)..				
Alcaldías municipales de Nariño	<p>Descentralización local de los dictámenes nacionales y departamentales en materia de turismo. Ejecución a nivel local de políticas, programas y estrategias para el sector</p> <p>Control de los prestadores de servicios turísticos y sanción del incumplimiento de los mismos a la normatividad del sector</p> <p>No siempre se cuenta con una oficina o dependencia de turismo específica, en la práctica vemos un profesional adscrito al sector o el sector articulado a otras dependencias como la de cultura o desarrollo económico.</p>	Facilitador	<p>Políticos</p> <p>Financieros</p> <p>Legales</p> <p>Cognitivos</p>	<p>Dirección, control,</p> <p>Negociación y conflicto con prestadores turísticos por incumplimiento con la normatividad</p>	<p>Débil coherencia y cohesión interna, no siempre hay una dependencia u oficina de turismo,</p> <p>Débil institucionalidad en el sector turístico municipal a nivel departamental</p>
<p>Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional del Departamento de policía-DENAR Nariño</p> <p>Y su dependencia municipal, la Policía Metropolitana De Turismo De Pasto Mepas</p>	<p>Desarrollo de actividades de seguridad y prevención en materia de turismo, tales como: acompañamiento y garantía del turista en zonas de riesgo, prevención de que la actividad turística se vincule al consumo de estupefacientes, prevención del turismo de explotación sexual de niños y adolescentes en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Bienestar Infantil.</p> <p>Protección e información del turista</p> <p>Campañas de protección al patrimonio departamental, embellecimiento y recuperación de entornos</p>	<p>Facilitador mediante el ejercicio del control y la vigilancia de los prestadores turísticos</p> <p>Apoyo al sector turístico mediante campañas y capacitaciones, algunas de ellas articuladas con el Ministerio de</p>	<p>Monetarios presupuesto nacional y departamental</p> <p>Simbólicos (autoridad de orden nacional detentar el monopolio de la fuerza coercitiva)</p> <p>Capital social</p> <p>Capital cultural (capacitaciones a la</p>	<p>Dirección y control a los establecimientos de prestación de servicios turísticos, cumplimiento de la normatividad y del régimen fiscal, impuestos y tributaciones</p> <p>Sanción a los prestadores que no cumplan con las</p>	<p>Fuerte coherencia y cohesión determinadas por un cuerpo de normas y una autoridad que rige a la policía a nivel nacional</p>

	<p>turísticos, parques, monumentos etc. Evitar el tráfico nacional e internacional de piezas patrimoniales</p> <p>Control del cumplimiento de la normatividad y el régimen fiscal (impuestos y tributaciones en materia turística y comercial)</p> <p>Campañas de formación y capacitación de la sociedad civil como el voluntariado de “Guardianes del turismo y el patrimonio” con jóvenes de grados 10 y 11</p>	Comercio, Industria y Turismo y otras independientes como institución oficial	sociedad civil)	<p>directrices del sector</p> <p>Cooperación con el sector público departamental</p>	
Migración Colombia	<p>Autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería de Colombia. Brinda cifras sobre ingreso y tiempo de estadía de extranjeros lo que</p>	Facilitador en la medida en que brinda información sobre ingresos de extranjeros y tiempo de estadía en el país	Recursos legales, cognitivos	Cooperación ya que gracias a sus datos y cifras se puede generar estrategias de intervención y políticas de turismo en función de los visitantes que llegan al país	Fuerte cohesión interna, debido a las normas legales que rigen a la institución a nivel nacional
Academia (universidades y centros de educación superior)	<p>Servicio Nacional de Aprendizaje Sena- regional Nariño. Entidad estatal que cuenta con la exclusividad para la impartición del curso de guianza turística en Nariño</p>	Facilitador, Formador en teoría porque en la práctica se han dado retenciones del Sena a prestar el curso por temas como bajo nivel de empleo para sus egresados	<p>Recursos cognitivos (enseñanza certificada, (status, calidad educativa)</p> <p>En menor medida financieros para la impartición de capacitaciones cursos e investigaciones</p>	Cooperación -conflicto a través de la formación al menos en teoría porque en el territorio nariñense, se han presentado retenciones a prestar el curso de guianza turística por su alta tasa	Débil cohesión interna y coherencia debido a que debería primar los intereses educativos de acuerdo a la misión de la institución, sin embargo, hay prevalencia de los

	<p>Universidad de Nariño que tiene dos grupos de investigación que operan hace más de 10 años y se orientan al patrimonio cultural y a las comunidades, mostrándonos la cara negativa de la explotación masiva del turismo y de la no integración de las comunidades en el fenómeno</p> <p>Escuela de Ciencias Administrativas Contables Económicas y de Negocios Ecacen, de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia CEAD de Pasto, que además de su aporte investigativo y académico, ha desarrollado más de 30 iniciativas de apoyo a la cadena productiva de turismo en Nariño (Silva et al 2010, 299-300).</p>	<p>y falta de capacidades económicas para dictar el curso.</p> <p>Facilitadores, productores de conocimiento e información relevante para el campo e iniciativas de apoyo al sector turístico regional</p>	<p>nes en el tema.</p>	<p>de deserción, poca absorción de los técnicos en el mercado laboral y por carencias presupuestales</p> <p>Cooperación-conflicto debido a que la producción científica y académica no siempre va en favor de los intereses económicos del sector.</p>	<p>intereses económicos en detrimento de la formación académica de bajo costo.</p> <p>Coherencia con los intereses de producción intelectual a los que responde la academia por encima de los intereses netamente económico sobre el fenómeno turístico</p>
<p>ONGS (tales como Fundación Mundo Espiral y Corporación Chacana</p>	<p>Se han desempeñado como operadoras de los recursos financieros y logísticos de la Gobernación de Nariño y Alcaldías Municipales para la acción pública en materia turística especialmente suelen ser las encargadas de implementar algunos de los programas de política turística en materia participativa y formativa, ejemplos de esto son el programa “Vigías del Carnaval” implementada por Mundo espiral o “Pinta el Pedregal” implementada por Corporación Chacana y que hace parte del programa</p>	<p>Facilitador, implementador, suele tener el conocimiento para implementar las estrategias gubernamentales y municipales planteadas en materia de cultura, participación</p>	<p>Cognitivos</p> <p>Financieros</p>	<p>Alianzas estratégicas, negociaciones, mientras las ongs tienen el conocimiento en implementación y en manejo de poblaciones y temas culturales las alcaldías y Gobernación tienen los recursos económicos</p>	<p>Fuerte, tienen poder de negociación y, el conocimiento, el “saber hacer y prestigio que les permite ser los encargados de implementar muchas de las estrategias planteadas en materia</p>

	“Nariño visible”, encaminado a promover dinámicas participativas en los lugares de Nariño con potencial turístico, para fortalecer la economía, salvaguardar la tradición cultural y capacitar en buenas prácticas de turismo a los nariñenses.	ciudadana etc.		para ejecutar los programas	de turismo y cultural.
Prestadores de servicios turísticos regionales (agencias de viajes, operadores turísticos, hoteles, restaurantes)	Prestar todos los servicios vinculados al sector turísticos hospedaje, alimentación, transporte, agencias de viaje, guianza turística, etc.	Facilitador u opositor dependiendo del grado de formalización y cumplimiento de la normatividad. Se trata de un sector heterogéneo y no todos están certificados, o cumplen con la normatividad y los impuestos requeridos por el sector a nivel nacional	Al tratarse de un grupo tan disímil no se comparten los mismos recursos, algunos tienen los recursos financieros y el simbólico producto del status y buen prestigio que detentan, otros por su parte están en la informalidad y no gozan necesariamente de los recursos económicos, ni del status o de las ventajas que brinda el estado a los contribuyentes del sector	Negociación y conflicto con los actores públicos encargados de implementar la política de turismo, instrumentos y estrategias del sector dependiendo del grado de formalización y cumplimiento con la normatividad y régimen fiscal (Impuestos y tributaciones dispuestas para el sector)	Débil coherencia y cohesión interna, división por intereses monetarios individuales, competencia desleal. Desconfianza en el Estado y acciones individuales
Sociedad civil	Ciudadanía del común receptora del fenómeno turístico a lo largo de la región nariñense	Incipiente-opositora porque o bien no tiene incidencia o bien su bajo nivel de formación en la	Recursos políticos	Beneficiaria de las políticas participativas informativas y educativas. Receptora indirecta de los	Débil cohesión interna, falta de consenso acerca de la actividad turística, miembros a favor y en contra de la actividad.

		temática y atención al turista le resta competitividad a la región		beneficios y desventajas que trae el desarrollo turístico al a región	Actitud pasiva frente al fenómeno, que se deja en manos del estatal y el privado
<p>Fuente: elaborado en base a Hufty et al. 2006, S39-S40 con la información obtenida de la revisión documental y entrevistas realizadas por la investigadora.</p>					

Tabla 9. Percepción de los actores involucrados en la gestión del turismo en el departamento de Nariño	
Nombre del actor	Creencias ideológicas
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	“El turismo ha demostrado ser un importante factor de desarrollo que genera territorios de paz, en tanto es condición esencial; equidad, en tanto se le considera como una de los sectores que genera mayor redistribución de los ingresos y genera más trabajos con menos capital invertido ¹ , y educa, en tanto difunde, promueve y comunica historia, valores paisajísticos, estéticos, conocimiento, y propicia el intercambio cultural, a la vez que afianza los valores propios. En ese orden de ideas, el turismo está llamado a continuar jugando un importante papel en el desarrollo social y económico, en el marco de la visión trazada por el gobierno nacional a 2025: Colombia en paz, con equidad y educada” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2014,6).
Ministerio de Cultura	Resaltar “la potencialidad del turismo para articular procesos de identificación, valoración, competitividad, sostenibilidad y difusión del patrimonio cultural[...].El desarrollo del turismo cultural en Colombia tiene por objeto la sostenibilidad social y económica, la apropiación social del patrimonio cultural, y la participación activa de las poblaciones locales en la construcción de lineamientos de planes, programas y proyectos de este tipo de turismo; además del conocimiento, comprensión y disfrute responsable, preservación y mantenimiento de las expresiones culturales y naturales, propende por la puesta en valor del patrimonio nacional” (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2007,397-399)
Viceministerio de Turismo	En concordancia con lo expuesto por el Ministerio de Comercio, industria y turismo con del cual es parte y comparte el mismo sistema de normas y disposiciones sectoriales
Fondo Nacional del Turismo – Fontur	Tiene un fuerte discurso de apoyo a las iniciativas y proyectos orquestados tanto por prestadores de servicios turísticos privados como por entidades territoriales. Sin embargo, argumenta que si no se han desarrollado más iniciativas por parte de Fontur y la plata de los parafiscales no se ve es más por la falta de organización y desinterés de los prestadores (tienen que asociarse 5 de ellos y presentar proyectos para que Fontur se los financie en un 50%) como por parte de las entidades territoriales como alcaldías y Gobernaciones, las cuales según argumenta la directora de Fontur, no acceden a estos apoyos (80%) para obras de mejora de infraestructura turística, porque no les gusta que sea Fontur quien maneje la plata, sino que les interesa tener ellos libertar para gestionarla, lo que muchas veces se presta para problemas de poca eficacia, pérdida de dineros y corrupción.
Cotelco	El sector turístico en Nariño carece de las cifras y datos cualitativos que permitan determinar el impacto del sector en la región y la toma de medidas necesarias para el desarrollo del sector en Nariño

	<p>Hay una fuerte desconfianza en el sector público y los procesos adelantados por el mismo debido a la falta de continuidad en los procesos, argumentan que no hay un aprendizaje incremental, sino que con el cambio de funcionarios las iniciativas se detienen, tendiéndose incluso a repetir lo ya hecho no lográndose un avance y tampoco un trabajo colaborativo con el sector privado. Destaca la falta de articulación público-privada, la falta de continuidad en las acciones en materia de turismo por la alta rotación institucional, la informalidad de los miembros pertenecientes al sector turístico en la región, la competencia desleal entre los prestadores turísticos y la necesidad de capacitación. Finalmente, también resaltan que se hace necesaria una promoción turística del destino y una apropiación del mismo por parte de los mismos nariñenses.</p>
<p>Dirección administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño</p>	<p>Se resalta que en la administración actual del gobernador Camilo Romero 2016-2019 existe una voluntad expresa para apostarle al turismo como una alternativa para el desarrollo socio-económico y cultural a nivel local y regional. Se reconoce que en el departamento la apuesta por el turismo es nueva y que hasta anteriores administraciones no existía una oficina o dependencia constituida dentro del organigrama de la Gobernación de Nariño para el manejo del sector. Se considera que esta formalización de la institucionalidad del turismo se consolida como el primer paso para que el Gobierno Nacional ponga los ojos en el Departamento de Nariño como un destino turístico competitivo y sostenible.</p> <p>Se menciona que el Sena no ha cumplido con su labor de formación de guianza turística bajo el argumento de contar con pocos recursos y que sólo presenta el curso en la capital nariñense, dejando a otros municipios que requieren de esta capacitación por fuera pese a las peticiones formales por parte de la Gobernación y los entes territoriales municipales afectados. Siendo el Sena la única institución validada para la prestación de este servicio, la administración se ha visto en la necesidad de adelantar otro tipo de acciones y de capacitaciones no tan formales como un tecnólogo en guianza turística pero sí formación en informador turístico y capacitación de la sociedad civil sobre el departamento y sus diferentes características y atractivos.</p> <p>Se reconoce el alto grado de informalidad presente en el sector turístico de la región, traducido en muchos hoteles y establecimientos que no están registrados o no cumplen con todas las normas y contribuciones fiscales. Además, muchos de los gestores y prestadores de servicios como el de guías turísticos se realizan empíricamente sin una formación tecnológica o profesional.</p> <p>Considera que los incentivos positivos (apoyos, créditos y beneficios) que se les otorgan a los prestadores de servicios turísticos legalizados y debidamente formalizados son una de las mejores formas de incentivar a la formalización del sector turístico lo que incide directamente en la competitividad del sector y el desarrollo de la región.</p> <p>Se destaca la poca articulación público-privada y se argumenta que el sector privado debería tener mayor “empoderamiento” y compromiso con el sector, incluso si esto implica mayor inversión en él más allá de las contribuciones establecidas por la ley para lograr una consolidación del mismo y romper con la dependencia al sector público. Para ellos es necesario que se deje de ver al actor público como el único responsable de los procesos y la gestión del destino y para lo cual es necesario que el empresariado ejerza un papel de mayor liderazgo, capacidad propositiva e independencia de la asistencia pública, además de que haya una voluntad expresa por una articulación del sector privado, que no se deje permear por lógicas económicas individualistas, sino que piense en términos más macro-estructurales de asociación en pro de desarrollo de la competitividad de Nariño y de los servicios turísticos. Se reconoce que ya se ha ido adelantando algunos procesos de asociación, pero también que falta mucho para lograr una articulación efectiva interna del sector privado y de éste con el sector público.</p>

	<p>Desde su perspectiva el turismo en la región no ha podido avanzar por los procesos de rotación institucional y debido a las difundidas realidades nacionales de corrupción y clientelismo en los cargos públicos. pero también en gran medida por la falta de un sector privado más articulado y empoderado dispuesto a trabajar por el sector independientemente de las acciones oficiales.</p> <p>Resaltan la importancia de la participación de la sociedad civil en la gestión del turismo a través de mecanismos como campañas de reconocimiento, información y capacitación, así como programas como “Colegios amigos del turismo” orientado a la capacitación en turismo en edades tempranas.</p> <p>Finalmente, reconoce que el sector turístico está en proceso de consolidación por parte de la administración pública, institucionalidad en consolidación, informalidad de los prestadores turísticos, ausencia de cifras oficiales en materia cuantitativa que den cuenta de lo que representa el turismo para el departamento, así como una política específica de turismo en materia departamental no sólo la implementación de políticas nacionales que no necesariamente se corresponden a las realidades de Nariño y que pueda blindar al sector de las voluntades cambiantes de los gobernantes de turno y de sus intenciones de invertir o no en el turismo departamental.</p>
<p>Dirección administrativa de cultura de Nariño</p>	<p>Se articula con la Dirección Administrativa de Turismo para gestionar conjuntamente proyectos que remitan exclusivamente al subsector del turismo cultural. Sus intenciones además del desarrollo socioeconómico de la región, son la preservación y difusión patrimonial en todas sus expresiones, y considera que no siempre la preservación patrimonial y cultural sea prioridad del gobierno departamental, que suele privilegiar el desarrollo socioeconómico por encima del primero.</p>
<p>Cámaras de Comercio municipales</p>	<p>Reconocen la potencialidad que significa el turismo para el departamento de Nariño con toda su potencialidad y riqueza cultural, natural etc. Desde 2012 han apostado por la inversión y fortalecimiento del sector turístico en cooperación con algunas instancias del sector público como la Gobernación y las alcaldías municipales de los principales municipios de Nariño. Mencionan la falta de articulación público-privada y la falta de comunicación entre las mismas lo que muchas veces se traduce en desconocimiento de los eventos y estrategias que realiza cada una o que en vez de aunar esfuerzos cada sector realice esfuerzos aislados pero que podrían unirse pues apuntar a la mejora y proyección del turismo en la región. Sin embargo, mencionan que están camino a dicha articulación y que han conseguido buenos avances al respecto.</p> <p>Se habla de la falta de cifras exactas en materia de turismo, turistas y establecimientos dedicados a la prestación de servicios turísticos y de la tendencia de las instituciones tanto públicas como privadas a mandar a quienes a las solicitan de una a otra. “eso lo tiene la cámara, eso lo maneja la Alcaldía” pero la realidad es su grave inexistencia.</p> <p>La apuesta de en este momento de las Cámaras de Comercio municipal es lograr la articulación de los prestadores de servicios turísticos más allá de los intereses individuales con el fin de potenciar el destino lo que a su vez se traducirá en empleo y ganancias para todos los prestadores. También la apuesta es por la formalización del sector y la capacitación de quienes lo integran de modo tal que se supere el empirismo y que los profesionales capacitados no se tengan que ver en la necesidad de competir con personas que no están capacitadas y que están dispuestas a cobrar menos por los servicios brindados.</p>
<p>Subsecretaría de turismo de la Alcaldía de Pasto</p>	<p>Perciben la actividad turística como una potencial fuente de desarrollo socioeconómico para Pasto, reconocen los potenciales con los que cuenta el municipio y el departamento y son conscientes de la necesidad de articulación de los sectores público-privado en esta materia. También mencionan que muchas cosas no se llevan a término por el amarre político de presupuestos.</p>

	<p>En el momento están desarrollando algunas iniciativas con la Subsecretaría de fomento que también hace parte de la Secretaría de desarrollo económico y competitividad para promocionar las artesanías y productos autóctonos del departamento así como una serie de iniciativas de atracción turística (eventos deportivos, culturales, gastronómicos) y también de capacitación a los prestadores de servicios turísticos de la región.</p>
Micitio	<p>Al tratarse de un centro integrado de servicios donde operan diferentes tipos de instituciones adscritas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, no tienen un discurso homogéneo y no todas las instituciones (7 en total), tienen un vínculo directo con la actividad turística. Instituciones como Artesanías de Colombia, el Fondo Nacional de Garantías y Junta Central de Contadores casi no tienen relación alguna con la actividad turística. Mientras que Fontur, Procolombia y Bancóldex, si tienen un vínculo directo y su intención a rasgos generales es apoyar el desarrollo turístico de la región, para que pueda prestar un servicio de calidad que atraiga turismo nacional e internacional. Cada una de ellas con un enfoque diferencial Fontur orientado a la competitividad en estándares nacionales, Procolombia hacia la exportación del turismo en la región a nivel internacional a través de financiación, capacitación subvenciones y Bancóldex brindando créditos y ayudas netamente económicas para crecimiento del sector turístico regional. Aunque no comparten las mismas visiones si tienen en común el sesgo economicista del turismo como actividad vinculada al desarrollo económico de las regiones y nada más.</p>
Alcaldías municipales de Nariño	<p>Reclaman mayor inversión y apoyo departamental en el sector, reconocen avances en el tema pero saben que es un desarrollo incipiente.</p>
Servicio Nacional de Aprendizaje Sena Nariño	<p>Mencionan la importancia de la formación en turismo y las carencias departamentales en este aspecto, pero también resaltan que el departamento tiene necesidades de formación en otras áreas que ha sido priorizadas, en función de su rentabilidad, de la capacidad de captación de los egresados de sus programas académicos y de la demanda de los diferentes cursos dictados. Si bien están al tanto de que otros municipios de Nariño como Tumaco e Ipiales necesitan del curso de guianza turística, mencionan no tener las capacidades para abrirlos en estas localidades.</p>
Grupo de protección al turismo y patrimonio nacional DENAR-Nariño y MEPAS	<p>Fuerte respeto a la normatividad de turismo, seguimiento y control a los prestadores de servicios turísticos.</p> <p>Reconocen incorporación de la sociedad civil en procesos vinculados con el turismo a través de capacitaciones, voluntariados, charlas y campañas informativas.</p> <p>Independencia de la policía respecto a otras entidades territoriales encargadas en el sector, se articulan con la Dirección Administrativa de turismo departamental, pero muchas de sus iniciativas las desarrollan en conjunción con el orden nacional de la organización y cómo cumplimiento a las metas que estos les establecen.</p>
Migración Colombia	<p>Son conscientes de ser los únicos que poseen información sobre las entradas y salidas al departamento de extranjeros, en esa medida son el único aporte estadístico serio para el desarrollo de estrategias y políticas regionales de turismo</p>
Academia (universidades y centros de educación superior)	<p>Las academias suelen tener una posición neutral frente al turismo o al menos eso es lo que propenden a través de la investigación en estos temas. No suelen concentrarse netamente en las ventajas económicas que ofrece el sector a la región y también buscan pensar en el desarrollo comunitario que la actividad debería traer a las regiones donde se practica, al igual que resaltan la importancia de prácticas sostenibles con los patrimonios naturales, culturales, étnicos etc., por encima de la explotación turística que sólo piense en el lucro. En esa medida han tenido</p>

	algunos conflictos de intereses y enfrentamientos con los prestadores de servicios turísticos para quienes prima el lucro por encima de la preservación en gran medida por la poca formación que tienen, y que les impide ver la importancia de la conservación de los recursos para la actividad.
ONGS (tales como Fundación Mundo Espiral y Corporación Chacana)	Se trata de organizaciones sin ánimo de lucro, conformadas por profesionales de diferentes disciplinas que, buscan contribuir a partir de la investigación, el acompañamiento y la promoción de escenarios participativos la preservación cultural, el empoderamiento y liderazgo político de la ciudadanía y el desarrollo humano integral, apoyando toda serie de iniciativas políticas y privadas orientadas a la valoración, conservación, preservación del patrimonio cultural, la promoción del desarrollo humano sostenible, mejoras en la calidad de vida, generación de prácticas que generen el pensamiento solidario crítico y emprendedor para lograr la paz de los pueblos; La contribución al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa. Y el Fortalecimiento del Capital social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento del tejido social. (Mundo espiral 2015; Corporación Chacana s.f.)
Prestadores de servicios turísticos regionales (agencias de viajes, operadores turísticos, hoteles, restaurantes)	<p>Informalidad del sector: <i>el encadenamiento turístico tiene un problema en el departamento de Nariño. Primero, que es un departamento que trabaja con empresas no legalizadas, que las que están legalizadas están contadas con los dedos de la mano</i>¹²</p> <p>Fuertes intereses individuales y de competencia que puede ser incluso desleal y que lleva a la desarticulación de los prestadores privados de servicios turísticos en la región. No hay asociatividad ni liderazgo que permitan aunar las voces de estos prestadores para exigir u organizarse en torno a proyectos colectivos en pro de mejoramiento del sector, aunque ha habido iniciativas contadas como “Proeventur”.</p> <p>Resaltan la débil institucionalidad destinada al turismo en la región y el poco presupuesto que se destina al sector.</p> <p>Desconfianza en el sector público desde sus diferentes escalas, nacional, departamental y local debido a temas de corrupción, politiquería, nepotismo y favores políticos que terminan por socavar el desarrollo del sector porque los cargos no siempre se manejan por meritocracia sino por favoritismos, los apoyos oficiales a los proyectos e iniciativas privadas implican que haya una “tajada”, “cuota” o “coima” para ser otorgados y generalmente se menciona la ineficiencia e inoperancia del sector público con aseveraciones como: <i>el sector público no hace nada o no hay apoyo al emprendimiento turístico porque está todo tan amarrado políticamente en el presupuesto que le dan al amiguito del amiguito, que hace tres cosas mal hechas y ya cumplí, presentan informes y ya cumplí y págueme y los que realmente trabajan cosas importantes no hay presupuesto sino es la corriente política, sino es el político de turno, sino es el amigo, el concejal entonces la cosa no funciona. Tristemente es así en la política. entonces uno desde el sector privado haces muchos esfuerzos por sacar las cosas adelante, entonces llega un momento en que te cansas porque te hacen muchas cosas feas, nosotros tenemos 30 años trabajando en el sector privado, ¿qué hemos decidido? No trabajar con el Estado, vámonos solos por nuestro caminito, que un contratico incipiente bueno... pero que tú puedas contar con el Estado como un empuje, como un apoyo, no. No porque entonces, salen con que “Ve, cuánto hay de comisión... yo te ayudo y cuánto me vas a dar” entonces esas cosas cuando tú no eres de ese tipo de gente dices no mejor yo me voy sólo con el proyecto.</i></p>
Sociedad Civil	Reconoce el fenómeno turístico como una potencial fuente de desarrollo para la región y como un sector generador de empleos. También reconoce sus potenciales desventajas a nivel medio ambiental y de preservación de riquezas patrimoniales. Sin embargo, maneja un alto grado de desconocimiento de las estructuras institucionales y legales que manejan el sector. Afirma que Nariño tiene muchos atractivos turistizables y que el fenómeno podría ayudar al desarrollo

¹² En base a la información obtenida en la entrevista realizada a Guisella Checa, Ex gerente de Corpocarnaval (2012-2016) experta en turismo y antigua prestadora de servicios turísticos en la región, Pasto, 10 de abril 2017

	socioeconómico de la región, pero no tiene en claro cómo podría hacerse esto y gran parte del trabajo en el tema, se lo atribuye al Estado, sin asumir un rol activo. Reclama un papel más activo en la toma de decisiones frente al turismo. pero a la vez presenta una apatía frente a los programas e iniciativas participativas voluntarias de tipo educativo e informativo que se brindan.
--	---

Fuente: elaborado en base a Hufty et al. 2006, S39-S40 con la información obtenida de la revisión documental y entrevistas realizadas por la investigadora.
--

Glosario

ARS: análisis de redes sociales

PTP: programa de transformación productiva

Mipymes: Micro, Pequeñas, Medianas Empresas

Dane: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

Lista de referencias

- Abal, Juan. 2009. "La crisis de representación y el control sobre los representantes", en Participación y control ciudadanos, J.A Medina (compilador), Buenos Aires: Prometeo libros, pp. 15-41.
- Aceves, Liza .2006. "El desmantelamiento del Estado", en *El Estado y sus otros*, Araucaria: Argentina (pp. 101-120).
- Aguilar, Luis.1993. Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis.2007. "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" en: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas.
- Annunziata, Rocio 2011, " Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina", en Íconos: Revista de Ciencias Sociales, (40), 57-70.
- Avritzer, L. 2010. La Teoría democrática y el surgimiento de las instituciones participativas en Brasil", en Las instituciones participativas en el Brasil democrático, Universidad Veracruzana: Xalapa, (pp. 9-30).
- Aznarez, M.2008. "Me interesa la piel de las ciudades". *El País*. Acceso el 2 de enero 2017 http://elpais.com/diario/2008/10/12/eps/1223792809_850215.html.
- Berg, L. Bruce. 2001. "Qualitative Research Methods for the Social Sciences". United States: Pearson Education Company.
- Brito, Jinsop .2010. Características del proceso de desarrollo socio económico en el cantón Morona. FLACSO, sede académica de Ecuador, extensión curso de amazonia Maestría en Políticas Públicas.
- Cámara de Comercio de Pasto. 2014. "A aprender metodología en turismo: Empresarios de Nariño se Fueron en misión al Brasil" . 24 de marzo. <http://prototipo.ccpasto.org.co/index.php/2016-04-27-14-28-30/noticias/itemlist/tag/turismo>
- Cámara de Comercio de Pasto. 2016a. "Empresarios del turismo de Nariño unen esfuerzos y conforman PROEVENTUR SAS"7 de septiembre <http://prototipo.ccpasto.org.co/index.php/2016-04-27-14-28-30/noticias/item/216-proventr>

- Cámara de Comercio de Pasto. 2016b. “Empresarios turísticos protagonizan Ofertur II”. 7 de septiembre. <http://prototipo.ccpasto.org.co/index.php/2016-04-27-14-28-30/noticias/item/215-ofertur>
- Cameron, A; Ershberg E y Sharpe, K. 2012. “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina” (Cap. 1), en Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias, Cameron, Ershberg y Sharpe (editores) FLACSO: México
- Cánoves Valiente, Gemma; Blanco Romero. 2011. “Asunción turismo religioso en España: ¿la gallina de los huevos de oro? Una vieja tradición, versus un turismo emergente”. Cuadernos de Turismo, núm. 27, 2011, pp. 115-131 Universidad de Murcia, Murcia, España. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39820898007>.
- Cejudo y Michael. 2016. “Coherencia y políticas publicas metas, instrumentos y poblaciones objetivo” Gestión y Política Publica Volumen XXV. Número 1. I Semestre de 2016. Pp. 3-31.
- Centro de comunicaciones de la Universidad de Nariño. 2014. “Qhapaq Ñan: Sistema Vial Andino declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad, gracias a investigación liderada por la Universidad de Nariño “Nariño tierra de Patrimonios”” Acceso 20 de mayo de 2016 <http://ccomunicaciones.udenar.edu.co/?p=13312>
- Chaves, Margarita, Mauricio Montenegro y Marta Zambrano (compiladores) 2014. *El valor del patrimonio: mercado, políticas culturales y agenciamientos sociales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.
- Concejo Municipal de Pasto, 2008. “Acuerdo 0.10”
- Corporación Chacana. https://www.facebook.com/pg/Corporacion%20Chacana-634641953234538/about/?ref=page_internal
- Coppedge, M; Gerring, J y Lindberg, S. 2012. “Variedades de democracia (V-Dem): un enfoque histórico, multidimensional y desagregado”. Revista Española de Ciencia Política. No 30, Págs. 97-109.
- Cortés, Xavier. 2012. “Planificando un turismo y un patrimonio sustentables” en *Patrimonio cultural y turismo. Cuadernos #19. Políticas públicas y turismo cultural en América Latina: siglo XXI*, México, pp. 23-32.
- Cunill, Nuria .1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de*

los Estados latinoamericanos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.

- Cruz, Graciela; Serrano Barquín, Rocío del Carmen; Zizumbo Villarreal, Lilia. 2010. “Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya. ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local? “. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 19, núm. 5, septiembre-octubre, Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos, Buenos Aires, Argentina, pp. 792-811.
- Cruz-Rubio, Cesar. 2010. “Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas”. (Documento sin publicar). Disponible en:
<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-eiapp-esap/cesar-cruz-enfoques-y-tipologias-para-la-comprension-del-cambio-de-las-politicas-publicas>.
- Dahl Robert. 1991. Capítulo 1. La Primera transformación: hacia la ciudad-Estado democrática en la democracia y sus críticos. Paidós. Buenos Aires. Páginas 21-34.
- Dane. 2014. “Nariño: pobreza monetaria 2013”. Boletín de prensa
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Narino_Pobrez_a_2013.pdf
- DANE, 2015. “Cuentas Departamentales-Colombia. Valor agregado, por grandes ramas de actividad económica a precios corrientes. Año 2012” disponible en la página oficial del Departamento Administrativo de Estadística colombiano. Disponible en:
<http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-departamentales>.
- De la Torre, Oscar. 1980. El turismo. Fenómeno social. Fondo de Cultura Económica. México.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Diario del sur, 2016. “Turismo, nuestra apuesta en Nariño”. Diciembre 21
<http://diariodelsur.com.co/noticias/opinion/turismo-nuestra-apuesta-en-narino-262543>
- Dinero, 2009. “SAS el tipo de sociedad más usado en Colombia”. Febrero 10
<http://www.dinero.com/negocios/articulo/sas-tipo-sociedad-usado-colombia/84554>
- Dussauge Laguna, Mauricio. 2009. “¿Todos los caminos llevan a la nueva gestión pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición”, en *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, Chile, Revista Chilena de Administración Pública. (pdf).

- El tiempo. 1993. Qué es el compes. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-221821>
- Erazo, Eduardo. 2014. “Construcción de alternativas incluyentes en el suroccidente de Colombia”, en Revista Enfoques • Vol. XII • N°20 • 2014 • pp. 101-114.
- Escobar, Alejandro. 2004.” Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década” Revista Austral de Ciencias Sociales 8: 97-108.
- Fierro, Cristina. 2014. Carnaval de Negros y Blancos, turismo y transformaciones urbanas en la ciudad de San Juan De Pasto. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas programa académico de Sociología, Santiago De Cali.
- Fierro, Cristina. 2016. “Redes de diseño de política de turismo cultural en Pasto-Colombia: un análisis desde el enfoque ideacional de Kisby”. Trabajo final presentado para la asignatura redes de política pública perteneciente a la Maestría en investigación Políticas Públicas 2015-2017. Flacso-Ecuador
- Fierro, Cristina. 2017. “La experiencia de presupuestación participativa en San Juan de Pasto”, trabajo final para la asignatura Sociedad civil y participación ciudadana.
- Fundación mundo espiral (blog). Consultado el 2 de mayo de 2017
<http://fundacionmundoespiral.blogspot.com/p/quienes-somos.html>
- García, Angélica. 2008. Patrimonio cultural: diferentes perspectivas, ARQUEOWEB. Revista sobre arqueología en internet 9(2).
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/arqueoweb/pdf/9-2/angelica.pdf>
- García, Fernando. 2009. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras. CEPAL - Serie Desarrollo territorial No 7.
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7255/S0900365_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Garzón, Andrea .2014. “El sector viajes y turismo aporta un 8.5% del PIB de las Américas”. Página oficial del diario La República. Acceso 25 de abril de 2016.
http://www.larepublica.co/el-sector-de-viajes-y-turismo-aporta-85-del-pib-de-las-am%C3%ricas_170711
- Gobernación de Nariño. 2004. Plan de Desarrollo Departamental “Nariño la fuerza del cambio continua 2004-2008. Nariño Edinar pdf.

Gobernación de Nariño. 2016a. “Decreto número 151”

<http://servicios.narino.gov.co/web/Normatividad/Normatividad/Decretos/2016/Decreto-151-14042016.pdf>

Gobernación de Nariño. 2016b. *Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño*

Corazón del Mundo 2016-2019. Pasto <http://xn--nario-rta.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/plan-de-desarrollo/354-plan-de-desarrollo-departamental-narino-corazon-del-mundo-2016-2019>

Goldfrank, Benjamin 2006, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, No. 2, pp. 3-28.

Guerrero, Omar. 1994. “Los usos del análisis de implementación de políticas. Escuela Superior de Administración Pública. Territorial Antioquia-Chocó, p. 41-68. Pdf.

<http://www.omarguerrero.org/articulos/UsosAnalisisImplementa2.pdf>

Gundermann, K. Hans. 2013. “El método de los estudios de caso” En *Observar, escuchar y comprender: Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Flacso-México.

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt16f8cd1.12>

Hall y Jenkins. 1995. *Tourism and public policy*, Londres: Routledge.

Howlett, Michael.2009. “Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sci*, 42: 73-89.

HSBN Noticias. 2016. “Fortalecen la cadena turística en Nariño”.

<http://hsbnoticias.com/noticias/local/fortalecen-la-cadena-turistica-en-narino-252800>

Hufty, Marc. Báscolo Ernesto y Roberto Bazzani. 2006. *Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación*, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22 Sup: S35-S45.

Kazez. Ruth. 2009. “Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra. aportes del sistema de matrices de datos. En *Revista: Subjetividad y procesos cognitivos*. Vol. 13. No. 1. Buenos Aires.

Kisby, Ben .2007. “Analysing policy networks. Towards an ideational approach”. En *Policy Studies*, Vol 28 (1) 71-90.

Krasner Stephen. 2010. “Globalización y soberanía” en *Estado, soberanía y globalización*, Siglo de Hombres Editores – Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (pp. 141-179).

- Lash S., Urry J .1998. *Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo y la posorganización*. [1994]. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina. 465pp.
- Majone, G. 1997. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado P., Gabriela.2008. Descentralización del turismo en Ecuador, el caso de los municipios de Ibarra y Manta. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local, FLACSO Sede Ecuador. Quito. 120 p.
- Mayntz, Renate .2001. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, Caracas, CLAD, Reforma y democracia, No. 21. (pdf).
- Michael Coppedge, John Gerring y Staffan I. Lindberg .2012. “Variedades de democracia (V-Dem): un enfoque histórico, multidimensional y desagregado”. *Revista Española de Ciencia Política*. No 30, Págs. 97-109.
- Miles M., Huberman M .1994. *Qualitative Data Analysis*. Sage 352 pp.
- Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2007. Política de turismo cultural: Identidad y desarrollo competitivo del patrimonio. Disponible en:
http://www.fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/2007/POLITICA_DE_TURISMO_CULTURAL.pdf
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. 2011a. “Funciones del Viceministerio de turismo”. Consultada el 5 de mayo de 2017
http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/16273/funciones_del_viceministerio_de_turismo
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2011b. “Programa colegios amigos del turismo”.
http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/16448/programa_colegios_amigos_del_turismo
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, PROEXPORT COLOMBIA. 2013. “Turismo en Nariño. Experiencias únicas e inolvidables”. Acceso 21 de abril de 2016.
<http://www.procolombia.co/publicaciones/turismo-en-narino-experiencias-unicas-e-inolvidables>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.2014. *Plan Sectorial De Turismo 2014 -2018* “*Turismo Para La Construcción De La Paz*. Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2014a. “Micitio. Centro integrado de servicios”. http://www.mincit.gov.co/publicaciones/9169/micitio_centro_integrado_de_servicios
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2014b. “Micitio Pasto” http://www.mincit.gov.co/publicaciones/9184/micitio_pasto
- Morales, Samuel .2014. *La Sherezade del desarrollo. Redes y actores en la construcción del entramado turístico en el espacio rural. Dos casos de estudio en Perú y Argentina: el Valle del Colca y Tafi del Valle*. Tesis Doctoral sin publicar. FLACSO, Sede académica Argentina.
- Ortiz, Sergio .2009. “Sociedad civil sin Estado: una mirada desde la nueva gobernanza” en Alejandro Sahuí (Coord), *Gobernanza y sociedad civil- retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán, pp. 15-29.
- Página oficial Alcaldía de Pasto, S.f., “Marco conceptual de instancias de participación ciudadana”, acceso el 2 de enero de 2017. <http://www.pasto.gov.co/index.php/nuestras-dependencias/secretaria-de-desarrollo-comunitario/participacion-ciudadana/122-nuestra-entidad/secretarias/secretaria-de-desarrollo-comunitario/participacion-ciudadana/instancias-de-participacion-ciudadana/767-marco-conceptual-instancias-de-participacion-ciudadana>
- Página web Artesanías de Colombia. Consultada el 18 de abril de 2017 http://artesaniasdecolombia.com.co/PortalAC/General/template_index.jsf
- Página web oficial Bancóldex. Consultada el 5 de mayo de 2017 <https://www.bancoldex.com/acerca-de-nosotros92/Que-es-Bancoldex.aspx>
- Página web oficial de la Cámara de Comercio de Medellín. Consultada el 2 de mayo de 2017 <http://www.camaramedellin.com.co/site/Servicios-Registrales/Registro-Nacional-de-Turismo.aspx>
- Página web oficial de la Cámara de Comercio de Pasto. Consultada el 18 de julio de 2016 [página http://www.ccpasto.org.co/](http://www.ccpasto.org.co/)
- Página web oficial de la Cámara de Comercio de Putumayo. Consultada el 1 de mayo de 2017 <http://ccputumayo.org.co/site/wp-content/uploads/2016/07/1.Normas-T%C3%A9cnicas-Sectoriales-de-Turismo-Sostenible.pdf>
- Página web oficial de Cotelco-Nariño. Consultada el 1 de mayo de 2017 <http://www.cotelconarino.org/como-afiliarse-a-cotelco-narino.html>

Página web oficial Fondo Nacional de Garantías. Consultada el 5 de mayo de 2017

<https://www.fng.gov.co/sobre-el-fng/quienes-somos>

Página web oficial del Fondo Nacional De Turismo Fontur. Consultada el 1 de mayo de 2017

<http://fontur.com.co/corporativo/funciones/11>

Página web oficial Migración Colombia. Consultada el 5 de mayo de 2017

<http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/entidad/quienes-somos2/informacion-general>

Página web oficial Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Consultada el 5 de mayo de 2017 <http://www.jcc.gov.co/>

Página web oficial Negocia Turismo. Consultada el 8 de mayo de 2016

<http://negociaturismo.co/que-es/>

Página web oficial de Policía Nacional de Colombia. Consultada el 8 de mayo de 2016

<https://www.policia.gov.co/mision-vision-mega-principios-valores-funciones>

Página web oficial Programa de Transformación Productiva. Consultada el 5 de mayo de 2017

<https://www.ptp.com.co/contenido/contenido.aspx?catID=607&conID=1>

Pérez, Héctor. 2016. “Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia” *universitas humanística* no. 83 enero-junio de 2017 pp: 247-273 Bogotá – Colombia

<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/viewFile/18097/14369>

Paz Romero, Ángela Marcela. 2010. *Formulación de un plan de “marketing” para el carnaval de Negros y Blancos de San Juan de Pasto como empresa cultural eje de desarrollo regional*, Universidad Nacional De Colombia, Sede Manizales, Facultad De Administración Maestría en administración – MBA.

“Perspectivas del Turismo Cultural II” acceso 20 de enero 2017.

http://www.equiponaya.com.ar/turismo_cultural/congreso/ponencias/aurora_daniel_villa
.tm

Peter, Guy y Pierre, John. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” en Instituto Internacional de Gobernanza de Catalunya, Agustí Cerrillo i Martínez, (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP. (pdf).

Peters, Guy .2007. *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar CLAD, Reforma y democracia*, No.39. (pdf).

Rivera, Elizabeth. 2010. *El turismo y la construcción de escenarios e imagen de la ciudad-metrópoli: Guadalajara los retos y procesos de transformación de sus espacios*,

Topofilia: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora Vol. II Número 1, agosto del 2010.

Rojas, Gabriel. 2005. "La sociedad civil y el tercer sector, perspectivas diferenciadas: nociones conceptuales para su identificación" *Werken*, primer semestre, número 006, Universidad Internacional SEK, Santiago, Chile, p 5-22.

<http://www.redalyc.org/pdf/508/50800602.pdf>

Rosas, Ana. 2012. "¿Patrimonio para la inclusión? Hacia un nuevo modelo de turismo cultural" en *Patrimonio cultural y turismo. Cuadernos #19. Políticas públicas y turismo cultural en América Latina: siglo XXI*, México, pp.51-60.

Roth, André. 2007. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.

Roth, André. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.

Sánchez, Pilar. 2014. "Turismo, emprendimiento y la privatización de las políticas culturales en Colombia". En *El valor del patrimonio: mercado, políticas culturales y agenciamientos sociales*, compilado por Chaves, Margarita, Mauricio Montenegro y Marta Zambrano, 135-168. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.

Santana Talavera A. 2003. "Turismo cultural, culturas turísticas", *Horizontes Antropológicos*, Puerto Alegre, año 9, n. 20, p. 31-57.

Santillán, Mileny. 2004. Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal. Programa de Desarrollo Local; FLACSO sede Ecuador. Quito. 149 p.

Sánz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes" En *Unidad de Políticas Comparadas CSIC*.

Schneider, Cecilia y Welp, Yanina. 2011. "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina", en *Iconos* No. 40, mayo, pp. 21-39.

Silva, Alicia, Diego Martínez y Alfredo Montezuma .2010. "Aporte de ECACEN Pasto a la cadena productiva de turismo en Nariño". *Revista de Investigaciones UNAD. Suplemento Memorias V Encuentro. Volumen 9 Número 2*.

Stone, Deborah. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W. W. Norton & Company INC.

- Tomassini, Luciano.1996. *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*, Washington, BID. (pp. 1-33).
- Vargas, Marcela. 2012. “Área Protección Turismo Y Patrimonio Nacional”
<http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=63180&name=PoliciaNacional-Encuentro.pdf&prefijo=file>
- Velasco María. 2007, “Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis”. VIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración, Valencia.
- Velasco María. 2011- “La política turística. Una arena de acción autónoma” en Cuadernos de Turismo, n° 27, pp. 953-969.
- Velasco, María. 2016. “Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo” PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. Vol. 14 N.o 3. Special Issue Págs. 577-594.
- Velasco, María y Raquel Santos-Lacueva. 2016. “La relación entre acción pública y turismo desde diversas perspectivas: ideas, actores e instituciones”. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. Vol. 14 N.o 3. Special Issue Págs. 573-576.
- WTTC Travel & Tourism Economic Impact 2015. Disponible en: <http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2015/colombia2015.pdf>
- Yin, Robert K.2003. “Case study research design and methods”. En Applied social research methods”. Vol. 5. SAGE Publications.
- Ziccardi, Alicia (Sin fecha). “Los actores de la participación ciudadana”. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México. Disponible en:
http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion7_8/aziccardi.pdf