



GOBERNANZA DEL SECTOR TURÍSTICO EN NARIÑO Y ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL¹

GOVERNANCE OF THE TOURISTIC SECTOR IN NARIÑO AND THE ROLE OF CIVIL SOCIETY

¹ Fecha de recepción: 26 de octubre de 2017
Fecha de modificación: 27 de noviembre de 2017
Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2017

Para citar el artículo: Fierro, C. (2018). Gobernanza del sector turístico en Nariño y rol de la sociedad civil. *Turismo y Sociedad*, XXIII, pp. 213-236.
DOI: <https://doi.org/10.18601/01207555.n23.11>

Resumen

Este artículo indaga sobre el modelo de gobernanza que se implementa en el sector del turismo en Nariño y acerca del tipo de participación civil que implica. Bajo un modelo analítico que desagrega la gobernanza en sus características observables (actores, normas, puntos nodales y procesos), se logra determinar que el modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño conlleva la negociación de sectores y lógicas públicas y privadas, y es ejercido casi exclusivamente por el Estado y sus representantes departamentales y locales, en conjunción con los representantes del mercado y del sector privado, poseedores de la actividad económica primordial para el turismo por medio de la implementación de 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. Esta investigación permite ahondar en el conocimiento sobre el fenómeno en Nariño, “ampliando [además] las perspectivas científicas sobre este asunto y tratando de mejorar el entendimiento de las decisiones públicas relacionadas con el turismo” (Velasco, 2011, p. 953).

Palabras clave: Políticas de turismo, gobernanza, participación ciudadana, Nariño-Colombia.

Abstract

This article aims to determine how is the governance model implemented in the tourist sector in Nariño and what type of civil society participation implies. This research seeks to understand the management of tourism policies in the department, determining whether they have a public character in the strict sense of the word or if despite the objectives of the new participatory governance, prevails a hierarchical exercise of decisions in the sector. This exercise also allows us to deepen the academic knowledge about the phenomenon of tourism in Colombia and

particularly in Nariño, opening the door to deepen the debate on tourism policies (design, implementation, instruments, etc.), expanding scientific perspectives on the sector, and trying to improve the understanding of public decisions on tourism.

Keywords: Tourism policies, governance, citizen participation, Nariño-Colombia.

Introducción

Bajo el enfoque teórico de la gobernanza, este artículo² pretende delinear el modelo de conducción del sector turístico en el departamento de Nariño y qué participación de actores no estatales, particularmente de la sociedad civil, implica. Para ello, se recurre a un modelo analítico que propone desagregar la gobernanza en sus elementos constitutivos (actores, normas, puntos nodales y procesos) con el fin de entender su funcionamiento por medio de una metodología de análisis “que permita el pasaje entre un marco [teórico] interpretativo y la observación empírica” (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006, pp. 36-38).

La gobernanza participativa permite que otros actores, además del gubernamental (especialmente la sociedad civil), se vinculen a la gestión turística para generar un desarrollo más integral del destino, de manera que no se limite a las políticas de diseño *top-down* formuladas por las autoridades, en las que la sociedad receptora del fenómeno no tiene incidencia ni capacidad de decisión. Esto es particularmente negativo para la actividad turística, pues esta requiere la integración de la comunidad receptora para que esta última se comprometa con el cuidado y la

preservación de los espacios y los recursos turistizables. De igual forma, para que haya un desarrollo socioeconómico efectivo a partir del turismo, se necesita que la localidad esté preparada con infraestructura y recurso humano calificado para la atención al turista (manejo de idiomas, información turística, atención al público etc.). Y, finalmente, pero no menos importante, en relación con las decisiones sobre turismo, la comunidad debe ser partícipe por ser la principal receptora de los efectos positivos y negativos que el fenómeno trae sobre ella.

Para identificar y caracterizar el modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño, se implementa un estudio de caso en el cual 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 o periódicos relacionados con el tema. También se realiza un análisis de las redes sociales para identificar a los actores, los recursos y las interacciones involucrados en el proceso turístico en Nariño.

El marco analítico empleado separa las características observables de la gobernanza (actores, normas, puntos nodales y procesos) con el fin de entender su funcionamiento. La gobernanza se define como los procesos de acciones colectivas determinados por reglas de juego que establecen la toma de decisiones y el comportamiento social (Hufty et al., 2006, pp. 36-38).

En este caso de estudio, se busca responder cómo se ejerce el poder y cómo participan los actores en el manejo de los asuntos turísticos regionales, reconociendo que se trata de una trama compleja en la cual interactúan diferentes intereses que pueden entrar en conflicto o que pueden encauzarse en procesos cooperativos (Hufty et al., 2006, pp. 36-37).

² Resultado del trabajo de grado “El modelo de gobernanza del sector turístico. ¿Gobernanza participativa o jerárquica del turismo en el departamento de Nariño-Colombia?” para obtener el título de maestra de investigación en Políticas Públicas, FLACSO-Ecuador.

El artículo se organiza de la siguiente manera: la primera parte hace alusión a la metodología, el marco analítico y las técnicas empleadas; en la segunda sección se describe el enfoque conceptual que orientó esta investigación; el tercer apartado remite a los resultados analíticos, organizados de acuerdo con el modelo propuesto por Hufty et al. (2006): actores, normas, puntos nodales y procesos presentes en el turismo nariñense; y, finalmente, se exponen las conclusiones del estudio de caso y la propuesta de una agenda futura de investigación.

Metodología

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

Esta investigación busca conocer el modelo de gobernanza de las políticas del sector turístico en Nariño. Para lograr el objetivo, se emplean técnicas de recolección de información primarias, como entrevistas a actores claves (funcionarios y empresarios privados) vinculados al sector turístico en Nariño, así como a miembros de la sociedad civil que han participado en las diferentes iniciativas participativas para integrar la comunidad en la gestión turística regional. También se emplea la observación directa y participante en eventos importantes del sector, como ruedas de negocios “Negocia Turismo³”; ruedas de

servicios para dar a conocer las líneas de créditos y apoyos al turismo en Nariño brindadas por Bancóldex; recorridos turísticos y capacitaciones, como el seminario en Gestión Internacional del Turismo, organizado por Procolombia y la Subsecretaría de Turismo de Pasto, y la creación de una base de datos de prestadores de servicios turísticos formalizados para el año 2017 a partir de la información brindada por la Cámara de Comercio de Pasto. Igualmente, se emplean fuentes secundarias, como la revisión de documentos institucionales y prensa.

El marco analítico de gobernanza empleado se basa en el modelo propuesto por Hufty et al. (2006). En esta investigación, se considera la gobernanza como una variable intermedia que se ve condicionada por las características del sistema y del contexto departamental, que se asumen como variables independientes, y que tiene efectos sobre algunas variables dependientes, como la implementación de los instrumentos de política pública en materia de turismo. Las variables independientes corresponden a factores socioeconómicos y culturales de Nariño y al entramado institucional de la región –cultura institucional, normas y patrones de conducta difundidos en el sector turístico nariñense– (Hufty et al., 2006, p. 38), los cuales se caracterizaron mediante entrevistas, observación directa y participante y revisión documental.

Se entiende 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, p. 36),

alianzas estratégicas y contactos comerciales para generar oportunidades de negocios para pequeños empresarios del sector turístico nacional, ampliando canales de comunicación y comercialización que permiten posicionar productos turísticos regionales en los mercados nacionales, en el corto, mediano y largo plazo (con base en la página oficial de Negocia Turismo).

³ Son ruedas de negocios que realiza el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCTI) en las que se reúnen vendedores y compradores con el fin de realizar negociaciones,

en este caso, en el sector turístico nariñense. Con base en las estructuras, los actores, los procesos y las normas, se busca responder cómo se ejerce el poder y cómo participan los actores en el manejo de los asuntos turísticos regionales, reconociendo que se trata de una trama compleja en la cual interactúan diferentes intereses que pueden entrar en conflicto o que pueden encauzarse en procesos cooperativos (Hufty et al., 2006, pp. 36-37).

Enfoque conceptual

En los años 70, se gestaron en el mundo una serie de transformaciones de diversa índole que trajeron consigo un cambio más profundo en la configuración del poder, del cual surgieron formas alternativas para la conducción de las sociedades, lo cual significó el paso de modos de gobernanza jerárquicos a otros más democráticos o participativos. Las crisis fiscales y económicas de los Estados, la globalización, la reducción y el cambio de las funciones estatales, el rol cada vez más protagónico del mercado y la crisis de legitimidad de la democracia –producto de factores como el reclamo de un papel más activo por parte de la sociedad civil–, entre otros factores, han generado que los Estados-nación tengan que repensar y reevaluar el ejercicio gubernamental.

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, p. 6). Se hace entonces necesaria la ideación de nuevas formas de gobierno, más inclusivas y pluralistas, y aparecen en el léxico político términos como *buena gobernanza*, *gobernanza democrática* o *gobernanza participativa*, para aludir al cogobierno y a la horizontalización en el manejo de los asuntos públicos, en

los que se empiezan a tener en cuenta las voces de los directamente implicados (sociedad civil, sector privado, etc.), y no solamente la del aparato burocrático gubernamental, como ocurría tradicionalmente. El análisis del proceso de cambio en la forma de gobernar ha sido ampliamente abordado por los científicos sociales (Mayntz, 2001; Ortiz, 2009; Peters y Pierre, 2005; Peters, 2007; Tomassini, 1996, entre otros), quienes han conceptualizado esta nueva gobernanza y han definido 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.

Actualmente, ya no es posible hablar del gobierno como una acción netamente estatal 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 relativamente joven y aún en construcción: la *nueva gobernanza democrática* o gobernanza participativa⁴, en la que los actores públicos, privados y sociales “participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001, p. 1) y cuyo relacionamiento no se basa en la jerarquía, sino en la construcción de redes y en la cooperación autónoma. El Estado sigue siendo necesario, pero insuficiente para el direccionamiento de las sociedades contemporáneas, por eso, se requiere la aparición de otros actores estratégicos que de manera conjunta gobiernen los asuntos públicos. Esta nueva gobernanza podría entenderse, entonces, como la articulación o el surgimiento de redes de actores para el ejercicio conjunto del gobierno y la corresponsabilidad pública. Esto implica, adicionalmente, que las políticas empiecen a reclamar su carácter

⁴ En 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).

público en estricto sentido, es decir, que dejen de ejercerse de arriba hacia abajo o desde el Estado hacia la sociedad civil (enfoque *top-down*) y comiencen a horizontalizarse para integrar a los directamente implicados (Cruz Serrano y Zizumbo, 2010, p. 798).

La gobernanza participativa, entendida ya no como el ejercicio jerárquico o unitario del gobierno por parte las autoridades, sino como el ejercicio cogestionado por más actores involucrados, se hace particularmente necesaria para el turismo no solo porque el Estado es incapaz de gestionar la actividad turística por sí solo y requiere del sector privado para su cogestión, sino porque es apremiante implicar a la sociedad civil, ya que esta es la receptora de los efectos positivos y negativos de la actividad. Además, la participación civil potencia los beneficios socioeconómicos de la actividad, puesto que la participación de la comunidad en materias como información, atención al turista, prestación de servicios etc., tiene impactos sumamente positivos para el turismo. A partir de ello, es posible entender la importancia de que esta actividad sea concebida, primero, como un asunto más allá del ámbito económico y, segundo, como un asunto que le compete no solamente al Gobierno y a los sectores prestadores de servicios turísticos, sino también a la comunidad receptora, tanto por los impactos positivos y negativos de la actividad sobre ella como por el hecho de que la misma actividad se enriquece con la participación comunitaria para su mejoramiento y potenciación en los fines para los cuales se concibe generalmente, es decir, los económicos.

En esta investigación, la participación de actores no estatales⁵ será asumida como

⁵ En esta categoría entran actores del sector privado caracterizados por su búsqueda de lucro y persecución de intereses particulares; la sociedad civil, entendida como el “conjunto de instituciones sociales formales (que luchan por la ciudadanía) como un valor social, lo que significa una cultura sociopolítica que valora la tolerancia, el pluralismo y la existencia de

un indicador del modo de gobernanza, lo que significa que cada modo de gobernanza implica una forma de participación diferenciada. Así, gobernanzas más jerárquicas de las cuestiones políticas y públicas tenderán a una participación de actores no estatales más reducida, frente a modos de gobernanza más democráticos, que implicarán una participación más activa de otros sectores, además del gubernamental.

La participación es clave en las democracias, pues permite la organización social, el gobierno y hace de los individuos inmersos en este sistema ciudadanos con derechos y obligaciones (Ziccardi, s. f., p. 2). Santillán (2004, pp. 55-57) establece ocho tipos de participación:

derechos” (Rojas, 2005, p. 20). Esta definición de sociedad civil rechaza las acepciones que la conciben como una relación entre los sectores público y económico-lucrativo, ya que, si esto fuera así, no existiría una diferenciación clara entre el sector público, el privado y la sociedad civil, al tiempo que tampoco existirían las iniciativas ciudadanas, que suelen atribuirse a la sociedad civil y que están motivadas por lógicas particulares que se interesan por el bienestar colectivo (Rojas, 2005). Lo anterior implica identificar a la sociedad civil con intereses públicos, colectivos, amplios y difusos relacionados con el bienestar general, lo cual no significa, de ningún modo, que sus miembros no puedan tener intereses particulares –entre ellos, la búsqueda del lucro privado–, sino, más bien, que estos intereses individuales no son su motivación principal, pues, si lo fueran, ya no serían parte de sociedad civil, sino del sector privado, que defiende intereses individuales, concentrados y materiales, 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, pp. 243-245). También hay que distinguir la sociedad civil del denominado “tercer sector”, destacado por su “carácter privado y productivo como en su condición no lucrativa e independiente” (Rojas, 2005, p. 14). Este está constituido por organizaciones que benefician a quienes no necesariamente son sus inversores, lo que implica que existen beneficiarios externos a estas organizaciones que reciben directamente su producción de bienes y servicios. El tercer sector sería el campo de actividades económicas ubicado entre el espacio que queda entre el sector privado y el sector estatal. En él se pueden visualizar a) organizaciones que persiguen lucro económico y/o acceso a bienes y servicios para sus miembros, tales como cooperativas, comunidades, mancomunales, etc., y b) organizaciones sociales cuya base es la donación de recursos y que fomentan el desarrollo de la sociedad civil en diferentes ámbitos, como ocurre con fundaciones, ONG, etc. (Rojas, 2005, p. 17).

Participación pasiva: La ciudadanía no tiene incidencia sobre la toma de decisiones, solo se informa sobre lo que ocurrirá. Se trata de un ejercicio meramente informativo llevado 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 expuestos ante ella.

Participación consultiva: La gente es consultada, pero al final son expertos y profesionales externos los que definen cuáles son los problemas, los intereses y las soluciones que la comunidad necesita.

Participación por incentivos materiales: Se estimula la participación mediante 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 que las instituciones brindan los recursos materiales. En esta modalidad, el interés participativo suele terminarse cuando dejan de otorgarse los incentivos.

Participación funcional: Es una modalidad común en procesos y proyectos de enfoque participativo; en ella la gente se involucra para el cumplimiento de los objetivos planteados. Todo es organizado desde las instituciones, y la comunidad no tiene incidencia en la planificación.

Participación interactiva: Ocurre cuando la sociedad participa en el análisis en su conjunto. Esto conduce a la formulación de planes de acción y a la formación de organi-

zaciones locales nuevas o al fortalecimiento de las ya existentes. En ella se suelen integrar múltiples perspectivas y se emplean procesos sistemáticos de aprendizaje estructurado. Se busca conservar el interés, las estructuras y las prácticas enseñadas a la comunidad.

Movilización propia o automovilización: La comunidad, por medio de iniciativas propias, al margen de la influencia de las instituciones formales, decide movilizarse para cambiar el sistema; para ello, gestiona recursos y establece contactos con instituciones foráneas que orientan y aconsejan técnicamente, de manera que conserva el control de los recursos brindados.

Resultados analíticos

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

Una metodología de análisis que permita el pasaje entre un marco [teórico] interpretativo y la observación empírica. El estudio de la gobernanza puede realizarse [por medio] 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, pp. 37-38).

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, p. 38). La acción colectiva es producto de las interacciones y transacciones entre los actores, y puede ser conflictiva o cooperativa, en función de los acuerdos y las decisiones que se tomen, así como de su aplicación. Los actores se

diferencian con base en su 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, involucrados en la trama institucional, pero sin capacidad de incidencia sobre las reglas de juego (Huft y et al., 2006, p. 39).

La gestión del sector turístico en Colombia ocurre mediante la articulación de tres niveles: el nacional, el departamental y el municipal. El nivel más macro responde al nacional y depende directamente del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit), que define y ejecuta la política nacional del sector, y que también se encarga de la planificación, el financiamiento, la evaluación y el control de las gestiones que se realicen en materia turística a nivel nacional. Este ministerio se articula con otros para la gestión de variantes turísticas; por ejemplo, junto con el Ministerio de Cultura desarrolla acciones específicas en materia de turismo cultural, tales como campañas, programas de capacitación y promociones turísticas, sin embargo, el Mincit y sus entidades territoriales adscritas son los principales encargados de la gestión de la actividad turística nacional. En el nivel departamental se encuentra la Gobernación de Nariño, que hasta 2015 no tenía una dependencia específica destinada a la gestión del turismo en el departamento⁶. Pero con la administración de Camilo Romero Galeano, gobernador electo para el período 2016-2019, el sector adquirió cierto grado de independencia con la formalización de la Dirección Administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño. Además, el presupuesto de dineros públicos dedicados al

turismo ha aumentado y se le ha dado prioridad a esta actividad en el *Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño, Corazón del Mundo 2016-2019*⁷, que resalta la necesidad de formalización y fortalecimiento institucional para el impulso y respaldo del turismo en Nariño y tiene en cuenta aspectos como la infraestructura turística, la competitividad, la promoción y la articulación de los actores en la construcción e implementación de rutas y productos turísticos y artesanales (Gobernación de Nariño, 2016b, p. 212).

La Dirección Administrativa de Turismo Departamental debe verificar la ejecución municipal de las medidas de turismo dispuestas por el Mincit, 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 los que 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.

En el nivel más micro, que es el municipal, se ejecutan e implementan programas, planes y normas dispuestos para el turismo, pero las acciones y las estrategias sectoriales se coordinan localmente.

Según Dente y Subirats (2014), existen cuatro tipos de recursos que pueden explicar el grado de influencia, de autoridad y el rol que desempeñan los actores en el proceso de políticas públicas: recursos políticos, financieros, legales y cognitivos. Y en función de la posesión de estos recursos se establecen cinco categorías de actores: políticos, burocráticos,

⁶ Lo cual no implica que no se hayan destinado rubros o adelantado procesos de gestión turística en Nariño en gobiernos anteriores, sino, más bien, que las acciones e inversiones en la materia no estaban formalizadas y tramitadas por una dependencia específica, con un plan de acción y un presupuesto autónomo.

⁷ Con base en la información obtenida en la entrevista realizada a Johana Jiménez Martínez, directora administrativa de Turismo de Nariño, Pasto, 4 de mayo de 2017.

beneficiarios finales, población objetivo y actores terciarios (Pérez, 2016, pp. 259-262).

De acuerdo con 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 por los prestadores de servicios turísticos de diversa índole (sector hotelero, de intermediaciones, de transportes, restaurantes, etc.); la academia, que representa a las universidades y a los centros de capacitación; y las ONG, 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 por reglas o códigos de conducta que les permiten actuar en función del segmento que representan (Dente y Subirats, 2014, p. 77).

Esto 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 agrupa a 30 empresarios turísticos de la región,

por lo que se consolida como un potencial agente con mayor peso e incidencia que los prestadores de turismo individuales; o en la academia hay instituciones como la Universidad de Nariño, la Escuela de Ciencias Administrativas Contables Económicas y de Negocios (Ecacen), 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 identificada por ser la única institución certificada para impartir la Tecnología 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 en la agenda pública en materia de turismo, como es el caso del gobernador Camilo Romero, bajo cuyo gobierno se creó, en 2016, la Dirección Administrativa de Turismo Departamental, principal autor del *Plan Participativo de Desarrollo Departamental: Nariño, Corazón del Mundo 2016-2019*, que le da un lugar privilegiado al sector turístico en la agenda pública departamental.

De acuerdo con la clasificación de Dente y Subirats (2014), el MincIT y su Viceministerio de Turismo, al igual que el Ministerio

Tabla 1. Actores vinculados con el proceso de políticas públicas de turismo en Nariño

<i>Actores estratégicos</i>	MincIT, Ministerio de Cultura, Viceministerio de Turismo, Gobernación de Nariño, Fontur, Procolombia, Bancóldex, Dirección Administrativa de Turismo de la Gobernación de Nariño, MICTIO, Secretaría Administrativa de Cultura de la Gobernación de Nariño, Subsecretaría de Turismo de Pasto e Ipiales, 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.
<i>Actores de interés</i>	Cámaras de Comercio municipales de Nariño, Cotelco, prestadores de servicios turísticos regionales, que se dividen en los subsectores hotelero, de intermediaciones, restaurantes y otros.
<i>Actores terciarios</i>	Con intereses particulares, como las ONG; y con intereses generales, como la academia y la sociedad civil.

Fuente: Elaborada con base en el modelo propuesto por Hufty et al. (2006, p. 39).

de Cultura, son instituciones político-burocráticas de tipo nacional⁸. En Nariño se encuentran el gobernador Camilo Romero, las subsecretarías de Turismo y 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 Gobernación de Nariño (y, por ende, el gobernador) y las alcaldías municipales son actores políticos porque tienen un carácter público que representa las ideas y los intereses comunes de la mayoría de la sociedad, pues propenden, según consta en el *Plan de Desarrollo Departamental "Nariño, la Fuerza del Cambio Continúa" 2004-2008*, hacia el bienestar de los ciudadanos, el respeto de sus derechos humanos y el desarrollo humano sostenible en la región (Gobernación de Nariño, 2004). Estos actores se preocupan por hallar la solución al problema del desarrollo turístico en Nariño, aunque también tienen objetivos vinculados al ejercicio del poder, la distribución de los recursos y el efecto sobre los demás participantes en el área turística, y buscan protagonismo como actores centrales y promotores de las acciones en el tema⁹. Adicionalmente, poseen 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 y la toma de decisiones del sector turístico de Nariño.

En la categoría de actores burocráticos de Nariño están los siguientes: la Dirección Administrativa de Turismo Departamental, que se encarga de interpretar, hacer cumplir y ejecutar las disposiciones normativas y los procedimientos dictaminados por la ley para el sector turístico; las subsecretarías de Turismo de Pasto e Ipiales, que realizan las mismas funciones de la primera, pero para las jurisdicciones municipales; 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, un centro integrado por servicios y una descentralización del Mincit en Nariño, que se encarga de hacer cumplir la normatividad legal de turismo nacional y asesora al empresariado turístico regional. De Micitio, las entidades que se vinculan directamente con el sector turístico son tres: Fontur, Procolombia y Bancóldex, instituciones que operan de igual forma como actores burocráticos encargados de fomentar la legalidad y la competitividad en turismo. Fontur maneja los recursos recaudados por los parafiscales de turismo¹⁰ y los reinvierte en proyectos para la promoción y la competitividad turística de la región; Procolombia se orienta en captar inversión y turismo internacional mediante el cumplimiento de los estándares de calidad y competitividad del sector a nivel internacional; y Bancóldex apoya el crecimiento del turismo y la cali-

⁸ 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.

⁹ Esto aplica especialmente para el Gobierno de Camilo Romero, ya que, de acuerdo con la entrevista realizada a Johana Jiménez Martínez, directora administrativa de Turismo de Nariño (4 de mayo de 2017, Pasto), es fundamental el rol de la actual administración en el posicionamiento del turismo como un asunto público importante en Nariño.

¹⁰ Aquí es necesario distinguir entre un impuesto y una contribución parafiscal. Mientras un impuesto remite a las cargas tributarias que las personas y empresas tienen que pagar para financiar al Estado y sus 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.

dad mediante créditos para el escalamiento empresarial del sector turístico legalizado en Nariño. Finalmente, en esta categoría de actores burocráticos se encuentra el Grupo de Protección al Turismo y Patrimonio Nacional del Departamento de Policía (DENAR Nariño) y su dependencia para la ciudad de Pasto, MEPAS¹¹, que pertenecen a la categoría de actores burocráticos, ya que cuentan con la capacidad de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales para turismo en el territorio nariñense. Pero DENAR y MEPAS también son actores que representan intereses generales, como el bienestar civil, ya que la Policía Nacional es un grupo armado permanente cuya misión general “es el mantenimiento de los derechos y libertades públicas” (Policía Nacional de Colombia, s. f.); 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 de la conservación del patrimonio nacional y de 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 con 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 encuentran los factores explicativos de un problema de política pública o hacia quien se dirige la acción pública. Los miembros de este grupo suelen ser difusos porque su inclusión en esta categoría depende más de la construcción mental del problema y del consenso que se logre entre los actores al momento de incorporar el asunto en la

agenda de gobierno. Según las entrevistas, la observación directa y participante y la revisión documental, en la medida en que la informalidad, la débil institucionalidad, la desarticulación entre el sector público y el privado y la poca capacitación de este último se identifican como los principales problemas del turismo en Nariño, las acciones se dirigen, 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, de manera que se conformen cadenas de servicios turísticos como clústeres y se deje el trabajo individualizado y de baja calidad que ha caracterizado al sector turístico en Nariño.

Los beneficiarios finales 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, los beneficiarios indirectos finales serían toda la sociedad civil y el departamento, por medio del desarrollo socioeconómico, la generación de empleo y las divisas producto de la actividad turística.

De acuerdo con lo anterior, los prestadores de servicios turísticos serían, a la vez, población objetivo y beneficiarios finales, aunque es necesario distinguir entre los beneficiarios finales a aquellos que cuentan con recursos políticos, por tener consenso y voz en la toma de decisiones sobre turismo en la región. Entre estos se destacan las cámaras de comercio municipales, especialmente la de Pasto, que ha tenido un papel relevante en la gestión de las acciones en materia turística en el depar-

¹¹ DENAR y MEPAS son 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.

tamento. También se encuentra Cotelco como asociación hotelera que reúne los intereses de los principales y “mejores” hoteles de Nariño. Finalmente, está “Proeventur”, una articulación de 30 empresarios turísticos y que, en esa medida, tiene mayor voz e incidencia que los prestadores turísticos individuales. Las cámaras de comercio municipales, en especial la de Pasto, han realizado desde 2012 una fuerte gestión en materia turística para la consolidación de los empresarios turísticos privados mediante capacitaciones, ruedas de negocios, proyectos y alianzas estratégicas público-privadas, etc., en pro de que sus representantes 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 beneficio del empresariado, las cámaras municipales del territorio nariñense despliegan una serie de recursos políticos, económicos, burocráticos y cognitivos, al igual que ejercen influencia como grupo de interés y presión para generar y proponer soluciones para el desarrollo y la consolidación del turismo como sector estable de la economía nariñense, lo que se traduce en beneficios para sus miembros. Si bien no cuentan con la legitimidad democrática de ser una entidad pública, sí cuentan con el consenso y la legitimidad que les otorga representar los intereses del sector privado vinculado a la actividad turística regional. Es por esto por lo que es común que las cámaras se asocien y se alíen estratégicamente con el sector público para realizar actividades conjuntas, como inversiones, capacitaciones, eventos etc., todo en pro de desarrollar todo el sector público turístico nariñense, sí, pero para su beneficio particular. En esta misma categoría entran las asociaciones de prestadores de servicios turísticos, como “Proeventur S. A. S.”, que se presentan como un actor colectivo y un grupo

de interés que se reúne para tener mayores probabilidades de incidencia en los procesos de política pública que las que tendrían si sus miembros actuaran individualmente (Pérez, 2016, p. 262).

También están los actores terciarios, que son el conjunto de participantes, en su mayoría privados, los cuales, sin que la política pública o las estructuras legales y burocráticas los afecten directamente, actúan buscando cierto impacto de los resultados de la intervención en ellos y en sus intereses. En este grupo se encuentran los *actores con intereses generales*, que, aunque no tengan legitimidad política o legal, encarnan sujetos o intereses que no pueden representarse a sí mismos, como son la academia y la sociedad civil. También están los actores con intereses especiales, como el tercer sector, representado por las ONG, que son contratados por el Estado para manejar los dineros públicos e implementar los programas e instrumentos de turismo, y que, si bien no tienen un beneficio directo por medio 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 un mínimo de inversión en estas implementaciones de programas turísticos.

Los intelectuales y expertos son actores que representan intereses generales. Por tener recursos cognitivos, poseen la legitimidad necesaria sobre los asuntos de política, aunque no necesariamente tienen incidencia en la toma de decisiones sobre turismo en Nariño. Entre ellos están las universidades y los centros educativos, como la Universidad de Nariño, la Universidad Mariana y la Universidad Cooperativa, las cuales han ayudado con su producción académica 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 la Tecnología en Guianza Turística en el departamento. En este grupo se resalta la labor de la Escuela de Ciencias Administrativas Contables Económicas y de Negocios (Eca-cen), 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, talleres, ponencias, proyectos de grado, 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 sector¹².

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 a su desarrollo, pero también tienen intereses de proceso en el sentido de 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 con lo planteado en el enfoque conceptual, y según lo expuesto por Hufty et al. (2006), la sociedad civil no se cataloga como actor estratégico o de interés en la gestión pública. No obstante, en la presente investigación sí es considerada un actor que, a pesar de no incidir directamente en el proceso de gestión de turismo por no tener la capacidad de decisión sobre él, sí ha participado en él. Pero hay que reconocer que su participación ha sido débil, pues no cuenta

con canales participativos, sino solo con instrumentos de tipo informativo y de mejora del conocimiento, tales como programas de voluntariado, cursos, capacitaciones (especialmente en edades tempranas) y campañas de difusión de valores a favor del turismo (ver tabla 2), que se caracterizan por tener poco presupuesto, corta duración y falta de continuidad y seguimiento por parte de las autoridades y ONG encargadas de implementar los diferentes instrumentos y programas.

Así mismo, la participación de la sociedad civil como actor en la gestión pública ha sido débil por su falta de interés, materializada en la baja asistencia a estos dispositivos dispuestos para que se integre a la política y gestión de turismo como representante de los intereses generales, como el desarrollo de la región por medio de esta actividad productiva (con base en la observación participante y las entrevistas a los miembros de los programas turísticos abiertos a la comunidad).

Si bien –de acuerdo con las entrevistas, la observación y la asistencia a los programas participativos de turismo– la sociedad civil no ejerce influencia alguna en el proceso de gestión turística, su pasividad es voluntaria en la medida en que tiene una débil asistencia y vinculación a los espacios abiertos en la política dispuestos para ella; pero también es involuntaria, debido al curso en el que se ha enfocado la acción pública del 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. Esto último se explica porque las estrategias que se han desplegado para la conducción turística son de tipo jerárquico, se han dispuesto a nivel nacional y departamental y han dejado a los espacios municipales solo su implementación, en la cual es poco el rango de decisión y acción, pues todo se decide desde el plano nacional, y lo poco que se escapa de su esfera es negociado por las autoridades municipales

¹² Para ampliar la información, dirigirse a Silva, Martínez y Montezuma (2010, pp. 299-300).

Tabla 2. Instrumentos de la política pública de turismo en Nariño

	<i>Carácter</i>	<i>Objeto</i>	<i>Ejemplo</i>	<i>Presentes en Nariño</i>
Instrumentos organizativos	Vinculante para la administración	Autoorganización	Ministerios e 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	<i>Plan Participativo de Desarrollo Departamental: “Nariño, Corazón del Mundo 2016-2019”</i> , en el que se disponen líneas estratégicas para el sector turístico en la región.
Programas	Voluntario	Impulso y planificación turística	Programas específicos dedicados a un área concreta de la política de turismo	“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 (RNT); normas técnicas sectoriales de turismo sostenible; contribución parafiscal para la promoción del turismo.
Instrumentos financieros	Voluntario	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 del Fontur. “Convocatorias abiertas para financiación de recursos para turismo comunitario” por parte del Mincit y el Fontur.
Instrumentos de mejora del conocimiento	Voluntario	Difusión de formación e información	Capacitaciones, cursos formativos, etc.	“Tecnología 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”; “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”; “Contigo Turismo Seguro”; “Turismo Sano sin Drogas”; “Programa de Control Turismo Responsable”.

Fuente: Adaptado con base en Velasco (2011, p. 96)¹³.

públicas en asociación con el sector privado turístico. De acuerdo con lo anterior, la participación de la sociedad civil que estos

instrumentos promueven es pasiva y no tiene capacidad vinculante en la toma de decisiones del sector turístico, respondiendo a intereses funcionales; es decir, solo se promueve por transparencia, rendición de cuentas o cumplimiento de los lineamientos planteados por las políticas a nivel nacional y departamental (Santillán, 2004).

¹³ Como se observa en la tabla, los únicos instrumentos dispuestos para la ciudadanía en general son los instrumentos de comunicación, mejora del conocimiento y voluntariado, los demás se dirigen directamente al empresariado turístico.

Normatividad del turismo en Colombia

Las normas corresponden a las reglas de juego formales e informales que orientan los comportamientos y las decisiones de los actores (Hufty et al., 2006, p. 40). 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. Estas dos últimas leyes son modificaciones subsecuentes de la Ley 300 de 1996, 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 la Ley 1101 de 2006 realiza a la Ley 300 de 1996, se aumentan los fondos para la promoción turística y se crean obligaciones parafiscales¹⁴ de pago trimestral para quienes sean catalogados como prestadores de servicios turísticos. Igualmente, se aclara qué tipo de alojamientos deben ser considerados como prestadores de servicios turísticos y ser parte del Registro Nacional de Turismo, excluyendo de esta obligación legal a las residencias por horas, entre otras disposiciones legales, mayormente en materia de tributación.

¹⁴ Mientras un impuesto remite a las cargas tributarias que las personas y empresas deben pagar al Estado para su financiamiento y desarrollo de labores, como construcción de infraestructura y prestación de servicios públicos básicos a nivel nacional, una contribución parafiscal la hace un sector determinado, y el dinero recaudado es reinvertido en apoyo y fortalecimiento del mismo sector.

La Ley 1558 de 2012 es la ley vigente en materia de turismo en Colombia, la cual ha modificado algunos artículos de la Ley 1101 y de la Ley 300. 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), llamado Fondo de Promoción Turística hasta 2012, entidad adscrita al MinCIT, encargada de gestionar y administrar los recursos del sector turístico recaudados por parafiscales y por otras destinaciones específicas del Gobierno nacional, reinvirtiéndolos en promoción y competitividad turística por medio del apoyo de hasta un 50 % a proyectos presentados por prestadores turísticos que se unan (tienen que ser 5) y que tengan al día su Registro Nacional de Turismo y sus aportes parafiscales, así como también a entidades gubernamentales, departamentales y locales en proyectos en temas de competitividad, promoción, comercialización del sector turístico, mediante la creación, la adecuación y el mejoramiento de infraestructura o de la planta turística etc., para lo cual aporta el 80 % del proyecto, y el otro 20 % lo da la entidad territorial que presenta el proyecto¹⁵.

Los puntos nodales

Constituyen espacios sociales en donde confluyen procesos, actores y normas, con incidencia en la toma de decisiones sobre la dinámica de gestión del turismo en el departamento (Hufty et al., 2006, pp. 41-42). Se reconocen así cuatro puntos nodales que forman parte de la trama decisoria en el contexto de la gestión turística en Nariño:

- 1) Bajo el Gobierno de Camilo Romero, el Decreto 151 de 2016 establece la creación

¹⁵ Con base en las declaraciones de Gloria Mena. Seminario Gestión Internacional del Turismo, llevado a cabo los días 12, 18 y 19 de mayo de 2017.

de la Dirección Administrativa de Turismo de Nariño, entre otras disposiciones, y le otorga al departamento una dependencia específica y autónoma destinada a la gestión turística, aunque suscrita a la Gobernación.

- 2) En junio de 2014 se abre en Nariño un Centro Integrado de Servicios, “MiCTio”, como espacio descentralizado del Mincit, donde los empresarios reciben asesoría especializada sobre los servicios que presta el sector, por medio de un modelo interinstitucional compartido, orientado a mejorar la competitividad regional y local. Este centro cuenta con 7 entidades adscritas: ProColombia, Bancóldex, Programa de Transformación Productiva, Artesanías de Colombia, Fontur, Fondo Nacional de Garantías y Junta Central de Contadores (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014a). Desde su apertura ha atendido a más de 4.000 usuarios, ha asesorado a más de 700 mipymes y ha realizado más de 200 capacitaciones (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014b).
- 3) En el segundo Gobierno de Eduardo José Alvarado Santander (2000-2004 y 2008-2011), 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 Municipal y Subsecretaría de Turismo Municipal)¹⁶.

En 2008, el Concejo Municipal establece el Acuerdo 010, que modifica la estructura de la Administración Municipal de Pasto y mediante el cual se dictan otras disposiciones, como la creación de la Subsecretaría de Turismo Municipal, que tiene como funciones 1) incrementar planes y proyectos de fomento al turismo en Pasto articulados al desarrollo regional y 2) promover y asesorar los procesos de fomento del desarrollo turístico municipal (Concejo Municipal de Pasto, 2008, pp.16-17).

- 4) Creación de “Proeventur S. A. S.”, iniciativa privada de 36 empresarios turísticos de 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. Esta alianza pretende generar un mejor producto y servicio turístico y una mayor promoción regional aprovechando los potenciales en religión, gastronomía, compras, cultura y gastronomía con los que Nariño cuenta, articulando a diferentes prestadores de servicios turísticos (Cámara de Comercio de Pasto, 2016). De acuerdo con Arturo Fidel Díaz Terán, presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pasto, entidad responsable de la formación de “Proeventur S. A. S.”, que en su momento contó con la asesoría de cámaras de comercio brasileñas en la metodología de redes empresariales, esta asociación puede asumirse como el rompimiento de una cultura individualista que ha impedido a los nariñenses trabajar juntos en grandes emprendimientos (HSBN Noticias, 2016). Gracias a esto, el turismo en Nariño empieza a percibirse como un sector más unificado y cohesionado, y no como la “feria de esfuerzos individuales”

¹⁶ Con base en charlas informales con el subsecretario de Fomento de la Alcaldía de Pasto, Esteban Dávila, 19 de mayo de 2017.

que cada agencia turística, cada hotel, realizaba para atraer el mayor número de turistas posibles”. Aunque se reconoce este avance de los empresarios turísticos nariñenses, se resalta que no debe ser el único, puesto que las autoridades departamentales deben articularse y realizar su propio aporte, contribuyendo a generar mejores condiciones para el desarrollo turístico (Diario del Sur, 2016).

Los procesos. Gobernanza del turismo en Nariño: actores, interacciones, funciones y capacidades

“Los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasa un sistema. Introducen la historicidad de los modelos de gobernanza” (Hufty et al., 2006, p. 41). A partir de esto, es posible identificar para el turismo en Nariño el orden y el sentido por el cual evolucionan estos procesos.

Tal como se puede ver en la figura 1, existen tres planos en el modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño. En el más amplio o macro operan las entidades públicas de control y regulación a nivel nacional, con el Mincit, su Viceministerio de Turismo y sus respectivas direcciones a la cabeza de todos los objetivos por perseguir y de las iniciativas de turismo para toda Colombia. El Mincit establece 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 que, por el contrario, se tradujo en una relación de cooperación dirigida en la cual el Mincit establece normativas, regulaciones y estrategias para el sector y le deja al Ministerio de Cultura la función de proveer y adecuar los destinos y productos atractivos para ofertar en el turismo cultural, pero

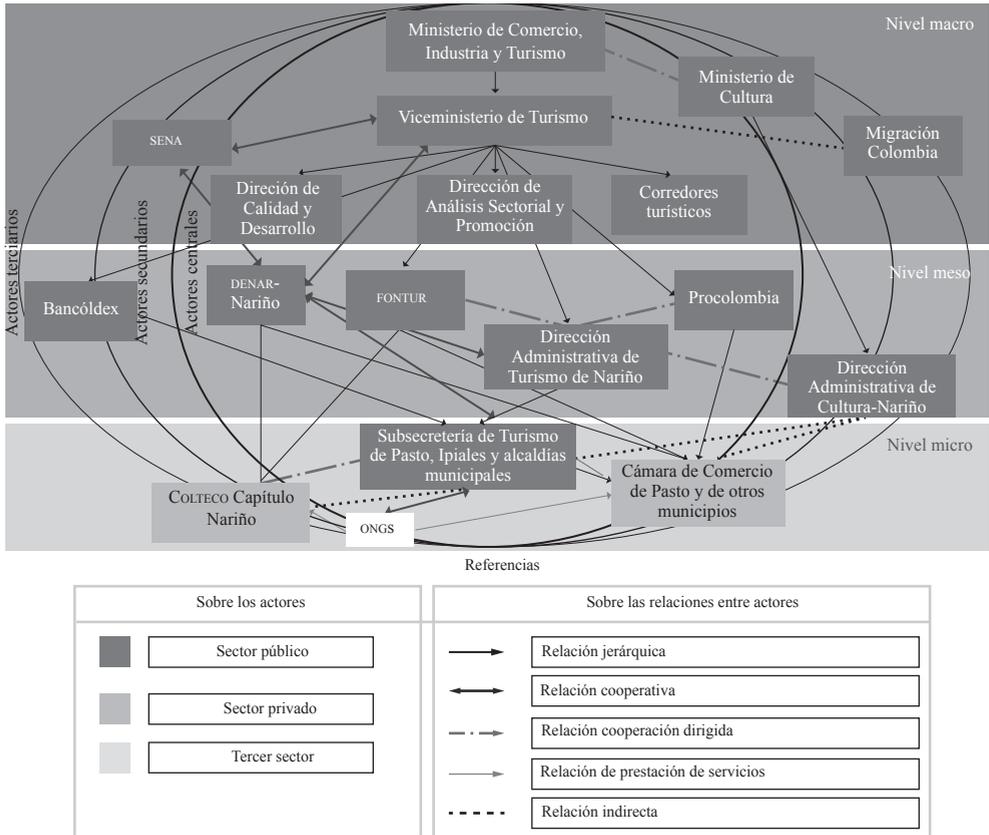
es el primero el que finalmente se encarga de la gerencia comercial de estos lugares y productos, así como de sus utilidades.

La relación que establece el Mincit con Migración Colombia, entidad parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, es indirecta, debido a que esta última no se encarga de ningún tipo de gestión turística, pero sí “ejerce las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano” (Migración Colombia), y adicionalmente genera las estadísticas sobre ingresos y salidas de extranjeros al/del país. De manera que dicha relación indirecta es cooperativa, pues gracias a esta información se puede conocer de dónde vienen los turistas, por cuáles fronteras ingresan y el tiempo de estadía en el país, 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 el Viceministerio no tiene jurisdicción sobre el SENA, y juntos se encargan de determinar 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, el SENA se encarga de la formación educativa turística que ha planificado junto con el Mincit, ambos aliados interesados en la formación del recurso humano para la competitividad del sector turístico colombiano.

Aquellas instituciones de carácter nacional adscritas al Viceministerio de Turismo y vinculadas directamente a la actividad, como son Procolombia y Fontur, se ubican en el lugar más central del plano meso. Procolombia busca mejorar los estándares de calidad y competitividad turística nacional para captar turismo receptivo orientado al mercado inter-

Figura 1. Modelo de gobernanza del sector turístico de Nariño



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la investigación.

nacional 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, tarea por medio de la cual les brinda información y colaboración en el diseño, la promoción y exportación de sus productos turísticos mediante capacitaciones y subvenciones. Esta relación de apoyo al empresario turístico de Nariño es de colaboración jerárquica, primero, porque es Procolombia la que establece los lineamientos y estándares de calidad y competitividad a los cuales debe apegarse el empresariado y, segundo, porque las subvenciones, los créditos y las ayudas para el desarrollo y la competitividad de estos prestadores son dirigidos y controlados

por esta institución, que determina cómo y en qué rubros se invierte.

Fontur, por su parte, se encarga del turismo a nivel interno, maneja los recursos recaudados por los parafiscales sectoriales y los reinvierte en proyectos para la promoción y la competitividad turística de Nariño mediante apoyos a entidades municipales o departamentales de gobierno y a prestadores de 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 adecuación de la planta turística; para ello, selecciona aquellos proyectos a nivel departamental

que considera más pertinentes y mantiene el control del total de los recursos que brinda e incluso del excedente del 20 % que tiene que aportar la entidad gubernamental correspondiente. Por esta razón, se generan algunos conflictos entre Fontur y las entidades gubernamentales territoriales nariñenses que quisieran que el Fondo les desembolsara todo el dinero para gestionar ellas autónomamente dichos recursos¹⁷. 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, que asimismo “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 forma parte de la Policía Nacional y que no tiene relación de jerarquía con ninguna de las instituciones encargadas del turismo a nivel macro, pero que sí establece relaciones cooperativas con el Viceministerio de Turismo y con el SENA, con los que se articula en la búsqueda de un buen desarrollo de la actividad turística. Para ello, realizan actividades de seguridad, protección, información y prevención, tales como acompañamiento y garantía al turista en zonas de riesgo, prevención de que la actividad turística se vincule al consumo de estupefacientes, prevención del turismo de explotación sexual, etc. También se preocupan por el cumplimiento de la normatividad y del régimen fiscal en materia turística y comercial, como el RNT con el Mincit, y desarrollan actividades de capacitación y formación de la sociedad civil nariñense, como el voluntariado de “Guardianes del Tu-

rismo y el Patrimonio” con jóvenes de grados 10.º y 11.º, de manera conjunta con el SENA.

Como entidad nacional, en el plano meso está finalmente Bancóldex, que opera como un actor terciario no vinculado tan directamente al sector, pues solo está encargado de brindar créditos para el escalamiento empresarial del sector turístico legalizado en Nariño. Esta relación es cooperativa-jerárquica, pues, si bien se entregan unos apoyos al sector privado turístico, estos se establecen de acuerdo con lo estipulado por Bancóldex, sus condiciones, tasas de interés y plazos de devolución.

En este plano meso también se encuentran 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 los procedimientos legales turísticos, así como de traducir a nivel departamental las disposiciones y los mandatos nacionales; además, toma las decisiones en cuanto a implementación en Nariño.

En este plano, en una relación de cooperación jerárquica y en condición de subordinada de la Dirección Administrativa de Turismo, como actor secundario se encuentra la Dirección Administrativa de Cultura. Su función consiste –igual a nivel nacional– en preservar, mantener y adecuar las riquezas, los productos y los 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, se encuentran 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

¹⁷ Con base en las declaraciones de Gloria Mena, funcionaria del Fontur en el Seminario Gestión Internacional del Turismo, llevado a cabo los días 12, 18 y 19 de mayo de 2017.

los 62 municipios restantes, las alcaldías son las encargadas del cumplimiento de la normatividad y de los procedimientos legales para el turismo. Estas entidades tienen como tarea implementar en el plano local las disposiciones que se determinan a nivel nacional. 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 los instrumentos de política necesarios para alcanzar los indicadores que las grandes políticas e iniciativas nacionales se plantean, así establecen el curso final que tomará la implementación de estas grandes iniciativas nacionales y cómo terminarán por materializarse en los territorios.

Estas entidades tienen relaciones de subordinación jerárquica tanto con el Viceministerio de Turismo como con la Dirección Administrativa de Turismo Departamental, ya que son estos los que determinan las disposiciones nacionales y departamentales que las entidades municipales deben implementar. Como ya se mencionó, la relación con Fontur y Procolombia es de cooperación jerárquica, pues estas entidades de orden nacional apoyan a las subsecretarías y alcaldías para la mejora de la competitividad y la 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 ONG que serán las encargadas de implementar los programas de turismo orientados a los prestadores privados y a la sociedad civil en pro del desarrollo turístico de Nariño. La relación con estas ONG es jerárquica: las entidades de Gobierno municipal determinan los objetivos, los presupuestos y las metas que las ONG deben cumplir, y estas tienen un rango de decisión en el que

usualmente buscan obtener ganancias económicas por medio de implementaciones que cumplan con los objetivos propuestos con la menor inversión de recursos posible. Además, de acuerdo con lo observado en esta investigación, estas organizaciones tienden a monopolizar el campo turístico cultural, avaladas y amparadas en su experticia y experiencia en manejo del patrimonio, formación turística, redes empresariales, etc., de manera que unas pocas son las que terminan por quedarse con la contratación que las administraciones determinan para implementación de instrumentos y programas turísticos.

En este plano, finalmente está el sector privado municipal, representado por las cámaras de comercio municipales y Cotelco, que 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 influyen en el tipo de decisiones que se toman y hacia donde se organizan las intervenciones. En esta medida, se observa que la mayoría de las iniciativas del sector público que se dirigen a mejorar el sector turístico se despliegan hacia el empresariado turístico y de este a los prestadores agremiados y pertenecientes al sector hotelero y, en menor medida, a aquellos pequeños empresarios desarticulados y con intereses difusos. En un tercer plano quedan las acciones encaminadas a integrar a la sociedad civil en el proceso de manejo turístico, para lo 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 muestra una gobernanza jerárquica ejercida desde el centro nacional hacia el departamento de Nariño, en la que el sector público nacional

y departamental es el que decide sobre las acciones y la regulación en materia turística que deben implementarse a escala regional y local. En el departamento, estas disposiciones se ponen en funcionamiento con el aval y el apoyo del sector privado turístico. Es un proceso de cogestión turística en el que el sector público, en conjunción con los representantes de los sectores privados del turismo más grandes y organizados, gestiona la actividad en el departamento en gran medida en beneficio de la generación de empresa y del 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 al control de recursos a favor de la pequeña y mediana empresa, que busca promover el desarrollo del sector turístico por medio de sistemas de mercado con instrumentos como contratos, subsidios, impuestos, incentivos y sanciones, dirigidos exclusivamente a los actores involucrados en la actividad económica.

Conclusiones

De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, se puede decir que el modelo de gobernanza del sector turístico en Nariño implica la negociación de sectores y lógicas públicas y privadas que implementan 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 esta tiene problemas para materializarse debido

al diseño *top-down*, que determina cómo los actores no estatales deben participar, sin tener en cuenta sus creencias e intereses, lo que ha dado como resultado procesos de participación social instrumentalizados y no interactivos, retroalimentando una forma de 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.

En el caso de la gestión turística en Nariño –pensada desde lo económico, mayormente–, en los discursos, los documentos y las actas públicas se cita constantemente la importancia de la participación ciudadana en el proceso del desarrollo turístico regional, pero en la práctica se observa que lo más importante es volver más competitivo el sector turístico departamental para poder obtener ganancias y una fuente de desarrollo socioeconómico 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 solo desde su perspectiva económica, lo que supondría que no solo se persiguieran objetivos financieros, sino también objetivos orientados a mejorar la calidad democrática y participativa y dirigidos hacia la preservación de valores humanos, como la cultura, entendida como elemento identitario distintivo de las comunidades y no solo como elemento comerciable en el mercado turístico, lo cual, al menos de acuerdo con los datos arrojados por esta investigación, aún no se logra en Nariño, como sí ocurre en modelos de gestión turística comunitaria¹⁸, o al menos

¹⁸ Más tomando en cuenta el carácter rural del departamento y el potencial de las comunidades indígenas y campesinas.

más incluyentes socialmente y sustentables con los patrimonios que ofertan¹⁹.

Sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de gestión turística, se encuentra 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 programas, capacitaciones, campañas y demás dispositivos dispuestos para que esta se integre a la política de turismo como representante de intereses generales tales como el desarrollo de la región por medio de esta actividad productiva. Se resalta, 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 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 y que deja en un segundo plano a la comunidad receptora del fenómeno turístico— como al diseño de los instrumentos dispuestos para promover la participación (Avritzer, 2010, pp. 12-13), los cuales han moldeado una participación de la sociedad civil solo con fines informativos y de mejora del conocimiento (Velasco, 2011). Lo anterior además explicaría por qué en muchas ocasiones las

estrategias en materia de turismo en Nariño tienen un corte jerárquico o tienden a implicar la articulación, la negociación y la toma de decisiones solo entre el sector público y el privado directamente vinculado a la actividad, dejando a la sociedad civil nariñense en un rol secundario.

Esto 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 socio-económico regional por medio 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 supone 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 hacia el bienestar público y el desarrollo integral del departamento, con la búsqueda de lucro por parte del empresariado turístico departamental; sin embargo, en la práctica es evidente que hay una dirección jerárquica del turismo a nivel departamental que privilegia los intereses económicos por encima de otros intereses sociales, como la participación o la preservación de las riquezas patrimoniales ofertadas por el turismo.

Finalmente, se enfatiza en la necesidad de seguir profundizando en la investigación académica y multidisciplinaria que se centre en la comprensión de los procesos y en la articulación de los actores en materia de políticas públicas de turismo en Colombia, particularmente, aquella que vincula a las comunidades en la planeación y en el proceso de desarrollo de políticas de turismo en la

¹⁹ Como ejemplo están Las Flores, Petén (Guatemala), Otavalo (Ecuador), Livichuco (Bolivia), Usme y el Eje Cafetero (Colombia), etc.

región. Es importante que se deje de lado la visión del turismo como un simple agregado de las políticas económicas y desarrollistas y se lo empiece 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 solo 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, de negocios, de salud, etc.). También se sugiere entender el turismo como una arena de acción autónoma que no puede ser abordada 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, p. 105).

Referencias bibliográficas

Abal, J. (2009). La crisis de representación y el control sobre los representantes. En J. Abal (Comp.), *Participación y control ciudadanos: el funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina* (pp. 15-41). Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.

Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf>

Avritzer, L. (2010). La teoría democrática y el surgimiento de las instituciones participativas en

Brasil. En L. Avritzer, *Las instituciones participativas en el Brasil democrático* (pp. 9-30). Xalapa, México: Universidad Veracruzana.

Cámara de Comercio de Pasto. (7 de septiembre de 2016). *Empresarios del turismo de Nariño unen esfuerzos y conforman PROEVENTUR S. A. S.* Recuperado de <http://prototipo.ccpasto.org.co/index.php/2016-04-27-14-28-30/noticias/item/216-proventr>

Cameron, A., Ershberg, E. y Sharpe, K. (2012). Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina (Cap. 1). En A. Cameron, E. Ershberg y K. Sharpe (Eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO.

Concejo Municipal de Pasto. (8 de julio de 2008). Acuerdo 010 de 2008. Por medio del cual se modifica la estructura de la administración municipal de Pasto y se dictan otras disposiciones.

Coppedge, M., Gerring, J. y Lindberg, S. I. (2012). Variedades de democracia (V-Dem): un enfoque histórico, multidimensional y desagregado. *Revista Española de Ciencia Política*, 30, 97-109. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4091337>

Cruz Jiménez, G., Serrano Barquín, R. y Zizumbo Villarreal, L. (2010). Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya. ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local? *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 19(5), 792-811. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/eypt/v19n5/v19n5a12.pdf>

Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (11 de julio de 2014). Nariño: pobreza monetaria 2013. *Boletín de prensa*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/>

- investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Narino_Pobreza_2013.pdf
- Diario del Sur. (21 de diciembre de 2016). Turismo, nuestra apuesta en Nariño. *Diario del Sur* [en línea]. Recuperado de <http://diariodelsur.com.co/noticias/opinion/turismo-nuestra-apuesta-en-narino-262543>
- Fierro, C. (2014). *Carnaval de Negros y Blancos, turismo y transformaciones urbanas en la ciudad de San Juan de Pasto*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Gobernación de Nariño. (2004). *Plan de Desarrollo de Nariño. "La Fuerza del Cambio Continúa"*. 2004-2008. Recuperado de <http://xn--nario-rt.a.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/gestion-administrativa/planes-programas-y-politicas/358-planes-de-desarrollo-del-departamento>
- Gobernación de Nariño. (14 de abril de 2016a). Decreto n.º 151 del 14 de abril de 2016. Por medio del cual se crean la Secretaría de TIC, Innovación y Gobierno Abierto, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos y la Dirección Administrativa de Turismo del Departamento de Nariño; se crean y suprimen unos cargos y se ajusta la estructura administrativa de la Gobernación de Nariño. Recuperado de <http://servicio.narino.gov.co/DespachoGobernador/Normatividad/archivos/Decretos/2016/Decreto-151-14042016.pdf>
- Gobernación de Nariño. (2016b). *Plan Participativo de Desarrollo Departamental "Nariño, Corazón del Mundo" 2016-2019*. Recuperado de <http://xn--nario-rt.a.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/plan-de-desarrollo/354-plan-de-desarrollo-departamental-narino-corazon-del-mundo-2016-2019>
- HSBN Noticias. (2016). *Fortalecen la cadena turística en Nariño*. Recuperado de <http://hsbnnoticias.com/noticias/local/fortalecen-la-cadena-turistica-en-narino-252800>
- Hufty, M., Báscolo, E. y Bazzani, R. (2006). Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cadernos Saúde Pública*, 22 (suppl.), 35-45. DOI: 10.1590/S0102-311X2006001300013
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 1-8. Recuperado de <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>
- Miles, M. B. y Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ministerio de Relaciones Internacionales. (s. f.). *Quiénes somos*. Recuperado de <http://migracion-colombia.gov.co/index.php/es/entidad/quienes-somos2/informacion-general>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2014a). *Micritio (Centro Integrado de Servicios)*. Recuperado de http://www.mincit.gov.co/publicaciones/9169/micritio_centro_integrado_de_servicios
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2014b). *Micritio Pasto*. Recuperado de http://www.mincit.gov.co/publicaciones/9184/micritio_pasto
- Negocia Turismo. Página web oficial: <http://negociaturismo.co/que-es/>
- Ortiz, S. (2009). Sociedad civil sin Estado: una mirada desde la nueva gobernanza. En A. Sahuí (Coord.), *Gobernanza y sociedad civil: retos democráticos* (pp. 15-29). México: Ediciones Coyoacán.
- Pérez, H. (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*, 83 247-273. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu>

co/index.php/univhumanistica/article/viewFile/18097/14369

Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo i Martínez, (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: INAP.

Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1>

Policía Nacional de Colombia. (s. f.). *Misión, visión, mega, valores, principios y funciones*. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/mision-vision-mega-principios-valores-funciones>

Rojas, G. (2005). La sociedad civil y el tercer sector, perspectivas diferenciadas: nociones conceptuales para su identificación. *Werken*, 6, 5-22. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/508/50800602.pdf>

Santillán, M. (2004). *Criterios metodológicos para construir tipologías de sistemas de gestión participativa municipal* (Tesis de maestría). FLACSO sede Ecuador, Quito.

Silva, A., Martínez, D. y Montezuma, A. (2010). Aporte de ECACEN Pasto a la cadena productiva de turismo en Nariño. *Revista de Investigaciones UNAD*, 9(2), 293-304. Recuperado de <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/viewFile/690/1511>

Stone, D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W. W. Norton & Company Inc.

Tomassini, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Tomassini%201998%20Gobernabilidad%20y%20politicas%20publicas.pdf>

Vargas, M. (2012). *Área Protección Turismo y Patrimonio Nacional*. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documento&lFuncion=verPdf&id=63180&name=PolicialNacional-Encuentro.pdf&prefijo=file>

Velasco, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/398/39820898050.pdf>

Velasco, M. (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*, 14(3) (Special Issue), 577-594. Recuperado de [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-86256/2016-MVelasco-Pol%C3%ADtica%20y%20planificacion%20turismo%20\(Pasos\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-86256/2016-MVelasco-Pol%C3%ADtica%20y%20planificacion%20turismo%20(Pasos).pdf)

Ziccardi, A. (s. f.). *Los actores de la participación ciudadana*. Recuperado de <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf>