



Estrategia de gobernanza para la promoción del turismo comunitario y de naturaleza en los municipios de Guapi y Timbiquí (Cauca)¹

Autor: Jose Jairo Jaramillo Giraldo

Datos de contacto: josejairojaramillogiraldo@hotmail.com
3167432790

Trabajo de Grado de la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública-Universidad Javeriana

Tutora: Jenny Elisa López Rodríguez

14 de enero de 2019

¹ El presente documento es resultado de una investigación aplicada efectuada en los municipios de Guapi y Timbiquí (Cauca) durante dos visitas, realizadas, la primera entre el 21 y 25 de junio y la segunda entre el 19 y 22 de noviembre del 2018.

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A mi madre Gloria que por circunstancias de la vida fue madre y padre y a quien le debo todo. A mi tía Socorro por su amor incondicional e inculcarme desde pequeño que la educación es el camino. A Daniela el amor de mi vida por su paciencia y respaldo. A mis tíos y a mi familia por siempre estar presentes y pregonar con el ejemplo, la unión y solidaridad, esto es fruto de su apoyo. A mi padre Jose Jairo gracias por la vida, y a mi padre Daniel por creer en mí. A mis hermanos Álvaro, Sebastián y Daniel. Gracias a mi tutora por el acompañamiento y la orientación; y a todas las personas que tanto en Guapi como en Timbiquí me abrieron las puertas de su vida, para compartir conmigo sus experiencias, conocimientos y anhelos.

RESUMEN: Esta tesis de maestría se centra en responder la pregunta sobre ¿Cuáles son las capacidades institucionales y comunitarias que en términos de gobernanza pueden sustentar estrategias de gestión del turismo comunitario y de naturaleza en los municipios de Guapi y Timbiquí (Cauca)? Para ello, el método de investigación empleado se circunscribe en la investigación aplicada de práctica basada en diagnóstico, que hace referencia al procedimiento a partir del cual se identifican necesidades o dificultades de un sector, para así definir estrategias que permitan superar los problemas o aprovechar las potencialidades. Los principales hallazgos obtenidos ponen en evidencia la baja capacidad institucional de los gobiernos locales de esta región para responder a las necesidades del sector turismo y de las organizaciones vinculadas a él, muy por el contrario, las asociaciones comunitarias han logrado establecer estrategias turísticas encaminadas a hacer del turismo un instrumento para la conservación de sus ecosistemas naturales y la reivindicación de sus tradiciones culturales. Finalmente se propone como alternativa para el fortalecimiento de las capacidades, un modelo de gobernanza a través del cual institucionalizar mecanismos cooperativos de interacción, mediante los cuales se podrán plantear estrategias colectivas para promover el turismo en el territorio, facilitando la definición de roles y reglas de juego, con el objetivo de fortalecer la gestión del turismo.

ABSTRACT: This master's thesis focuses on answering the question on: What are the institutional and community capacities that in terms of governance can support the community and nature tourism management strategies in the municipalities of Guapi and Timbiquí, Cauca? To this end, the research method used is limited to applied research based on diagnosis, which refers to the procedure from which necessities or difficulties of a sector are identified, in order to define strategies to overcome problems or take advantage of potentialities. The main findings show the low institutional capacity of local governments in this sub-region to respond to the needs of the tourism sector and the organizations linked to it, quite the contrary, community associations have managed to establish tourism strategies aimed at making tourism an instrument for the conservation of its natural ecosystems and the vindication of its cultural traditions. Finally, a governance model is proposed as an alternative for the strengthening of capacities through which to institutionalize cooperative mechanisms of interaction, through which collective strategies can be proposed to promote tourism in the territory, by defining roles and rules of the game with the aim of strengthening tourism management.

Palabras clave: Gobernanza, turismo comunitario, turismo de naturaleza, desarrollo local, capacidades institucionales y comunitarias

Keywords: Governance, community tourism, nature tourism, local development, institutional and community capacities

CONTENIDO

Resumen.....	3
Introducción.....	5
Capítulo 1: Caracterización de la zona de estudio.....	8
Capítulo 2: Turismo comunitario y de naturaleza, desarrollo local, y capacidades estatales y comunitarias.....	12
2.1 El turismo desde una perspectiva tradicional e institucional.....	13
2.2 El turismo desde una perspectiva alternativa.....	16
2.3 El turismo comunitario y de naturaleza.....	17
2.4 Turismo y desarrollo local.....	20
2.5 Capacidades institucionales.....	22
2.6 Capacidades comunitarias.....	25
Capítulo 3: Diagnóstico de las capacidades institucionales para la gestión del turismo de los gobiernos locales de Guapi y Timbiquí (Cauca) y las capacidades comunitarias de las organizaciones que participan en la promoción del turismo en estos mismos municipios.....	27
3.1 Guapi y Timbiquí tras los Acuerdos de Paz con las Farc.....	28
3.2 Diagnóstico sobre las capacidades institucionales del gobierno local y las capacidades comunitarias de las organizaciones sociales.....	32
Capítulo 4: Propuesta de gobernanza para la promoción del turismo comunitario y de naturaleza y conclusiones.....	47
4.1 Propuesta organizativa de la plataforma y una guía para definir las reglas de juego del escenario cooperativo.....	49
4.2 Relevancia de un modelo de gobernanza para la acción pública y el desarrollo territorial.....	51
4.3 Conclusiones.....	52
Bibliografía.....	54

INTRODUCCIÓN

El interés por realizar este trabajo de grado surgió con ocasión de una visita al municipio de Timbiquí en el mes de septiembre de 2016, para participar en un conversatorio a favor del proceso de paz, convocado por el alcalde municipal en el marco de la campaña del plebiscito sobre los acuerdos de la Habana. Mi jefe, quien es Senador de la República y ha hecho gran parte de su carrera política en el departamento del Cauca me pidió hacer presencia en dicho evento. Desde que llegue me impactaron las contradicciones palpables que convergen en este territorio como por ejemplo que mientras el municipio esta surcado por ríos como el Timbiquí, el Saija y el Bubuey, sus habitantes deben recoger agua lluvia en grandes tanques ubicados en los techos de las casas, pues el agua que baja por sus ríos está contaminada por la minería ilegal en la parte alta, en donde operan las retroexcavadoras que usando mercurio y gasolina envenenan el afluente; o por ejemplo que mientras el municipio está rodeado de una riqueza natural exuberante que se refleja en sus ríos, selva húmeda tropical, manglares, y playas, sus habitantes no tienen garantizados los servicios públicos esenciales, pues en esta ciudad el alcantarillado solo cubre una parte del territorio, no hay acueducto, y el sistema eléctrico es precario.

El mensaje que más me conmovió vino tras el conversatorio. Estaba almorzando y junto a la mesa donde me encontraba había un grupo de personas oriundas del municipio, que en medio de la conversación que sostenían manifestaron lo siguiente “para que hacer una charla para promover la paz, si acá desde que inició el proceso de paz no ha habido ninguna toma guerrillera, y antes del proceso habían más de 40...esa razón es suficiente para votar sí”. Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el municipio de Timbiquí los resultados del plebiscito fueron 5.885 votos por el sí (94,08%) frente a 370 votos por el no (5,91%). Fue esta aproximación, con lo que el entonces jefe del equipo negociador del gobierno en Cuba Humberto de La calle denominaba “la Colombia profunda”, lo que me despertó el interés de trabajar en este territorio de contrastes, al cual pretendo aportar con la presente investigación.

La costa Pacífica del Departamento del Cauca, cuya población es un 85% afrodescendiente, 3% indígena y 13% de otras pertenencias étnicas, está constituida

por los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, es una región abandonada por el Estado, con altos índices de necesidades básicas insatisfechas e histórica presencia de grupos al margen de la ley. La coyuntura de desmovilización de las FARC y de la construcción de la paz con enfoque territorial, constituyen una oportunidad para esta subregión en cuanto a la promoción de iniciativas que sean viables de implementar conforme al potencial del territorio, y que sean a la vez generadoras de ingresos complementarios, como el turismo.

Por lo anterior, la presente investigación tiene como propósito plantear una estrategia de gobernanza para el turismo local en los municipios de Guapi y Timbiquí, que dé cuenta de la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales del gobierno local y las capacidades comunitarias de las organizaciones sociales que están impulsando iniciativas turísticas en el territorio, con el objetivo de promover condiciones de desarrollo local a través de la promoción del turismo comunitario y de naturaleza. Se omite el municipio de López de Micay, debido a que, por motivos de orden público, se hace imposible acceder al territorio en condiciones de seguridad. Lo anterior conforme a la alerta temprana de inminencia N. 050-18 del 9 de junio de 2018, emitida por la Defensoría del Pueblo, que tiene como objeto advertir a los Departamentos del Cauca y Valle del Cauca, y a los municipios de Buenos Aires, Buenaventura y López de Micay sobre:

“Posibles desplazamientos forzados individuales y/o masivos, enfrentamientos con interposición de población civil, homicidios selectivos y de configuración múltiple, amenazas, atentados, restricciones a la libre movilidad, desapariciones forzadas, reclutamiento forzado y vinculación de niños, niñas y adolescentes, entre otras graves conductas. Lo anterior debido a la creciente disputa entre grupos armados ilegales, que han recrudecido la violencia contra la población civil de manera indiscriminada, con el objetivo de hacerse al control territorial y poblacional, para el usufructo de economías ilegales en este importante corredor geoestratégico desde la cordillera occidental hasta el océano Pacífico”.

La unidad de análisis que hace referencia a la delimitación del objeto de conocimiento, en esta investigación se entiende como “las capacidades institucionales para la gestión del turismo de los gobiernos locales de Guapi y Timbiquí (Cauca) y las capacidades comunitarias de las organizaciones sociales que participan en la promoción del turismo, en estos mismos municipios”, pues es alrededor de estas categorías sobre las que se va a realizar el diagnóstico y a partir del mismo se establecerán las líneas de acción.

Conforme a lo anterior el presente trabajo se inscribe en el tipo de investigación aplicada de práctica, basada en diagnóstico, que puede ser entendida como el procedimiento a partir del cual se identifican necesidades o dificultades de un sector, para así, definir estrategias que permitan superar los problemas o aprovechar las potencialidades (Javeriana, 2017, p.11). En el marco de esta investigación realicé dos visitas a los municipios de Guapi y Timbiquí, y entrevisté tanto a representantes de organizaciones comunitarias que están trabajando estrategias de promoción del turismo como a funcionarios de los gobiernos locales como alcaldes, secretarios de despacho, concejales y personeros (Ver anexo de Excel: tabla operacionalización). También accedí a material documental elaborado por las organizaciones de base, donde estas han consignado sus avances en materia de gestión turística (Ver anexos: documentos). Estos insumos son el principal instrumento para la elaboración del diagnóstico.

El presente trabajo responde a la siguiente pregunta de investigación ¿Cuáles son las capacidades institucionales y comunitarias que en términos de gobernanza pueden sustentar estrategias de gestión del turismo comunitario y de naturaleza en los municipios de Guapi y Timbiquí (Cauca)? Y tiene como objetivo general, establecer a partir de un diagnóstico sobre las capacidades institucionales del gobierno local y las capacidades comunitarias de las organizaciones sociales que están impulsando iniciativas turísticas en el territorio, líneas de acción que permitan proponer estrategias de gobernanza para la promoción y consolidación del turismo comunitario y de naturaleza, en los municipios de Guapi y Timbiquí (Cauca). Lo cual se define en los siguientes objetivos específicos:

A) Determinar el nivel de capacidades institucionales que, en términos de capacidad política y administrativa, son necesarias para que los gobiernos de Guapi y Timbiquí gestionen el proceso de promoción y consolidación del turismo comunitario y de naturaleza en el territorio. B) Definir el nivel de capacidades comunitarias que, en términos de capacidad funcional, técnica y relacional, son necesarias para que las organizaciones comunitarias que adelantan iniciativas de turismo comunitario y de naturaleza en el territorio, gestionen el proceso de promoción y consolidación del turismo. C) Formular una estrategia de gobernanza para la promoción del turismo

comunitario y de naturaleza, que permita fortalecer las capacidades institucionales del gobierno local y las capacidades comunitarias de las organizaciones sociales que están impulsando iniciativas turísticas en los municipios de Guapi y Timbiquí (Cauca).

El eje curricular de la maestría en el que se inscribe la presente investigación, es el de gobernanza, en tanto que el planteamiento de las estrategias para posicionar el turismo comunitario y de naturaleza en el Pacífico Caucaño, implican el trabajo conjunto entre distintos actores con conocimiento y apropiación diferenciada sobre el territorio. Es inherente a la noción de gobernanza la consideración de acción del gobierno como gestión de redes en las que participan una multiplicidad de actores públicos y privados, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisión mixtas. En este sentido la gobernanza como gestión de redes, hace referencia a:

“La articulación de actores públicos y privados alrededor de un problema o asunto público, entorno a estructuras y procesos mediante los cuales los actores locales solucionan colectivamente sus problemas y encaran las necesidades sociales. En este proceso cada actor aporta habilidades y recursos. En él constituye un factor crítico la construcción y mantenimiento de la confianza, el compromiso y un sistema de negociación. Este tipo de organizaciones en red se caracterizan por la existencia de una estructura multicéntrica, es decir, la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de forma monopolística o exclusiva y la interdependencia entre los actores” (Natera, 2004).

El turismo es una cadena de eslabones, compuesta por actores con roles diferenciados, razón por la cual se hace necesario establecer una estructura de gobernanza en red que les permita constituir una plataforma a través de la cual establecer alianzas, mecanismos de cooperación, solución de controversias, estrategias de defensa del territorio, la sostenibilidad del medio ambiente y el respeto a las costumbres y tradiciones locales. De tal manera que, se garantice un equilibrio entre el cuidado de la naturaleza, el bienestar social y el mejoramiento económico de la población local. En sentido concreto, el concepto de gobernanza turística, desde el cual se entenderá la apuesta del presente trabajo, puede ser entendido como:

“El proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico. La perspectiva plantea una relación estrecha entre las relaciones sociales que se establecen en el campo turístico y las posibilidades de desarrollo turístico y local, que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población e incluye variables económicas, socioculturales, ambientales y político-administrativas” (Barbini, Biasone, Cacciutto, Castelluci, Corbo, y Roldan, 2011)

La relevancia del presente trabajo, subyace en el hecho de que el modelo de gobernanza local para el turismo que se planteará, será un insumo que permitirá que los diversos actores que hoy actúan en el territorio, se articulen y definan un marco de cooperación que facilite la asignación de roles y reglas de interacción, con el objetivo de fortalecer la gestión del turismo. En cuanto a la estructura, este trabajo de grado se divide en cuatro capítulos, en el primero se expone la caracterización de la zona de estudio, en el segundo se abordan los elementos de orden conceptual de las categorías alrededor de las cuales se plantea la propuesta de gobernanza, a saber: turismo comunitario, de naturaleza, y desarrollo local, desde dos perspectivas que denomino tradicional y alternativa, y capacidades institucionales/comunitarias. En el tercero se realiza el diagnóstico a partir del análisis y los principales hallazgos obtenidos tras dos visitas de campo a los municipios de Guapi y Timbiquí (Cauca). Y en el cuarto se plantea la propuesta de gobernanza para la promoción del turismo comunitario/de naturaleza y las conclusiones de la tesis.

CAPÍTULO 1: “CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO”

En este capítulo se presentará una contextualización sobre las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los dos municipios de interés para el presente trabajo, además de poner de manifiesto el abandono institucional al que ha sido sometido esta subregión, que se evidencia en fenómenos como la alta incidencia de la minería ilegal, el narcotráfico y la presencia histórica de diversas organizaciones criminales en el territorio. La región Pacífica en Colombia tiene una costa de 1.300 kilómetros, que se extiende desde la frontera con Panamá hasta la frontera con Ecuador y abarca los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño (Banco de la República, 2008). Este territorio se caracteriza por la extrema pobreza de sus habitantes y la debilidad institucional del Estado en esta zona. Respecto a la variable de pobreza se toma como referente la pobreza monetaria, que considera como pobres a las personas que residen en hogares cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, y transporte). Son pobres extremos aquellas personas que integran hogares cuyos gastos per cápita

están por debajo del costo de la canasta básica de alimentos (DANE, Concepto de pobreza monetaria). A continuación, se presenta el panorama de la pobreza de los departamentos del Pacífico Colombiano:

Tabla 1. Indicadores de pobreza y pobreza extrema en los departamentos de la región pacífica

Año	Índice de pobreza monetaria		Índice de pobreza extrema monetaria	
	2002	2017	2002	2017
Colombia	49,7%	26,9%	17,7%	7,4%
Chocó	67,6%	58,7%	32,4%	32,7%
Cauca	57,8%	48,7%	24,2%	20,8%
Nariño	65,7%	40,2%	33,1%	14%
Valle	38,9%	21,1%	8,9%	5,6%

Elaboración propia a partir de datos del DANE

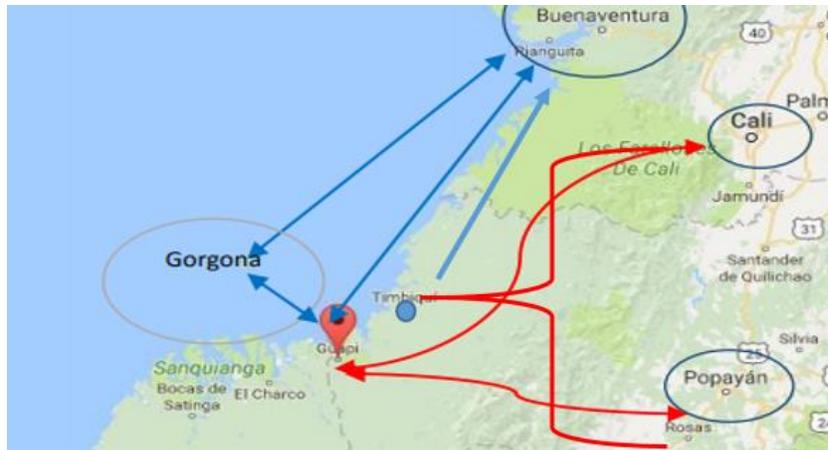
Conforme a lo anterior se hace evidente como Cauca y Chocó han sido incapaces de disminuir sustancialmente el flagelo de la pobreza, y aún se mantienen sobre el promedio nacional, mientras Nariño y el Valle del Cauca lo han podido disminuir considerablemente. En un contexto regional de alta pobreza, el Pacífico Caucaño, compuesto por los municipios de Guapi y Timbiquí [se omite López de Micay], no es la excepción. Este un territorio aislado del centro del departamento cuya única vía de acceso es aérea desde Popayán y Cali o marítima desde Buenaventura.

Según la Defensoría del Pueblo para el 2011: en el municipio de Guapi, “el 87,42% de sus pobladores estaba con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), de los cuales el 28,8% se encontraba en situación de miseria”, en cuanto a la tasa de cobertura de servicios públicos domiciliarios tiene un cubrimiento en energía eléctrica del 48,4%, en alcantarillado del 16% y de acueducto 17,2%. En el municipio de Timbiquí “el 73,19% de sus pobladores estaba con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), de los cuales el 36,82% se encontraba en situación de miseria”, en cuanto a la tasa de cobertura de servicios públicos domiciliarios tiene un cubrimiento en energía eléctrica del 29,3%, en alcantarillado del 15,7% y de acueducto 25,4%. Nótese como los dos municipios en conjunto tienen un 80,3% de Necesidades Básicas Insatisfechas; una cifra por encima del promedio del departamento que es de 46,62% y de la nación que es de 27,78% según el último censo. Lo que quiere decir que la población de esta subregión se encuentra en una condición de mayor vulnerabilidad que el promedio de los habitantes del Cauca y de Colombia (Defensoría del Pueblo, 2014, P. 28).

Respecto a la debilidad institucional del Estado en la zona, esta debe entenderse en el contexto de una región que ha vivido directamente el flagelo del conflicto armado. Según la Defensoría del Pueblo para el periodo comprendido entre 1995 y 2005 se registraron 330.611 casos de personas expulsadas de la Región Pacífica Colombiana, lo que representa el 8,6 % del total nacional de la población en situación de desplazamiento. Para el periodo 2006–2015, se registraron 502.834 casos de expulsión, lo que representa el 19 % de los casos de expulsión registrados a nivel nacional (Defensoría del Pueblo, 2016, P. 57-62). Estos altos niveles de desplazamiento fueron generados por la presencia de actores armados ilegales en el territorio como las FARC, el ELN, los paramilitares y las bandas criminales, pues como lo identifica la Defensoría del Pueblo “el fenómeno del narcotráfico ingresa a la Región Pacífica Colombiana en las décadas de los setenta y ochenta, fundamentalmente a partir de la identificación de este territorio como un lugar estratégico para el tráfico de insumos y cocaína procesada. Tuvo como puntos focales los municipios de la Costa Pacífica Caucana, Chocó y Urabá en la frontera con Panamá, y el puerto de Buenaventura, sitios desde donde se posiciona la cocaína en el mercado internacional” (Defensoría del Pueblo, 2016, P. 57-62).

La costa Pacífica Caucana es un corredor geo estratégico, en tanto cuenta con zona montañosa, en la cordillera occidental, que colinda con los municipios de Argelia, El Tambo y Balboa, por lo que se convierte en una zona de paso de grupos al margen de la ley, para el sostenimiento, mantenimiento y transporte de sustancias alucinógenas y cultivos ilícitos. Lo que junto con el aislamiento en el que se encuentra esta región y al abandono estatal ha facilitado la presencia de grupos criminales en el territorio (Juzgado primero civil del circuito/especializado en restitución de tierras de Popayán, 2015, p. 6).

Ilustración 2. Vías de acceso a Guapi y Timbiquí



Vía marítima ←————→
Vía aérea ←————→

(Rodríguez, 2017)

Al respecto, en el caso concreto de la subregión Pacífica del Cauca, a partir de 2008 se observa según el Ministerio Público un aumento de las áreas cultivadas de coca durante los últimos años en los tres municipios de la costa Caucana, convirtiéndose en una de las regiones más afectadas por cultivos ilícitos en este departamento y en el país. A través de un informe publicado por Naciones Unidas en 2012, se supo que a corte diciembre de 2011, este departamento ocupó el cuarto lugar a nivel nacional en lo que a cantidad de hectáreas cultivadas se refiere (*Defensoría del Pueblo, 2016, P. 57-62*). En consonancia con el fenómeno del narcotráfico esta la minería ilegal, según el mismo informe de la Defensoría, el Cauca muestra una fuerte expansión de la minería de oro de aluvión en territorios afectados por los cultivos de coca, particularmente en Timbiquí, Guapi y López de Micay. En un escenario de conflicto, abandono estatal y presencia de cultivos de uso ilícito, irrumpió la minería ilegal, desplazando las prácticas culturales de minería e implementando el uso de maquinaria pesada, dragas y retroexcavadoras, la actividad minera que se ha realizado en esta subregión implica la remoción de grandes cantidades de tierra y del lecho del río, generando daños ambientales de gran magnitud (*Juzgado primero civil del circuito/especializado en restitución de tierras de Popayán, 2015, p. 7*).

Fenómenos como, ser un corredor clave para la exportación de drogas y la circulación de armas y tropas, tener enormes extensiones de tierra usadas para el cultivo de plantas de uso ilícito, sin la presencia efectiva del Estado en el territorio que impida

dicha actividad en la zona, acceso a través de la minería ilegal a fuentes de oro –y de financiación-, y ser una subregión aislada del centro, cuyos únicos medios de acceso son por vía marítima o aérea han convertido al Pacífico Caucaño en un enclave desde el cual han operado actores tan diversos como los paramilitares o las guerrillas. Se evidencia de esta forma la vulnerabilidad socioeconómica de los habitantes de este territorio, y el difícil contexto territorial caracterizado por la falta de presencia estatal lo que se pone de relieve con los altos Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, el bajo nivel de cobertura de servicios públicos y la presencia histórica de actores al margen de la ley. En conclusión, nos ubicamos ante una región con acceso a grandes recursos naturales, pero con altos índices de pobreza y territorios aislados no solo geográfica sino institucionalmente del centro del país, lo que ha facilitado la presencia de agentes vinculados a dinámicas como el narcotráfico y la minería ilegal que utilizan el Pacífico como corredor y zona de influencia para el control de sus negocios y el posicionamiento estratégico.



(Cococauca, s.f.)

CAPÍTULO 2: “TURISMO COMUNITARIO Y DE NATURALEZA, DESARROLLO LOCAL, Y CAPACIDADES ESTATALES Y COMUNITARIAS”

En este capítulo se abordan los elementos de orden conceptual de las categorías que componen el cuerpo teórico de la investigación. Para ello, en primera instancia se realizará una aproximación al concepto de turismo desde una perspectiva tradicional que se da desde la mirada de organizaciones estatales como el Ministerio de Comercio, o el Departamento Nacional de Planeación, para luego contrastarlo con el enfoque

alternativo de turismo, en donde se abordan las tipologías de turismo comunitario y de naturaleza, que se desprenden de la concepción de desarrollo sustentable. En un segundo momento se realiza una conceptualización de la noción de desarrollo local desde el enfoque tradicional, el cual se entiende el desarrollo como crecimiento económico mientras que desde el enfoque alternativo se promueve la sostenibilidad ambiental, el respeto al patrimonio cultural y la lucha por el progreso en clave de lógica territorial. Por último y para cerrar este capítulo se explica el concepto y la tipología de las capacidades institucionales y las capacidades comunitarias. Las primeras son las habilidades que tiene un Estado tanto para formular e implementar sus políticas públicas, como responder a las demandas sociales y operar de manera eficiente y las segundas son instrumentos de empoderamiento para las comunidades, con el objetivo de que logren mayores niveles de autonomía en la administración de sus proyectos y materialización de sus propósitos.

2.1 El turismo desde una perspectiva tradicional e institucional

Conforme al artículo 26 de la Ley 300 de 1996 (Ley General de Turismo) el turismo hace referencia “al conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines entre otros de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios”. A la vez el artículo 1ro de la misma norma reconoce que “el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que por tanto cumple una función social”. En este sentido nuestro país tiene un gran margen de crecimiento en este sector, jalonado especialmente por el posicionamiento de Colombia en cuanto a la diversidad cultural, biológica y ecosistémica existente en su territorio “considerado como uno de los doce países en el mundo que poseen mega diversidad, unida a la enorme diversidad cultural, consagran un enorme potencial para el desarrollo de actividades económicas y socioculturales de gran valor estratégico” (MIN CIT, 2003, p.10). Esto sumado a su envidiable ubicación geográfica, la presencia de diferentes pisos térmicos, y de dos océanos.

Este potencial se ve reflejado en el hecho que, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: entre 2010 y 2014, en promedio, el país ha sido destino receptor de más de tres millones de viajeros extranjeros por año y ha recibido por este concepto US \$21.250 millones en ingresos en el mismo período. Estas cifras ubican al sector turismo en el tercer renglón de exportaciones y el primero del sector terciario del país. En 2014, Colombia registró un incremento en los flujos de llegada de viajeros no residentes superior al promedio mundial, mientras que en 2014 el promedio de crecimiento en llegadas en el mundo fue de 4,4%, en Colombia fue de 11,87%, es decir, 7,47 puntos porcentuales superior al crecimiento de las economías avanzadas y emergentes (MIN CIT, 2016, p.12) (...) se ha registrado un aumento en la llegada de visitantes extranjeros al país de 150% en los último ocho años. Es decir, el número de turistas en el país pasaron de 2,6 millones en 2010 a 6,5 millones hasta el momento (Revista Dinero, 2018).

Lo anterior constituye un desafío y una oportunidad para el país, pues se hace necesario establecer estrategias que en el marco del post conflicto permitan involucrar a las personas de los antiguos territorios afectados por la guerra en los circuitos económicos del turismo, “posibilitando su tránsito hacia nuevas formas de aprovechamiento sostenible de su base natural que antes eran impracticables con ocasión del conflicto armado” (MIN CIT, 2016, p.20). Beneficiando directamente a las comunidades locales, en tanto que ellas, son las que participan de todos los eslabones del turismo, en este sentido se puede concluir que el turismo abre espacios para que las comunidades regionales y locales se “incorporen productivamente en los procesos de prestación de los servicios y en la conservación de los ecosistemas, de tal manera que los ingresos generados contribuyan a mejorar su calidad de vida y a ofrecer oportunidades a los actores de la región” (MIN CIT, 2003, p.24).

En consonancia con lo anterior, según el Viceministerio de Turismo: “el turismo es una herramienta para los territorios en proceso de transformación hacia una cultura de paz, pues es un sector que contribuye al desarrollo sostenible de los destinos, al empoderamiento de las comunidades en sus territorios, constituyéndose como un jalador de otras industrias” (MIN CIT, 2015). De ahí su gran relevancia social. Y es

que, según cifras de la Organización Mundial del Turismo, el sector turístico ha llegado a representar cerca del “9% del PIB mundial y es responsable de 1 de cada 11 puestos de trabajo de muchos países tanto desarrollados como en vía de desarrollo (MIN CIT, 2003, p.5). En cuanto a la situación del Departamento del Cauca respecto al turismo, su más reciente documento diagnóstico en la materia, asevera que: “aunque la falta de datos fiables y actualizados hace difícil una valoración más objetiva, entre los tres destinos principales del departamento, no alcanzan los 10.000 visitantes por año y esto repartido entre la capital, Popayán, la zona montañosa de Tierradentro, con sus recursos arqueológicos, naturales y etnográficos y la zona costera en Guapi y Gorgona” (Gobernación del Cauca, 2012, p.9). La anterior es una cifra ínfima, solo por generar una comparación, académicamente relevante, el caso de Nuquí en el Departamento del Chocó, donde según cifras de la alcaldía, al municipio llegan “10.000 turistas al año, de los cuales el 30% son extranjeros” (MIN CIT, 2017). Es decir, un pequeño municipio de la costa pacífica chocona recibe al año casi el mismo flujo de turistas que visitan los principales destinos turísticos del Departamento del Cauca.

Según Planeación Nacional (DNP): “El Pacífico se caracteriza por su inmensa biodiversidad, riqueza hídrica, confluencia de grupos étnicos y privilegiada ubicación. Estos atributos representan un potencial productivo, ambiental y etnosocial para la región, aún por aprovechar (...) La riqueza natural del Pacífico, así como su biodiversidad, convierten al turismo en una fortaleza de la que tiene el gran potencial de ser aprovechado para el beneficio de la comunidad local. Esto incluye el ecoturismo, así como el turismo de aventura y de naturaleza” (DNP, 2014). Y es que el entorno natural facilita el acceso a escenarios ecosistémicos propicios para el impulso del turismo de naturaleza, en el marco de un escenario socio cultural diverso, desde el punto de vista gastronómico, paisajístico, étnico, geográfico, y cultural que puede ofrecer una gran experiencia al turista como, por ejemplo, el caso de la costa Pacífica Caucana. Esta subregión, compuesta por los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, si bien actualmente no está posicionada como uno de los mayores lugares receptores de turistas en el departamento, si tiene un gran potencial que debe ser desarrollado:

“como producto turístico, no solo por lo que representa en sus atractivos étnicos y de manifestaciones folklórica, sino por su riqueza natural, paisajística, de fauna y flora, cuyos componentes para el turismo ofrece alternativas diferentes a las tradicionales, estos sitios turísticos se pueden clasificar en Islas (como Gorgona), parques naturales, playas marítimas, playas fluviales, lagunas, cascadas, esteros, manglares, sitios de pesca, caminos interveredales, donde se puede realizar el turismo ecológico, hermosos paisajes y un potencial, cultural y folklórico muy rico en tradiciones, ritmos (como currulao, bunde, fuga, bambuco, pasillos)” (El Tiempo, 1998).

Desde el enfoque tradicional la prioridad al promover el turismo es la generación de riqueza para las partes involucradas en la cadena de negocio, rezagando otros elementos importantes como el cuidado del territorio, el medio ambiente o la cultura local. En tanto, lo relevante es la reproducción de riqueza económica, se cosifican y mercantilizan las tradiciones, y la riqueza natural, dejando de lado aspectos fundamentales para la vida de la comunidad y existencia misma de los ecosistemas.

2.2 El turismo desde una perspectiva alternativa:

Desde este enfoque, el turismo es relevante para el desarrollo local, en la medida en que no sólo genera ingresos complementarios, sino que también promueve la organización comunitaria y cooperativa, es decir, fortalece el tejido social, a la vez que convierte en prioridad la protección de los bienes culturales y naturales del territorio (Flores, 2016). El turismo también se considera desde esta perspectiva como un medio para que la comunidad organizada haga presencia en el territorio y ejerza soberanía, de tal forma que la comunidad reclame y recupere para sí, zonas que eran usadas para actividades perjudiciales para el territorio como por ejemplo la explotación minera o los cultivos de uso ilícito; de esta manera el turismo se constituye en una herramienta de defensa de la cultura y del medio ambiente (Pilquiman, 2011). Destinos como Guapi y Timbiquí, privilegiados en riquezas naturales, una gran diversidad en cuanto a flora y fauna, al acceso a fuentes hídricas, y herederos de una cultura negra, que se manifiesta en sus vínculos con el territorio, su cosmovisión del mundo, su gastronomía, sus fiestas, sus mitos y leyendas, son un lugar propicio para promover, esta perspectiva turística, que entre otros se materializa a través de las modalidades de turismo comunitario y de naturaleza.

El enfoque tradicional no es pertinente en el Pacífico Caucaño, toda vez que el objetivo de este tipo de turismo es la maximización de la ganancia económica, mientras la perspectiva alternativa le da prevalencia a cómo a partir de la organización y empoderamiento comunitario, pueden gestarse procesos que le permitan a la población que habita el territorio, incidir directamente en los procesos de política, en este caso turística, en sus diversas etapas como: identificación de problemas, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. Esta incidencia se da no solo para garantizar la sostenibilidad de las estrategias establecidas, sino también para incorporar en la política, la visión de quienes conocen el territorio y sus lógicas, y por tanto, pondrán en el centro de su apuesta de desarrollo, variables como el cuidado del medio ambiente o la cultura, además de la generación de riqueza. Esta perspectiva diverge de lo contenido en la ley general sobre turismo en Colombia, pues este instrumento normativo afirma que:

El turismo es una industria esencial para el desarrollo del país (art. 1, Ley 300 de 1996). Esto tiene mucha importancia para la reflexión específica sobre el turismo comunitario, porque quiere decir que, desde la perspectiva del Estado colombiano, esta es una mera actividad productiva (...) Es decir, que con la simplificación del turismo a una actividad meramente económica se reduce su comprensión y se le despoja de las dinámicas culturales y sociales en las que está inmerso (Rodríguez, 2018)

2.3 El turismo comunitario y de naturaleza:

El turismo comunitario, hace referencia a aquel que favorece el contacto entre la comunidad local y los visitantes, los cuales obtienen nuevas experiencias a partir de la interacción directa con la población, que involucra en sus actividades tradicionales al turista, “se busca una vivencia experimental con la diversidad cultural como forma de enriquecer a los propios viajeros” (López y Sánchez, 2009). “Esta modalidad de turismo, no es un fin en sí mismo, sino que forma parte de una estrategia más amplia de desarrollo local. Para las asociaciones y organizaciones comunitarias, el turismo comunitario se convierte en un medio de reivindicación y autogestión sobre sus territorios y recursos, que sirve para reclamar un lugar en el Estado y en el Mercado” (Ruiz, Hernández, Coca, Cantero y Del campo, 2008, p. 56).

En este sentido, Sampaio (como se citó en Pilquiman, 2011) piensa que el turismo comunitario ha surgido como una alternativa al modelo de turismo convencional, su

punto definitorio respecto a otras formas de hacer turismo radica en que se ha constituido en una oferta construida, gestionada y controlada por la propia comunidad, que además de ofrecer a los visitantes los atractivos del territorio, les brinde una posibilidad para experimentar la vida local.

El turismo comunitario puede ser definido como: toda actividad turística solidaria que permite la participación activa de la comunidad desde una perspectiva intercultural y el manejo adecuado del patrimonio cultural, basado en un principio de equidad en la distribución de los beneficios locales (García, 2016). El Instituto de Turismo Basado en la Comunidad de Tailandia lo define como: un tipo de turismo que propende por la sostenibilidad ambiental, social y cultural, que se gestiona por la misma comunidad, con el objetivo de generar mayor conciencia en los visitantes a través de la reivindicación de las formas de vida locales. La WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza) lo define como una forma de turismo donde la comunidad local tiene un control sustancial y su participación en su desarrollo y gestión, y una proporción importante de los beneficios permanecer dentro de la comunidad (García, 2016).

Retomando la perspectiva de algunas culturas indígenas como los Mapuches en Chile, lo que en últimas se busca, desde la promoción del turismo comunitario, es mejorar la calidad de vida de la población local en términos económicos, culturales y espirituales. Lo anterior se fundamenta en un modelo de sociedad donde todas las formas de vida sin excepción representan todo el sistema en equilibrio. El turismo se convierte en un instrumento a través del cual logran los siguientes objetivos: la recuperación del territorio ancestral, la revalorización de su cultura y el rescate de prácticas culturales, en especial, las referentes al uso del territorio (Pilquiman, 2011).

Este entramado de reivindicaciones convierte al turismo comunitario en una tipología alternativa, que además de pretender la generación de ingresos complementarios por parte de las comunidades locales también representa una estrategia de resistencia y supervivencia de su cultura y territorio, es decir, el turismo comunitario representa una “oportunidad de robustecer los lazos de cohesión social y, al mismo tiempo, fortalecer la apropiación de la identidad cultural y el entorno natural. En ese sentido, el crecimiento económico debe estar subordinado al desarrollo integral de la comunidad, y no al revés” (Rodríguez, 2018, P. 5). En conclusión, desde la perspectiva de turismo alternativo y como lo planteó Rodríguez (2018): “las comunidades locales interesadas en la gestión del turismo comunitario deben evitar caer en la trampa del paradigma contemporáneo: todo es un producto. También deben estar atentas a rodear sus iniciativas del mayor número de medidas posibles que les garanticen el control de todos los momentos del

proceso de producción turística, para que puedan defender su patrimonio y garantizar la sostenibilidad de la iniciativa” (p. 13).

Por otro lado, el turismo de naturaleza desde la perspectiva tradicional hace referencia a aquel cuya oferta de productos y servicios se desarrolla en torno a un atractivo natural (...) el turismo de naturaleza es todo tipo de turismo en la que la principal motivación es la observación y apreciación de la naturaleza, así como las culturas tradicionales” (MIN CIT, 2012, p 12). Esta última modalidad, según la Organización Mundial del Turismo, es una de las tipologías de turismo “de más rápido crecimiento en el mundo, con tasas entre 25% y 30%” (MIN CIT, 2012, p 17), pues le permite al turista vivir una experiencia con un gran valor agregado, materializado en actividades como: avistamiento de aves, avistamiento de ballenas, buceo, turismo de aventura (como por ejemplo: observación de fauna, reconocimiento de especies marinas, visita a reservas naturales, visitas a estanques piscícolas, visitas a comunidades indígenas, recorrido por senderos ecológicos, escalada, espeleología -cavernas-, senderismo, recorridos a caballo, escalada, canotaje, barranquismo, ciclo montañismo, puenting, kayak, etc.” (MIN CIT, 2003, p 35).

Pero desde la perspectiva alternativa se define al turismo de naturaleza o ecoturismo a partir de la concepción de desarrollo sustentable, entendido como “aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Velasco, s.f). Desde este enfoque el turismo de naturaleza trasciende su rol tradicional de una actividad recreativa –como campismo, senderismo, alpinismo, observación de aves–, para convertirse en una estrategia que propende por el cuidado y la conservación de áreas naturales, que se orienta fundamentalmente hacia objetivos como la minimización de impactos ambientales, la incorporación de la población local en la cadena de generación de beneficios económicos y la promoción de un desarrollo local que privilegie las implicaciones socioeconómicas y ambientales del turismo en el territorio (Brenner y San German, 2012)

Desde la perspectiva alternativa, tanto el turismo comunitario como el turismo de naturaleza ayudan a empoderar a las comunidades en la medida en que las involucra en el proceso de planificación e implementación de las estrategias locales de turismo, reconociéndolas como parte protagónica de los diversos eslabones de la cadena de prestación de servicios turísticos como por ejemplo transporte, alojamiento, alimentación, actividades turísticas, etc. Adicional a lo anterior, también se genera un proceso de reafirmación cultural, a través del reconocimiento de la cultura, las tradiciones locales, las riquezas naturales y humanas del territorio. De esta manera se pone de manifiesto que la promoción del turismo comunitario y de naturaleza es una apuesta con enorme potencial de mejorar no solo las condiciones de vida de las comunidades, sino también se constituye es una estrategia para la defensa del territorio, sus riquezas naturales, tradiciones y cultura. De esta manera, la actividad turística trasciende su rol habitual, como escenario de ocio y recreación, para convertirse en agente dinamizador de la economía local, al desenvolverse en un especial ambiente de reivindicación territorial, cultural y de autonomía (Pilquiman, 2011).

2.4 Turismo y desarrollo local

Para el desarrollo del presente trabajo de grado, resulta importante reseñar el debate que en tiempos recientes se ha presentado en torno al problema de la relación entre turismo y desarrollo. Tradicionalmente, se entiende el turismo como un factor determinante en el desarrollo de los países y se relaciona el desarrollo con el crecimiento económico. Sin embargo, desde sectores alternativos se ha propuesto separar estos dos conceptos y entender el desarrollo como un concepto vinculado a un proceso holístico en el que entran en juego todos los factores propios de lo humano (Rodríguez, 2018). “Así el turismo en las zonas rurales se constituye en una opción para el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y cultural; e inclusive para la paz” (MIN CIT, 2003, p 17). En este sentido, el desarrollo local puede ser entendido como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de

cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local” (CEPAL, 2000).

La visión tradicional de desarrollo local, está anclada a la generación de riqueza, que desde esta perspectiva redundante concretamente en “la mejora de la calidad de vida de las personas; entendiéndose la calidad de vida como el bienestar proporcionado por la vivienda, el alimento, la educación, la salud, la recreación, la vestimenta, la higiene y el transporte” (Moreira, Prevot, Micaela, 2010). La visión alternativa no tiene como epicentro del desarrollo la perspectiva económica, sino que privilegia otros aspectos como dinamizar y consolidar iniciativas económicas locales, incentivar el capital social, preservar la cultura en el territorio y crear un modelo de desarrollo que actúe en lógica territorial (Sánchez, 2006, p. 87). Al respecto Max-Neef dice que el desarrollo debe centrarse “en el aumento de los niveles de autoconfianza y articulación de las personas para construir un desarrollo con crecimiento personal, social, educativo y otros elementos que posibiliten la autonomía de las personas para resolver sus problemas personales y colectivos (Flores, Cunha, Borborema, Christoffoli, Ángelo, 2016). En este sentido, el turismo comunitario y de naturaleza tienen un gran potencial de convertirse en un enclave del desarrollo, en tanto que activan el progreso local. Estas tipologías de turismo permiten democratizar esta actividad, en la medida en que involucran directamente a las comunidades en las cadenas de valor, como también en las etapas de decisión e implementación de las estrategias trazadas para la promoción del turismo. A la vez que se constituyen en estrategias para promover la defensa de su territorio, sus riquezas naturales, cultura y tradiciones.

El desarrollo local es contemplado por múltiples autores como una matriz integradora de factores económicos, sociales y culturales desde el punto de vista de articulación de actores, el desarrollo de iniciativas en pos de los intereses de las comunidades, la revaloración de la identidad local y la reinversión del capital económico obtenido en la propia región donde se genera (Marengo, 2007; Ríos y Rocca, 2007).

De esta manera el turismo se constituye en un eje transversal que genera desarrollo local y dinamiza la economía de las regiones. Bajo su paraguas es posible articular toda una red de acciones que realmente generan desarrollo sostenible, promoviendo la conservación de los ecosistemas, generando recursos económicos para las comunidades, promoviendo la

construcción de nueva infraestructura y articulando las manifestaciones culturales, con un componente de capacitación y mejora continua (Universidad de los Andes, 2017).

La literatura sobre turismo y desarrollo local indica que “el desarrollo supone instituciones locales vigorosas, asociación de intereses, percepción de futuro compartido y diseño de estrategias que apunten en esa dirección. Pensar las acciones de promoción del desarrollo local supone identificar los actores con capacidad de agencia para a partir de ahí, definir posibles estrategias (Marsiglia y Pintos, 1997, p. 16). Es decir, se requiere un cúmulo de capacidades tanto institucionales como comunitarias, para poder gestionar el proceso de construcción y agencia del turismo en el territorio. Por ello, es fundamental comprender a qué hace referencia el término de capacidades y por qué son importantes para poder materializar las apuestas sociales y económicas de una población que busca consolidar el turismo como una estrategia para el desarrollo.

2.5 Capacidades institucionales

El Estado tiene por función la administración de la cosa pública, para garantizar el goce de los derechos de sus ciudadanos, esto se materializa a través de políticas públicas, que son el instrumento a través del cual el Estado, como depositario de la representación colectiva, interviene en la estructura social u económica con el ánimo de obtener unos resultados que se consideran provechosos. Para André-Noël Roth una política pública es “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Universidad Nacional, 2017, p. 21). Ahora bien, el que las políticas públicas puedan ser implementadas y lograr los objetivos deseados, dependen en gran medida de las capacidades que el conjunto institucional posea. En este sentido, la capacidad estatal se presenta como “una aptitud que se desprende del accionar conjunto de dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en el uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacionales” (Completa, 2016, p. 67).

“La capacidad representa una serie de atributos que podrían ser rotulados como la expresión del cómo, a saber: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad. Otros atributos son expresión del para qué, tal como la eficiencia, eficacia y el accountability y el por qué, que es la finalidad última de la acción del Estado como lo es la búsqueda de equidad y

legitimidad" (Repetto, 2004, p. 9), que se materializan en la promoción de acciones que propendan por la promoción de la igualdad de oportunidades entre los diferentes sectores y poblaciones. Es decir, una distribución de recursos de manera diferenciada y enfocada en cerrar las brechas sociales y económicas de un territorio (Gilio, 2016).

En pocas palabras, se podría definir las capacidades estatales como las habilidades que tiene un Estado para poder formular e implementar con eficacia sus políticas públicas, y para que esto suceda el Estado debe contar con unos procesos, insumos y garantías mínimas para cumplir con las funciones que se propone. Estas capacidades a su vez varían a través de un mismo territorio, por lo que dependen mucho de los recursos (técnicos y humanos), objetivos, políticas, y programas establecidos por las distintas instituciones. En este sentido, Bertranou plantea que las "capacidades estatales sólo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir" (Bertranou, 2011).

En tanto que la finalidad del fortalecimiento de las capacidades estatales es la promoción de la equidad, en la medida que, la administración actúe con pertinencia en la resolución de los problemas públicos que afectan la calidad de vida de la población, lo que le permite a la institucionalidad aumentar la legitimidad del vínculo entre gobernantes y gobernados teniendo como perspectiva el aumento global del valor social (Repetto, 2004, p. 9), son los gobiernos locales los más propicios para dar respuesta a las demandas ciudadanas, en la medida en que son quienes mejor conocen las necesidades e intereses de su población, por su interacción directa, cotidiana y cercana con ellos (Gilio, 2016). En este sentido las capacidades que los gobiernos locales y regionales deben desarrollar se pueden enmarcar dentro de las siguientes categorías:

Dimensión Administrativa: la capacidad administrativa hace referencia al potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo e interno, entendiendo al primero como la producción de bienes/servicios y la capacidad de gestionar y movilizar recursos con el fin de establecer estrategias que permitan satisfacer las necesidades

de la ciudadanía y al segundo como valor organizacional, es decir, se refiere a la promoción del desarrollo estratégico de la misma organización, con el objetivo de cumplir con la misión y los objetivos principales y específicos de la institución de la manera más eficiente posible, como por ejemplo, aumentar el nivel de cumplimiento de las normas; de transparencia o el que todos los procedimientos públicos se realicen de manera debida. Es decir, que se actúa conforme a los procedimientos y mecanismos de control ciudadano (Hintze, como se citó en Completa, 2016).

Dimensión Política: Está relacionada con la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía; la capacidad de rendir cuentas a la ciudadanía; pues los gobiernos pueden beneficiarse de la participación ciudadana que complementa los sistemas de control interno para inyectar elementos de transparencia al funcionamiento de la burocracia. Rendición de cuentas, monitoreo y evaluación de las políticas. Esto permite generar aprendizajes que retroalimentan el proceso de diseño e implementación generándose un círculo virtuoso de mejoramiento de las políticas. Esta dimensión es un aspecto fundamental, para que el gobierno gane en legitimidad, es decir, que la sociedad civil reconozca y brinde su apoyo a las autoridades (Repetto, 2003). Otra faceta de esta dimensión, es la perspectiva relacional que se refiere a la habilidad que mantiene el Estado con su entorno macroeconómico y social, para interactuar con otros actores. Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la noción de gobernanza, es decir, hace referencia a la “habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales” (Gilio, 2016). El concepto capacidad política del Estado se pregunta más por la competencia del Estado de poder generar conectividad social, es decir, construir redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, como se citó en Completa, 2016).

2.6 Capacidades comunitarias

El modelo tradicional de gestión pública, según el cual el gobierno se relacionaba de manera jerárquica con otros actores, y que todas las respuestas a las demandas y problema sociales venían de él, ha dado paso al modelo de gobernanza que privilegia la horizontalidad a través del esquema relacional entre los actores. Es decir, se reconoce la existencia de diversos agentes con capacidad (poder) de influir en los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas, como por ejemplo el gobierno, organismos multilaterales, las empresas, las ONG, las universidades, los grupos de presión, medios de comunicación, la sociedad civil, entre otros. El gobierno no actúa por fuera de la sociedad, sino que lo hace a través de las redes que se han tejido en el seno de ella, de tal manera que se puede aseverar que el gobierno de la sociedad es fruto de la interacción de estos actores (Frigols, 2013).

Desde la perspectiva anterior, se reconoce a la sociedad civil y por tanto a las organizaciones comunitarias o de cualquier signo, que hacen parte de ella, como un actor con poder de agencia en la medida en que cuente con altos niveles organizacionales y de capacidades que le permitan influir en los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas. Ahora bien, ¿Qué se entiende por capacidades comunitarias?

“El Desarrollo de Capacidades es el proceso en el cual personas, organizaciones y la sociedad incrementan sus conocimientos actitudes y prácticas en los ámbitos técnico-productivos y socio-organizativos para lograr sus objetivos, responder a las dificultades internas y externas y sostenerse en el tiempo” (Ramos, Báez y Artigas 2015, p. 341). Las capacidades pretenden servir como instrumentos para que las comunidades se empoderen y logren mayores niveles de autonomía para administrar sus proyectos, y materializar sus propósitos. Hay 3 tipos de capacidades, que las organizaciones comunitarias deben desarrollar (Ramos, Báez y Artigas 2015, p. 342):

“Funcionales: Son capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos, se centran en lograr que las cosas se hagan.
Técnicas: Son las que están asociadas a áreas particulares de experticia y práctica de sectores o temas específicos. En el desarrollo de capacidades, el conocimiento se construye y valida desde la interacción entre los grupos sociales (interacción social), conocimientos locales y

conocimientos científicos. **Relacionales:** es la capacidad de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, ensayar estrategias colaborativas, estar todos dispuestos a “salir en la foto colectiva”.

El fortalecimiento social pasa por potenciar los recursos existentes, como el tejido comunitario, junto a su oferta cultural, natural y riqueza territorial. Para el caso concreto, los diferentes actores comunitarios vinculados al turismo o a la prestación de servicios conexos a esta actividad, se deben articular para convocar a otros agentes relevantes a nivel local o regional. “El liderazgo es la fuerza motriz del desarrollo y el canal a través del cual fluyen las características para mejorar las capacidades de la comunidad para producir resultados mediante la utilización de los recursos que dispone” (Rojas, 2013, p. 59).

Toda intervención por parte de organizaciones comunitarias se caracteriza por el rol protagónico que toman los miembros de la comunidad en la acción social. Podría afirmarse que las capacidades que desarrollen las organizaciones redundará en un mayor impacto de la acción colectiva emprendida por estas, entendiendo por acción colectiva lo planteado por Tilly:

“Aquella llevada a cabo por un grupo de personas que comparten unos intereses comunes, que se organizan en unas estructuras más o menos formales y que ponen en marcha acciones movilizadoras, todo ello bajo una determinada estructura política que facilitará o dificultará su influencia en el poder en función de sus características. Es decir, se trata de una acción conjunta que persigue unos intereses comunes y desarrolla unas prácticas de movilización concretas para alcanzarlos en un sistema sociopolítico y económico determinado. Siguiendo esta definición, observamos que la acción colectiva se compone de cuatro elementos diferenciados: intereses, organización, movilización y contexto” (García, s.f).

Cuando en un mismo territorio convergen actores tanto institucionales como sociales, con altos niveles de capacidades, se hace más fácil poder emprender proyectos de desarrollo local. Pues lo anterior facilita las condiciones, para que, a través de la sinergia entre los diversos agentes, se maximice el aprovechamiento de las riquezas del territorio, y del capital humano instalado ahí. “Los actores que confluyen en el territorio deben explorar los modos de producir procesos de acumulación de capacidades políticas, económicas, culturales, y administrativas al nivel local. Capacidades que permiten planificar, invertir, tomar decisiones, tener objetivos de desarrollo, resolver carencias, innovar, participar, crecer en identidad”.

Debe darse un proceso de acumulación de recursos y capacidades, de tal forma que los actores, principalmente los comunitarios, aumenten su poder de agencia e influencia, entorno a procesos de desarrollo y en la arena de negociación con actores institucionales para influir en la toma de decisiones y de implementación de las políticas. En conclusión, la apuesta teórica de la presente investigación se sustenta en la visión alternativa de turismo y de desarrollo, en la medida en que desde esta perspectiva se busca un equilibrio entre la generación de ingresos y la protección de los ecosistemas, la riqueza medio ambiental, el patrimonio cultural de las comunidades y la defensa del territorio. A la vez que se promueve la organización comunitaria, y por tanto, se apuesta al fortalecimiento del tejido social. Para poder hacer efectivo este proceso de desarrollo local a través del turismo comunitario y de naturaleza, se hace necesario emprender un proceso de fortalecimiento de las capacidades tanto estatales como comunitarias, con el ánimo de que se mejore la capacidad de gestión del gobierno local sobre el sector turismo y a la vez se empodere a la comunidad para poder administrar sus proyectos y aumentar sus márgenes de autonomía y autogestión.

CAPÍTULO 3: “DIAGNÓSTICO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TURISMO DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE GUAPI Y TIMBIQUÍ (CAUCA) Y LAS CAPACIDADES COMUNITARIAS DE LAS ORGANIZACIONES QUE PARTICIPAN EN LA PROMOCIÓN DEL TURISMO EN ESTOS MISMOS MUNICIPIOS”

En este capítulo se presentan los principales hallazgos obtenidos tras dos visitas de campo a los municipios de Guapi y Timbiquí (Cauca), para ello en primera instancia se dará cuenta de la percepción que tienen los actores locales tanto institucionales, como los pertenecientes a organizaciones sociales, sobre si es viable promover este tipo de estrategias en la subregión y en segunda instancia se realiza un diagnóstico sobre las capacidades institucionales del gobierno local y las capacidades comunitarias de las organizaciones sociales que están impulsando iniciativas turísticas en el territorio, a partir de la sistematización y análisis de entrevistas a actores relevantes y estudio de información documental.

3.1 Guapi y Timbiquí tras los Acuerdos de Paz con las FARC

Entre el 21 y 25 de junio de 2018, se realizó la primera visita a los municipios de Guapi y Timbiquí, en el marco de la presente investigación. En este acercamiento se indagó sobre la percepción que tienen tanto actores institucionales (representantes del gobierno local) como organizaciones comunitarias que están elaborando iniciativas de promoción turística, en cuanto a los siguientes elementos a) situación de orden público tras la firma del acuerdo de paz, b) potencial turístico del municipio y la subregión y c) retos para la promoción del turismo.

En cuanto a situación de orden público tras la firma del Acuerdo de Paz, los hallazgos fueron los siguientes:

Tabla 4. Entrevistas realizadas en la primera visita: percepción sobre el orden público

Nombre del entrevistado	Organización	¿Ha mejorado orden público desde la firma del acuerdo de paz?
Alcides Torres	Organización comunitaria Ríos Unidos	SI
Asocomunal-Guapi		SI
Jose Javier Solís	Concejal de Guapi	SI
Joel Solís	Comerciante de Guapi	SI
Silvio Bazán García	Coordinador del SENA para el pacifico caucano y director de cero estrés	SI
Teofila Betancourt	Organización comunitaria Chiyangua	SI
Wilmer Riascos Arboleda	Alcalde de López de Micay	NO
Edison Castro	Alcalde de Timbiquí	SI
Andrés Jori	Músico de Guapi	SI
Claudia García	Trabajadora Hotel Rio Guapi	NO
Jose Elías Flórez	Concejal de Timbiquí	SI
Pedro Ibarbo	Promotor de turismo organización Tunda Tours	SI
Jose Valencia	Personero de Timbiquí	SI
Oscar Baltan	Capitán de bomberos de Timbiquí	SI
Eduard Herrera	Representante legal del consejo comunitario Renacer Negro	SI
Ali Carabalí	Médico de Timbiquí y ex candidato a la alcaldía	SI
Jhon	Desmovilizado del frente 29 de las FARC	SI

Elaboración propia a partir de la información obtenida de la sistematización de las entrevistas, contenida en la tabla de operacionalización-anexos [hoja electrónica de Excel Contextualización territorial]

Quince (15) de las diecisiete (17) personas entrevistadas coincidieron en afirmar que, desde la firma del Acuerdo de Paz, e incluso antes, con el cese bilateral al fuego, la situación de orden público tanto en Guapi como en Timbiquí, ha mejorado sustancialmente. Lo anterior se ve reflejado en el hecho de que organizaciones comunitarias de ambos municipios como Ríos Unidos, Chiyangua, Consejo Comunitario Renacer Negro, Asociación de Apoyo a la Mujer, Tunda tours y Cero Estrés han venido planteando cada una de manera independiente, circuitos turísticos, identificando atractivos y actividades, que les permitan tener un programa para ofrecer a potenciales turistas. Esto ha sido posible gracias a que, en el marco del fin de la

guerra con las FARC, el frente 29 de esta guerrilla, que hacía presencia permanente en esta subregión se desmovilizó, lo que ha permitido que se puedan volver a visitar zonas de la parte rural, como quebradas, playas y comunidades río arriba, cuyo acceso estaba vedado por el conflicto.

De esta manera las iniciativas que pretenden promover el turismo, responden a la ventana de oportunidad que se ha abierto tras el Acuerdo de Paz, pues esto ha constituido una coyuntura favorable para que la comunidad explore alternativas, sostenibles ambientalmente y respetuosas de la cultura local, tanto de generación de ingresos como de ocupación y apropiación del territorio. Como me lo planteó Eduard Herrera, representante legal del Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí:

“Estamos en una etapa de transición, las FARC controlaron por mucho tiempo nuestro territorio. Ahora estamos sembrando coco y arroz para así reemplazar las actividades ilegales. El acuerdo de paz abrió una oportunidad para explorar otros caminos, en eso estamos. Por ejemplo, hoy estamos en proceso de implementar en el territorio una granja integral desde donde vamos a realizar actividades de formación técnica, producción para el auto consumo y a la vez alrededor de ese proyecto crearemos unos senderos ecológicos, que pretendemos usar para el ecoturismo. El turismo es una alternativa para conservar nuestro potencial natural, para explotar nuestros ríos de forma limpia y darle a conocer a la gente nuestro territorio. Nuestro potencial gira entorno a los atractivos naturales como los bosques, flora, fauna y comida. Entendemos el turismo como una forma de conservar el territorio, y como una estrategia de ejercer soberanía y control, a través de la promoción de actividades legales y respetuosas de la naturaleza y el agua. Con este tipo de iniciativas le mostraremos a nuestra comunidad que no tenemos que explotar la minería o talar árboles para generar ingresos” (Ver anexos: tabla de operacionalización/contextualización territorial)

En cuanto al potencial turístico del municipio, todos coinciden en afirmar que los atractivos del territorio giran en torno a dos elementos: el primero la naturaleza y la riqueza ecosistémica, de fauna y flora, que se refleja en el territorio en zonas de bosque, senderos ecológicos, zonas de manglar, playas de río y de mar, cascadas, quebradas o avistamiento de aves, delfines, ballenas o la rana dorada *terribilis*. El segundo el componente cultural, que hace referencia al patrimonio histórico de estas comunidades en cuanto a saberes tradicionales, que se refleja en manifestaciones como la gastronomía, sus prácticas productivas, las danzas tradicionales, la música de marimba, los mitos, y los ritos alabaos o cantos fúnebres. Como lo planteó Teófila Betancourt de la organización comunitaria Chiyangua:

“Como negra, puedo decir que hemos sufrido invisibilidad. Por ello nuestra respuesta desde la apuesta organizativa ha sido empoderarnos, alrededor de nuestras prácticas tradicionales, que no son solo fuentes de ingreso, sino de que son parte de nuestra identidad como lo es la recolección de productos de mar, la siembra de productos tradicionales como el maíz, el plátano,

la papachina, la chillangua (o cimarrón), también la partería, la medicina tradicional, las coplas, los versos y la marimba. El turismo comunitario que desde la organización estamos promoviendo gira entorno a la visita a los márgenes del río en donde tenemos emprendimientos productivos tradicionales” (Ver anexos: tabla de operacionalización/contextualización territorial).

La promoción del turismo comunitario y de naturaleza, trasciende el hecho de que sea una fuente generadora de ingresos, para convertirse en un medio a través del cual las comunidades locales protegen su región, sus fuentes hídricas, y sus prácticas tradicionales. Es una manera de reclamar un uso sostenible y responsable de los recursos, disputándole a fenómenos como la minería ilegal y el narcotráfico el control territorial. El turismo en este caso es un medio para que la comunidad organizada haga presencia en el territorio y promueva la defensa de la cultura y del medio ambiente.

En cuanto a los retos para la promoción del turismo en esta subregión destaco que, si bien la gran mayoría de personas que entrevisté, coincidieron en que el orden público ha mejorado notoriamente desde la firma del cese al fuego entre el gobierno y las FARC, también es cierto que permanece el temor latente que, ante la retirada del grupo subversivo de la zona, lleguen nuevas organizaciones criminales. Al respecto el Personero de Timbiquí, Jose Valencia dijo:

“Se siente mucha más tranquilidad desde que no hay hostigamientos y enfrentamientos armados. Sin embargo, hay una preocupación presente y es que las actividades que sirvieron para que estos grupos al margen de la ley como la guerrilla o los paramilitares permanecieran en el territorio, aún continúan, como la minería ilegal y el narcotráfico. Esto es un gran temor porque el Estado no ha asumido su papel protagónico frente a los espacios que dejó las FARC” (Ver anexos: tabla de operacionalización/contextualización territorial).

En complemento de lo anterior, un desmovilizado de las FARC, reconoció que la región tenía un gran potencial turístico por explotar, en tanto que por la presencia histórica que tuvo en ese territorio la guerrilla, se conservan muchos de sus ecosistemas naturales. Manifestó que si bien desde que se firmó el Acuerdo se abrió una oportunidad para el desarrollo del turismo, no es menos cierto que aun circundan el territorio organizaciones criminales que, aunque no tienen el poder ni la presencia que tenía las FARC, se harán fuertes en la medida en que pase el tiempo, y el Estado no revierta esa lógica, Jhon me manifestó que:

“A los grupos que circundan el territorio no les gusta que se promocióne el tema del turismo, porque ello significa que la Armada y otros organismos de seguridad deben hacer presencia en una mayor porción del territorio, lo que implica para estas organizaciones ilegales el cierre de

sus rutas. Por ello para ofrecer un turismo seguro se deben establecer unos lugares dentro de una zona perimetral en donde se pueda garantizar la seguridad. En estos momentos el único grupo ilegal que hace medio presencia en este territorio es el ELN que utiliza este corredor como una ruta alterna de descanso, de paso o aprovisionamiento". (Ver anexos: tabla de operacionalización/contextualización territorial).

Se hace evidente que una primera dificultad para la promoción del turismo en esta subregión en el mediano y largo plazo, es el poder garantizar condiciones de seguridad en el territorio. Y para ello se hace necesario que los organismos de seguridad que hacen presencia en Guapi y Timbiquí como la Armada y el Ejército, amplíen sus zonas de cobertura y lleguen a las zonas rurales, donde antes estaban las FARC, y eventualmente pueden llegar nuevas organizaciones criminales. Si el Estado no copa estos territorios, a través de la presencia de la fuerza pública y de programas sociales como la sustitución de cultivos ilícitos, se hará imposible erradicar la criminalidad.

Otro de los retos que se afronta para la promoción del turismo, es la poca capacidad de la administración, de resolver necesidades apremiantes de la comunidad como por ejemplo, la pavimentación y adecuación de las calles, mejorar la prestación de servicios públicos, garantizar el suministro permanente de la energía eléctrica o que la basura sea recogida. En consonancia con lo anterior, al ser municipios con altos Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas y de pobreza, otras son las prioridades de la institucionalidad, y temas como la promoción del turismo, quedan rezagados en la agenda pública. El Alcalde de Timbiquí, lo planteó en los siguientes términos:

Mi prioridad como primera autoridad del municipio es concretar proyectos en torno al acueducto, pues acá recogemos aguas lluvias, un muelle de cabotaje para que atraquen barcos y lanchas y también la construcción del muro para evitar las inundaciones...muchas necesidades apremiantes. (Ver anexos: tabla de operacionalización/contextualización territorial).

Se pone de manifiesto que otra de las dificultades para promover el turismo en esta subregión, es que debido a que históricamente este territorio padeció el flagelo del conflicto y la presencia de actores armados, nunca el desarrollo del turismo ha estado dentro de las prioridades ni de los gobiernos locales ni de la sociedad civil, pues en una región que ha vivido en un contexto permanente de calamidad pública se hace imposible promover estrategias de posicionamiento turístico. Ahora las cosas son diferentes, pues el Acuerdo de Paz representa una oportunidad para que tanto la institucionalidad como la sociedad organizada, emprendan iniciativas que permitan generar nuevas dinámicas de apropiación y utilización sostenible del territorio. El reto

en este marco de oportunidad es plantear estrategias alternativas de desarrollo económico y social, y sin duda el turismo en tiempos de paz es una de ellas.

3.2 Diagnóstico sobre las capacidades institucionales del gobierno local y las capacidades comunitarias de las organizaciones sociales

Entre el 19 y 23 de noviembre de 2018 se realizó la segunda visita a los municipios de Guapi y Timbiquí. En este acercamiento se indagó sobre las capacidades institucionales de ambos gobiernos locales y las capacidades comunitarias de las organizaciones sociales que están impulsando iniciativas turísticas en el territorio, a partir de entrevistas a actores relevantes (Ver anexo de Excel: tabla de operacionalización). También se accedió a material documental elaborado por las organizaciones de base, donde estas han consignado sus avances en materia de gestión turística (Ver anexos: documentos). Estos insumos, junto con los obtenidos tras la primera visita de campo, se convierten en mi principal instrumento para la elaboración del diagnóstico. Las personas que fueron entrevistadas en el marco de esta segunda visita, son las siguiente:

Tabla 5. Entrevistas realizadas en la segunda visita

Nombre del entrevistado	Organización
John	Desmovilizado frente 29 de las FARC
Silvio Bazán García	Coordinador del SENA para el pacífico caucano
Maye González	Organización comunitaria Ríos Unidos
Gerardo Obregón	Secretario de educación de Guapi y alcalde (E)
Pedro Ibarbo	Promotor de turismo organización Tunda Tours
Jose Valencia	Personero de Timbiquí
Eduard Herrera	Representante legal del consejo comunitario Renacer Negro
Teofila Betancourt y Camilo Cuero	Organización comunitaria Chiyangua
Mirla Rosa Herrera y Sixta Baltan	Organización Marimba y Guasa
Catherine Zúñiga Vásquez	Personera de Guapi

En la tabla que se relaciona a continuación se muestra la desagregación de las unidades de análisis, descomponiéndose en dimensiones y estas a su vez en variables, a partir de las cuales se establecieron las preguntas que dieron sustento a las entrevistas de campo. Tras la realización de las entrevistas, estas se transcribieron íntegras (Ver anexos: entrevistas), para posteriormente sistematizar la información relevante en una tabla (Ver anexo de Excel: sistematización de las entrevistas, contenida en la tabla de operacionalización/hoja electrónica-contextualización territorial), cuya información es la materia prima utilizada para elaborar el diagnóstico sobre capacidades institucionales y comunitarias.

Tabla 6. OPERACIONALIZACIÓN METODOLOGICA

Unidad de Análisis	Dimensiones	Variables	Batería de preguntas
Capacidades institucionales	Capacidad administrativa	Provisión de bienes y servicios de calidad	¿El gobierno local provee o estimula la prestación de bienes y servicios relacionados con la promoción y gestión del turismo? (en términos de infraestructura, servicios públicos, información turística, capacitación)
		Capacidad de gestionar y movilizar recursos (sociales, institucionales, económicos) con el fin de generar estrategias, planes de acción e implementar políticas apropiadas	¿Qué entidad dentro de la alcaldía es la encargada de gestionar el sector turismo? ¿Qué programas implementa la alcaldía para la promoción del turismo?
	Capacidad política	Arreglos institucionales (capacidad de establecer alianzas, coaliciones de cooperación)	¿En materia de promoción del turismo existen estrategias de cooperación entre el municipio, el departamento y la nación? ¿o con el sector privado? ¿Existen escenarios de concertación para establecer los lineamientos del sector turismo donde se vean representados los intereses de los agentes implicados?
		Representación de intereses por parte del gobierno local (como se responde a las demandas sociales)	¿El gobierno local responde a las demandas y necesidades de las organizaciones comunitarias que lideran iniciativas de promoción del turismo? ¿En el plan de desarrollo existe algún capítulo dedicado al turismo, como se ha avanzado en su cumplimiento?
Capacidades comunitarias	Capacidades funcionales	Capacidad de gestión para formular e implementar estrategias y proyectos	¿Cómo se estructura internamente la organización? ¿hay asignación de roles entre los diferentes actores que participan de ella? ¿Cuáles son? ¿Qué tipo de estrategias e iniciativas vienen implementando y cómo?
	Capacidades técnicas	Conocimientos para la puesta en práctica de iniciativas socio organizativas o técnico productivas	¿Dentro de la organización hay personas con conocimiento sobre la gestión de destinos turísticos? ¿Cómo está estructurada la organización desde el punto de vista jurídico? ¿Existe alguna estrategia o mecanismos de capacitación y en qué áreas?
	Capacidades relacionales	La capacidad de establecer alianzas y redes de cooperación con otras organizaciones, con el fin de alcanzar sus objetivos	¿Existen otros actores que estén promoviendo iniciativas turísticas? ¿Cuál es su relación con ellos? ¿existen estrategias de cooperación?

Elaboración propia

Los hallazgos por cada una de las dimensiones planteadas fueron los siguientes:

CAPACIDADES INSTITUCIONALES

-Capacidad administrativa: Retomando lo mencionado en el segundo capítulo, esta dimensión de la capacidad institucional hace referencia al potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo e interno, entendiendo al primero como la producción de bienes/servicios y la capacidad de gestionar y movilizar recursos con el fin de establecer estrategias que permitan satisfacer las necesidades de la ciudadanía y al segundo como valor organizacional, es decir, a la consecución de la misión y los objetivos de la institución (Hintze, como se citó en Completa, 2016).

En cuanto a la primera variable analizada de esta dimensión, a saber: la provisión de bienes y servicios de calidad que hace referencia a todas aquellas actividades que buscan satisfacer las necesidades del turista en el territorio, tales como alojamiento, transporte, información, guía, seguridad, servicios públicos y salud. Los hallazgos fueron los siguientes. Tanto Guapi como Timbiquí, son municipios con grandes necesidades pendientes por resolver:

Según la Defensoría del Pueblo para el 2011: en el municipio de Guapi, “el 87,42% de sus pobladores estaba con necesidades básicas insatisfechas (NBI), de los cuales el 28,8% se encontraba en situación de miseria”. En el municipio de Timbiquí “el 73,19% de sus pobladores estaba con necesidades básicas insatisfechas (NBI), de los cuales el 36,82% se encontraba en situación de miseria”. Lo que quiere decir que la población de esta subregión se encuentra en una condición de gran vulnerabilidad (Defensoría del Pueblo, 2014, P. 28).

Lo anterior plantea un escenario en el que, desde las administraciones locales, se prioriza el poco presupuesto que tienen para aquellos rubros que consideran como estrictamente necesarios y que responden a problemas apremiantes. Como por ejemplo servicios públicos, infraestructura, educación, prevención y atención de desastres. Conforme al balance general de los estados financieros del municipio de Guapi a corte de diciembre de 2017, publicado en el Consolidador de Hacienda e información Pública (CHIP) el patrimonio de este municipio para el 2017 fue de \$ 40.220.076.916 de este dinero \$ 29.976.839.625, correspondió al rubro de transferencias, esto es que el 74,5% de los recursos que tuvo a disposición la administración venían de la nación, es decir son en su mayoría cesiones condicionadas para atender áreas como salud, educación, agua

potable/saneamiento básico, alimentación escolar. Para el caso de Timbiquí el patrimonio para el mismo año fue de \$ 41.857.085.109 de este dinero \$ 25.981.541.925 correspondió al rubro de transferencias, equivalente al 62,07%. Esto explica la tendencia de los entrevistados de aseverar que el abandono estatal en el municipio es enorme, por ello el reclamo del Personero de Timbiquí Jose Valencia, cuando dijo: “para desarrollar políticas de turismo se requiere más apoyo de los gobiernos regional y nacional, pues estos tienen más recursos y herramientas que nosotros acá”. En conclusión, tanto por falta de recursos de libre inversión como de priorización política del desarrollo del sector turismo, no se han adelantado ni se está en miras de hacerlo en el corto plazo, la inversión en bienes/servicios enfocados a la promoción del turista.

En cuanto a la segunda variable analizada de esta dimensión, a saber: la capacidad de gestionar y movilizar recursos (sociales, institucionales, económicos) con el fin de generar estrategias, planes de acción e implementar políticas apropiadas. Que hace referencia a los programas u estrategias existentes para la promoción del turismo en el municipio y los actores institucionales encargados de ejecutarlos. Los hallazgos fueron los siguientes: ni en Guapi ni en Timbiquí existen políticas o estrategias encaminadas a la promoción del turismo en el territorio. Y esto se explica en que no existe dentro de las administraciones locales ninguna dependencia que se encargue de la gestión territorial del turismo y canalice las demandas ciudadanas en este sector. Vale aclarar que, en sentido formal en Guapi, la oficina responsable del turismo es la Secretaria de Educación, Cultura, Deporte y Turismo, pero tras entrevistar al señor Secretario Gerardo Obregón, y para ese momento alcalde encargado, dijo que:

La secretaria que yo encabezo debería ser también de turismo, porque el cargo se llama Secretario de Educación, Cultura, Deporte y Turismo, todas esas arandelas...al final uno no puede dar con todo eso. Tenemos poco presupuesto y poco personal a disposición. Se hace necesario que la gestión del turismo quede a cargo de otra persona, que tenga dedicación plena. Es decir, el área de educación implica muchas responsabilidades como la alimentación de los jóvenes, el deporte, la lancha para los alimentos escolares, los campeonatos, y eso dificulta priorizar el turismo. (Ver anexos: tabla de operacionalización/contextualización territorial).

Se hace evidente que en términos reales esta Secretaria no tiene la capacidad de hacer frente a la responsabilidad de coordinar el sector turismo en el municipio, pues queda desbordada por la cantidad de compromisos asignados a su cargo. En cuanto a Timbiquí, el Personero de Timbiquí Jose Valencia fue tajante al afirmar “no hay ni dependencia de turismo ni responsable del sector. El tema del turismo es algo que está por construir, y por comenzar a proyectar dentro del andamiaje institucional”. En conclusión, se requiere en ambos municipios de la asignación de un responsable (a nivel de secretaria, por el peso político dentro de la estructura del gobierno local) que se encargue de liderar el proceso de elaboración e implementación de políticas encaminadas a desarrollar este sector estratégico y que desde dicha posición institucional tenga la legitimidad para convocar a los demás actores que desde el sector privado o las organizaciones comunitarias están promoviendo iniciativas turísticas en esta subregión.

-Capacidad política: retomando lo mencionado en el segundo capítulo, esta dimensión institucional hace referencia a la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía. El concepto de capacidad política se pregunta por la competencia del Estado de poder generar conectividad social, es decir construir redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, como se citó en Completa, 2016). En otras palabras, refiere a la habilidad que mantiene el Estado con su entorno macroeconómico y social, para interactuar con otros actores.

En cuanto a la primera variable analizada de esta dimensión, a saber: Arreglos institucionales (capacidad de establecer alianzas, coaliciones de cooperación), que hace referencia a los acuerdos de cooperación formales o informales u espacios de concertación para la promoción del turismo, entre la alcaldía, o sus dependencias, y otros niveles de gobierno (regional/nacional), el sector privado, u organizaciones sociales los hallazgos fueron los siguientes: hasta el momento no se ha concretado ninguna estrategia de cooperación entre estos municipios, y la gobernación del cauca o el gobierno nacional. Lo que pone en evidencia que el tema del turismo no está en la agenda de desarrollo de los gobiernos locales, y a la vez muestra que

estos territorios “de la Colombia profunda” no son una prioridad ni para el gobierno regional ni nacional. Pues estos últimos, a pesar de que la firma del Acuerdo de Paz, fue hace ya dos años, aún no plantean una oferta institucional que permita generar desarrollo económico, social y ambiental para estas zonas azotadas por el conflicto armado.

La única experiencia cercana, que representó en su momento la expectativa de dar inicio a un proceso de promoción turística, se dio a principios del 2018, cuando funcionarios de la corporación mixta de turismo del Cauca se presentaron en el municipio de Guapi para recabar información, sobre los corredores turísticos, y los sitios de interés, pero no trascendió de ese primer contacto. En palabras de Teófila Betancourt de la organización comunitaria Chiyangua:

“Tuvimos contacto con la gobernación, pues ellos tienen un programa de apoyo a emprendimientos, pero vienen al territorio y luego no pasa nada. Cuando ellos llegaron, se montaron en el proyecto que teníamos, y no aportaron nada. Incluso recientemente nos dimos cuenta que los delegados turísticos que trajo la gobernación, para que les mostráramos las rutas, a escondidas de nosotros, venden paquetes y contratan por otro lado”. (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

Ninguno de los representantes de las organizaciones comunitarias entrevistados (Ríos Unidos, Chiyangua, Consejo Comunitario Renacer Negro, Asociación de Apoyo a la Mujer, Tunda Tours, y Cero Estrés) ha participado de escenarios de concertación o diálogo colectivo que hayan sido convocados por la administración local y mucho menos por otras instancias de gobierno superior. La única alianza, efectiva que se ha hecho es con el SENA, pues esta institución ofreció a finales de 2017 un curso de auxiliar de turismo, y está preparando dictar otro, más valga aclarar que, este escenario de formación se pudo concretar, por la coordinación directa del señor Silvio Bazán García Coordinador del SENA para el Pacífico Caucaño y director de Cero Estrés, una de las organizaciones promotoras del turismo en esta subregión. Es decir, se dio al margen de cualquier gestión realizada por la alcaldía. En conclusión, no existe ningún mecanismo de cooperación establecido para la promoción del turismo entre las administraciones de Guapi y Timbiquí, con los gobiernos departamental y nacional, ni con el sector privado, ni las organizaciones comunitarias. Como lo aseveró Catherine Zúñiga Vásquez, personera de Guapi: “para que se de interlocución entre la administración local y los

gobiernos regional y nacional y las organizaciones sociales, primero debemos crear la Secretaria de Turismo, que es el enlace natural, sino no funciona” (Ver anexos: tabla de operacionalización/contextualización territorial).

En cuanto a la segunda variable analizada de esta dimensión, a saber: Representación de intereses por parte del gobierno local, que hace referencia a si el plan de gobierno territorial plantea estrategias y objetivos a alcanzar en el sector de turismo, y si el gobierno local ha dado cumplimiento a lo contenido en ese instrumento, de tal manera que se responda a las necesidades de los promotores en el territorio. Los hallazgos encontrados fueron los siguientes:

Tabla 7. El turismo en los planes de desarrollo municipales de Guapi y Timbiquí

Municipio	Programa	Objetivo	Productos asociados
Municipio de Guapi Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Yo amo a Guapi”	El paisaje único, un río impactante, la isla Gorgona, una cultura rica en saberes y tradiciones hacen de Guapi un destino que muchos desean experimentar. Para fomentarlo hemos creado el programa DESARROLLO TURISTICO.	Impulsar el turismo con la construcción de un plan de desarrollo turístico.	Productos asociados al programa: 1) gestionar e incluir al municipio de Guapi dentro de la oferta turística del departamento y la nación. 2) Gestionar que los tributos generados por la explotación sostenible turística de la isla Gorgona sean invertidos en guapi. 3) Diagnosticar la situación actual del turismo en la zona y como se puede potencializar. 4) Realizar un estudio de factibilidad para la creación del instituto de turismo del municipio. 5) Gestionar la financiación e implementación del plan de desarrollo turístico del municipio de Guapi. 6) Brindar capacitación y acompañamiento a los prestadores de servicios turísticos 7) Organizar e implementar una agenda para la oferta de servicios turísticos del municipio
Municipio de Timbiquí Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “por un territorio auto sostenible con bienestar social”.	Programa: ecoturismo pazzífico. Se pretende dinamizar la economía del municipio mediante la implementación de procesos sostenibles, fortaleciendo el aparato productivo, generación de trabajo, para la reducción de la pobreza y el desarrollo social de la población	aprovechar el potencial de la riqueza ambiental, natural, étnica, y la ubicación geoestratégica del municipio para promover procesos de desarrollo participativo y sostenible, integrando subregiones e insertando el territorio municipal a las dinámicas regionales, nacionales e internacionales.	Productos asociados al programa: Desarrollo y fomento turístico Desarrollo de la institucionalidad turística del municipio Infraestructura turística

Elaboración propia a partir de los planes de desarrollo de los municipios de Guapi y Timbiquí periodo 2016-2018 (ANEXOS: DOCUMENTOS)

En términos formales ambos municipios incorporaron a sus respectivos Planes de Desarrollo el componente turístico, lo que en principio plantea el interés de la administración por establecer estrategias que permitan potencializar esta alternativa económica dentro del territorio. Las contradicciones se hacen evidentes hoy, pues transcurrido tres de los cuatro años del periodo constitucional de los mandatarios locales, no se ha avanzado en ninguna de las metas y objetivos planteados. Al respecto los testimonios de los tres funcionarios públicos entrevistados son reveladores: el Secretario de Educación de Guapi, quien nominalmente tiene la

responsabilidad de la gestión del turismo desde su cartera y para el momento de la entrevista fungía como alcalde encargado confesó respecto al cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo en materia turística: “en cuanto a las estrategias de turismo, a pesar de que el plan municipal de desarrollo contiene un componente turístico, en ese frente no se ha avanzado”. Tanto la personera de Guapi Catherine Zúñiga Vásquez como el personero de Timbiquí Jose Valencia, coinciden en que, “si bien en los Planes de Desarrollo de sus respectivos municipios hay un capítulo dedicado a turismo, no se ha hecho nada para cumplirlo y esto es así porque no hay un responsable del tema, no hay quien lo ejecute” (Ver anexos: tabla de operacionalización/contextualización territorial).

Lo anterior pone en evidencia la poca capacidad de la administración de materializar aquellos objetivos propuestos, o lo que es más grave, que dichos objetivos han sido planteados para cumplir formalmente con los requisitos de ley, sin el interés real de avanzar hacia la materialización de las estrategias establecidas. Además de que al no haber escenarios de concertación (como se vio cuando se analizó en la dimensión política de las capacidades institucionales, en la variable arreglos institucionales) se puede concluir que no hay una debida representación de intereses pues incluso los objetivos establecidos no fueron trazados como fruto del diálogo con la comunidad, sino por la administración de manera unilateral, y por tanto no respondían a demandas ciudadanas. Sino a la necesidad de la administración de mostrar que tenía algo por decir referente al turismo.

En cuanto a la tercera variable analizada de esta dimensión, a saber: la capacidad del gobierno local de legitimar socialmente sus acciones en el cumplimiento de sus objetivos, que hace referencia a si el gobierno territorial incorporó dentro de las estrategias y programas de promoción del turismo la visión de las comunidades organizadas que trabajan alrededor del turismo y cómo lo hizo. Los hallazgos fueron los siguientes: desde las organizaciones sociales que están trabajando por la promoción del turismo se percibe que la alcaldía no los toma en cuenta, a la hora de definir prioridades ni estrategias, sienten que existen barreras para generar puentes de acceso y establecer un diálogo fluido, que permita incorporar la visión y conocimientos de las organizaciones dentro de las hojas de ruta de la

administración. La importancia que la administración local sea más abierta a generar espacios de legitimación social, me la manifestaron los integrantes de Asocomunal Guapi, que aseveraron:

Una de las barreras para que prospere la apuesta turística es el individualismo. Adicionalmente tenemos el reto de articularnos y organizarnos y para ello se necesita el apoyo de la alcaldía, cada uno tiene sus capacidades debemos apreciar eso para sumar esfuerzos. (Ver anexo de Excel: sistematización de las entrevistas, contenida en la tabla de operacionalización/hoja electrónica-contextualización territorial).

Aunque reconocen las dificultades institucionales y presupuestales de los gobiernos locales de Guapi y Timbiquí, el llamado desde las organizaciones de base es que la administración se involucre en la dinámica de promover este tipo de iniciativas, a través de la articulación, la convocatoria a los actores, la generación de confianza. Como lo planteó Teófila Betancourt de la organización comunitaria Chiyangua: “la administración no hace nada respecto al turismo, hace falta voluntad política pues no siempre el problema es el dinero, sino de procesos, articulación y de búsqueda de aliados”. Se puede concluir que no hay por parte del gobierno local estrategias que permitan legitimar socialmente sus acciones en el cumplimiento de sus objetivos. Y que este fenómeno es percibido por parte de los actores sociales como la manifestación del desinterés de la institucionalidad por abordar el proceso de gestión del turismo (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

CAPACIDADES COMUNITARIAS:

“El Desarrollo de Capacidades es el proceso en el cual personas, organizaciones y la sociedad incrementan sus conocimientos actitudes y prácticas en los ámbitos técnico-productivos y socio-organizativos para lograr sus objetivos, responder a las dificultades internas y externas y sostenerse en el tiempo” (Ramos, Báez y Artigas 2015, p. 341). Las capacidades que las organizaciones comunitarias deben desarrollar están dadas por las siguientes dimensiones:

Capacidades funcionales: retomando lo mencionado en el segundo capítulo, esta dimensión hace referencia a las capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos, se centran en lograr que las cosas se hagan. En cuanto a la variable analizada de esta dimensión, a saber: capacidad de gestión para formular e implementar estrategias y proyectos,

que hace referencia a los proyectos y estrategias de promoción del turismo que han sido formulados por las organizaciones comunitarias y con qué recursos humanos, económicos y jurídicos los han elaborado. Los hallazgos fueron los siguientes:

Organización	Tabla 8. Propuesta organizativa de cada asociación
Cero estrés	La organización Cero Estrés le apuesta al ecoturismo y etnoturismo entorno a las cuales dan a conocer actividades tradicionales que caracterizan a las comunidades negras e indígenas de la zona. Las rutas están diseñadas en temas como: turismo religioso, turismo gastronómico, senderismo, avistamiento de aves, saberes tradicionales y recorridos por manglar. Han establecido rutas como la jaiba, que gira entorno a la vinculación del turista a actividades productivas de dos veredas entorno a la recolección de jaiba, ruta Guapi gastronómico que pretende impulsar la cultura gastronómica y los saberes tradicionales, y la ruta Gorgona mágica, para el avistamiento de ballenas
Ríos unidos	Ríos Unidos enfatiza sus estrategias de acción desde un modelo de trabajo colectivo que valora e impulsa el liderazgo natural de las mujeres negras, para así aportar a la conservación del medio ambiente, y al fortalecimiento de las prácticas culturales de producción y organización social tradicional. Los cimientos de su trabajo son la seguridad y la soberanía alimentaria y el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales. Uno de los pilares productivos de la organización es el uso y la transformación de plantas silvestres para la elaboración de productos Fito terapéuticos-cosméticos-medicinales. El circuito etno ecoturístico Ríos Vivos está orientado a tres objetivos 1) ambiental que promueve acciones de conservación de los ecosistemas 2) pedagógico que promueve el intercambio conceptual y propone consideraciones educativas y de sensibilización a visitantes y actores locales 3) sociocultural y económico que incluye el fortalecimiento de las culturas locales y la generación de beneficios a la organización y comunidades. La propuesta de turismo comunitario le apuesta a que la comunidad tenga la responsabilidad en la gestión del destino.
Tunda Tours	La organización ha identificado atractivos en la zona urbana, como por ejemplo la venta de elementos artesanales, o el lugar donde se construyen los elementos de música tradicional ancestral, también está la fábrica sabrococo donde se hacen todo tipo de dulces derivados del coco o implementos para belleza. Esto además de los dos senderos que promueven en la zona rural, la ruta acuática llamada la ruta del munchilla (o camarón de río) y la terrestre denominada el camino a chanzara. La apuesta es no solo generar un ingreso a quienes participan en la actividad de promoción del turismo sino también dar a conocer su historia y cultura.
Chiyangua	La propuesta "Guapi...donde el cielo se une con el mar" tiene como objetivo proponer un esquema de participación de la comunidad dentro de la cadena de valor del turismo. Para ello alrededor de la ruta se han articulado elementos como: cocina tradicional, visitas a las parcelas de cultivo de hierbas, visita a los artesanos, visitas a comunidades indígenas, recolección de moluscos en canoas, avistamiento de aves, conversaciones con pescadores y mujeres.
Renacer Negro	Desde Renacer Negro se encuentran en proceso de formulación del proyecto de la granja integral, allí van a tener crías de peces en reserva, además de animales domésticos, también construirán una piscina natural y un restaurante, y acceso al bosque. A su vez están en proceso de recuperación de los caminos vecinales, y en un diagnóstico de su patrimonio cultural y la afectación que este tuvo por el conflicto armado. Es alrededor de estos elementos que van a plantear la apuesta turística...naturaleza, cultura y practicas productivas sostenibles en el territorio.
Apoyo a la mujer (Red Matamba y guasa)	Propuesta "experiencia turística y cultural en Timbiquí" que tiene como ejes articuladores la gastronomía tradicional, y la cultura representativa del pacifico colombiano. Por lo anterior se han establecido dos rutas, la primera el plan ecoturístico y la segunda el plan de turismo comunitario. Los atractivos giran en torno a las artesanías, la música, la historia del territorio, apreciación de la fauna y la flora, recolección de materiales para la elaboración de artesanías, muestra de platos típicos, danza, cantos y cuentos, y la visita a la isla Gorgona.

Elaboración propia a base de documentos diagnósticos sobre turismo de cada organización y de entrevistas (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades y anexos: documentos).

Las seis organizaciones con las que se tuvo contacto han venido adelantando trabajo entorno a la promoción del turismo, aunque no todas han enfocado su estrategia de la misma manera. Un primer grupo constituido por Ríos Unidos, Chiyangua, y la asociación Apoyo a la Mujer, tienen como eje articulador de su apuesta turística, las actividades productivas de asociaciones de mujeres en la zona rural tanto de Guapi como de Timbiquí; iniciativas que propenden por la soberanía y seguridad alimentaria. Como lo plantearon Teófila Betancourt de la organización

comunitaria Chiyangua, Maye González de Ríos Unidos las profesoras Mirla Rosa Herrera y Sixta Baltan:

La ruta que planteamos gira alrededor de las actividades que realizan las mujeres como por ejemplo la cocina tradicional, la recolección de productos de mar, la artesanía, las plantas de condimentos y la música (Teofila B). Tomamos como base del turismo, las actividades productivas que realizamos. Los pilares de nuestro trabajo son la seguridad y la soberanía alimentaria y el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales, y tenemos dos dimensiones transversales a todo el trabajo, la primera la dimensión cultural como formas propias de organización y la segunda dimensión ambiental, la producción limpia (Maye G). Es decir, nuestro trabajo está enfocado en la naturaleza y la cultura, pues estos dos elementos nos permiten hacer recuperación y uso sostenible de nuestros recursos; Por ello algunas organizaciones trabajan en la siembra de cultivos de pan coger como la papachina, el plátano, otras se dedican a la cría de animales domésticos como la gallina de campo o el cerdo, otras cultivan plantas medicinales y alimenticias (Mirla H. y Sixta B) (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

Es decir, desde estas organizaciones comunitarias se impulsa el liderazgo natural de las mujeres negras, para así aportar a la conservación del medio ambiente y al fortalecimiento de las prácticas culturales de producción y organización social tradicional. Un segundo grupo constituido por las organizaciones Cero Estrés y Tunda Tours, tienen como eje articulador de su apuesta turística, la visita a atractivos naturales y a comunidades tradicionales. Es decir, estas asociaciones se enfocan en el ecoturismo a través de la promoción de actividades como senderismo, avistamiento de aves, saberes tradicionales y recorridos por manglar. En el caso particular de Tunda Tours, es la única organización que ofrece recorridos por la zona urbana desde donde articula elementos como la historia del municipio de Guapi, la venta de elementos artesanales, o la construcción de instrumentos musicales tradicionales. Como lo plantearon Silvio Bazán coordinador de Cero Estrés y Pedro Ibarbo de Tunda Tours:

Entendemos el turismo como una herramienta que contribuye al fortalecimiento económico de la región y que a la vez permite generar concientización sobre la conservación de los recursos (Silvio B). Nuestra apuesta es no solo generar un ingreso a quienes participamos en la actividad de promoción del turismo sino también dar a conocer nuestra historia y cultura (Pedro I). (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

Por último, está la experiencia del Consejo Comunitario Renacer Negro que, en palabras de su propio representante legal, Eduard Herrera:

“Respecto a la estrategia de turismo, aún no hemos comenzado, estamos en fase de diagnóstico, y en procura de organizarnos internamente, nuestro territorio fue afectado por la minería y por ello estamos comenzando a recuperar nuestras cuencas hídricas. El empoderamiento es muy importante para tener que ofrecer; Una vez tengamos el diagnóstico estableceremos la ruta y los aliados” (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

Es la única de las experiencias que no ha iniciado pilotos y establecido rutas, pero están en la etapa de adecuación de su territorio y planteamiento de la estrategia de turismo de naturaleza y comunitario. En conclusión, las organizaciones vienen adelantando iniciativas comunitarias para la promoción del turismo y así generar a mediano plazo además de fuentes adicionales de ingresos, la recuperación del territorio en términos ambientales, y la reivindicación de su cultura y tradiciones ancestrales. Con excepción de una, que está en fase de recuperación del territorio e identificación de atractivos, el resto ya han establecido sus rutas, y estructurado la estrategia turística, lo que indica una alta capacidad en términos funcionales en cuanto a la formulación e implementación de proyectos y estrategias de promoción del turismo.

Capacidades técnicas: retomando lo mencionado en el segundo capítulo, esta dimensión está asociada a áreas particulares de experticia y práctica de sectores o temas específicos. En el desarrollo de capacidades, el conocimiento se construye y valida desde la interacción entre los grupos sociales, conocimientos locales y conocimientos científicos. En cuanto a la variable analizada de esta dimensión, a saber, conocimientos para la puesta en práctica de iniciativas socio organizativas o técnico productivas, que hace referencia a los instrumentos, estrategias o escenarios que utilizan las organizaciones comunitarias para aumentar sus conocimientos, información o habilidades necesarias para formular e implementar sus proyectos en torno a la promoción del turismo.

Los hallazgos fueron los siguientes: si bien todas las organizaciones estructuran sus estrategias turísticas alrededor de sus conocimientos y apropiación del territorio, en tanto conocen de sus potencialidades naturales/culturales, atractivos e historias; también existe la conciencia de la necesidad de capacitarse en áreas relacionadas con la cocina, la atención al cliente, el empoderamiento cooperativo, la formalización turística además de la información y guianza turística. Para ello los cuatro principales aliados son (y en este orden) 1) el SENA, 2) Parques Nacionales Naturales 3) ONG y 4) el sector universidades; el SENA es la institución educativa con mayor presencia en esta subregión, además de que para el caso concreto se

tiene la ventaja que el director para el Pacífico Caucaño es Silvio Bazán, quien a la vez es el coordinador de la empresa turística Cero Estrés de Guapi. El SENA ya ha adelantado en el territorio cursos de auxiliar en turismo y está montando nuevas ofertas encaminadas a fortalecer las capacidades en esta área. En cuanto a Parques Nacionales, la ayuda se encamina a la capacitación comunitaria en gestión sostenible de espacios naturales, a la promoción del conocimiento sobre la fauna/flora de la región; y al impulso en innovación y diversificación de rutas ecoturísticas. Por último, organizaciones como el Programa Mundial de Alimentos, ONU Mujeres, ACNUR y universidades como la Uniminuto, Externado o los Andes han colaborado en la elaboración de proyectos productivos, apoyo en definición de rutas turísticas, estrategias de capacitación en áreas como liderazgo y empoderamiento de la mujer. La apuesta de las organizaciones que promueven el turismo, es capacitarse para adquirir habilidades que les permitan gestionar sus estrategias se resume en lo planteado Eduard Herrera, Representante legal del consejo comunitario Renacer Negro:

La propuesta de turismo la articularemos desde el consejo comunitario, para así mantener nosotros como comunidad el control sobre los procesos; los territorios tienen sus secretos y eso no se aprende en la escuela o universidad, esos conocimientos son los que garantizan el buen uso del territorio (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

Todas las organizaciones coinciden en que se hace clave para la sostenibilidad de este impulso comunitario transmitirles a las nuevas generaciones los conocimientos sobre el territorio, y sus gentes, pues sino se corre el riesgo de perder la apropiación que tienen estas comunidades sobre su región. Como lo planteó Silvio Bazán García Coordinador del SENA para el Pacífico Caucaño y director de Cero Estrés:

Desde la organización estamos promoviendo el turismo interno, porque muchos habitantes del municipio no conocen todo el entorno. Por ello le estamos apostando a rutas que permitan conocer los saberes tradicionales y actividades como la pesquera, la agrícola, y la gastronomía. (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

En conclusión, las organizaciones vienen adelantando iniciativas para aumentar sus capacidades entorno a la promoción de sus estrategias turísticas, que apelan no solo a la formación técnica en áreas relacionadas con la prestación de servicios sino también, de la organización interna de las asociaciones comunitarias y del conocimiento sobre la gestión de sus atractivos naturales y culturales.

Capacidades relacionales: Retomando lo mencionado en el segundo capítulo, esta dimensión hace referencia a la capacidad de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, y ensayar estrategias colaborativas. En cuanto a la variable analizada de esta dimensión, a saber: la capacidad de establecer alianzas y redes de cooperación con otras organizaciones, con el fin de alcanzar sus objetivos, que hace referencia a que otras organizaciones, sean estas sociales, del sector privado o público, tiendan alianzas con las organizaciones comunitarias para la promoción del turismo, y en qué términos plantean la estrategia de cooperación. Los hallazgos fueron los siguientes: no existen estrategias de cooperación entre las organizaciones, incluso entre ellas no conocen el trabajo que vienen realizando las demás. En gran medida esto es así pues no existe confianza entre los representantes de cada asociación; como lo plantearon López y Parra (2010, p.135) la confianza es un valor clave y previo a la cooperación. Pues esta influye en la reciprocidad y de esta manera se afianza el proceso de toma de decisiones y el esquema de colaboración. Como lo esbozó Teófila Betancourt de la organización comunitaria Chiyangua:

En cuanto a estrategias de cooperación con otras organizaciones tenemos el inconveniente de la desconfianza, pues hay muchos que solo desean aprovecharse de los conocimientos de los demás, u otros que no quieren conservar, ni respetar la cultura, ni construir procesos, esta es la parte más difícil pues nosotros estamos interesados en articular mientras otros solo quieren hacer dinero. Hace muchos años hicimos el ensayo de crear un comité de turismo, estaba el SENA, la alcaldía, parques, los transportadores, pero las cosas no se dieron pues algunas personas comenzaron a promover sus proyectos personales de espaldas al proceso que se venía adelantando, y eso genera desconfianza. Para recobrar esa confianza perdida debemos reunirnos y socializar cada uno que estamos trabajando, para a partir de ahí establecer unas reglas de juego, para que nos respetemos (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

Es paradójico el hecho que todos resaltan la importancia que tendría para el posicionamiento del turismo que las organizaciones tuvieran un diálogo fluido, que permitiese articular procesos mediante estrategias de cooperación y gestión, y no lo hacen, pues algunos creen que deben posicionar el emprendimiento propio para luego pasar a una etapa de colaboración colectiva. Este escenario de no cooperación entre organizaciones se replica con otros actores como la institucionalidad local con la que no existe interlocución para la promoción del turismo. Si bien algunos han tenidos contactos coyunturales con entidades como el

SENA o Parques Nacionales, principalmente para acceder a capacitaciones, no ha sido posible establecer un vínculo permanente entre las organizaciones que les permita a estas actuar coordinadamente, y establecer a partir de la interacción permanente un modelo de gestión colectiva para la promoción del turismo comunitario y de naturaleza en el territorio que responda a unos mínimos, como lo planteó Eduard Herrera, representante legal del Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí:

Estamos dispuestos a trabajar con otras organizaciones siempre y cuando se trabaje sobre la base de una propuesta sana que sea respetuosa con el medio ambiente, por ello debemos identificar algunos puntos en común y a partir de ahí establecer una hoja de ruta. (Ver anexos: tabla de operacionalización/capacidades).

En conclusión, las organizaciones han sido incapaces de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, y ensayar estrategias colaborativas, que les permita gestionar el turismo en el territorio, de tal forma que se constituyan en un actor relevante con poder de presión en los procesos de toma de decisiones.

Tabla 9. Síntesis de la tenencia de capacidades

Unidad de Análisis	Dimensiones	VARIABLES	¿Tiene la capacidad?
Capacidades institucionales	Capacidad administrativa	Provisión de bienes y servicios de calidad	NO, tanto por falta de recursos de libre inversión como de priorización política del desarrollo del sector turismo, no se han adelantado la inversiones en bienes/servicios enfocados a la promoción del turista.
		Capacidad de gestionar y movilizar recursos	NO, pues no existe dentro de las administraciones locales ninguna dependencia que se encargue de la gestión territorial del turismo y canalice las demandas.
	Capacidad política	Arreglos institucionales (capacidad de establecer alianzas, coaliciones de cooperación)	NO, pues no existe ningún mecanismo de cooperación establecido para la promoción del turismo entre las administraciones de Guapi y Timbiquí, con los gobiernos departamental y nacional, ni con el sector privado, ni las organizaciones comunitarias.
		Representación de intereses por parte del gobierno local (como se responde a las demandas sociales)	NO, pues aunque en términos formales ambos municipios incorporaron a sus respectivos planes de desarrollo el componente turístico, no se ha avanzado en ninguna de las metas y objetivos planteados.
		Capacidad del gobierno local de legitimar socialmente sus acciones	NO, pues la administración no ha construido ni mecanismos, ni escenarios institucionales a través de los cuales canalizar, y por tanto legitimar, las aspiraciones y demandas de las organizaciones comunitarias.
Capacidades comunitarias	Capacidades funcionales	Capacidad de gestión para formular e implementar estrategias y proyectos	SI, lo que se evidencia en el hecho de que las organizaciones vienen adelantando iniciativas comunitarias para la promoción del turismo, pues han establecido sus rutas, y estructurado la estrategia turística, lo que indica una alta capacidad en cuanto a la formulación e implementación de proyectos
	Capacidades técnicas	Conocimientos para la puesta en práctica de iniciativas socio organizativas o técnico productivas	SI, pues las organizaciones vienen adelantando iniciativas en coordinación con aliados como el SENA, Parques Nacionales Naturales, ONG y el sector universidades, para aumentar sus capacidades entorno a la promoción de sus estrategias turísticas.
	Capacidades relacionales	la capacidad de establecer alianzas y redes de cooperación con otras organizaciones	NO, en tanto que las organizaciones han sido incapaces de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, y ensayar estrategias colaborativas, que les permita gestionar el turismo en el territorio.

Elaboración propia

CAPÍTULO 4: PROPUESTA DE GOBERNANZA PARA LA PROMOCIÓN DEL TURISMO COMUNITARIO Y DE NATURALEZA Y CONCLUSIONES

En este capítulo se presenta la propuesta de gobernanza para la promoción del turismo comunitario/de naturaleza en los municipios de Guapi y Timbiquí. Para ello en un primer momento se plantean las líneas de acción para mejorar las capacidades institucionales y comunitarias desde la perspectiva de un modelo de gobernanza. En un segundo momento se plantea una propuesta organizativa de la plataforma y una guía para definir las reglas de juego del escenario cooperativo, por último, en cuanto a la gobernanza, se establece la relevancia que tiene esta para la acción pública y el desarrollo territorial. Finalmente se plantean las conclusiones del trabajo.

La propuesta del modelo de gobernanza que a continuación se plantea, se hace desde el enfoque de gobernanza de Fung y Wright (2003), según el cual:

“La gobernanza debe presentarse como una forma no jerárquica de gobierno, caracterizada por la cooperación con actores no estatales en el interior de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado. Es decir, desde este modelo se incluye a actores no estatales en los procesos de toma de decisión para la producción de políticas públicas y programas de gobierno. Lo que supone que el Estado además de promover la participación es capaz de descentralizar funciones, transferir responsabilidades y ampliar el universo de actores participantes, sin que ello implique el abandono de instrumentos de control y supervisión”.

En consonancia con lo anterior, López y Parra (2010) plantean que es necesario generar un esquema de autogestión y arreglos institucionales vinculantes que propongan formas de administración colectiva. Pues entender las instituciones, es decir, los medios (o prescripciones) usados para organizar todas las formas de interacciones estructuradas permite comprender las normas, las reglas y estrategias de las interacciones. Desde el diagnóstico de capacidades institucionales y comunitarias, donde se puso en evidencia las limitaciones y fortalezas de los diversos actores vinculados a la promoción y gestión del turismo, se plantean las siguientes líneas de acción, en clave de un modelo de gestión de gobernanza o de normas que promuevan la acción colectiva, es decir, la cooperación como elemento fundamental para superar los dilemas (López y Parra, 2010).

Tabla 10. Mejoramiento de las capacidades en clave de gobernanza

Unidad de Análisis	Dimensiones	Líneas de mejoramiento en clave de gobernanza
Capacidades institucionales	Capacidad administrativa	<p>Provisión de bienes y servicios de calidad: se deben buscar fuentes adicionales de ingresos, como por ejemplo el crear una partida presupuestal especial para el sector turismo (en el caso de Timbiquí), o llegar a un acuerdo con la administración de la isla Gorgona para que destine, por concepto de transferencia específica, un porcentaje de sus utilidades al municipio para la promoción y provisión de bienes y servicios turísticos (en el caso de Guapi). En clave de gobernanza se puede a través de la concertación entre los diversos actores relevantes para la gestión del turismo, priorizar las obras y optimizar recursos, de tal forma que los actores no estatales también aporten recursos, humanos, institucionales, organizacionales para la provisión de los bienes y servicios.</p> <p>Capacidad de gestionar y movilizar recursos (sociales, institucionales, económicos) con el fin de generar estrategias, planes de acción e implementar políticas apropiadas: tanto las administraciones de Guapi y Timbiquí deben crear sus respectivas secretarías de turismo (u oficina de enlace). En clave de gobernanza se hace necesario avanzar en este frente para que a través de esta nueva dependencia se puedan articular procesos, establecer alianzas y canalizar la gestión del sector en coordinación con los actores relevantes.</p>
	Capacidad política	<p>Arreglos institucionales (capacidad de establecer alianzas, coaliciones de cooperación): una vez creada las secretarías de turismo (u oficina de enlace), se debe buscar establecer un acuerdo formal de alianza con la corporación mixta de turismo del Cauca y el viceministerio de turismo. Esas alianzas deben versar en temas como: capacitaciones en áreas relacionadas con el turismo (información turística, guías, regulación y normatividad), diagnósticos de atractivos, promoción y mercadeo del destino.</p>
		<p>Representación de intereses por parte del gobierno local (como se responde a las demandas sociales): en clave de gobernanza el próximo plan de gobierno (tanto en Guapi como en Timbiquí) debe contener objetivos y estrategias para la promoción del turismo que sean construidas y concertadas con las organizaciones comunitarias que vienen trabajando estrategias de promoción.</p>
		<p>Capacidad del gobierno local de legitimar socialmente sus acciones en el cumplimiento de sus objetivos: en clave de gobernanza se deben crear espacios institucionalizados de concertación en donde los diversos actores involucrados en la promoción del turismo participen en el proceso de definición e implementación de las estrategias y políticas del sector.</p>
Capacidades comunitarias	Capacidades funcionales	<p>Capacidad de gestión para formular e implementar estrategias y proyectos: cada organización ha adelantado de manera autónoma la definición de sus atractivos y circuitos turísticos. En clave de gobernanza la articulación de los diversos actores es fundamental para establecer de manera coordinada las rutas (su distribución por organizaciones, los servicios a ofrecer) y las estrategias de posicionamiento del destino a nivel cultura/ambiental y de gestión de los atractivos, los ecosistemas, la fauna y flora.</p>
	Capacidades técnicas	<p>Conocimientos para la puesta en práctica de iniciativas socio organizativas o técnico productivas: en clave de gobernanza se debe vincular al escenario de concertación a actores relevantes para los procesos de capacitación como el SENA, Parques Nacionales, la universidad del Cauca, el viceministerio de turismo, de tal manera que al vincularlos a los procesos de toma de decisiones en cuanto a la gestión del turismo en el territorio aumente su propensión a la cooperación con la administración local y las organizaciones comunitarias dedicadas a la promoción del turismo.</p>
	Capacidades relacionales	<p>la capacidad de establecer alianzas y redes de cooperación con otras organizaciones, con el fin de alcanzar sus objetivos: se debe crear una plataforma de concertación intermunicipal en donde los diversos actores relevantes para la gestión del turismo tengan asiento, de tal forma que se establezcan estrategias de cooperación que permitan articular procesos, y compartir experiencias</p>

Elaboración propia

Se concluye del recuadro anterior que tanto las dimensiones institucionales como las comunitarias, son perfeccionables si se implementa un modelo de gobernanza, que se concrete en una plataforma intermunicipal entre actores gubernamentales de Guapi y Timbiquí (Secretarías de Turismo), junto a las organizaciones comunitarias que promocionan el turismo en el territorio (como Ríos Unidos, Chiyangua, Consejo Comunitario Renacer Negro, Asociación de Apoyo a la Mujer, Tunda Tours y Cero Estrés), y otros agentes relevantes como el SENA, Parques Nacionales, la Armada, la Universidad del Cauca, la Cámara de Comercio del Cauca, los lancharos, los restaurantes, los hoteleros, la administración de la isla Gorgona, los consejos comunitarios y los cabildos indígenas. Como lo planteó

Ospina (en Gilio, 2016) la capacidad se construye fortaleciendo las organizaciones a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales.

Este relacionamiento permanente a través de la creación de una plataforma publico/privada intermunicipal, permitirá institucionalizar mecanismos cooperativos de interacción, a través de los cuales se podrán plantear estrategias colectivas para promover el turismo en el territorio, mediante la definición de roles y reglas de juego, con el objetivo de fortalecer la gestión del turismo. Estas reglas en palabras de López y Parra (2010) rezan sobre las prescripciones forzadas concernientes a las acciones o productos requeridos, permitidos o prohibidos. Las reglas están dirigidas a la obtención de orden y predictibilidad estableciendo posiciones y papeles para definir acciones y resultados.

4.1 Propuesta organizativa de la plataforma y una guía para definir las reglas de juego del escenario cooperativo

El mecanismo apto para aumentar las capacidades de los diversos actores con poder de agencia en la gestión del turismo es la construcción de un modelo de gobernanza, a través del cual no solo coordinen acciones en conjunto, sino que también este escenario se convierta en un teatro de transferencia de conocimientos, de generación de confianza y de acumulación de poder de negociación en la medida en que se obtiene mayor visibilidad, facultad de presión y articulación de intereses. En este sentido, se concluye que el término gobernanza está relacionado con procesos en el que las instituciones públicas entran en contacto con los actores de la sociedad civil de cara a la formulación y la implementación de las políticas públicas, o estrategias de intervención para la solución de problemas públicos. Esto significa la emergencia de mecanismos cooperativos, consensuales y democráticos que se valen de formas no tradicionales (horizontales) de relación entre el Estado y la sociedad. La colaboración entre las redes genera capacidades para una actuación efectiva. Las medidas encaminadas a generar o aumentar las capacidades forman parte del esfuerzo común para lograr el funcionamiento eficaz

de la cooperación. (Morata y Noferini, 2014, p. 4). Lo que garantiza la viabilidad y permanencia en el tiempo de este modelo, en donde no solo se fortalecen las capacidades tanto institucionales como comunitarias para gestionar el turismo en el territorio, sino que también las redes de gobernanza se caracterizan por la existencia de una estructura multicéntrica o, dicho de otro modo, la ausencia de un centro decisor que determine unilateralmente los procesos de adopción de decisiones. La interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional genera dinámicas de interacción con gran nivel de estabilidad (Natera, 2004). La plataforma de gobernanza intermunicipal debe estar compuesta por actores relevantes, con capacidad de aportar en aspectos claves de los procesos de toma de decisiones. Por ello se propone que en este escenario converjan las administraciones municipales, las organizaciones comunitarias que están impulsando estrategias de turismo en el territorio, y actores del sector privado, sectores sociales que prestan servicios relacionados con el turismo y aliados estratégicos.

Ilustración 11. Propuesta de Integrantes de la plataforma de turismo de Guapi y Timbiquí



Elaboración propia

Una vez constituida la plataforma de gobernanza y definidos los actores que participan en ella, se hace necesario establecer las reglas y procedimientos que rigen el funcionamiento de este esquema cooperativo. Para ello se plantea la siguiente batería de preguntas, propuesta por la profesora Jesica Altaír, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay, a saber:

Tabla 12. Batería de preguntas guía para definir reglas en el marco de la plataforma de gobernanza

Pregunta a responder por los actores integrantes de la plataforma	Pertinencia de la pregunta
¿Qué pautas de asociación regulan el esquema de gobernanza?	Esta pregunta es pertinente en la medida en que permite definir acciones o productos requeridos, permitidos o prohibidos. A la vez que establecer roles, y reglas de interacción.
¿Cómo se toman las decisiones?	Esta pregunta es pertinente en la medida en que permite definir elementos como las mayorías requeridas para tomar decisiones, la existencia o no de poder de veto, la ponderación del voto de cada organización (¿se vota por sector o por delegado?)
¿Cómo se distribuye la autoridad?	Esta pregunta es pertinente en la medida en que permite definir como se designa la vocería de la plataforma, y quien tiene derecho a voz y voto.
¿Cómo se resuelven los conflictos?	Esta pregunta es pertinente en la medida en que permite definir mecanismos de resolución de controversias, estableciendo procedimientos y sanciones.
¿Cómo se modifica el esquema de gobernanza?	Esta pregunta es pertinente en la medida en que permite definir cuáles son los elementos sobre los que se debe realizar el proceso de evaluación periódica, que permita aplicar correctivos en los procesos de interacción y tomas de decisiones dentro de la plataforma de gobernanza.
¿Cómo se amortiguan las asimetrías de información?	Esta pregunta es pertinente en la medida en que permite definir instrumentos de publicidad de información, transparencia y rendición de cuentas.

Elaboración propia a partir de la propuesta metodológica planteada por la profesora Jessica Altair / Universidad de la República de Uruguay (2013).

Las respuestas a estos cuestionamientos marcarán las pautas normativas para un funcionamiento armónico y estable de la plataforma.

4.2 Relevancia de un modelo de gobernanza para la acción pública y el desarrollo territorial

La gobernanza está estrechamente relacionada con una acción pública de calidad, en la medida en que representa 1) un escenario legitimador de la acción pública en tanto, la gobernanza designa la agregación y representación democrática de intereses a través de la incorporación de una pluralidad de actores en los procesos de toma de decisión, lo que genera un espacio propicio para la cooperación y la generación de confianza 2) un escenario de coordinación y articulación de procesos en donde los actores participantes deciden conjuntamente los objetivos a alcanzar y los medios más eficaces para concretarlos y 3) un marco institucional que garantiza orden y predictibilidad estableciendo roles y reglas de interacción, en un entorno de transparencia, favorable a la rendición de cuentas (Longo, 2009). Desde la perspectiva de gobernanza se vela por la integración de realidades y experiencias locales y regionales, en la concepción de las propuestas políticas. Para ello, debe organizarse un diálogo permanente entre los diferentes actores relevantes, lo que ofrece un escenario que fomenta la cooperación a través de un relacionamiento que privilegia la horizontalidad relacional (Comisión de las Comunidades Europeas,

2001). Como lo planteó Rhodes (en Altaír, 2013) la sociedad debe proporcionarse sistemas de representación que le permita auto gestionarse coordinando coherentemente entre actores con diferentes objetivos, funciones y propósitos.

En cuanto al desarrollo local, como fin último de la apuesta del modelo de gobernanza turística, Altaír (2013) manifestó que: “el progreso territorial no se hace explotando los recursos del territorio, sino que resulta de la organización concertada entre actores e instituciones locales para combinar los capitales del territorio”. Se evidencia como la apuesta por plantear un modelo de gobernanza para la gestión del turismo comunitario y de naturaleza en los municipios de Guapi y Timbiquí, está estrechamente relacionada, con el aumento de las capacidades estatales y comunitarias, que se da en el marco de un entorno que privilegia la colaboración, la articulación de procesos, el establecimiento de objetivos y estrategias comunes, la responsabilidad compartida, y la definición conjunta de reglas de interacción, de definición de roles, y autoridad.

Desde la gobernanza se crea una atmósfera propicia para la construcción y mantenimiento de la confianza y el compromiso, que provoca mayores niveles de aceptación social, legitimidad, interdependencia, relacionamiento horizontal, intercambio de recursos y experiencias, coherencia y efectividad. De esta manera se hace palpable cómo la gobernanza genera un cúmulo de capacidades, que redundan en una mejora de la gestión pública, en este caso del turismo, para no solo impactar positivamente en la generación de ingresos, sino también ayudar a la conservación de los ecosistemas naturales y la reivindicación de las tradiciones culturales arraigadas en el territorio.

4.3 CONCLUSIONES

El concepto de gobernanza surgió como categoría para comprender el proceso de fragmentación del poder, producido a la luz del fenómeno neoliberal, donde a través de la política de privatización y desregulación, el Estado cedió a actores privados (el mercado o el tercer sector) la capacidad de influir y determinar variados aspectos de la vida económica y social, desde la educación, la salud, el trabajo, el sistema de seguridad social, los servicios públicos, la atención a población vulnerable, entre

otros. Dando como resultado una estructura multicéntrica de poder, en donde la acción del gobierno es producto de la interacción de actores con capacidad de agencia, es decir, que cuentan con grandes recursos de poder, lo que determina un alto grado de dependencia entre ellos. Una primera conclusión es que la gobernanza, como modelo que facilita la interrelación constante, a través de reglas definidas consensualmente, es viable para sustentar estrategias de gestión del turismo, en la medida en que fortalece las capacidades de los actores que participan de los escenarios colaborativos, pues en los procesos de interacción además de existir transferencia de experiencias y conocimientos, también se teje capital relacional entre agentes que antes no tenían ningún tipo de vínculo. Para el caso de la promoción del turismo en el Pacífico Caucaño, este proceso ha sido jalado y posicionado en el territorio por las organizaciones comunitarias que, a falta de presencia y acción efectiva de la administración local, han desarrollado emprendimientos sociales, a través de la definición de rutas y atractivos. El tejido social se hace fuerte, a través de modelos de cooperación, ahí donde el Estado es débil.

En este sentido ha sido el trabajo de las organizaciones comunitarias en cuanto a la promoción del turismo, junto con la ventana de oportunidad que representa para esta región la desmovilización de las FARC, los elementos estructurales para que emerja la necesidad que desde la institucionalidad se le brinde una respuesta a las demandas sociales, que reclaman una mayor presencia del Estado en cuanto a la promoción y gestión del turismo en el territorio. Esto se concreta no solo a través de la decisión política de crear dentro de las administraciones locales de Guapi y Timbiquí las respectivas secretarías de turismo, sino de convocar a los diferentes actores relevantes con poder de agencia, para elaborar e implementar políticas y estrategias que robustezcan el sector turismo en la región.

Lo anterior se materializa a través de la creación de la plataforma de gestión del turismo, como escenario de gobernanza para la cooperación y definición colectiva de las estrategias para desarrollar el sector, mediante la definición de roles y reglas de interacción. De modo que, la propuesta de construir un modelo de gobernanza para el turismo es una apuesta no solo por promover esta actividad, sino que es una

estrategia para garantizar tanto la sostenibilidad de los ecosistemas como la integridad del patrimonio histórico y cultural de este territorio. Toda vez que, de esta forma la comunidad organizada, con poder decisorio, incorporará a los planes de acción turísticos, su visión alternativa de desarrollo, desde la cual entienden el turismo no solo como un instrumento para generar riqueza e ingresos, sino también para aumentar el control de las comunidades locales sobre sus territorios, lo cual permita recuperar los ecosistemas y fuentes hídricas, de fenómenos como el narcotráfico o la minería ilegal. En últimas el turismo es una estrategia de soberanía sobre los recursos de la naturaleza, el territorio, y a la vez una manera reafirmar lo propio, a través de la reivindicación de su cultura, usos y costumbres. Como consideración final, en cuanto a las dificultades, el mayor de los retos para la consolidación de este escenario democrático de concertación, es la generación de confianza, la cual no se puede imponer, sino que se debe construir en la interacción permanente y en el cumplimiento de las reglas que las partes mismas elaboran de manera colectiva. Si no hay confianza entre los actores participantes, las partes serán menos proclives a cooperar, y este último elemento es estructural dentro de cualquier esquema de gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

-Altaír, Jesica “Conferencia: apuntes sobre la gobernanza y su aplicación territorial” Universidad de la República de Uruguay (2013), tomado de: <https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/clase4.pdf>

-Antonio Natera, Antonio “La noción de gobernanza como gestión pública reticular” Documentos de Trabajo “Política y Gestión”, no. 2/2004 Universidad Carlos III de Madrid (2004)

-Banco de la República “Economías del pacifico colombiano”, Colección de Economía Regional Banco de la República, tomado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr_econo_pacifico_col.pdf

-Barbini, Bernarda; Biasone, Ana; Cacciutto, mari Ángel; Castelluci, Daniela; Corbo, Yanina y Roldan, Nadia “Gobernanza y turismo: análisis del estado

del arte” Universidad nacional de mar de la plata (2011). Pág. 5, tomado de:
<http://nulan.mdp.edu.ar/1467/1/01281.pdf>

-Bertranou, J. (2011), “Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial”. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 27 de diciembre de 2011. Pág. 32

-Brenner, Ludger; San German, Stephanie “Gobernanza local para el "ecoturismo" en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México”, tomado de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-70172012000200009&script=sci_arttext&tIng=en

-Cococauca: coordinación de consejos comunitarios y organizaciones de base del pueblo negro de la costa pacífica del cauca, tomado de:
<https://cococauca.org/quienes-somos/>

Comisión de las Comunidades Europeas “la gobernanza europea un libro blanco” Bruselas, 2001, tomado de:
<http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

-“Concepto de pobreza monetaria”, tomado de:
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1425/cap03.pdf

-Comisión económica para américa latina y el caribe (CEPAL) “desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual” santiago de chile, (2000). PP 6, recuperado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/s00020088_es.pdf?sequence=1&isallowed=y

-Completa, Enzo Ricardo “Capacidad Estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional” Anal. político, Volumen 29, Número 87, p. 60-76, 2016. Pág. 67

-Defensoría del Pueblo “Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana” agosto de 2016, Pág. 57 y 62, tomado de:
<http://defensoria.gov.co/public/pdf/Informepacificoweb.pdf>

-DNP, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”. Pág. 732-734. Tomado de:
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/D.%20Pac%C3%ADfico_Desarrollo%20socioecon%C3%B3mico%20con%20equidad,%20integraci%C3%B3n%20y%20sostenibilidad%20ambiental.p

-Documentos de trabajo del INDES Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina Fabián Repetto1 Serie Documentos de Trabajo I-52 Washington D.C. 2004, pag. 9 tomado de:<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20%28I-52%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

-El Tiempo “potencia ecoturística”, (1998) Tomado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-840412>

-Enfoques para el análisis de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, André-Noël Roth (Editor), Colombia (2017), pág. 21

-Flores e Silva, Yolanda; Cunha Lima, Borborema, Felipe y Christoffoli, Angelo Ricardo. turismo rural comunitario: gestión familiar y estrategias de consolidación en el estado de santa Catarina (Brasil). estud. perspect. tur. [online]. 2016, vol.25, n.4, pp.576-596. issn 1851-1732, tomado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=s1851-17322016000400010

-Fuentes Mónica; Ramírez Jorge; Pérez, María de los Ángeles “Estrategia participativa para el desarrollo del turismo rural en Hoyo de Mena” Vol. 18, No.4, octubre-diciembre, 2016, Pág. 2, tomado de: <http://www.ciget.pinar.cu/ojs/index.php/publicaciones/article/view/177/523>

-Fung, A., & Wright, E. 2003. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. Verso. London-New York.

-García, Néstor (Sociólogo) “aproximación teórica al estudio de la acción colectiva de protesta y los movimientos sociales” link: http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/t_aproximacion_teorica_mmss_garcia.pdf

-García Palacios, Carlos turismo comunitario en ecuador: ¿quo vadis? Estudios y Perspectivas en Turismo, vol. 25, núm. 4, octubre, 2016, pp. 597-614 Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos Buenos Aires, Argentina, tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180747502011>

-Gilio, Andrés “Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico”, Revista del CLAD Reforma y Democracia (2016) Pág. 231

-Gobernación del Cauca “Plan de Desarrollo Turístico para el Departamento del Cauca, Documento Diagnostico Turístico del Cauca” “Capitulo: Metodología de elaboración del diagnóstico” (2012), pág. 9

-“Informe estructural situación de riesgo por conflicto armado en la costa pacífica caucana en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay”, Defensoría del Pueblo (abril de 2014) pág. 28, tomado de: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/IERCostaPacificaCaucana2014.pdf>

-Joan Frigols - Gobernabilidad y Gerencia Política: Gobernanza y Gobierno de Redes, tomado de: <https://www.youtube.com/watch?v=U-3awJlsXQ0>

-Longo, Francisco “Conferencia Magistral: Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos” (Salvador-Bahía) octubre de 2009, tomado de: <file:///C:/Users/TOSHIBA/Downloads/longoconf.pdf>

-López, Jenny E. “Bases para un marco teórico alternativo al paradigma dominante de las políticas públicas” tesis doctoral, Universidad Nacional, 2017.

-López, Jenny E; Parra, Federico “El análisis del desarrollo institucional (IAD) de Elinor Ostrom” en Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas, Universidad Nacional (2010).

-Maestría en gobierno del territorio y gestión pública (Universidad Javeriana), “Normas generales para la elaboración y evaluación del Trabajo de Grado”, 2017.

-Marsiglia, Javier y Pintos, Graciela (1997) “La construcción del desarrollo local y regional: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención” Cuadernos del Claeh. N° 78. PP 16, recuperado de: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/construccion.pdf>

-MINCOMERCIO “En Nuquí comenzó el Encuentro de Turismo Comunitario”, tomadode:http://www.mincit.gov.co/publicaciones/38959/en_nuqui_comenz_o_el_encuentro_de_turismo_comunitario

-Ministerio de comercio, Industria y Turismo “Plan sectorial de turismo, turismo para la construcción de la paz” 2014-2018 (2016), Pág. 12

-Ministerio de comercio, Industria y Turismo “política de turismo de naturaleza-documento preliminar” pág. 12 (2012)

-Ministerio de comercio, Industria y Turismo “política para el desarrollo del ecoturismo” en Colombia (2003) pág. 10.

- Ministerio de comercio, Industria y Turismo “Turismo, Paz y Convivencia”, tomado de:http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/34045/turismo_paz_y_convivencia

-Morata, Francesc y Noferini Andrea “Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica” Universitat Autònoma de Barcelona (2014)

-Moreira, Mancildo; Prevot, Rejane; Micaela, Lidia “¿Cuál es el papel del turismo en el desarrollo local? Un análisis crítico del clúster turístico de Santa Teresa – RJ, Brasil” Universidad del Grande Rio Río de Janeiro – Brasil, vol.19 no.5 Ciudad Autónoma de Buenos Aires sep./oct. 2010.

-Pilquiman, Marisela “el turismo comunitario como una estrategia de supervivencia Resistencia y reivindicación cultural indígena de comunidades mapuche en la Región de los Ríos (Chile)” Tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180747502003>

-Repetto, Fabián (2003), "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

-Ramos, Alejandro E., Báez, Darais F., y Artigas, Elaine (2015) “Desarrollo de capacidades para el desarrollo local en cambio de época” INTERAÇÕES, Campo Grande, v. 16, n. 2. PP 341, recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v16n2/1518-7012-inter-16-02-0339.pdf>

-Revista Dinero “Turismo: la prometedor industria que no contamina” Recuperado: <https://www.dinero.com/pais/articulo/balance-del-sector-turismo-en-colombia-2018/260070>

-Rojas, Andrade (2013) “El liderazgo comunitario y su importancia en la intervención comunitaria”, Psicología para América Latina, volumen 25. PP 59, recuperado de: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/psilat/n25/a05.pdf>

-Rodríguez, Ángela M. “turismo comunitario con enfoque de sostenibilidad en el territorio rural del municipio de Guapi-cauca y PNN Gorgona”. Universidad de los Andes (2017)

-Rodríguez, Sonia “Turismo comunitario en Colombia: ¿retórica de Estado?” *Turismo y Sociedad*. 22, (mayo, 2018), Pág. 9. Tomado de: <https://doi.org/10.18601/01207555.n22.10>

-Ruiz, Esteban; Hernández Macarena; Coca, Agustín; Cantero, Pedro; Del campo, Alberto “Turismo comunitario en Ecuador. Comprendiendo el community-based tourism” Universidad Pablo de Olavide (España), revista *Pasos* V. 6. PP. 56, Recuperado de: http://www.pasosonline.org/Publicados/6308/PS0308_2.pdf?origin=publish

-Tomás J. López; Sánchez, Sandra “turismo comunitario y generación de riqueza en países en vías de desarrollo. un estudio de caso en el salvador” <http://www.redalyc.org/pdf/367/36711903004.pdf>

-Velasco, María “gobernanza del turismo: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos”, Pág. 35 tomado de: <http://www.aecit.org/uploads/public/congresos/15/C15.pdf>