

**XIV Congreso Internacional de Análisis Organizacional**

**Educación Superior y Desarrollo Sustentable**

**Relación entre la Acción Económica, la Estructura Social y los Modos de  
Organización del Subsector de la Pequeña y Mediana Empresa que Ofrecen  
Servicios de Alojamiento**

Mesa Temática: MiPyMes y Empresa Familiar

Modalidad: Protocolo de Investigación

Autor(es): MariaLeivy Mejía Alzate

Nacionalidad: Colombiana

[maria.mejia@colmayor.edu.co](mailto:maria.mejia@colmayor.edu.co)

I.U Colegio Mayor de Antioquia

UAM – Iztapalapa

Dirección: Carrera 78 # 65 – 46 Medellín – Colombia

Teléfono: (57) (315) 621 91 53

Guanajuato, Gto.

8 al 11 de noviembre de 2016

## **Relación entre la Acción Económica, la Estructura Social y los Modos de Organización del Subsector de la Pequeña y Mediana Empresa que Ofrecen Servicios de Alojamiento**

### **Resumen**

El turismo es reconocido como un sector que tiene un impacto positivo sobre el crecimiento y desarrollo económico. Uno de sus subsectores está conformado por establecimientos de alojamiento y hospedaje - EAH - donde un alto porcentaje son clasificados como pequeñas y medianas empresas – PYMES. A pesar de que la pequeña empresa turística es mencionada en las políticas públicas, los EAH PYMES consideran que no están siendo atendidos por estas políticas llevando a sugerir que en la gobernanza del sector debe haber una mayor participación coordinada con el fin de influir en las políticas públicas y el intercambio de mejores prácticas.

Este documento presenta un protocolo de investigación que busca acercar el enfoque económico, gobernabilidad y gobernanza; y evaluación de la política pública con el fin de conocer cómo se pueden aumentar las capacidades del subsector de los EAH PYMES en procesos de cooperación y gobernanza para influir en las políticas públicas y en los criterios de desarrollo del sector.

El escrito inicia justificando la investigación desde la relevancia socioeconómica del subsector y su pertinencia académica para los Estudios Organizacionales, luego presenta el planteamiento del problema y los objetivos de la investigación. Posteriormente despliega una aproximación del marco teórico presentando la definición de conceptos como nuevo institucionalismo, gobernabilidad, gobernanza, redes, análisis de políticas públicas; correspondientes a autores característicos de cada una de las corrientes de los Estudios Organizacionales con los que está relacionado el proyecto. Finalmente, el documento presenta la aproximación metodológica y los resultados esperados al finalizar el proyecto.

**Palabras clave:** Nuevo institucionalismo, Gobernabilidad y Gobernanza, Redes, Estudios Organizacionales, Establecimiento de Alojamiento y Hospedaje – EAH.

## **Justificación**

### **Relevancia socioeconómica.**

El turismo es reconocido como un sector que tiene un impacto positivo sobre el crecimiento y desarrollo económico. Es una actividad que representa el 9,8% del PIB mundial, participación que ha ido creciendo en las últimas décadas. En 2015, el sector de los viajes y el turismo produjo US \$ 7,2 billones de dólares y 284 millones de puestos de trabajo, su crecimiento fue superior al de la economía mundial con un 2,8% frente a un 2,3% (WTTC- World Travel and Tourism Council, 2016).

Colombia no ha sido ajena a la dinámica global; en el 2015 recibió 4.447 millones de visitantes, US \$ 5251 millones de divisas y 27.656 millones de llegadas por vía aérea (Oficina de Estudios Económicos - MinCIT, 2016). Su porcentaje de ocupación hotelera nacional fue de 54,3%, cifra superior en 1,8 puntos porcentuales a la del 2014; los ingresos reales de los hoteles aumentaron un 8,4% y el personal ocupado se incrementó en 4,4% con relación a 2014.(Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia - DANE, 2016)

La evolución de la participación del comercio, restaurantes y hoteles en el PIB colombiano ha mostrado una tendencia positiva pasando de 2.9% en el año 2001 al 4.1% en el año 2015. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2016)

En Colombia, el Plan Sectorial de Turismo 2014-2018 considera el turismo como una herramienta para el crecimiento del país que por su naturaleza aporta de manera directa a cinco de los once ejes de competitividad fijados por el gobierno nacional. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo & Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2016)

Así mismo, por su importancia para el desarrollo de la ciudad, desde septiembre de 2015 existe la Política Pública de Turismo para el Municipio de Medellín que busca “atender de manera innovadora, sostenible responsable y universalmente accesible la actividad turística y las implicaciones, impactos y desarrollos” de los diferentes tipos de turismo, mediante la implementación y desarrollo la cultura turística con programas y estrategias concertadas con los diferentes grupos de interés. (Gaceta Oficial No.4330, 2015). En este mismo sentido, el Plan de Desarrollo 2016-2019: Medellín cuenta con vos, tiene contemplado en su reto: Medellín innovadora, un programa de Turismo que busca impulsar este sector identificándolo como “un poderoso generador económico, que impulsa las dinámicas y vocaciones del territorio, agregando valor a las actividades económicas, culturales, paisajísticas, educativas y ambientales, que se dan al interior de la Ciudad”(«Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos / Gaceta 4383 de 2016», s. f.)

Uno de los principales subsectores del turismo está conformado por un diverso conjunto de establecimientos de alojamiento y hospedaje - EAH - donde un alto porcentaje de ellos son clasificados por la ley colombiana 905 de 2004 como pequeñas y medianas empresas –PYMES que generan gran cantidad de empleos

en la economía. Al respecto, se dice que en Colombia “el 90% del parque empresarial son MYPYMES y contribuyen en la generación del 67,2% de empleo, participando con el 38,7% del PIB” (Castellanos Contreras, 2014). Así mismo, el 24% de las PYMES corresponden al sector servicios (Asociación Nacional de Instituciones Financieras - Anif, 2015).

Sin embargo, a pesar de que la pequeña empresa turística es mencionada en las políticas públicas, los establecimientos de alojamiento y hospedaje PYMES consideran que no están siendo atendidos por estas políticas llevando a sugerir que en la gobernanza del sector debe haber una mayor participación coordinada de los EAH PYMES para influir en las políticas públicas y el intercambio de mejores prácticas.

### **Pertinencia académica para los estudios organizacionales.**

Los Estudios Organizacionales pueden considerarse como un campo de batalla donde confluyen diversas disciplinas para analizar y comprender la complejidad de las organizaciones. El estar enriquecido por tantas disciplinas facilita el entendimiento de temas complejos en las organizaciones y su contexto. Dice Gonzales-Miranda (2014) que por la historia, surgimiento y dimensiones epistemológicas y metodológicas de los Estudios Organizacionales, ellos son un campo donde la pluridisciplinariedad complementa y promueve la comprensión de los fenómenos organizacionales estudiados. Esto lo hace muy interesante para acercarse al subsector del turismo conformado por pymes que ofrecen servicios de alojamiento, estudio que se puede abordar desde diferentes disciplinas al surgir

como una forma alternativa, agregando nuevos elementos, recuperando realidades organizacionales locales, particulares, utilizando lenguajes y discursos propios. Se asocian con una postura analítica y de comprensión de la realidad y no a una postura pragmática y de prescripción de la realidad.

Según De la Rosa, Montoya & Pomar (2009), desde la década de 1990, el sector gubernamental y académico se ha interesado fuertemente en las Mipymes por su importancia en cuanto al número de establecimientos que representa, su aporte al producto interno bruto, la generación de empleos y en general a su potencial como actor económico. Los académicos dedicados a este tipo de organizaciones se han centrado en conocer cómo han sido exitosas o cómo han fracasado desde una perspectiva principalmente económica donde los estudios son numérico – cuantitativos y “sólo dan cuenta del estado y tendencias económicas pero no permiten conocer, en detalle, el porqué de dicho estado y sus tendencias” (p.24)

Los Estudios Organizacionales son entonces otra opción para estudiar y analizar el subsector de la pequeña y mediana empresa, en especial, aquellas que ofrecen servicios de alojamiento: sus particularidades, normatividad, la incidencia de las políticas públicas para promover el turismo en este conjunto de organizaciones; redes y alianzas en que se encuentran inmersas, entre otras.

El conjunto de las pequeñas y medianas empresas del subsector del alojamiento en Medellín puede ser tomado como campo organizacional donde lo

importante será describir, explicar, conocer sus organizaciones y/o lo organizado de tal conjunto.

Según DiMaggio. & Powell (1999), un campo organizacional está conformado por el conjunto de organizaciones que constituyen un área reconocida de la vida institucional: proveedores, consumidores, agencias reguladoras y otras organizaciones que ofrecen servicios o productos similares. Esta unidad de análisis considera no sólo a los competidores, sino también a las redes organizacionales y a la totalidad de los actores importantes; abarcando la importancia de la conexión como la equivalencia estructural.

“Desde la perspectiva organizacional, las organizaciones son espacios difusos, cambiantes, estructurados y estructurantes, en donde los individuos realizan diversos procesos con mayor o menor grado de ambigüedad e incertidumbre, que se relacionan o no con objetivos diversos y ambiguos, tanto personales como organizacionales, en el contexto de la acción organizada, la cual, a su vez, es restringida de múltiples formas por marcos institucionales internos y externos y cruzada por lógicas de acción económica, instrumental, tecnológica, política, social, sentimental, cultural, simbólica, sicológica, discursiva y metafórica” (De la Rosa et al., 2009, p.32)

La perspectiva organizacional del conjunto de PYMES pertenecientes al subsector turístico de alojamiento permitirá reconocer y analizar el contexto de este tipo de organizaciones que debido a su tamaño y lógica de acción se

identifican como muy diferentes de las grandes empresas y cadenas hoteleras profundizando no sólo en el análisis casuístico de los estudios organizacionales.

Los estudios organizacionales en el sector del alojamiento son pocos y en especial lo concerniente a PYMES son casi que nulos, por tanto existe una amplia agenda de investigación desde la perspectiva organizacional. Abordar este estudio construirá un marco de referencia básico para quienes participan en él.

Con este proyecto se podrá vincular el estudio de la pyme a partir del papel que juegan en el desarrollo económico y en el análisis de las políticas públicas que lo promueven con el fin de identificarlas como un subsector relevante y con fuerte diversidad organizacional. Además, se reconocerá la capacidad de cooperación entre las PYMES para aumentar las capacidades organizacionales a través de modelos de gobernanza que faciliten la participación en los modelos de desarrollo.

### **Planteamiento del Problema**

Uno de los principales subsectores turísticos es el conformado por el conjunto de establecimientos de alojamiento y hospedaje. Según la ley general de turismo en Colombia, Ley 300 de 1996, “un establecimiento hotelero o de hospedaje, es el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica a prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días, con o sin alimentación y servicios básicos y/o complementarios o accesorios de alojamiento, mediante contrato de hospedaje”(Congreso de Colombia, 1996); es decir, un lugar que ofrece servicios para que las personas puedan pernoctar (pasar la noche, especialmente fuera del

propio domicilio) a cambio de un precio, pudiendo ofrecer otros servicios complementarios como alimentación, recreación, lavandería, entre otros.

De acuerdo con Mejía & Sepúlveda (2015), el concepto establecimiento de alojamiento se refiere a tantos tipos de hospedaje como servicios posea el establecimiento; su clasificación es compleja debido a la diversidad que puede presentarse. Esta diversidad dificulta la caracterización e integración del subsector ya que las particularidades y necesidades de cada establecimiento son muy diferentes entre ellos; estas diferencias dificultan su unificación, cooperación o asociatividad con el fin de resolver problemas comunes.

En Colombia, las empresas son clasificadas de la siguiente manera según la ley 905 de 2004 (Congreso de Colombia, Agosto):

**Tabla 1**

*Clasificación de las empresas según la ley colombiana 905 de 2004.*

<b>Microempresa</b>	<b>Pequeña empresa</b>	<b>Mediana empresa</b>
Caracterizada por una planta de personal menor a once (11) trabajadores y activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores y activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.	Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores. Activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Fuente: Ley colombiana 905 de 2004 (Congreso de Colombia, Agosto).

Aquellas empresas que sólo poseen una de las características para la clasificación, prevalece el valor de los activos totales. Es decir, si una empresa posee 9 trabajadores pero tiene 600 salarios mínimos como activos totales, esta empresa sería clasificada como pequeña empresa y no como microempresa.

Según la Confederación de la Industria Turística de Colombia - CONFETUR, el 80% de los prestadores de servicios turísticos del país son MIPYMES los cuales no son reconocidos en los espacios para definir presupuestos destinados al desarrollo del turismo y a la concertación de la política pública. Esto lleva a que las mipymes turísticas no puedan aprovechar las campañas de promoción, tengan que enfrentarse a certificaciones de calidad para las cuales no poseen los recursos necesarios y en general, deben enfrentarse a políticas, lineamientos y programas gubernamentales para los cuales no se encuentran preparados ya que sus particularidades no son tenidas en cuenta.

Confetur reconoce que si se desea desarrollar sosteniblemente el turismo, son necesarias “las alianzas y los procesos de complementación en materia de infraestructura, accesibilidad, conectividad, dotación de servicios, seguridad, calidad de servicios empresariales e institucionales”, requerimientos difíciles en un sector tan diverso donde “La Asociatividad Empresarial, la Gestión de Redes Productivas y el Desarrollo de Paquetes Turísticos concertados entre los diversos actores empresariales”, son necesarios para articular el sector turístico con el fin de que las políticas y programas turísticos gubernamentales sean eficaces y eficientes para todo el sector incluyendo las mipymes; es decir, donde las mipymes también se vean identificadas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (2005), plantea que en toda organización social hay una trama de redes donde los individuos tienen relaciones privilegiadas. La sociedad en red es una forma específica de la estructura social característica de la era de la

información entendiendo como estructura social las disposiciones organizativas de los seres humanos en las relaciones de producción/consumo, la experiencia, y el poder; expresadas en la interacción significativa enmarcada por la cultura. Según Hinestroza (2015), las redes interorganizacionales presumen procesos de cooperación entre empresas.

Considerando al conjunto de los establecimientos de alojamiento y hospedaje PYMES como una red de organizaciones donde existen formas de cooperación y participación para resolver problemas comunes, surgen los siguientes interrogantes: ¿Qué tipologías de organización posee la red de establecimientos de alojamiento y hospedaje PYMES de la ciudad de Medellín? ¿Cómo las organizaciones de la red de EAH PYMES de la ciudad de Medellín adoptan las políticas públicas? ¿Qué capacidades tiene la red de EAH PYMES de la ciudad de Medellín en procesos de cooperación y gobernanza para influir en las políticas públicas y en los criterios de desarrollo del sector? ¿Cómo aumentar esas capacidades de la red?

### **Objetivo General**

Reconocer la relación entre la acción económica, la estructura social y los modos de organización en la gobernanza del subsector de los establecimientos de alojamiento y hospedaje PYMES en la ciudad de Medellín.

### **Objetivos Específicos**

- Definir y conocer las tipologías o formas específicas de los EAH PYMES

- Identificar cómo el conjunto de los EAH PYMES adoptan las políticas públicas.
- Conocer el modelo de gobernanza en el subsector de los EAH PYMES para determinar sus capacidades de cooperación y desarrollo.

### **Aproximación del Marco Teórico**

Teniendo en cuenta la importancia del subsector de los establecimientos de alojamiento y hospedaje PYMES para la economía, el interés de la política pública por promover el turismo como fuente de desarrollo económico y por otro lado, las características del conjunto de PYMES que ofrecen servicios de alojamiento, su diversidad y tipologías así como la forma de interactuar; esta investigación busca acercar el enfoque económico, gobernabilidad y gobernanza; y evaluación de la política pública con el fin de conocer cómo se pueden aumentar las capacidades del subsector de los establecimientos de alojamiento y hospedaje PYMES en procesos de cooperación y gobernanza para influir en las políticas públicas y en los criterios de desarrollo del sector.

Los establecimientos de alojamiento y hospedaje PYMES son un alto porcentaje del sector turístico colombiano, donde a pesar de su diversidad es posible encontrar modos de cooperación entre ellas. Sin embargo, los EAH PYMES no están bien representados en el diseño de las políticas públicas lo que puede limitar el desarrollo económico del turismo; por tanto es necesario identificar y desarrollar modelos de gobernanza que le permitan al EAH pyme mejorar el desempeño de sus actividades al mismo tiempo que las posibilidades de influir en

las políticas públicas. Con el fin de comprobar estos supuestos, el marco teórico de la presente investigación estará centrado en tres grandes bloques o corrientes: Nuevo Institucionalismo, Gobernabilidad y Gobernanza y Análisis de Políticas Públicas; buscando transitar desde la economía (análisis de sectores económicos y políticas públicas) hacia la perspectiva organizacional.

Algunos autores relevantes para cada corriente son:

- Nuevo institucionalismo: Selznick, Simon, March, Cyert, Williamson, Olsen, North, DiMaggio, Jepperson, Meyer, Powell, Rowan y Zucker.
- Gobernabilidad y gobernanza: Messner, Kooiman, Strom y Müller, Mayntz, Hall, Rhodes, Prats, Solís, Granovetter
- Análisis de políticas públicas: Campbell, Parsons, Vargas, Fischer F., Miller G., Sidney M.

Según De la Rosa (2002), el Nuevo Institucionalismo representa diversos enfoques entre institución y organización o entre instituciones y organizaciones que están basados en conceptos como individuo, actor, roles, identidades, comportamientos, regulaciones, estructuras, racionalidad, costos, entre otros. Existen tres enfoques básicos del nuevo institucionalismo: el económico, el sociológico y el político. El nuevo institucionalismo económico plantea que el estudio de las instituciones es importante porque ellas determinan el desempeño de la economía; el nuevo institucionalismo sociológico identifica los efectos ambientales sobre la estructura organizacional así como los procesos de

institucionalización a través de las relaciones interpersonales dentro de un contexto sociocultural, de esta manera se pasa de ambientes técnicos a ambientes socioculturales. Por último, el nuevo institucionalismo político se pregunta sobre la regulación del comportamiento de los individuos en un ambiente organizacional concluyendo que la regla es el fundamento de la institución la cual es construida socialmente.

Prats (2003), define gobernabilidad como “la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta” (p.241). Se deriva de alinear efectivamente las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico a través de las instituciones (o reglas del juego) determinando su nivel o grado, reflejándose en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementadas; “por tanto, más gobernabilidad no sólo alineará mejor necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas.”

Así mismo, Prats (2003) citando a Strom y Muller (1999) y Granovetter (1985), define gobernanza como los procesos de interacción entre actores estratégicos los cuales se encuentran inmersos en estructuras sociopolíticas con instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores, cumpliendo las funciones de solucionar dilemas distributivos y problemas de información bajo contextos diferenciados. En este esquema, el institucionalismo establece las bases bajo las cuales se puede entender la gobernanza y analizar la gobernabilidad.

Los niveles de gobernabilidad se ven reflejados en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementadas. Por tanto, la gobernabilidad alinea las necesidades con las capacidades institucionales, es decir, las necesidades y políticas. Por su parte, la gobernanza determina la capacidad del gobierno para transformar necesidades en políticas y establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés que permitan la formulación e implementación de las políticas con el menor tiempo y esfuerzo posible (Prats, 2003).

Para Prats (2003), contemplar la implementación de las políticas permite: observar cómo la gobernabilidad se desenvuelve en un contexto multinivel donde intervienen nuevos actores no presentes en la formulación; evidenciar la necesidad de estudios sectoriales de gobernabilidad que midan el impacto de las variables institucionales sobre políticas públicas concretas; y observar la formulación e implementación de políticas como un proceso dinámico de interacción entre múltiples actores estratégicos con diferentes capacidades y preferencias.

De esta manera, para Prats (2003) surge la pregunta desde la gobernabilidad: ¿cuáles son los determinantes institucionales de la capacidad de formulación e implementación de políticas públicas de un gobierno? Dando respuesta, busca profundizar “en el alineamiento entre las reglas del juego (instituciones), la interacción de actores estratégicos (gobernanza) y la capacidad del sistema para reforzarse a sí mismo; es decir, de traducir las demandas o preferencias ciudadanas en políticas efectivas.”(p.260)

Prats (2003), “propone una forma de entender la gobernabilidad fundamentada en el institucionalismo” donde se evidencia los vínculos entre el institucionalismo y la teoría de la gobernabilidad. Prats dice que “desde el institucionalismo sociológico (March y Olsen, 1989; Granovetter, 1985), histórico (North y Thomas 1973), o de la elección racional (Riker, 1986; North, 1990, 1997) se ha abordado el concepto de gobernanza con diferentes implicaciones metodológicas, pero siempre referido a los patrones de interacción entre los actores”.

Para Prats (2003), la gobernanza es una herramienta analítica y descriptiva para entender los procesos de interacción entre actores estratégicos, es decir, son actores con poder para influir en las reglas o toma de decisiones sobre determinada política. El poder de los actores puede proceder del control de información e ideas, del control de factores de producción, del control de cargos o funciones públicas, de la posibilidad de producir movilizaciones sociales, entre otros.

Finalmente, Prats (2003) concluye que si gobernanza es la interacción entre actores estratégicos generada por la institucionalidad, gobernabilidad es la capacidad de “que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.”

En esta misma corriente de la gobernabilidad y gobernanza, Wilde, Narang, Laberge, & Moretto (2008), en la Guía del Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo, usa el término “local governance” para referirse a las cuestiones de gobierno que existen a nivel local, incluyendo la descentralización de las políticas y procesos, las funciones y las interrelaciones de los diferentes actores e instituciones, la democracia local y el desempeño del gobierno local.

Según la guía, Governance se refiere a los procesos mediante los cuales se toman e implementan decisiones de política pública. Es el resultado de las interacciones, relaciones y redes entre los diferentes sectores (gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) e implica decisiones, negociación y diversas relaciones de poder entre las partes interesadas para determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo. Las relaciones entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad determinan cómo se hacen las cosas, y cómo se prestan los servicios. Governance es por lo tanto mucho más que un gobierno o "buen gobierno" y da forma a la manera en que un servicio o conjunto de servicios se han previsto, administrado y regulado dentro de un conjunto de sistemas políticos sociales y económicos.

Wilde, et al. (2008) plantean que un indicador de lagovernance es una medida que muestra el grado de alineación entre el estado actual de la governance en una línea de base y su estado deseado (objetivo). Por lo tanto, cada evaluación de la governance se basa en ciertas suposiciones acerca de lo que es bueno y qué es malo; y para cada herramienta de evaluación existe una descripción de los actores y sus funciones.

Según Arredondo, Orozco, Wallace, & Rodríguez(2010), la gobernanza es una herramienta analítica para comprender la dinámica de los procesos, los factores involucrados en la interacción de actores, las reglas del juego (informales y formales), “con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones”; por tanto, “gobernanza es la capacidad de un sistema socio político para llevar adelante una política o programa”. Para ellos, la gobernanza posee diferentes niveles: local, nacional, internacional y global; concluyendo que el grado de gobernanza depende del desempeño de los actores, programas, estrategias y políticas involucradas donde la construcción de las reglas son el centro ya que son la consecuencia de la interacción de los actores. Es así como la institucionalidad se explica en los arreglos conformados por normas formales e informales. Reconoce que existen actores visibles, quienes poseen representación en las instancias decisoras; como los actores invisibles, que no están representados en las instancias decisoras pero tienen influencia. (Arredondo et al., 2010).

Beas(2011), presenta la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza planteando que de acuerdo con la literatura especializada sobre Administración Pública y Ciencia Política, la gobernabilidad depende de la gobernanza siendo la gobernanza una variable independiente de la gobernabilidad. Gobernabilidad se refiere a las adaptaciones y procesos del Estado y la administración pública con el fin de mejorar la relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. Es “la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. Al mismo tiempo, dice que la gobernanza busca mejorar la relación (horizontal) entre los actores

públicos y privados con el fin de mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intención de integración y de interdependencia.

Los actores públicos y privados son comunes en diferentes definiciones de gobernanza: representantes de los gobiernos locales, representantes del gobierno central, asociaciones de gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de base comunitaria, líderes/instituciones tradicionales, las empresas locales, y ciudadanos comunes (Beas (2011), Wilde, et al., (2008))

Según Beas (2011), además de los actores públicos y privados, otros aspectos comunes en distintas definiciones de gobernanza son: asuntos colectivos y la coordinación de ellos, relaciones formales (institucionales) e informales (interinstitucionales), concebir la gobernanza como resultado de la acción de diferentes actores con intereses comunes, que permite la sustentabilidad de los proyectos e iniciativas, genera capacidad para enfrentar cambios complejos, que recurre al dominio público incluyendo al Estado, pero también abarca un espacio público civil y ciudadano. Así mismo, que es una nueva forma de legitimación procedimental, una relación especial entre gobernantes y gobernados, sustentada en la participación y con la idea de disminuir las brechas entre las demandas y las ofertas; además es una manera moderna de asegurar el control social y la transparencia de la gestión pública.

Messner (2001) dice que el movimiento de capital, mercancías, informaciones, ideas, conocimientos de los individuos, se dan en redes mundiales

interdependientes globalmente donde temas como el empleo, la seguridad social, la educación, la comunicación, entre otros, “reciben cada vez más la influencia de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que no se detienen ante las fronteras” (p.49). Debido a esta concentrada globalización, “las diferentes estructuras y redes universales influyen unas en otras, se compenetran, y surgen efectos en cadena que también pueden desembocar en riesgos sistémicos globales” (p.49).

Por otro lado, según Campbell, J.L & Lindberg, L.N (1991) en la evolución de los regímenes gubernamentales o gobernabilidad, los cambios gubernamentales están basados en 5 aspectos: eficiencia económica, desarrollo tecnológico, poder y control, cultura y políticas estatales; donde el rol de cada actor y la interacción de ellos son claves en la gobernabilidad. Ellos plantean que sin un análisis de la política, la tecnología, la cultura y otros factores sociales, no se puede llegar a un sólido conocimiento teórico del proceso de transformación gubernamental.

Así mismo, Vargas, Molina & Carbajal(2010), consideran la evaluación de las políticas públicas como un instrumento de gestión, la cual contempla tres partes: estudio documental de la política, identificación de los elementos del programa y evaluación de las actividades realizadas. El modelo de evaluación corresponde a un modelo de administración pública: de sanción (para el modelo burocrático), de supervisión (para el modelo sistémico) y el de evaluación de desempeño y rendición de cuentas (para el modelo pluralista). Vargas et al. 2010, presenta que los niveles de análisis de las políticas públicas son: eficiencia, eficacia, impacto, satisfacción.

Por otro lado, Parsons (2013) presenta la relación de los pensadores y sus ideas con las políticas públicas. Los pensadores son llamados “los think-tanks” quienes son actores menos importantes en comparación con los funcionarios públicos, corporaciones, partidos políticos, entre otros, que influyen en las políticas con gran capacidad de gestión y mediación de ideas. Parsons (2013), argumenta la manera en que las ideas de los think – tank influyen en las políticas públicas basándose en cuatro enfoques: el enfoque de Hall, los tres modelos de Coats y Colander, los enfoques de la "red" y la "comunidad" sobre la política de las ideas y el enfoque histórico.

El enfoque de Hall plantea que el poder de las instituciones para representar las ideas e incorporarlas a los procesos de políticas públicas es lo que da la estructura a las políticas gubernamentales; en especial los supuestos y modelos económicos. Hall propone un modelo para que las ideas influyan en las políticas públicas concluyendo que “para que una idea sea adoptada como política pública necesita ajustarse bien a las circunstancias económicas del momento, debe aparecer como parte de los intereses políticos dominantes y debe juzgarse factible en términos administrativos”, es decir, la idea debe contar con viabilidad económica, viabilidad política y viabilidad administrativa. (Parsons, 2013)

Así mismo, Parsons (2013) dice que Coats y Colander proponen tres modelos para explicar la propagación de las ideas: el modelo de la enfermedad infecciosa (Difundir la idea como si fuera una enfermedad; es decir, establecer contactos de los portadores y contagiados de la enfermedad), .el modelo del mercado de ideas (las ideas se encuentran en un mercado de compradores y vendedores) y el

modelo de la teoría de la información (las ideas son un flujo de información donde es importante identificar las fuentes, los receptores, si la señal es fuerte o imprecisa, el cómo se transmiten las señales, entre otros).

En el enfoque de la "red" y la "comunidad" sobre la política de las ideas, los científicos políticos presentan otros modelos con el fin de hallar explicaciones más generales sobre la relación entre las ideas y las políticas públicas usando metáforas del proceso de las políticas públicas como "redes", "subsistemas", "corrientes" y "coaliciones". Las explicaciones presentan como las redes y las comunidades de políticas públicas incluyendo a políticos, servidores públicos, analistas de políticas públicas, expertos, grupos de interés, entre otros, promueven ideas en determinadas áreas de las políticas públicas. De esta manera, para determinar el impacto de una idea a cierta política pública, se debe analizar a la red o a la comunidad en cuestión Parsons (2013).

En el enfoque histórico, analizar históricamente los cambios específicos en las políticas públicas facilita la identificación del momento en que las ideas ejercen influencia y su impacto en la formulación de políticas. Este enfoque muestra como los intereses y las ideas son difíciles de separar ya que en el mismo marco de la política pública se encuentran las motivaciones políticas de los tomadores de decisiones y los servidores públicos, así como el contexto. (Parsons, 2013).

Finalmente, el análisis de las políticas públicas tiene muchos modelos los cuales se pueden resumir en cuatro grandes enfoques: Redes y comunidades de

políticas públicas, Corrientes de políticas públicas, Coaliciones promotoras y Equilibrio interrumpido. (Parsons, 2013).

### **Aproximación Metodológica**

El proyecto se realizará a través de un método hipotético – deductivo caracterizado por su lógica interna, completitud, compatibilidad de la teoría creada con la evidencia encontrada y su plausibilidad natural. Se utilizará una metodología cualitativa que incluirá múltiples factores influenciados mutuamente, tendrá un diseño flexible e interactivo, se privilegiará el análisis a profundidad y la relación con el contexto.

En este proyecto se desarrollará un estudio con tres componentes: análisis sectorial, análisis de políticas públicas y análisis de gobernanza.

El primer componente, análisis sectorial, se trabajará desde información proveniente de fuentes secundarias como el Departamento Nacional de Estadística en Colombia -DANE, el Centro de Información Turística de Colombia – CITUR y el Sistema de Indicadores Turísticos de Medellín y Antioquia – SITUR. Se realizará una caracterización económica del subsector de los establecimientos de alojamiento y hospedaje donde se podrá utilizar entre otras técnicas, las de análisis de la contribución del turismo al crecimiento económico.

En el segundo componente, análisis de políticas públicas, se realizará un análisis documental de las políticas y programas turísticos que se complementará con la revisión del contexto y se utilizará el enfoque que según Parsons (2013)

denomina enfoque de Redes y comunidades de políticas públicas. Enfoque también trabajado en Vargas et. (2010). Así mismo se revisarán los niveles de análisis de las políticas públicas: eficiencia, eficacia, impacto, satisfacción.

En el tercer componente, la gobernanza en el conjunto de los EAH PYMES se realizará a partir del análisis de actores clave con el fin de conocer cómo se pueden aumentar las capacidades del subsector de los establecimientos de alojamiento y hospedaje PYMES en procesos de cooperación y gobernanza para influir en las políticas públicas y en los criterios de desarrollo del sector. Se realizarán entrevistas con el fin de caracterizar los principales indicadores de gobernanza de este subsector: actores, roles, reglas, espacios de intervención, procesos, interacciones, densidad de las relaciones, entre otros.

Este proyecto integrará técnicas de análisis documental, técnicas de análisis económico, mapeo de actores y el trabajo de campo abarcará entrevistas a profundidad, entre otras. Para la selección de los entrevistados, se establecerán unos criterios que llevarán a establecer el número adecuado de entrevistados. Se utilizarán el software ATLAS – Ti como apoyo para el análisis de la información donde se identificarán los principales indicadores de gobernanza así como los determinantes y condicionantes de la factibilidad de las políticas y programas de turismo caracterizando los actores con sus roles e interacciones.

### **Resultados Esperados**

La finalización de este proyecto presentará un marco teórico y metodológico que será referente para estudiar a los establecimientos de alojamiento y

hospedaje – EAH-PYMES como campo organizacional; transitando desde la economía (análisis de sectores económicos y políticas públicas) hacia la perspectiva organizacional; y que podría llevar a aumentar las capacidades del subsector de los EAH PYMES en procesos de cooperación y gobernanza para influir en las políticas públicas y en los criterios de desarrollo del sector.

El desarrollo de este proyecto considera la importancia de los EAH PYMES para la economía, el interés de la política pública por promover el turismo como fuente de desarrollo económico y las características del conjunto de PYMES que ofrecen servicios de alojamiento, su diversidad y tipologías así como la forma de interactuar entre ellas. De esta forma reconocerá y analizará el contexto de este tipo de organizaciones que debido a su tamaño y lógica de acción se identifican como muy diferentes de las grandes empresas y cadenas hoteleras.

Además, identificará la capacidad de cooperación entre las PYMES para aumentar las capacidades organizacionales a través de modelos de gobernanza que faciliten la participación en los modelos de desarrollo.

## Referencias

Arredondo, A., Orozco, E., Wallace, S., & Rodríguez, M. (2010). Gobernanza en sistemas de salud: conceptos, aportes y evidencias para el avance de estrategias de protección social en la salud de los migrantes. Instituto Nacional de Salud Pública. Centro de Investigación en Sistemas de Salud; University of California, Los Angeles. Center for Health Policy Research; Universidad Autónoma de Yucatán. Facultad de Ciencias Antropológicas.

Asociación Nacional de Instituciones Financieras - Anif. (2015). La Gran Encuesta Pyme Segundo Semestre de 2015. Lectura nacional 2015-II, p. 41.

Beas, D. J. (2011). Gobernanza para el desarrollo local. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Campbell, J.L, & Lindberg, L.N. (1991). The Evolution of Governance Regimes. En Governance of the American economy (Cambridge University Press, Vol. 5, pp. 319-355).

Castellanos Contreras, M. L. (2014). Valoración de una pyme familiar del sector avícola colombiano, contemplando los efectos del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Confederación de la Industria Turística de Colombia - CONFETUR. (2014). Recuperado 2 de septiembre de 2016, a partir de <http://www.confetur.com/index.php/conocenos/capitulos>

Congreso de Colombia. Ley 905 de 2004, Pub. L. No. 905 de 2004.

Congreso de Colombia. Ley 300 de 1996, 42845Diario Oficial 48 (1996).

Recuperado a partir de <http://www.mincit.gov.co/descargar.php?id=43188>

De la Rosa Alburquerque, A. (2002). Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. *Administración y Organizaciones*, 4(8), 13–44.

De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet, Montoya Flóres, María Teresa, & Pomar Fernández, Silvia. (2009). Análisis organizacional y micro, pequeñas y medianas organizaciones: estado actual y perspectivas. En *Pequeñas organizaciones: complejidad y diversidad organizacional. Estudio de casos de organizaciones mexicanas* (Primera edición, pp. 23-54). México: Juan Pablos Editor, S.A.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia - DANE. (2016, febrero 24). Boletín Técnico Muestra Mensual de Hoteles -MMH- Diciembre 2015. Recuperado a partir de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/mmh/bol\\_mmh\\_dic15.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/mmh/bol_mmh_dic15.pdf)

DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1999). El retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.

Gaceta Oficial No.4330. Acuerdo 0020 DE 2015. Política Pública de Turismo para el Municipio de Medellín, 4330 8 (2015).

Gonzales-Miranda, D. R. (2014). Los Estudios Organizacionales. Un campo de conocimiento comprensivo para el estudio de las organizaciones. *Innovar*, 24(54), 43-58. <http://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46431>

Hinestroza, M. P. G. (2015). Efectividad en redes interorganizacionales: un estudio exploratorio. *Suma de Negocios*, 6(13), 2-7. <http://doi.org/10.1016/j.sumneg.2015.04.001>

Mejía Alzate, M. L., & Sepúlveda Atehortúa, L. Y. (2015). ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO Y SU CLASIFICACIÓN. En Simposio Internacional de Investigación en Turismo y Nacional de Semilleros de Investigación ISSN: 2357-6197 (En línea). Recuperado a partir de <http://tics.uptc.edu.co/eventos/index.php/turisinv/sinturismo/paper/view/1157>

Messner, D. (2001). Globalización y gobernabilidad global. *Nueva Sociedad*, 176, 48–66.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2016, Agosto). Sistemas de estadísticas de consulta rápida. Recuperado 26 de agosto de 2016, a partir de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=34800>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, & Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2016). Plan Sectorial de Turismo «Turismo para la Construcción de la Paz» 2014 - 2018. Bogotá, Colombia.

Oficina de Estudios Económicos - MinCIT. (2016). Boletín Mensual Turismo Enero 2016. Recuperado a partir de [www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=16590](http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=16590)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO. (2005). Hacia las sociedades del conocimiento. Paris, Francia: Unesco. Recuperado a partir de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>

Parsons, W. (2013). Capítulo II, Meso - análisis. En Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas (pp. 194-232). FLACSO Mexico.

Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos / Gaceta 4383 de 2016. .

Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista instituciones y desarrollo, 14(15), 239–269.

Vargas Larios, G., Molina Salazar, R. E., & Carbajal de Novoa, C. (2010). La Evaluación de la Política Social: Alcances y Limitaciones. En Crisis Capitalista Mundial y Políticas Públicas (Primera edición, pp. 277-318). México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Wilde, A., Narang, S., Laberge, M., & Moretto, L. (2008). A User's Guide to Measuring Local Governance. United Nations Development Programme (UNDP). Oslo Governance Centre.

WTTC- World Travel and Tourism Council. (2016, marzo). The economic impact of travel and tourism Colombia. Recuperado a partir de <http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic%20impact%20research/countries%202016/colombia2016.pdf>