

INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO TURÍSTICO DE LOS MUNICIPIOS DE LA SUBREGIÓN COSTERA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO – COLOMBIA.

Andrés Villanueva Imitola¹
Gladys Reyes De Velasco²

RESUMEN

El presente artículo muestra el producto del análisis de las políticas públicas, que se han establecido en el sector turismo de la subregión costera en el departamento del Atlántico, comprendida por los municipios de Tubará, Juan de Acosta, Piojó y Usiacurí. La investigación, es cualitativa, descriptiva y correlacional. Entre las fuentes de información que se consultaron están el análisis de las normas, leyes, y políticas públicas. Se estudiaron los diferentes planes de desarrollo turísticos de la zona y se efectuaron visitas a los municipios de la Subregión; así como también a instituciones relacionadas con el sector de turismo. De igual manera, se aplicaron entrevistas abiertas a funcionarios de turismo de los municipios. Se realizó una búsqueda bibliográfica sobre el tema objeto de estudio y luego se confrontó con los resultados obtenidos en la investigación. Como resultado, se evidenció la existencia de políticas públicas que rigen el sector turismo, y es la Ley 1558 de 2012, la que determina el fomento, desarrollo, promoción, competitividad del sector y regulación de la actividad turística, a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos. La Subregión cuenta con una variada oferta de atractivos turísticos por lo cual, acá se muestra una descripción de los mismos.

PALABRAS CLAVE

Políticas Públicas, Desarrollo Turístico, Destino Turístico y Subregión Costera

ABSTRACT

This article presents the results of the analysis product of public policies, that have been established in the tourism sector of Coastal Subregion, including the municipalities of Tubará, Juan de Acosta, Usiacurí and Piojó in the Atlantic department. The research is qualitative, descriptive and correlational. Its sources information were consulted are analyzing the rules, laws, and policies, analysis of the different development plans of the municipalities were performed and conducted visit to the municipalities of the subregion as well as related institutions tourism sector. Also, open interviews were applied with tourism officials of municipalities. To this end, a literature search on the topic under study, which was confronted with the results of the research was conducted. It was evident, the existence of public policies governing the tourism sector, with Law 1558 of 2012, which determines the promotion, development, promotion, competitiveness of the sector and regulation of tourism, through the mechanisms necessary for the creation, maintenance, protection and utilization of the resources and tourist attractions. The subregion has a wide range of attractions in which a description thereof is performed.

KEYWORDS

Public Policy, Tourism Development, Tourist Destination, Coast Subregion

Fecha de recepción: 30 de junio de 2015.

Fecha de evaluación: 1 de agosto de 2015.

Fecha de aceptación: 8 de septiembre de 2015.

¹ Doctorado Universidad Del Zulia. Magister en Administración de empresas e innovación. Especialización - Dirección en Instituciones financieras. Especialización Universidad Del Atlántico en Finanzas Territoriales. Pregrado/Universitario Universidad Del Atlántico en Administración de empresas. Email: avimitola@hotmail.com

² Email: greyes920@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

La actividad turística, a diferencia de otras actividades económicas (agrarias, pesqueras, mineras, industriales), está integrada por una gran heterogeneidad de sectores o ramas de producción complementarias e interrelacionadas, entre las que pueden citarse: transportes, alojamientos, restauración, actividades de ocio, agencias de viajes. En tal sentido, Monfort, (2000: 14), plantea que:

Hay especial dificultad en delimitar las actividades estrictamente turísticas, al existir multitud de efectos directos e indirectos sobre otros sectores como el de construcción, alimentación, alquileres, bienes de consumo en general, transportes y otros; lo cual eleva la complejidad al momento de afrontar el diseño de una política turística.

El campo de estudio de las políticas públicas se ha vuelto un tema interesante en las últimas décadas, aunque hasta hace poco era una área bastante desconocida en la academia y en los círculos político-administrativos. De acuerdo con Roth (2008:11), “muchos autores atribuyen el surgimiento de este interés al marcado intervencionismo del Estado en la vida social de nuestros países, independientemente de sus niveles de desarrollo”. Por lo que se hace necesario indagar sobre las políticas públicas en el sector turismo, teniendo en cuenta la relevancia que tiene en Colombia, para el sector, la expedición de la Ley 1558 de 2012.

En tal sentido, de acuerdo a lo planteado por Reyes, Vera, López, Chirinos y Lugo (2014: 83), establecen que:

Los gobiernos locales o municipales cumplen un papel fundamental en el desarrollo de una nación, ya que son ellos los que diseñan los planes y políticas en materia económica y por consiguiente en el aspecto turístico. En consecuencia, la Organización Mundial del Turismo (OMT), en su guía de planificación local en el año 1999, orientó a los gobernantes a encauzar y gestionar las potencialida-

des turísticas de los destinos municipales que administran y deben conducir hacia la excelencia turística, la cual emplaza a la valoración de aspectos ambientales, autenticidad cultural, calidad del producto y de los servicios turísticos.

Igualmente, la Constitución Política de Colombia, en el artículo 311, indica que:

El esquema descentralista colombiano, otorga a cada nivel de gobierno un papel básico y unas competencias. El nivel nacional, por ejemplo, se encarga de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio; el departamento, como nivel intermedio, se encarga del control y supervisión de la aplicación de esa política en su jurisdicción, y el municipio –como entidad fundamental de la división político-administrativa– es el prestador de los servicios públicos que determine la ley, y el encargado de construir las obras demandadas por el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Mientras que Aguilar (2000:7), propone “una noción descriptiva de las políticas públicas con base en el aspecto institucional que, en síntesis, parte del supuesto de que si existe una cierta institucionalidad con la implementación de las políticas, por lo tanto la política según el autor, consiste en:

- a) El diseño de una acción colectiva intencional,
- b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia,
- y c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

En tal sentido, en el ejercicio de las políticas públicas, se requiere de la construcción de instrumentos conceptuales y metodológicos para per-

mitir un entendimiento de los hechos sociales, la cual es un trabajo esencial para el desarrollo de estudios sociales y políticos. “Por tal motivo, debe ser una preocupación constante de los investigadores en ciencia política en general, y para los analistas de políticas públicas en particular, el desarrollo de nuevas herramientas” (Roth, 2008:1).

Los teóricos de las políticas públicas coinciden en afirmar que para el estudio de esta disciplina es necesario reconocer su carácter complejo, en función de la complejidad de los problemas sociales que las políticas abordan (Pearson 2007:99). Es así como el estudio de las políticas públicas aborda paralelamente aspectos económicos, políticos, sociales o culturales, específicos de cada sector económico, grupo social o bien público. Según lo planteado por (Muller 2006: 31), “establece que las políticas públicas es una disciplina científica, multidisciplinaria, la cual tropieza de forma inevitable con los saberes académicos que pretenden ya haber formulado las preguntas que ella se hace”.

Por su parte, Parsons, (2007: 99), plantea que:

El enfoque de las políticas públicas reconoce el carácter multidimensional y multidisciplinario de los problemas y, en consecuencia, reconoce que tanto el estudio de la formación de las políticas como análisis de las políticas públicas pueden ser esencialmente abordados desde una gran diversidad de marcos.

Igualmente, Balm y Brouard, (2005), citados por (Roth, 2008:70), establecen que:

Los marcos generalmente agrupan teorías diversas para tratar de construir aproximaciones más cercanas a la realidad, Por lo tanto para los autores, un marco corresponde a la asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo.

Ahora bien, en la actualidad, no existe un documento que analice las políticas públicas y su incidencia en el desarro-

llo turístico de la subregión costera en el departamento del Atlántico.- Colombia, que reúna aspectos teóricos y normativos y que establezca una caracterización de la actividad turística en la subregión, por ello el interés de esta investigación.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

2.1. Objetivo general

Analizar las políticas públicas municipales en materia turística establecidas en los municipios que comprenden la Subregión Costera en el departamento del Atlántico, comprendida por los municipios de Usiacurí, Piojón, Juan de Acosta y Tubará y su incidencia en el desarrollo como destinos turísticos.

2.2. Objetivos específicos

- Identificar las políticas públicas establecidas en el sector turismo de la Subregión Costera, comprendida por los municipios de Tubará, Juan de Acosta, Piojón y Usiacurí, en el departamento del Atlántico.
- Caracterizar la actividad turística de los municipios de la subregión costera en el departamento del Atlántico.
- Comparar el desarrollo turístico municipal con las normas públicas de los municipios de la subregión costera en el departamento del Atlántico.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta investigación fue de corte cualitativo, ya que como señala Cassanego & Simoni (2010), este tipo de estudio se utiliza para describir una situación circunscrita (investigación descriptiva), o para explorar determinadas cuestiones (investigación exploratoria) que difícilmente pudieran adoptarse al recurrir a métodos cuantitativos. Por lo tanto, es cualitativa y descriptiva, dado que su finalidad fue describir las políticas públicas y su incidencia en el desarrollo de los destinos turísticos que conforman la subregión costera en el departamento del Atlántico. Además es correlativa, según Hernández, Fernández y Baptista (2006), porque “este tipo de estudios tiene como finalidad conocer la relación o

grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en un contexto en particular”, lo que respecto a esa investigación plantea la incidencia de las políticas en el desarrollo turístico de la Subregión Costera.

Dentro de las fuentes de información que se consultaron están el análisis de contenido de normas, leyes, decretos y políticas públicas que han sido diseñadas en función de fortalecer el desarrollo turístico de la subregión costera en el departamento del Atlántico, se realizaron indagaciones de los diferentes planes de desarrollo local y se efectuaron visitas a los municipios de la Subregión; así como también a instituciones relacionadas con el sector turismo, igualmente se aplicaron entrevistas abiertas a los funcionarios de turismo de los municipios en estudio.

4. DESARROLLO Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Es de anotar, en el contexto de esta investigación, la importancia que le están dando las autoridades gubernamentales al sector turismo en Colombia, y para tal efecto se expidió la Ley 1558 de 2012, la cual establece:

El fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística, a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.

Desde el punto de vista del régimen municipal, se expidió la Ley 1551 del 6 de julio 2012, “la cual tiene por objeto modernizar la normatividad relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución Política de Colombia, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones”.

Para tal efecto, los municipios en Colombia, gozan de autonomía para la gestión de sus inte-

reses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Estos entes territoriales ejercen las competencias conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y la Ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, y, en especial, con sujeción a los “principios de Coordinación, Concurrencia, Subsidiariedad, Complementariedad, Eficiencia, Responsabilidad, Participación, Sostenibilidad, Asociatividad, Economía y Buen gobierno”.

Según, lo establecido por Castro (2009) y Filho (2010), citados por Reyes et al. (2014), señalan que el “turismo tiene un impacto local positivo y negativo; tanto en el ámbito económico, político, social, cultural como en el ambiental”. De igual forma, Reyes et al. (2014: 30), indican que:

Para la creación de productos o servicios turísticos en una región, se deben considerar en forma detenida los impactos en la estructura económica, política, social, cultural, ambiental y espacial, para determinar si los mismos contribuyen ciertamente con el desarrollo local o si por el contrario, vienen a reforzar los efectos negativos del turismo.

De igual manera, el diseño y resultados de una política pública están relacionados a las percepciones sociales que existen sobre ciertos grupos sociales y sus comportamientos (Ingram, Schneider y Deleon, 2007). En el caso del turismo, las percepciones significativas no sólo serán la de los actores objetivo, sino las relacionadas con la misma actividad, pues el tipo de recreaciones, imaginarios y servicios relacionados al turismo, condiciona el tipo de desarrollo y los grupos que participarán en ello (Hiemaux, 1989). Así pues, en el ejercicio de las políticas públicas, se requiere de la construcción de herramientas conceptuales y metodológicas para permitir una aprehensión de los hechos sociales, esta es una tarea esencial para el desarrollo de estudios sociales y políticos. En este sentido debe ser una preocupación constante de los investigadores en ciencia política en general, y para los analistas de políticas públicas en particular, el desarrollo de nuevas herramientas (Roth, 2008).

Así pues, los teóricos de las políticas públicas coinciden en afirmar que “para el estudio de esta disciplina es necesario reconocer su carácter complejo, en función de la complejidad de los problemas sociales que las políticas abordan” (Pearson 2007:99). Es así como el estudio de las políticas públicas afronta simultáneamente aspectos económicos, políticos, sociales o culturales, específicos de cada sector económico, grupo social o bien público. Según lo planteado por (Muller 2006:31), “establece que las políticas públicas es una disciplina científica, multidisciplinaria, la cual tropieza de forma inevitable con los saberes académicos que pretenden ya haber formulado las preguntas que ella se hace”.

En este sentido, Parsons (2007:99), plantea que:

El enfoque de las políticas públicas reconoce el carácter multidimensional y multidisciplinario de los problemas y, en consecuencia, reconoce que tanto el estudio de la formación de las políticas como análisis de las políticas públicas pueden ser esencialmente abordados desde una gran diversidad de marcos.

De igual manera, según Balm y Brouard, (2005), citados por Roth, (2008:70), establece que:

Los marcos generalmente agrupan teorías diversas para tratar de construir aproximaciones más cercanas a la realidad, Por lo tanto para los autores, un marco corresponde a la asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo.

Por su parte, para Muller (2006:95), las políticas públicas “no son solamente un proceso de decisión, sino el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. Una política pública, es entonces, también la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir”.

4.1. Políticas públicas establecidas en el sector turismo de la Subregión Costera en el departamento del Atlántico

Las Políticas públicas establecidas en la Subregión Costera, se basan en las definidas a nivel nacional, aunque a nivel departamental y local las autoridades crean sus propias normativas encaminadas a fortalecer el sector turismo. La política de turismo en Colombia está definida en la Ley General de Turismo, la cual establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, “formulará la política del gobierno en materia turística y ejercerá todas las actividades de planeación en armonía con los intereses de las regiones y entidades territoriales (departamentos y municipios)”. En el contenido de esta Ley se encuentran herramientas que ayudan al buen funcionamiento de las “políticas de calidad en turismo” como es lo señalado en el artículo 16, que establece que “la elaboración del Plan Sectorial de Turismo; debe tener elementos que fortalezcan la competitividad del sector, con el objetivo de encontrar condiciones propicias para el desarrollo en los ámbitos social, cultural, económico y ambiental”; en este orden de ideas, se evidencia como las políticas de turismo en Colombia van encaminadas a apoyar un turismo sostenible.

Es importante señalar que en el año 2005, se da a conocer el documento Conpes 3397, denominado “Política Sectorial de Turismo”. En ese documento se constituyen lineamientos de una política integral para el desarrollo del sector turismo. A través de mesas de trabajo y convenios de competitividad en turismo entre las diferentes regiones del país, se consolida un modelo de desarrollo turístico, el cual pretendía proyectar el sector turismo para ubicarlo como uno de los más importantes dentro de la economía; este modelo se sustentó mediante seis grandes estrategias:

- 1 Fortalecimiento institucional necesario para el desarrollo de la actividad.
2. Mejoramiento de las condiciones de seguridad para los viajeros.
3. Establecimiento de una campaña agresiva y sostenida de promoción y mercadeo.

4. Preparación de la oferta turística.
5. Formación del recurso humano y sensibilización turística.
6. Consolidación de un sistema de información turística que permita formular políticas de gobierno”.

De igual manera, con la Ley 1558 del año 2012, se declara el turismo como actividad de interés nacional, y se consigue la profesionalización de los servicios con la obligatoriedad de inscripción en el Registro de Turismo, para la prestación de los mismos. Además, se crea el Consejo Superior del Turismo, bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como órgano de coordinación entre los entes estatales para el tema y se promueven esfuerzos por la actividad para que sea de calidad, sostenible y accesible a todos los colombianos. Este Consejo también coordinará lo relacionado al Fondo Nacional de Turismo.

Según la Ley 1558 de 2012, de Turismo en Colombia, destacan los siguientes aspectos:

- Se crean los Comités locales para la Organización de las Playas, integrados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Dirección General Marítima -Dimar y la respectiva autoridad distrital o municipal, que tendrán como función la de establecer franjas en las zonas de playas destinadas al baño, al descanso, a la recreación, a las ventas de bienes de consumo y a la prestación de otros servicios relacionados con las actividades de aprovechamiento del tiempo libre que desarrollen los usuarios de las playas.
- El Gobierno Nacional podrá destinar anualmente el recaudo del impuesto de timbre para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se desarrollen programas de inversión social mediante proyectos de competitividad turística en las comunidades en condición de vulnerabilidad.
- Únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios de los incentivos tributarios y fiscales consagrados a su favor en disposiciones de orden nacional, departamental, distrital o municipal y que tenga por fin estimular,

apoyar o promover la actividad turística.

- El Fondo de Promoción Turística se llamará a partir de ahora Fondo Nacional de Turismo – Fontur- y tendrá como función principal el recaudo, la administración y ejecución de recursos para la infraestructura turística, promoción y la competitividad Turística, así como el recaudo del Impuesto al turismo.
- Los bienes inmuebles con vocación turística incautados o que les fuere extinguido el dominio debido a su vinculación con procesos por delitos de narcotráfico, serán administrados o enajenados por el Fondo Nacional de Turismo o la entidad pública que este contrate.
- Créase la Medalla al mérito turístico, la cual tendrá como fin reconocer los servicios especiales y distinguidos, prestados al turismo a través del tiempo, por las personas naturales o jurídicas y que será otorgada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dentro de las políticas públicas sobre turismo en Colombia, definidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se destacan las siguientes:

Planificación de las iniciativas de turismo social

El turismo social es una estrategia para promover el ordenamiento y el desarrollo local, de manera duradera y sostenible, especialmente en las regiones de economías frágiles. En este sentido, las iniciativas para el desarrollo de planes y programas en materia de turismo social, que se adelanten tanto en los destinos, como en los productos turísticos requieren la implementación de acciones de planificación que promuevan el análisis de la oferta, la demanda y demás condiciones que permitan fortalecer su desarrollo y presencia en el país.

De este modo en la Subregión Costera funcionan las Cajas de Compensación Comfamiliar y Cajacopi, en los municipios de Tubará y Usiacurí respectivamente, las cuales prestan los servicios a los afiliados a las Cajas y al público en general. De igual manera, existe una Política de turismo y artesanías, la cual representa, un importante ítem de la economía colombiana y de gran relevancia ya que contribuye a la sal-

vanguardia de estas técnicas que representan el patrimonio intangible del país. El municipio de Usiacurí se caracteriza por la producción de productos artesanales con base en la palma de iraca, los cuales son comercializado en la región, por lo tanto la actividad comercial se conjuga con el turismo (Villanueva & Rico, 2008:16)

Por otra parte, el turismo cultural es una prioridad para el Estado y una alternativa económica para las regiones del país, motivo por el cual su desarrollo debe ser sostenible. La sostenibilidad es, entonces, la principal meta de este tipo de turismo. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2006). En ese sentido, el Ministerio, establece que el desarrollo del turismo cultural busca la apropiación del patrimonio, el fortalecimiento de su competitividad, productividad y el incremento de los beneficios que genera la actividad turística. La sostenibilidad es también el eje de acción de esta política.

Otra política que tiene el Estado colombiano, es el ecoturismo, la cual es de las actividades donde se hacen más viables la implantación de modelos de desarrollo sostenible; a través de él se ofrece al visitante la posibilidad de disfrutar de la oferta ambiental de un área geográfica, esta alternativa de turismo, se observa en los municipios de la Subregión Costera, en la cual se destacan sitios como las zonas protegidas de Luriza en Usiacurí, el Palomar en Piojó y el sitio denominado los Charcones, en este mismo municipio.

El departamento del Atlántico en su estructura organizacional, cuenta con la Subsecretaría de Turismo, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico, la cual ejerce las siguientes funciones:

- Velar por la inclusión del turismo en los planes de desarrollo departamental y municipal.
- Coordinar con las corporaciones ambientales la definición de programas de ecoturismo que afecten el uso de los recursos naturales.
- Coordinar con entidades culturales y con las comunidades la ejecución de programas de etnoturismo y turismo cultural.
- Coadyuvar en la capacitación turística re-

gional (especialmente en la sensibilización de las comunidades hacia el turismo).

- Adelantar la gestión para mejorar la infraestructura departamental (vías, medios de transporte, servicios públicos, señalización).
- Contribuir para que los municipios integren al turismo en los planes de ordenamiento territorial, cuando este tema este entre sus prioridades de desarrollo.
- Brindar asistencia técnica a los municipios en materia de inclusión del turismo en los planes de ordenamiento, en planificación turística, en diseño de producto, en formulación de planes de mercadeo y promoción, en descentralización de turismo en asocio con la Dirección Nacional de Turismo.
- Coordinar con los municipios y con la Nación el establecimiento de las zonas de desarrollo turístico prioritario, la creación de peajes turísticos y la declaratoria de recursos turísticos.
- Coordinar con las asociaciones de promoción o con el Comité Mixto de Promoción Turística del Atlántico para que los planes de mercadeo y promoción sean acordes con el plan sectorial de turismo departamental.
- Velar para que los proyectos de promoción turística presentados a consideración del Fondo de Promoción Turística Nacional, se elaboren siguiendo los parámetros de la política de mercadeo y promoción turística de Colombia.
- Hacer gestión ante entidades nacionales y departamentales para la consecución de recursos para los proyectos de desarrollo turístico.
- Establecer programas para la atracción de la inversión en asocio con entidades del orden local.
- Establecer mecanismos y procesamiento de la información turística departamental.
- Coordinar con la nación los mecanismos para la implementación regional del Registro Nacional de Turismo.
- Apoyar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el control y vigilancia de los prestadores de servicios turísticos.

En el municipio de Tubará, se cuenta con el muelle de Puerto Velero, que es calificado como un gran impulsor de la economía de la región,

con la generación de empleos para habitantes de los municipios aledaños. Igualmente, en este municipio, se busca impulsar el turismo náutico como una nueva área económica de desarrollo que genera trabajo y empleo permanente por la prestación de servicios a embarcaciones y servicio turísticos, atrae inversión, agrega valor al litoral costero, crea y planifica el desarrollo urbano, incentiva el turismo, forja seguridad marítima, oportunidad de desarrollo económico para las localidades costeras, y opciones de trabajo para los pescadores locales.

De acuerdo a los hallazgos encontrados sobre las políticas públicas definidas en el sector turismo de la Subregión Costera, se puede establecer que para que un destino sea competitivo desde el punto de vista turístico, los gobiernos deben implementar una política turística que vaya acompañada con la construcción de infraestructuras, otorgar valor al patrimonio y la promoción en sus productos y servicios. (Martínez, Galván y Tomás, 2015). Para tal efecto, se requiere que los gobiernos locales realicen las inversiones necesarias para que esas políticas que se han diseñados generen los resultados esperados. De igual manera, se requiere la implementación de las políticas nacionales en turismo en los municipios de la Subregión Costera.

4.2. Determinantes del Turismo en la Subregión Costera de Colombia

Como determinantes del Turismo en la Subregión Costera del departamento del Atlántico - Colombia, se destacan los siguientes aspectos:

Existen algunas amenazas a la diversidad natural que se presenta en la Subregión Costera, como: la tala de árboles, la cual es uno de los principales peligros que puede afectar las áreas o zonas boscosas en los municipios que hacen parte de la subregión costera; la contaminación por residuos sólidos, lo cual aqueja a los ecosistemas y el vertimiento de los residuos sólidos que, en su mayoría, no son biodegradables y causan serios daños. Por otra parte, la producción de carbón vegetal, la cual es una práctica frecuente y se hace en muchos casos de forma ilegal y no sostenible, consecuencia, principalmente, de la falta de alternativas económicas

viables y sostenibles y de concientización ambiental

Otras de las causas de deterioro del ambiente en el destino, lo produce la extracción de material de arrastre de los arroyos y playas, ya que es una actividad minera a cielo abierto, que se realiza en la zona costera, extrayendo material como piedras, arena, gravilla, entre otras; lo cual es lesivo para los cursos de agua y las zonas de cultivos aledañas a estas explotaciones. Igualmente, la deforestación de grandes extensiones de bosques, efecto de la intervención de los pobladores de la zona o personas desplazadas (tala y quema) y por acciones industriales y semi-industriales (producción de cemento), es una de las amenazas que afectan fuertemente el territorio.

Así mismo, se consideran serios problemas la sobreexplotación pesquera, la cual consiste en la extracción de peces de forma descontrolada, sin tener en cuenta periodos de vedas, tamaño de los especies, ni la cantidad máxima que se debe extraer, y que se realiza indebidamente, representando una provocación impetuosa a la ciénaga, porque este manejo rompe el equilibrio natural de los ecosistemas de las especies y de su hábitat. La Falta de conciencia ambiental y la falta de alternativas y estrategias económicas viables para los pescadores de la región que son la principal causa de esta acción. Finalmente, la erosión o pérdida de la capa superficial del suelo, causada por acción de factores climáticos, agentes biológicos, ejercicio antrópico (tala indiscriminada) por el desequilibrio que se produce cuando se extermina la capa vegetal o por la aplicación inadecuada de técnicas no sostenibles para explotar los recursos naturales, representa una amenaza para los bosques secos.

En cuanto a la diversidad cultural, la Subregión Costera es múltiple y variada, se puede catalogar como un valor agregado al desarrollo de un turismo natural, ecológico. Dentro de la clasificación de productos, instalaciones y/o la oferta cultural, se encuentran: monumentos históricos, arquitectura auténtica de la región, productos del mercado verde, cultura indígena, costumbres y tradiciones autóctonas de la región, entre otros. En los municipios de la subregión, se fa-

brican artesanías que se elaboran con materiales naturales como la palma de iraca, totumo, y otros; los principales productos son los sombreros, mochilas y canastillas.

Así mismo, se puede observar la diversidad natural, a partir de la información de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, en Colombia (CRA). Se encontró que en los municipios no existen ecosistemas primarios, sino secundarios, pero algunos en condiciones que permiten una recuperación parcial. Los dos ecosistemas más importantes, que forman el núcleo para un posible desarrollo del ecoturismo, son los relictos del bosque seco, que forman una especie de corredor verde en la cordillera montañosa que pasa por los municipios de Tubará, Juan de Acosta, Piojó y Usiacurí, estos municipios poseen una flora y fauna variada, y

se encuentra la ciénaga del Totumo en el municipio de Piojó

En cuanto a la fauna existente en el territorio, está la especie endémica, única en el mundo, en vía de extinción: “el mono tití cabeciblanco”. Aparte del tití se han identificado como especies de interés especial para el visitante otros dos tipos de mono, como son el cotudo y el capuchino, lo que ha permitido declarar la zona como área protegida por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico. Seguidamente se muestran los cuadros resumen de la situación turística de los municipios que conforman la zona en estudio; en cuanto a la Categorización de las zonas que integran la subregión costera de Atlántico, Colombia, con potencial turístico natural:

Cuadro 1. Situación Turística del Municipio de Tubará

Categorización Zona	Territorio	Aptitud
Zonas de núcleos verdes	Triángulo de reserva- Tubará.	Ecoturismo (recreación ecoturística) Observación científica. Conservación y recuperación de especies
Zona de alto potencial eco turístico	Zonas de amortiguamiento (aledañas) al triángulo de la reserva.	Ecoturismo Turismo natural.
Zona de medio-alto potencial eco turístico	Zona palmares/ Juaruco- El Morro-El Cielo.	Turismo natural
Zona de medio potencial eco turístico	Son aquellas que interconectan las diferentes zonas de medio –alto potencial y alto potencial.	Turismo natural
Zonas Potenciales para la recuperación ambiental.	La zona costera de Tubará.	

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Corporación Regional Autónoma (2014).

Cuadro 2. Situación Turística del Municipio de Juan de Acosta

Categorización Zona	Territorio	Aptitud
Zonas de núcleos verdes	Serranía de Pajuancho. Franja costera Santa Verónica –Boca de la Barra. Sector de Tierra Arena.	Ecoturismo(recreación ecoturística) Observación científica. Conservación y recuperación de especies

INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO TURÍSTICO DE LOS MUNICIPIOS DE LA SUBREGIÓN COSTERA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO – COLOMBIA.

Zona de alto potencial ecoturístico	Zonas de amortiguamiento (aledañas) a la Serranía de Pajuancho. El sector aledaño a Tierra Arena.	Ecoturismo Turismo natural.
Zona de medio-alto potencial ecoturístico	Sector Guananda – Totumito -Azucena.	Turismo natural.
Zona de medio potencial ecoturístico	Son aquellas que interconectan las zonas de alto potencial y los núcleos verdes. Arroyo Juan de Acosta. Arroyo Morotillo.	Turismo natural.

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Corporación Regional Autónoma (2014).

Cuadro 3. Situación Turística del Municipio de Piojó

Categorización Zona	Territorio	Aptitud
Zonas de núcleos verdes	Palomar, franja costera (Punta astilleros)	Ecoturismo (recreación turística) Observación científica Conservación y recuperación de especies
Zona de alto potencial ecoturístico	Cerro de la vieja, área aledaña al Palomar, ciénaga del Totumo, área aledaña a Punta Astilleros	Ecoturismo Turismo natural
Zona de medio-alto potencial ecoturístico	Zona de Mamellales, Charcones, Sierra Águila	Ecoturismo Turismo natural
Zona de medio potencial ecoturístico	Son aquellas que interconectan las zonas de alto potencial y los núcleos verdes. Arroyos y senderos naturales en el municipio (caminos: Hibácharo, Cerrito, San José de Saco).	Turismo natural

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Corporación Regional Autónoma (2014)

Cuadro 4. Situación Turística del Municipio de Usiacurí

Categorización Zona	Territorio	Aptitud
Zonas de núcleos verdes	Luriza	Ecoturismo(recreación ecoturística). Observación científica. Conservación y recuperación de especies
Zona de alto potencial ecoturístico	Zonas aledañas a Luriza.	Ecoturismo Turismo natural
Zona de medio-alto potencial ecoturístico	Sector de Aguas Frías. Camino el Edén. Sector del Edén.	Turismo natural.
Zona de medio potencial ecoturístico	Son aquellas que interconectan las zonas de alto potencial y los núcleos verdes. Arroyo el Pueblo	Turismo natural.

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Corporación Regional Autónoma (2014)

4.3. Aplicabilidad dada a las normas públicas en función del desarrollo turístico de los municipios de la Subregión Costera en el departamento del Atlántico

Desde la Subsecretaría de Turismo del departamento del Atlántico se han venido impulsando proyectos como: La playa modelo en los municipios de Puerto Colombia y Tubará, Caravanas turísticas, programa Conoce tu Departamento, con instituciones de educación media del departamento del Atlántico, incluyendo Barranquilla, el proyecto Casas Pintadas, coordinando por la fundación Aviatur, el cual consistió en embellecer las fachadas de las casa de los municipios, haciéndolas más atractivas y agradables a la vista de los turistas, en este proyecto se involucró a la misma comunidad enseñándoles la técnica y entregándoles la pintura para que ellos mismos pintaran sus casas, creándoles sentido de pertenencia; de igual forma, se ha mantenido un continuo apoyo y asesoría al municipio de Usiacurí para hacer de éste un modelo de ecoturismo del Departamento.

En cuanto a infraestructura, la Gobernación del Atlántico construyó el parador turístico El Sombrero Vueltiao en la vía al mar: Barranquilla – Cartagena, convirtiéndose en un atractivo turístico del departamento. Otra entidad que actúa, de manera articulada, con la Subsecretaría de Turismo para realizar acciones en conjunto encaminadas a la promoción del Departamento como destino turístico es el Comité Mixto de Promoción del Atlántico, el cual elabora material promocional, participa en vitrinas turísticas, ferias con los actores sociales del sector turismo en el Atlántico y gestiona el apoyo a través del Fondo de Promoción Turística Nacional para la promoción e impulso de proyectos y productos turísticos en el departamento del Atlántico.

Durante los años 2008-2009, el Comité Mixto de Promoción del Atlántico, lideró el proyecto del Plan Estratégico “Atlántico Territorio Creativo”, el cual tenía como propósito desarrollar el departamento del Atlántico como territorio creativo, con una identidad definida. En este proceso participaron los actores del turismo, tanto públicos como privados. Ese plan no se implementó pero ayudó a través de la informa-

ción recolectada en los talleres a tener un diagnóstico y a recoger información para determinar la visión del departamento, insumo importante para el plan de desarrollo del mismo.

Con el objeto de mejorar el desarrollo turístico del Departamento, la Gobernación del Atlántico suscribió en el año 2005 el Convenio de Competitividad con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en donde los diferentes actores participaron comprometiéndose con acciones orientadas a mejorar la competitividad del Departamento, basadas en la problemática existente que impide el desarrollo del sector. Entre los problemas que se pretenden resolver con estos convenios están la falta de planificación en el sector turístico y desarticulación con los planes, deficiencia en la infraestructura para el turismo en el departamento del Atlántico, que impide el desarrollo de productos competitivos, falta de formación de los actores integrantes de la cadena de servicios en materia turística, carencia en la implementación de sistemas de gestión de calidad, escasa medición del proceso de desarrollo del destino.

Si bien existen políticas públicas definidas en el sector turismo en la Subregión Costera, se han realizado acciones aisladas, que no han permitido un desarrollo regional del sector, por la falta de liderazgo a nivel de los municipios que impulsen las políticas que se han establecido.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente estudio, se analizaron las políticas locales en materia turística, establecidas en los municipios que integran la subregión costera en el departamento del Atlántico, comprendida por los municipios de Usiacurí, Piojó, Juan de Acosta y Tubará y su incidencia en el desarrollo como destinos turísticos. Se pudo constatar que en la actualidad, existe una serie de políticas públicas que rigen al sector turismo en los municipios de la Subregión Costera, las cuales no han generado el desarrollo armónico en esos territorios, producto en algunos casos, por falta de gestión de sus gobernantes o porque no le dan la suficiente importancia en sus respectivos planes de desarrollo, a pesar de contar con una serie de atractivos turísticos.

Igualmente, es importante, propiciar un acercamiento entre los entes gubernamentales y los prestadores de servicios turísticos, comprometidos con el sector, para gestionar proyectos que redunden en el desarrollo social de los territorios. Así mismo, le compete al Estado diseñar

y gestionar dichas políticas, incluso cuando los servicios públicos han sido privatizados o concesionados al sector privado, de tal manera que lo predominante sigue siendo el carácter público y no el sentido empresarial de la gestión de dichos servicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, Luis (2000). Estudio Introductorio. La hechura de las políticas. 2ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa. Vol. 2, págs. 15-84.

Alcaldía de Juan de Acosta (2012). Plan de desarrollo Municipal de Juan de Acosta. Colombia

Alcaldía de Piojó (2012). Plan de Desarrollo Municipal de Piojó. Colombia

Alcaldía de Tubará (2012). Plan de Desarrollo Municipal de Tubará. Colombia

Alcaldía de Usiacurí (2012). Plan de Desarrollo Municipal de Usiacurí. Colombia

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado el 12 de febrero de 2014 Disponible: <https://www.alcaldiabogota.gov.co>

Cassanego Paulo y Simoni Nathalia (2010). Comportamiento Estratégico del Sector de Servicios de Alojamiento en la Industria del Turismo. Análisis de la conurbación Fronteira da Paz. Revista Estudios y Perspectivas en Turismo, volumen 19. pp.. 1011-1036. Buenos Aires, Argentina.

Comité Mixto de Promoción del Atlántico (2008) Plan Estratégico “Atlántico Territorio Creativo”

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2005). Política Sectorial de Turismo, documento Conpes 3397. Consultada el 20 de mayo de 2014. Dirección:http://www.fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/2005/CONPES_3397_.pdf

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1558 del 10 de Julio: “por la cual se modifican la Ley 300 de 1996, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”. Consultada el 15 de junio de 2014. Dirección: <https://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/.../ley155810072012.pdf>

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1551 del 6 de julio: Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Consultada el 12 de agosto de 2014. Dirección:<https://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/.../ley155106072012.pdf>

Gobernación del Atlántico (2005). Convenio de Competitividad del Departamento del Atlántico

Hieranaux, D. (1989) Teoría y Praxis del Espacio Turístico. UAM-Xocimilco: México.

Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Carlos , Pilar. (2006). *Metodología de la Investigación*. (Cuarta ed.). México: Mc. Graw Hill

Ingram, H.; Schneider, A.L.; Deleon, P. (2007) Social construction and policy design. En Sabatier, P.A. (ed.) Theories of the Policy Process. Westview. University of California: Davis, 93-128.

Martínez Rubén M., Galván, Melissa. O., Tomás, Casimiro. L. (2015). Políticas públicas y factores que determinan la competitividad turística de Morelia, México y de Alcalá de Henares, España. *CIMEXUS*, 9 (2), 49-67.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. www.mincit.gov.co

Monfort Mir, V. M. (2000): “La política turística: una aproximación”. Cuadernos de Turismo, nº 6, p.p. 7-27.

Muller, Pier. (2006). Las políticas públicas. Traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 182 p.

Parsons, Wayne. (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Miño y Dávila. 816 p.

Reyes Gladys, Vera Ana, López Bilma, Chirinos Emily, Lugo Noel (2014). Políticas Públicas para el Fortalecimiento de la Inversión Turística en un destino emergente: Península de Paraguaná en Venezuela. Abet, Juiz de Fora, V.4, N.3. Brasil

Roth André. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, Vol. 33, p. 67-91.

Villanueva Andrés y Rico, Florentino (2008). Estudio socioeconómico – financiero y preferencias educativas técnicas y profesionales del municipio de Usiacurí 2003 – 2007. Documentos Bolivarianos de Investigación. Universidad Simón Bolívar