

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y NEGOCIOS
ESPECIALIZACION EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS**

**ANALISIS SOBRE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL DISTRITO DE
RIOHACHA, PARA LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS PÚBLICAS EN
MATERIA TURISTICA**

Presentado por:

ELLA LORENA ROMERO

Dirigido por:

MARA ISABEL CASTELLANO CARIDAD

Proyecto de grado como parte de los requisitos para optar al título de:

Especialista en Gobierno y asuntos Públicos

Abril de 2022

**INSTITUTO DE POSGRADOS
BARRANQUILLA, ATLÁNTICO
REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y NEGOCIOS
ESPECIALIZACION EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS**

Presentado por:

ELLA LORENA ROMERO

PANEL DE SUSTENTACIÓN

Director del Trabajo	Firma
Codirector del Trabajo	Firma
Primer Jurado	Firma
Segundo Jurado	Firma
Decano (a) de la Facultad de Administración y Negocios	Director (a) de la Maestría en <Programa>

Abril de 2022

**INSTITUTO DE POSGRADOS
BARRANQUILLA, ATLÁNTICO
REPÚBLICA DE COLOMBIA**

ÍNDICE

Contenido

RESUMEN	5
ABSTRACT.....	6
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
1.1. Descripción del problema.....	3
1.2. Formulación del problema.....	5
CAPÍTULO 2. MARCOS DE REFERENCIA.....	9
2. MARCOS DE REFERENCIA.....	9
2.1. Antecedentes	9
2.2. Marco teórico.....	11
2.3. Marco legal	17
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	23
3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	23
3.4. Herramientas y estrategias metodológicas	24
3.4.1. Fuentes y Técnicas.....	24
3.4.2. Fuentes primarias.....	24
3.4.3. Fuentes secundarias.....	25
3.5. Operacionalización de las variables	25
3.6. Esquema metodológico general (matriz que resume los aspectos metodológicos generales).....	26
CAPÍTULO 4. INFORME DE RESULTADOS & DISCUSIÓN	28
4. RESULTADOS	28
4.1. Resultados del análisis de la medición de desempeño municipal de Riohacha (2015- 2018). 28	
4.2. Acciones que ha implementado la administración Distrital de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística.	34

4.3.	Capacidad organizacional y el recurso humano con el que cuenta el distrito de Riohacha. 41
4.5.	Elementos normativos con los que cuenta la entidad territorial de Riohacha para el efectivo desarrollo de sus funciones como distrito Especial, Turístico y Cultural48
5.	CONCLUSIONES Y LIMITACIONES.....57
	CONCLUSIONES.....57
	RECOMENDACIONES63
	BIBLIOGRAFÍA.....66
	ANEXOS71

RESUMEN

El turismo en Riohacha, a pesar de no ser la principal actividad económica, se define como un instrumento de desarrollo y creación de empleo. Cuenta con la visión de una industria turística enfocada en los mercados exteriores y en la generación de divisas, que se proyecta sobre un amplio grupo de productores locales. El objetivo de este proyecto de investigación es generar una mirada integral sobre la fenomenología alrededor de la conversión de un municipio a la figura de Distrito especial; además de una mirada en profundidad de la gestión pública al interior de su administración. El desarrollo metodológico es de enfoque mixto, pues los datos recolectados se analizan desde la perspectiva cuantitativa y la cualitativa; las técnicas empleadas son la observación no participante de cara al comportamiento de la administración, los empresarios del sector turístico y la opinión de dirigentes políticos expertos en turismo, como actores principales de la dinámica turística del distrito de Riohacha a través de encuestas y entrevistas semiestructuradas. El primer paso del proceso investigativo, consistió en crear una matriz de análisis documental en base a los datos tomados de la Medición de Desempeño Municipal de los años 2015 al 2019 expuestos por el Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente, se hizo uso de otras herramientas cualitativas como la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional). Se concluye que medir el desempeño municipal es importante y necesario, sobre todo para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido, para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la relación Estado – ciudadano.

ABSTRACT

Tourism in Riohacha, despite not being the main economic activity, is defined as an instrument for development and job creation. It has the vision of a tourism industry focused on foreign markets and the generation of foreign exchange, which is projected on a wide group of local producers. The objective of this research project is to generate a comprehensive look at the phenomenology around the conversion of a municipality to the figure of a special district; in addition to an in-depth look at public management within its administration. The methodological development is of a mixed approach, since the collected data are analyzed from the quantitative and qualitative perspective; The techniques used are non-participant observation regarding the behavior of the administration, businessmen in the tourism sector and the opinion of political leaders who are experts in tourism, as main actors in the tourism dynamics of the Riohacha district through surveys and semi-structured interviews. The first step of the investigative process consisted of creating a documentary analysis matrix based on the data taken from the Municipal Performance Measurement for the years 2015 to 2019 exposed by the National Planning Department. Additionally, other qualitative tools were used, such as the SADCI methodology (Institutional Capacity Analysis System). It is concluded that measuring municipal performance is important and necessary, especially to guide decision-making towards the implementation of public policies that increase balanced and sustained territorial development, to encourage the leadership of territorial entities in the management of new challenges. those they face and to improve the State - citizen relationship.

INTRODUCCIÓN

El municipio de Riohacha está situado en el extremo norte de Colombia, en la península de La Guajira; fronteriza con Venezuela y sobre la costa del mar Caribe. Tiene una superficie de 3.084,45 Km², de los que 24,64 corresponden al área urbana y 3.059,81 al área rural. (DTI consultores en turismo —de ahora en adelante DTI—, 2013)

Figura 1



El municipio Riohacha sobre el mapa de

Nota. Tomado de *Plan sectorial de turismo de Riohacha*, (p.5), por DTI consultores en turismo, 2013, recuperado de:

<http://riohachalaguajira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/PLAN%20SECTORIAL%20DE%20TURISMO%20RIOHACHA%202013-%202022.pdf>

Cuenta con 222.322 habitantes, de los que 186.733 habitan en la cabecera municipal. Es Capital del Departamento de La Guajira y es el núcleo de servicios más importante del Departamento, con accesibilidad vial y aérea (DTI, 2013).

El turismo en Riohacha, a pesar de no ser la principal actividad económica, se define como un instrumento de desarrollo y creación de empleo. Cuenta con la visión de una industria turística enfocada en los mercados exteriores y en la generación de divisas, que se proyecta sobre un amplio grupo de productores locales. Se caracteriza por ser pluriétnica y por ser una ciudad enriquecida por los ritos, costumbres, tradiciones y manifestaciones culturales, de los grupos indígenas ancestrales: los Wayuu, ubicados en la llanura, así como los Wiwa y los Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta. (Alcaldía Distrital de Riohacha, 2019)

El estudio desarrollado por la empresa DTI Consultores en Turismo (2013), vinculado al Plan Sectorial de Turismo, y presentado en el proyecto ley para la Declaratoria de Riohacha como Distrito Especial Turístico y Cultural, certificó que "Riohacha no es en este momento una potencia turística destacada en el ámbito colombiano, pero, cuenta con un amplio portafolio de atractivos geográficos, históricos, étnicos y multiculturales, con capacidad para sustentar una industria turística exitosa" (p. 19).

Adicionalmente, en el informe de análisis y desarrollo, hecho por la Cámara de Comercio de La Guajira (2019), al sector turismo se destacó:

Que los puntos más fuertes del sistema turístico actual están determinados por varios actores claves en este entramado de relaciones, como lo son:

- *“El cambio de visión promovido desde la alcaldía de Riohacha y sus dependencias.*
- *El esfuerzo en capacitación y formación académica en turismo realizado por las instituciones educativas del departamento.*
- *El apoyo de los gremios y la Cámara de Comercio de La Guajira*
- *La presencia de inversores locales que han iniciado movimientos económicos hacia potenciar la oferta turística.*

- *Las oportunidades generadas por las nuevas políticas del gobierno central que ofrece apoyo, financiación y mejora general de las infraestructuras viales, turísticas y de conectividad aérea”.*

CAPÍTULO 1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Descripción del problema

Según los estudios anteriormente mencionados en nuestra introducción, las condiciones provistas territorialmente están dadas para el pleno desarrollo de sus actividades turísticas. No obstante, la problemática gira en torno, ya no a las condiciones geográficas, ni al estado de su sistema turístico, sino a la capacidad institucional¹ con la que cuenta el Distrito de Riohacha, la cual debe propiciar espacios que faciliten la materialización de las proyecciones que motivan la declaratoria de este municipio como distrito especial turístico y cultural.

Debido a lo anterior, esta investigación fija su atención en el periodo de ajuste posterior a la declaratoria normativa que convirtió al municipio de Riohacha, capital de la Guajira, en Distrito Especial Turístico y Cultura (ley 1766 del 2015). Como consecuencia de este acontecimiento, se produce una serie de cambios y transformaciones relevantes al proceso de transición, el cual obliga, por un lado, al gobierno de turno a optimizar políticas públicas en materia turística y cultural, así como a repensar sobre la capacidad institucional y de gestión que tiene la administración distrital para alcanzar sus objetivos. Por otro lado, obliga a los demás actores del contexto empresarial, dedicados al servicio y desarrollo de las actividades turísticas del distrito a fortalecer todo un sistema turístico, que brinde al nativo y al visitante una experiencia inolvidable y satisfactoria.

¹ El concepto de capacidad institucional hace referencia al poder infraestructural, es decir, la capacidad del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio, con independencia de quién tome dichas decisiones. (Mann, 1993)

Bajo la anterior premisa, resulta apremiante tener una aproximación respecto a las situaciones que pueden enfrentar la mayoría de municipios que han pasado este tránsito, específicamente en cuanto a sus condiciones reales de autogestión y los recursos con los que cuentan para lograr su conversión.; lo que en resumen describe en el tema central de esta investigación: **la capacidad institucional del distrito de Riohacha**. Su resultado diagnóstico permitirá plantear recomendaciones útiles para fortalecer las políticas públicas en materia turística y, dando respuesta al interés general de la ciudadanía, a través de la explotación de la vocación del territorio, en un contexto de buena administración y buen gobierno².

Para analizar la capacidad institucional deben tenerse en cuenta factores endógenos tales como los que se constituyen en hallazgos al interior de la administración distrital, y exógenos, como los fenómenos alrededor del contexto local que se constituyen en externalidades, las cuales afectan, limitan o dificultan la gestión del gobierno. Un ejemplo de lo anterior sería la crisis administrativa que atravesó Riohacha en el periodo comprendido entre 2016- 2019, en el cual el distrito tuvo más de 9 mandatarios.

La inestabilidad política que ha tenido el distrito, a causa de los procesos disciplinarios y destituciones de sus gobernantes por corrupción político-administrativa y delitos contra el patrimonio público, podría considerarse como uno de los factores que se suma al estancamiento de la puesta en marcha de procesos serios de planificación y de la política pública turística.

Debido a dicha corrupción, desde el 2016, las condiciones políticas del Departamento de La Guajira, incluso la misma instancia municipal, han pasado por diferentes y complejos procesos de intervención por parte del nivel central. Esto, además de impactar en el funcionamiento del municipio y el departamento, también ha disminuido el crecimiento en las actividades productivas derivadas de los diferentes niveles de la economía.

² La buena administración de instituciones públicas, parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración, a los que sumarán las diferentes perspectivas de las opciones políticas vencedoras en los diferentes comicios electorales (Rodríguez-Arana ,2012).

En consecuencia, esta investigación busca generar una mirada integral sobre la fenomenología alrededor de la conversión de un municipio a la figura de Distrito especial; además de una mirada en profundidad de la gestión pública al interior de su administración.

1.2. Formulación del problema

1.2.1. Pregunta Problema

¿Cuál es la Capacidad institucional con la que cuenta el Distrito de Riohacha, para implementar las políticas de turismo?

1.2.2. Sub-preguntas

- Cuales han sido los resultados (2015-2018), del distrito de Riohacha en la medición de desempeño municipal?
- ¿Qué acciones ha implementado la administración local para la implementación de políticas pública turística?
- ¿Cuál es la estructura organizacional, y el recurso humano con el que cuenta el distrito de Riohacha para dar cumplimiento a los planes de la gestión en materia turística?
- ¿Cuáles han sido los resultados del distrito en cuanto a la gestión financiera y fiscal de recursos propios?
- Cuáles son los elementos normativos con la que cuenta la entidad territorial de Riohacha para el efectivo desarrollo de sus funciones como Distrito especial?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

- ***Analizar la capacidad institucional con la que cuenta Riohacha para la implementación de política pública en materia turística***

1.3.2. *Objetivos específicos*

- Analizar los resultados detallados por el DNP, en base a la medición de desempeño municipal del distrito de Riohacha
- Identificar qué acciones ha implementado la administración local para la implementación de políticas pública turística
- Analizar la estructura organizacional, y el recurso humano con el que cuenta el distrito de Riohacha para dar cumplimiento a los planes de la gestión en materia turística.
- Identificar las dificultades presentadas en cuanto a la gestión de los recursos propios del Distrito de Riohacha.
- Analizar los elementos normativos con la que cuenta la entidad territorial de Riohacha para el efectivo desarrollo de sus funciones como distrito especial

1.4. *Justificación*

Ante la declaratoria normativa que convirtió al municipio de Riohacha capital de la Guajira en Distrito Especial Turístico y Cultura (ley 1766, 2015) se producen como consecuencia una serie de cambios y transformaciones relevantes al proceso de transición el cual obliga al gobierno de turno y al contexto local a optimizar políticas públicas en materia turística y cultural, y a repensar sobre la capacidad institucional, entendida como poder infraestructural, así como también sobre la estructura operativa dentro de la administración, para finalmente abrir posibilidades orientadas a la materialización de la proyección que motivo dicha declaratoria..

El análisis de la figura de distritos especiales en Colombia tanto de la ley 1617 de 2013 de Régimen Especial de Distritos en Colombia, como la Declaratoria 1766 de 2015 nutren parte del marco legal de esta investigación para identificar los posibles vacíos normativos y los elementos que probablemente no tuvo en cuenta el legislador para complementar el acervo jurídico, y para

garantizar que los distritos desarrollen de manera amplia los conceptos y características propias de la condición especial que les fue otorgada.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que Riohacha atraviesa una de las crisis administrativas más fuertes de su historia, más de 9 mandatarios tuvo el distrito en el periodo comprendido entre 2016- 2019, de acuerdo con la gobernabilidad local del distrito podría representar en el índice más bajo de su trayectoria. La inestabilidad política que ha tenido el distrito a causa de los procesos disciplinarios y destituciones de sus gobernantes, por delitos contra el patrimonio público y la corrupción político-administrativa, podría considerarse como uno de los factores que se suma al estancamiento de la puesta en marcha de procesos serios de planificación y de política pública turística, señalada de manera principal en la declaratoria como distrito especial.

Finalmente, las condiciones políticas del Departamento de La Guajira, incluso la misma instancia municipal, desde el 2016 ha pasado por diferentes y complejos procesos de intervención por parte del nivel central, debido a los casos de corrupción de sus representantes, lo cual no solo ha impactado en el funcionamiento del municipio y departamento, sino que también ha disminuido el crecimiento en las actividades productivas derivadas de las políticas públicas de los diferentes niveles de la economía.

Bajo el anterior contexto, se torna pertinente analizar la capacidad institucional del distrito de Riohacha, ya que se estima como parte de nuestra hipótesis las posibles debilidades y limitaciones en cuanto a la gestión realizada para desarrollar los propósitos legales que han nacido como consecuencias de la declaratoria,; así como para dar cumplimiento a políticas públicas que cambien la realidad del distrito y den resultado a las necesidades de este encaminadas a la explotación de su vocación turística.

Dichos conocimientos serán útiles para llevar a cabo procesos internos serios que fortalezcan las posibles debilidades infraestructurales, dar cumplimiento a su vocación y proponer soluciones

que permitan el desarrollo de políticas públicas y planes de implementación que garanticen la proyección como distrito, especial turístico y cultural.

1.5. Delimitación y alcance

Entre el alcance de esta investigación, además de aportar al andamiaje del derecho administrativo, también podría contribuir en la dinámica de acción de políticas públicas, evitando posible fragmentación organizacional, redundancias, contradicciones y duplicación de acciones por medio de políticas públicas que conjuntamente garantice el cumplimiento de metas y fines comunes.

Adicionalmente podría aportar en campos disciplinares específicos como en el marco de debates y problemas más amplios de gestión pública y la descentralización en Colombia. Al mismo tiempo participa en las diferentes posturas críticas a la posible “la falta de previsión en términos de dotación institucional frente a los niveles iniciales requeridos para descentralización y la ausencia de un proyecto claro de fortalecimiento de capacidades, principalmente en la descentralización del gasto, soportado en las transferencias, antes que en la descentralización del ingreso mediante la ampliación de potestades recaudatorias.” (Cabrero, 2006).

Finalmente, a partir del resultado se pretende construir un referente para fomentar la iniciativa en el alcalde distrital y en los locales a fortalecer la capacidad institucional del distrito para poder desempeñar a cabalidad sus funciones luego de identificar que limitan el desempeño de estas y la dinámica interna de gestión. Trabajar sobre las debilidades para lograr convertir el distrito en una de las industrias turísticas más exitosas de la región Caribe Colombiana..

CAPÍTULO 2. MARCOS DE REFERENCIA

2. MARCOS DE REFERENCIA

2.1. Antecedentes

Desde 1954 se consagró en Colombia la categoría de distrito. A través del Acto Legislativo 3640 de diciembre 17 de 1954, el presidente Rojas Pinilla creó el Distrito Especial de Bogotá, anexando a la ciudad los municipios de Engativá, Fontibón, Suba, Usaquén y Bosa y parte de lo que en la época se conocía como colonia agrícola de Sumapaz.

Luego, El Congreso de la República el 9 de enero de 1986 reforma la Constitución Política por medio del Acto Legislativo No. 1; el cual dispuso que los ciudadanos elegirían directamente a los alcaldes, incluyendo el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, como jefe de la Administración Distrital, dejando este de ser un agente directo del poder ejecutivo, al ser el Presidente el encargado de designar este funcionario, pero siguió conservando las facultades de suspensión y remoción en casos señalados por la ley.

Posteriormente, se le daría reconocimiento de un régimen especial a otros municipios, de acuerdo al Acto legislativo No1 de 1987, la ciudad de Cartagena se convirtió en Distrito Turístico y Cultural; y Santa Marta según el Acto Legislativo No. 3 de 1989 se erigió en Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

Ya con la expedición de la Constitución Política de 1991 le confirió la categoría de entidad territorial a los Distritos, gozando de las características de autonomía y descentralización, para la gestión de sus intereses, dentro del marco constitucional; de igual forma contienen un régimen jurídico especial diferente de los demás Municipios del país, debido a que presentan condiciones muy particulares. El régimen especial para Bogotá se encuentra en el Decreto-Ley 1421 de 1993 y el régimen de los distritos especiales se encuentra en la Ley 1617 de 2013

Por otro lado, otro de los municipios que obtuvo la condición de Distrito Especial, fue Buenaventura, creado por Acto Legislativo 2 de 2007 bajo características particulares por ser un territorio Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Para que todos estos decretos alcancen las metas bajo las cuales se argumentaron sus declaratorias, cada legislación asume un papel preponderante en tanto en la estructura como en la funcionalidad de cada distrito, es así como la en la ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, establece : (...) dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan; todo esto en teoría, debería proveer de los recursos políticos, administrativos y gerenciales para generar el desarrollo que supone la declaratoria de estos distritos especiales.

En el 2015 por medio de la declaratoria 1677 del congreso de la Republica se otorga la categoría de distrito especial, turístico y cultural a la ciudad de Riohacha, y a partir de dicho acontecimiento se encuentra la delimitación temporal objeto esta investigación.

Por último, la Ley 1875 de 2017 decretó al municipio de Santa Rosa de Mompox (Bolívar) como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia.

Hay que resaltar que el cambio de régimen municipal al de especial ha sido un proceso largo, complejo e inclusive tortuoso para las otras siete (7) entidades territoriales del país. Para ello basta con mencionar a Bogotá, siendo la capital y el primer distrito oficialmente reconocido en Colombia, se han encontrado dificultades para el año 2018 relacionadas con su composición, funciones y competencias de las instancias constituidas. Lo cual pone de manifiesto, que asumir esa nueva condición representa un desafío que afecta el estilo de gestión a nivel local, además de

una responsabilidad jurídica y legislativa para el gobierno nacional, y un reto para el desarrollo endógeno de la mano de los habitantes de ese territorio.

2.2. Marco teórico

Distritos en Colombia

La etimología de la palabra distrito, viene del latín *districtus*, que se refiere a juntar lo que se encuentra disgregado, en otras palabras, hace referencia a cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o población, se aplica a los territorios geográficos que presentan características comunes, reuniéndolas en unidades político-administrativas, provincias, comarcas o población, por todas estas posibilidades, es difícil dar una definición de esta palabra pues tiene un uso diferente en todos los países.

En Colombia los distritos Son entidades territoriales del nivel local de gobierno que se encuentran sujetas a un régimen especial a diferencia del Municipio. La Constitución consagro como tales al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, y al Distrito Capital de Bogotá, luego el Congreso de la Republica le otorgó tal calidad al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla (Acto Legislativo N° 1 de 1993) y al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Eco turístico de Buenaventura (Acto Legislativo N° 2 de 2007).

El régimen especial para Bogotá se encuentra en el Decreto-Ley 1421 de 1993 y el régimen de los distritos especiales se encuentra en la Ley 1617 de 2013. El Gobierno y la administración de los distritos, de acuerdo a la Constitución y las leyes, estarán en cabeza de:

- Concejo Distrital: es una corporación Político-Administrativa elegida popularmente, tienen la obligación de vigilar y controlar políticamente las demás autoridades distritales, ejercen las mismas funciones de los concejos municipales, tiene formas especiales de control político, conjuntamente pueden expedir normas que reglamenten las actividades turísticas, culturales,

recreativas, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, preservar y defender el patrimonio ecológico, los recursos naturaleza y el medio ambiente. En concordancia a la Sentencia C- 090 de 2011, para que se configure la omisión legislativa: “...no basta con que el legislador profiera una regulación incompleta o insuficiente, se requiere demostrar que esa regulación parcial o fragmentada resulta contraria a la Constitución, es decir, que el ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que se omitió es esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta” 39

- El Alcalde Distrital: el alcalde mayor o distrital tendrá la obligación de orientar la acción administrativa de los gobiernos distritales hacia el desarrollo industrial, portuario y turístico, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de la población, debe coordinar vigilar y controlar las actividades que se desarrollen dentro de su jurisdicción. El Presidente tiene la facultad de suspender o destituir al alcalde distrital y designar a un alcalde encargado en casos de falta temporal

- Los Alcaldes locales: en cada localidad habrá un alcalde local, que será designado por el alcalde distrital de una terna elaborada por la correspondiente junta administradora local, las funciones, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y el salario serán reglamentado por el concejo distrital conforme a las leyes preexistentes. El alcalde distrital será el encargado de remplazar a los alcaldes locales en faltas absolutas o temporales.

- Juntas Administradoras Locales: tienen el deber de cumplir funciones en materia de servicios públicos, construcción de obras y administrativas asignadas por la ley o delegadas de autoridades nacionales y distritales, de preservar y hacer respetar el espacio público, y en virtud a esta atribución podrán reglamentar la utilización temporal para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales y ordenar cobro de derechos por este uso. Los Distritos participan en el situado fiscal (como un departamento), Asimismo los distritos especiales cuyo territorio este inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que se les otorguen a los departamentos, y podrán dar lugar a la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE), adicionalmente pueden conformar áreas metropolitanas con los municipios

vecinos. De este modo podemos distinguir tres clases de distritos en Colombia, Distrito Capital, Distrito Especial y Distrito Metropolitano.

Así mismo, en la estructura de los nuevos entes la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial según su Artículo 29, establece que a los distritos especiales les corresponde en materia de ordenamiento del territorio:

- a. Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
- b. Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.
- c. Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

Capacidad institucional

En cuanto al concepto de capacidad institucional y su trayectoria De acuerdo con Ospina (2002) un primer momento de este período de ajustes, que se puede ubicar en la segunda mitad de década de 1980, se caracterizó por orientarse hacia el mejoramiento de las habilidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones mediante el “fortalecimiento institucional” a través de la reingeniería organizacional. El propósito era el mejoramiento de la estructura interna, los sistemas y las estrategias de la organización. La década siguiente dio lugar al concepto de “buen gobierno” como filosofía definitoria de la actuación del Estado y cuya característica fundamental era la construcción de capacidad institucional como base del proceso (Ospina, 2002).

El concepto proponía la intervención de diferentes actores, públicos, privados y sociales en los procesos de identificación y resolución de los problemas públicos con miras al logro de objetivos de desarrollo (Banco Mundial, 1996).

La primera década del siglo XXI experimentó una variación en el concepto de capacidad institucional, ahora en relación con el de gobernanza, que ha conducido a la concepción de la capacidad de gestión más allá del aparato administrativo estatal para integrar grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general, con el fin de articular la capacidad administrativa con la capacidad política. Esta nueva capacidad incluye la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar con más eficiencia y fortalecer la rendición de cuentas (Rosas, 2008; Ospina, 2002). En términos generales, la gobernanza se puede entender como un balance de poderes y de acciones a diferentes niveles de autoridad, “que se produce dentro de sistemas políticos, leyes, regulaciones, instituciones, mecanismos financieros y tiende hacia un desarrollo de la sociedad civil” (Domínguez y Jiménez, 2010, p. 2).

Capacidad institucional coinciden en la orientación hacia la adaptación de las organizaciones públicas para responder a los problemas públicos, la implementación de mecanismos para la formulación, aplicación, coordinación, monitoreo, y evaluación de las políticas públicas, así como la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en el marco de un nuevo sistema de gestión pública (Rosas, 2008).

Asimismo, estos diferentes momentos históricos y aproximaciones al concepto, han conducido a la generación de una escala agregada de factores que han buscado describir el concepto de la capacidad institucional partiendo de una visión simple hasta llegar a definiciones más complejas y sistémicas.

En esos términos, la mayoría de las definiciones, en particular aquellas que aparecieron en la primera etapa de estas reformas, hacen referencia a la capacidad institucional como capacidad del aparato administrativo público desde una perspectiva técnico-burocrática, sin considerar los factores del entorno.

En este tipo de interpretaciones, cuyo énfasis se encuentra puesto en los medios y en los procesos administrativos, se pueden mencionar autores como Migdal (1998) quien habla de la capacidad institucional como aquella que tiene los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad. En esta misma línea

encontramos a Grindle (1997) y Evans (1996) cuyo énfasis está puesto en las características y el desarrollo de los recursos humanos como factores determinantes para el desarrollo y eficacia del aparato organizacional estatal. Por su parte, Weiss (1998) define la capacidad institucional como la capacidad transformativa del Estado entendida como la habilidad para adaptarse a los choques y a las presiones externas, y Willems (2004) que la define como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos y como la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público.

Aunque estas últimas definiciones toman en cuenta el contexto y la necesidad de la adaptación de los aparatos gubernamentales al mismo tiempo, su énfasis se encuentra puesto en el funcionamiento administrativo interno de las organizaciones públicas. Complementarios con estos planteamientos es posible identificar otras posiciones que aunque no dejan de lado los medios y los procesos internos, le confieren mayor importancia a los resultados, entendidos desde la óptica administrativista.

En este sentido, Hilderbrand y Grindle (1997, p. 34) plantean que “capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible”, similar a Chávez y Rayas (2006, p. 2) quienes consideran que la capacidad institucional se refiere: al desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento.

Estos planteamientos, aunque tomen en cuenta el entorno y los procesos internos, ponen especial énfasis en los resultados de la organización, los cuales dentro de la perspectiva actual, se encuentran guiados por los principios y valores que identifican a la nueva gestión pública, como son la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la orientación al usuario. En estos enfoques el contexto y los elementos y actores que lo definen, se presentan como factores a tener en cuenta para configurar la organización en términos de funcionalidad administrativa para el cumplimiento de metas e indicadores de desempeño.

Finalmente, están los planteamientos que se refieren a la capacidad institucional en términos de resultados sociales y políticos como es el caso de Reppeto (2007), quien se refiere a la capacidad institucional como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”. Para este autor es más importante el para qué que el cómo, por lo que considera que aunque la “capacidad administrativa” es condición necesaria, no es suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Para ello plantea lo que denomina “capacidad política” y que interpreta como: la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Reppeto, 2007, p. 54).

En esta misma perspectiva se ubican las posiciones sobre gobernabilidad cuyo énfasis se encuentra puesto en “la capacidad de dirección y de coordinación de los gobiernos tan turbulentos -governance- diferenciándose entre aquello que atañe al colectivo sobre el cual se ejerce la acción de gobierno y aquello que atañe a la acción misma de gobernar” (Brito, 2002, p. 10). La gobernabilidad entraña la idea que la acción de las autoridades sobre los ciudadanos corresponde con los criterios y principios, producto de las vivencias y el aprendizaje colectivo, y se expresa mediante normas y políticas que son válidas para el conjunto social (Arbós y Giner, 1993).

La importancia de la capacidad institucional desde las diferentes perspectivas es, a su vez, contemporánea con el énfasis sobre el fortalecimiento de los niveles locales de gobierno, lo cual ha conducido a considerar que la descentralización es un mecanismo tanto de democratización como de fortalecimiento de la gestión del Estado. Este vínculo surgió de la denominada “crisis del centralismo” que puso en evidencia los defectos de un modelo de administración pública inadecuado y anacrónico frente a las características del nuevo contexto globalizado. El excesivo centralismo había enaltecido al nivel nacional y rezagado el ámbito de lo local de los escenarios administrativos y políticos relativos al quehacer del Estado, convirtiendo a sus organismos y autoridades públicas en decisores y ejecutores miopes e ineficientes frente a la realidad que buscaban intervenir.

2.3. Marco legal

Las reglas del juego son quizá para Oszlak, el elemento de análisis más importante a nivel estatal; ya que una eficaz capacidad estatal se asocia directamente a la existencia de éstas, en el caso de la regulación, por ejemplo, éstas cumplen un papel fundamental y el éxito de la regulación depende de la claridad de las reglas. “Cuanto menor es la incertidumbre respecto de los derechos y obligaciones de cada parte, menor el margen de negociación entre las mismas, lo cual tiende a minimizar el impacto de las asimetrías de poder y, de este modo, a incrementar la efectividad de la regulación” (Oszlak , Felder & Forcinito, 2000).

La legislación colombiana que regula toda la industria turística en el país la encabeza la **Ley 300 de 1996** como ley general de Turismo, en la que se le atribuye la formulación de la Política y Planeación de Turismo al Ministerio de Desarrollo Económico (Art. 12), que más adelante pasó a formar parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, evidenciándose en la publicación del CONPES 3397 de 2005. Adicionalmente, en esta misma Ley se establece la creación del Plan Sectorial de Turismo dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe ser presentado por cada presidente durante su primer año de gobierno.

En la ley marco de Turismo (Ley 300 de 1996), se establecen los principios básicos por los que se rige la industria turística; se crea además el Viceministerio de Turismo, así como la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo y la Dirección de Análisis Sectorial y Promoción. A su vez se crea el Plan Sectorial de Turismo (PST) y se otorga la responsabilidad de la promoción turística del país al Ministerio encargado. Se crean los diferentes instrumentos de apoyo al sector, como por ejemplo: Incentivos tributarios para el fomento de la actividad, la contribución parafiscal; El Fondo de Promoción Turística para el manejo de los recursos recaudados por la contribución, El Registro Nacional de Turismo, entre otros.

Por último, se describen las diferentes clases de prestadores de servicios turísticos, se estipulan sus derechos y deberes, así como sus sanciones, y se reglamenta la creación de la Policía de Turismo.

La Ley 300 de 1996 en su artículo 40 modificado por el artículo 1 de la Ley 1101 de 2006, crea la contribución parafiscal para la promoción del turismo y define los 21 aportantes previstos para dicha contribución destinada a la promoción del turismo. Creada la contribución parafiscal, La misma Ley en su artículo 42 modificado por el artículo 40 de la Ley 1450 de 2011, crea el Fondo de Promoción Turística “como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, el cual se ceñirá a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Para todos los efectos, los procesos de contratación que lleve a cabo la Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística se adelantarán de conformidad con el derecho privado" (Ley 1450, Art 42, 2011). Para la destinación de la contribución parafiscal, el artículo 43 de la Ley 300 de 1996 modificado por el artículo 10 de la Ley 1101 de 2006, establece que los recursos del Fondo de Promoción Turística “se destinarán a la ejecución de proyectos de competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno y receptivo, de acuerdo con la Política de Turismo que presente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, la cual tendrá en cuenta los proyectos previamente incluidos en el Banco de Proyectos creado en la presente ley.

El Fondo también tendrá por objeto financiar la ejecución de políticas de prevención y campañas para la erradicación del turismo asociado a prácticas sexuales con menores de edad, las cuales serán trazadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Un porcentaje de los recursos del Fondo de Promoción Turística que será definido anualmente por el Consejo Directivo y el monto total de las multas que se imponga a los prestadores de servicios turísticos en ejecución de la Ley 679 de 2001, se destinarán a este propósito. El gobierno reglamentará la materia en lo que sea necesario”. (Ley 1101, Art 10, 2006).

El Decreto 210 de 2003 modificado posteriormente por el Decreto 2785 de 2006 y en concordancia con lo establecido en la Ley 300 de 1996, establece como líneas de trabajo del Viceministerio de Turismo, la planificación, investigación de mercados, diseño de producto, promoción, calidad e inversión. Estos ejes son una primera visión para el sector turismo a 2020. Prontamente, la **Ley 1101 de 2006** en su artículo 4 crea el impuesto con destino al turismo como inversión social “mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turística. El hecho generador del impuesto con destino al turismo es la compra de tiquetes aéreos de pasajeros, en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior”. En 2012 la **Ley 1558** en su artículo 20, modificó el literal e), incluyendo un nuevo literal g), al artículo 11 de la ley 1101 de 2006, en donde el Fondo de Promoción Turística deja de llevar su nombre y nace el Fondo Nacional de Turismo FONTUR, junto con nuevas disposiciones.

Por otro lado, el Documento **CONPES 3397 de 2005** establece la Política Sectorial de Turismo a través de unos lineamientos para el desarrollo del sector y las estrategias necesarias para lograrlo. En él se exploran los principales problemas para el desarrollo del turismo como uno de los motores de la economía colombiana, entre otros la deficiencia en infraestructura, servicios públicos y capacidad turística instalada, el difícil acceso a financiación, la falta de seguridad, orden público, paquetes turísticos, marca país y promoción turística, la descoordinación entre el ente regulador y las regiones: ausencia de políticas públicas, carencia en el control de calidad del servicio, prestadores de servicios turísticos con mano de obra no calificada, deficiencia en las estadísticas específicas del sector y la falta de utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el desarrollo de la actividad turística (CONPES 3397, p. 8).

Teniendo en cuenta que las políticas públicas de turismo no solo se conforman de sus objetivos y sus funciones, sino que necesitan unas herramientas o acciones encaminadas a la ejecución y el cumplimiento de dichas políticas, Velasco (2004) clasifica en seis los instrumentos de la política turística: instrumentos organizativos, planes generales, programas, instrumentos normativos y financieros y acciones de comunicación.

Los instrumentos organizativos son todas las entidades, instituciones u organizaciones, ya sean públicas, privadas o mixtas, encargadas de la estructuración del turismo dentro del territorio nacional. Los planes generales son los documentos establecidos por el gobierno como hoja de ruta que seguir y cumplir para el desarrollo de unos objetivos planteados en ellos que, junto con diferentes programas y acciones específicas, buscarán el progreso y el fortalecimiento de la industria.

Los programas son acciones establecidas por el gobierno dentro del plan general, pero que buscan el cumplimiento de unos objetivos en un subsector específico, son concretos y se desarrollan dentro de un plazo delimitado. Cualesquiera ley, decreto, resolución y norma hacen parte del marco jurídico establecido por el gobierno que reglamenta la estructura legal en que se basa el progreso de la industria; lo que se conoce como instrumentos normativos.

Los instrumentos financieros son todas las herramientas que utiliza el Estado para la estimulación y fomento de la actividad turística, como por ejemplo créditos, subvenciones y créditos condonables, entre otros. Todas las herramientas que utilice el Estado como promoción tanto de su oferta como de sus diferentes productos turísticos, así como las que busquen propiciar el espacio para la investigación y la reflexión sobre el turismo, son consideradas como acciones de comunicación.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, adaptando estos elementos como factores de desarrollo de la política turística y mejoramiento de la competitividad, define seis temas en los que se centra la presente política de competitividad en turismo en Colombia. Se puede percibir que corresponden a las tareas fundamentales para garantizar el debido funcionamiento del sector, pero al mismo tiempo se evidencia el incipiente estadio en que se encuentra el desarrollo del turismo, a juzgar por el desarrollo de las políticas del sector y la información disponible.

Gestión. En este aspecto el gobierno, en cabeza del Ministerio, coordina y hace seguimiento a la planificación, el mercadeo y promoción, la señalización, la evaluación o ranking y el seguimiento de los indicadores. Sobre este último, en la actualidad se cuenta con el Sistema de Indicadores Turísticos para Medellín y el Departamento de Antioquia (SITUR).

Calidad. La forma de garantizar que los servicios turísticos sean ofrecidos con los requisitos adecuados pasa por el otorgamiento de incentivos a empresas y destinos, capacitación y aseguramiento de las buenas prácticas, ofrecimiento de apoyo técnico y facilidades financieras, certificación de competencias laborales y búsqueda de homologación internacional, cooperación entre Ministerio y sector educativo, y promoción del destino turístico.

Seguridad, higiene y salubridad. La política de competitividad en este tema ha implicado la gestión con el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y la Policía de Turismo. Sus objetivos se dirigen a dar protección e información al turista, vigilancia a los atractivos y servicios, fortalecer la Policía de Turismo, identificar y prevenir los riesgos, prevenir e informar sobre enfermedades endémicas, y definir procedimientos de actuación frente a atentados terroristas, catástrofes naturales y sanitarias.

Educación y formación del talento humano. Las principales actividades que desde el gobierno promueven un recurso humano idóneo frente al turismo consisten en el análisis y la evaluación de los programas académicos frente a las necesidades del turista, el impulso del inglés, el establecimiento de programas de sensibilización con apoyo de alianzas público-privadas, el fomento de la cultura del empleo digno (calidad y mejor remuneración), la utilización de TIC, el diseño del producto turístico y las relacionadas con la preservación del patrimonio, así como las de protocolo y atención.

Desarrollo de infraestructura estratégica. Los esfuerzos por crear reportes regionales de infraestructura turística, las acciones de mejoramiento de las instalaciones que requieren mayor atención, la adecuación y construcción de carreteras, aeropuertos y terminales de transporte, puertos, museos, puntos de información, señalización y paradores turísticos, la realización de inventarios de medios de transporte, la labor de gestión de medios de comunicación hacia sitios de difícil acceso, la creación de redes de inversionistas para ejecutar proyectos de infraestructura con créditos financieros, el montaje de zonas francas de servicios turísticos, y la elaboración de planes para el mantenimiento de hoteles y puertos en propiedad del Estado, son las principales acciones que se llevan a cabo por parte de los hacedores de políticas públicas.

Facilitación turística. Esta busca fundamentalmente la promoción y la elaboración de análisis sectoriales para identificar barreras al turismo y estrategias de solución. Para ello se ofrece al turista información sobre documentación, visados, pago de impuestos y requisitos de llegada al país, así como planes para la simplificación y eliminación de trámites de la prestación de los servicios turísticos

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. *Diseño Metodológico*

En este ítem se describen los procesos que se desarrollarán en la investigación. Por tanto, se definen y describen las técnicas de recolección de datos que se utilizarán para alcanzar los objetivos. En primer lugar, conviene mencionar que la presente investigación es de corte socio jurídica, administrativa y social con enfoque propositivo, teniendo en cuenta que pretende analizar la capacidad institucional de la administración Distrital de Riohacha, para la implementación de política pública en materia turística.

Adicionalmente, el desarrollo metodológico es de enfoque mixto, pues los datos recolectados se analizan desde la perspectiva cuantitativa y la cualitativa. Las técnicas empleadas son la observación no participante de cara al comportamiento de la administración, los empresarios del sector turístico y la opinión de dirigentes políticos expertos en turismo, como actores principales de la dinámica turística del distrito de Riohacha a través de encuestas y entrevistas semiestructuradas.

El primer paso del proceso investigativo, consistió en crear una matriz de análisis documental en base a los datos tomados de la Medición de Desempeño Municipal de los años 2015 al 2019 expuestos por el Departamento Nacional de Planeación. Este resultado permitió tener una primera aproximación diagnóstica que evalúa alguno de los componentes teóricos que conforman la capacidad institucional, y que tienen relación con los componentes de la Medición de desempeño Municipal del distrito de Riohacha.

3.2. *Enfoque y alcance de la investigación*

Esta investigación es socio jurídica de corte propositivo, ya que pretende analizar la realidad del Distrito especial, turístico y cultural de Riohacha luego de habersele otorgado dicha condición dentro de la estructura, funcionamiento y organización que describe el estado Colombiano para dicha categorización; a partir de un estudio de caso dentro del contexto social tomando como unidad de observación el comportamiento de la administración distrital de Riohacha como actores principales de la dinámica turística.

3.3. *Delimitación Espacial y Temporal*

Delimitación Espacial: Esta investigación se realizara en el Distrito especial, turístico y cultural de Riohacha, capital de La Guajira

Delimitación Temporal: A partir del otorgamiento de la categoría especial para el distrito de Riohacha mediante decreto ley 1766 de 2015.

Delimitación Material: Los temas a tratar versaran sobre la categorización de distritos especiales en Colombia y los distintos análisis de vocación que permiten la motivación de estas iniciativas, así como estudiaremos la problemática de la gobernanza territorial en el distrito de Riohacha en cuanto al sector turístico.

3.4. *Herramientas y estrategias metodológicas*

3.4.1. *Fuentes y Técnicas*

En la recolección de datos utilizaremos la triangulación, en atención que emplearemos varias fuentes y métodos para recolectar datos. Como fuentes trabajaremos las siguientes

3.4.2. *Fuentes primarias.*

La guía de la encuesta semiestructurada se organizó para recolectar la más amplia información posible entre los actores institucionales en diversos aspectos, tales como: naturaleza de las dificultades de articulación e implementación, cumplimiento de las funciones administrativas,

recursos disponibles, y alcances en la implementación de la Política pública turística a nivel institucional, entre otros temas expuestos en la matriz de consistencias

3.4.3. Fuentes secundarias.

Se realizó la revisión de información secundaria consistente en la ubicación, exploración y análisis de las fuentes documentales que se plantearon como pertinentes desde el informe metodológico. Esta revisión permitió identificar las fuentes de información adecuadas para contrastar y complementar el diagnóstico y el análisis de capacidad institucional del distrito de Riohacha a partir de los instrumentos de levantamiento de información primaria cualitativa. En este sentido, se tuvo en cuenta la evaluación realizada por el DNP en la Medición de Desempeño Municipal y el informe de resultados de la alcaldía Distrital de Riohacha. Así mismo, se obtuvo información de los libros especializados, tesis, artículos de revistas científicas, y artículos publicados en periódicos

3.5. Operacionalización de la variables

Factor de gestión Capacidad de respuesta y/o posicionamiento ante presiones y restricciones provenientes del contexto (análisis de Medición desempeño Municipal).

Factor organizacional: Estructura organizativa: diseño de la estructura en cuanto al tamaño.

Factor financiero comportamiento en la gestión fiscal disponibilidad presupuestaria y gestión de recursos propios de la administración Distrital.

Factor Normativo Planificación: disponibilidad de políticas y lineamientos sobre la producción en términos de objetivos, estrategias, planes operativos concretos, estímulos e incentivos reglamentarios.

3.6. Esquema metodológico general (matriz que resume los aspectos metodológicos generales)

SUBPREGUNTAS	OBJETIVOS	TECNICAS DE RECOLECCION DE INFORMACION
Cuales han sido los resultados (2015-2018), del distrito de Riohacha en la medición de desempeño municipal?	Analizar los resultados detallados por el DNP, con base a la medición de desempeño municipal del distrito de Riohacha	-Observación y análisis documental: análisis de indicadores como el desempeño municipal (DNP).
¿Qué acciones ha llevado a cabo la administración local para la implementación de políticas pública turística?	Identificar qué acciones ha implementado la administración local para la implementación de políticas pública turística	Observación, y análisis documental: planes de desarrollo y Plan sectorial turístico del distrito e informes de Gestión. Y Encuesta Semiestructurada.
¿Cuál es la estructura organizacional, y el recurso humano con el que cuenta el distrito de Riohacha para dar	Determinar la estructura organizacional, y el recurso humano con el que cuenta el distrito de Riohacha para dar cumplimiento a los planes de gestión en materia turística	Recolección y revisión documental: último informe de redición de cuentas -Entrevistas funcionarios de

cumplimiento a los planes de gestión en materia turística?		la alcaldía Distrital de Riohacha.
¿Cómo ha sido la gestión fiscal de recursos propios del distrito de Riohacha?	Analizar el índice de desempeño fiscal del Distrito de Riohacha	-Observación y análisis de los indicadores de desempeño fiscal (DNP) -Estudio de casos
Cuáles son los elementos normativos con los que cuenta la entidad territorial de Riohacha para el efectivo desarrollo de sus funciones como Distrito Especial?	Analizar los elementos normativos con la que cuenta la entidad territorial de Riohacha para el efectivo desarrollo de sus funciones como distrito especial	Recolección y revisión documental

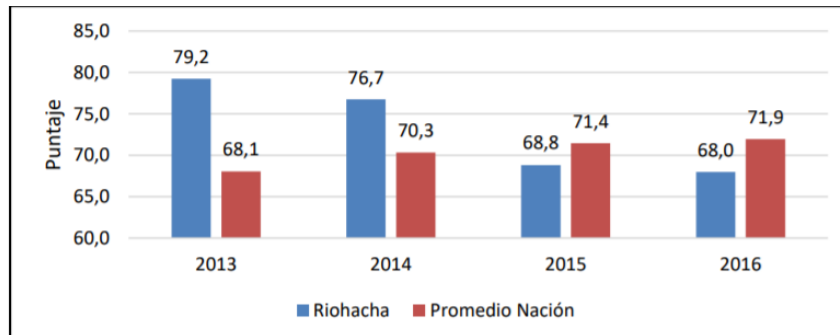
CAPÍTULO 4. INFORME DE RESULTADOS & DISCUSIÓN

4. RESULTADOS

4.1.Resultados del análisis de la medición de desempeño municipal de Riohacha (2015-2018).

En base a la información suministrada por el DNP se observa que “El Distrito de Riohacha presentó una disminución en la puntuación de la medición de desempeño obtenida en el 2016 con respecto a la del 2017, pasando de 48,9 puntos a 46,1 puntos respectivamente. De acuerdo con los resultados generados en el proceso de evaluación integral del desempeño de los 1.101 municipios del país correspondiente a la vigencia del año 2016, en caso del distrito de Riohacha se ubica en una puntuación de 68; ubicándose en el rango de calificación medio.

Gráfico 1. Comportamiento del índice integral de desempeño, 2013 a 2016

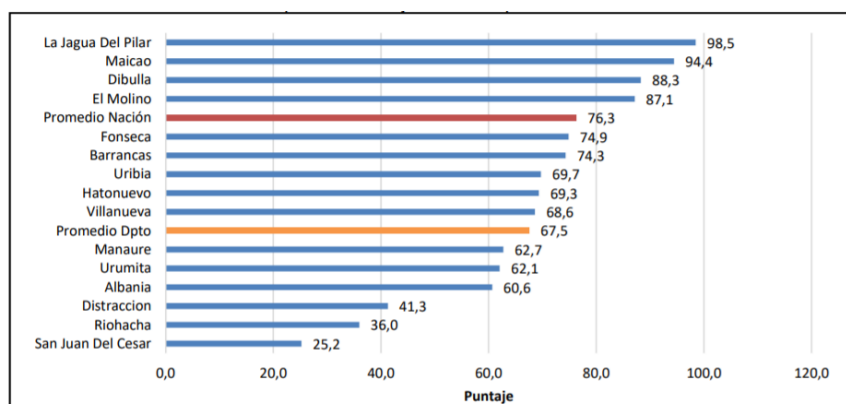


Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

Como se observa en el gráfico 1, el municipio de Riohacha obtuvo en el índice integral de desempeño 2016 una calificación de 68.0, estando 3.9 puntos por debajo de la media nacional (71.9) y disminuyó 0.8 puntos respecto al puntaje del 2015 que fue de 68.8. De acuerdo a los rangos de calificación, tabla 2, alcanzó el nivel Medio, ocupando la posición 794 a nivel nacional, desmejorando en 68 posiciones respecto al 2015, mientras que a nivel del Departamento ocupó el puesto 5.

Seguidamente se presenta el análisis del IDI del Distrito de Riohacha con respecto a los demás municipios del departamento de La Guajira en el 2016, en relación a los componentes y subcomponentes que componen el índice integral del desempeño. Como hecho importante se encuentra, que todos los municipios presentaron la información correspondiente a cada componente, lo que permitió que fueran evaluados en su totalidad.

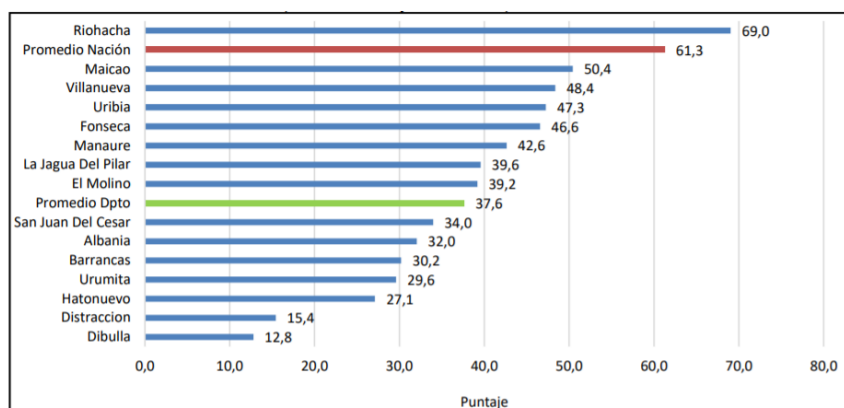
Gráfico 2. Calificación de los municipios de La Guajira componente de Eficacia año 2016



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

En este apartado se toman en cuenta datos departamentales para establecer en qué puesto se ubica el distrito de Riohacha, como capital del departamento de La Guajira, de tal manera que se pueda analizar un panorama general de la calificación. El índice de eficacia mide el estado de avance en el cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Desarrollo. En el gráfico 2, se observa el resultado del componente Eficacia, donde fueron evaluados el 100% (15) de los municipios del Departamento. Se obtuvo una media departamental de 67.5, quedando 8,7 por debajo de la media nacional (76.3). Riohacha (36.0)) se encuentra por debajo de esta media nacional.

Gráfico 3. Calificación de los municipios de La Guajira componente de Eficiencia

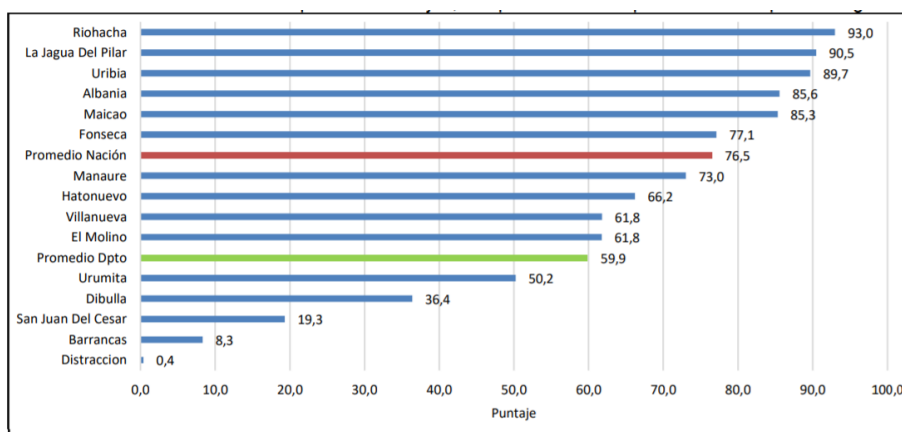


Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

El componente eficiencia tiene como objetivo medir la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por el municipio en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios. Es decir, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión permite evaluar la capacidad de un municipio para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios.

Con respecto a este componente, en el gráfico 3 se observa que se obtuvo una media departamental de 37.6, quedando 23.6 puntos por debajo de la media nacional (61.3). Solo un municipio se ubicó por encima de la media nacional. Riohacha ocupó el primer puesto a nivel Departamental con 69.0 puntos, logrando 7.8 puntos por encima del promedio nacional (61.3).

Gráfico 4. Calificación de los municipios de La Guajira componente de Cumplimiento Requisitos Legales



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

El objetivo general del componente cumplimiento de los requisitos legales es evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, las Leyes 1122 y 1176 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y los decretos reglamentarios relacionados con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Es decir, el República de Colombia Departamento de La Guajira Departamento Administrativo de Planeación cumplimiento de los requisitos legales como medida de la efectiva incorporación y ejecución de los recursos del SGP por parte de los municipios y distritos.

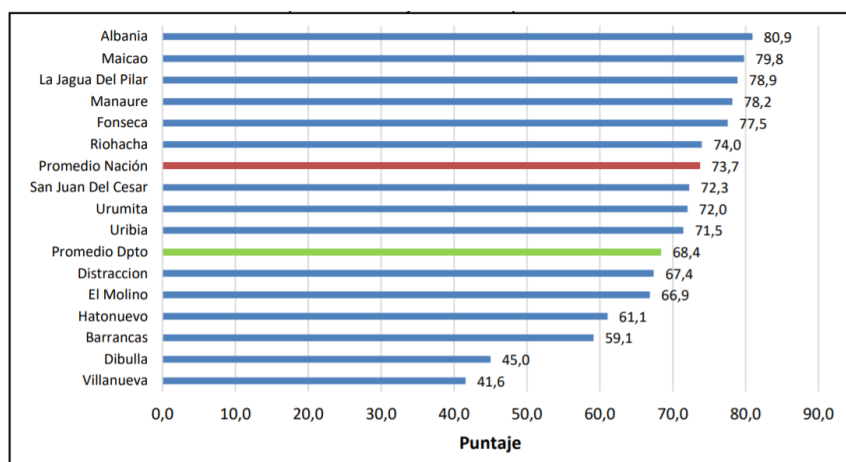
De acuerdo al gráfico 4, se obtuvo una media departamental de 59.9 puntos, quedando 16.6 puntos por debajo de la media nacional (76.5). Seis municipios se ubicaron por encima de la media nacional. Riohacha ocupó el primer puesto a nivel Departamental con 93.0 puntos, logrando 16.5 puntos por encima del promedio nacional (76.5).

Respecto al Componente de Gestión Administrativa y Fiscal, este se mide mediante el Índice de Gestión es el promedio entre el Índice de Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal. En primer lugar, la Capacidad Administrativa, mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial.

Mientras que el objetivo primordial del índice de desempeño fiscal es el de evaluar el estado de

las finanzas de los municipios y los siguientes son sus objetivos generales: (1) Realizar un seguimiento al desempeño de las administraciones territoriales en el ámbito de las finanzas públicas. (2) Analizar las causas de los resultados fiscales territoriales. (3) Determinar las entidades territoriales de mejores desempeños fiscales. (4) Arrojar señales tendientes a observar las entidades territoriales de más difícil situación fiscal. (5) Determinar las entidades territoriales con mayores recursos fiscales. Los indicadores utilizados para determinar el índice son los siguientes: a) Autofinanciación de los gastos de funcionamiento, b) Respaldo del servicio de la deuda, c) Dependencia de las transferencias y regalías de la Nación, e) Generación de recursos propios, f) Magnitud de la inversión, y, g) Capacidad de ahorro.

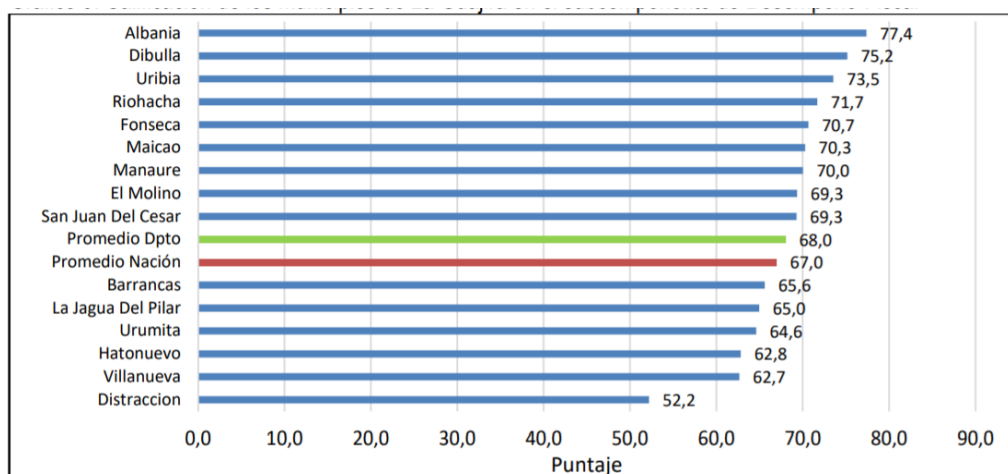
Gráfico 5. Calificación de los municipios de La Guajira componente Gestión



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

Con respecto al componente gestión se obtuvo una media departamental de 68.4 puntos, quedando 5.3 puntos por debajo de la media nacional (73.7). Seis municipios se ubicaron por encima de la media nacional. Riohacha (74.) se ubica por encima del promedio nacional y departamental.

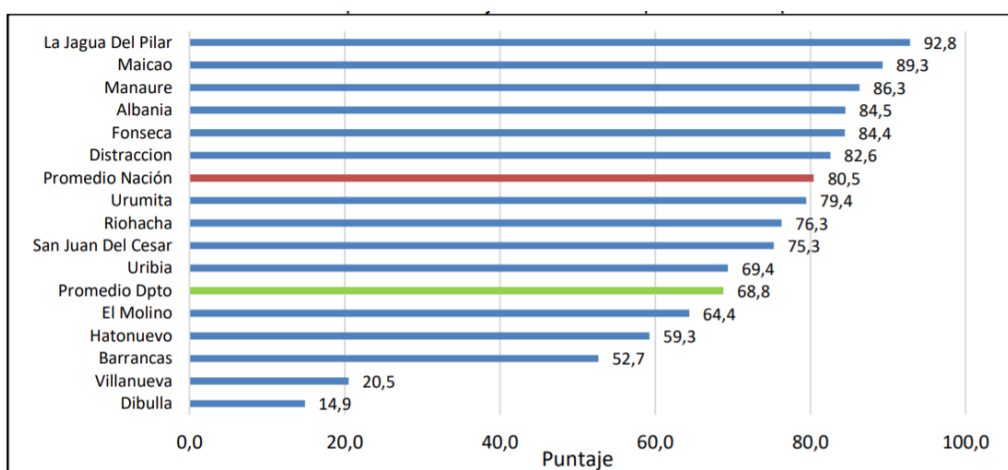
Gráfico 6. Calificación de los municipios de La Guajira subcomponente de Desempeño Fiscal



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

En el gráfico 6 se observa que se obtuvo una media departamental de 68.0 puntos, quedando 1.0 punto por encima de la media nacional (67.0). Riohacha (70.7) se ubica 3.7 puntos por encima del promedio nacional y 2.7 puntos del promedio departamental, ocupando el cuarto puesto en el departamento.

Gráfico 7. Calificación de los municipios de La Guajira subcomponente Capacidad Administrativa



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

En el gráfico 7 se observa el subcomponente Capacidad Administrativa en donde se obtuvo una media departamental de 68.8 puntos, quedando 11.7 puntos por debajo de la media nacional (80.5).

Seis municipios se ubicaron por encima de la media nacional, incluido Riohacha (76.3), logrando 8,3 puntos por encima del promedio nacional (80.5).

Con respecto a los Resultados generales de la Medición de Desempeño Municipal - MDM, 2016, en comparación con las capitales de la Región Caribe, Riohacha fue la que obtuvo menor categoría quedando clasificada en el grupo G2 (Nivel Medio Alto), ocupando el puesto 137 dentro de los 217 municipios considerados.

Partiendo de lo anterior, se puede decir que estos resultados son un indicador de desarrollo integral que evalúa cada uno de los aspectos que permiten determinar los avances y retos del distrito de Riohacha (La Guajira). Estos resultados ponen una vez más en evidencia los grandes desafíos que tiene el distrito de Riohacha, como capital del departamento de La Guajira. No obstante, si desde las instituciones públicas, empresas privadas y actores sociales no toman este tipo de mediciones como insumo de toma de decisiones para intervenir y conocer el estado real de los municipios, será imposible la ejecución de acciones, implementación de políticas públicas y generación de impacto.

Es necesario entonces, tener en cuenta esta revisión de la capacidad institucional del distrito de Riohacha como factor clave para el logro de resultados en términos de política pública y garantizar una ejecución eficaz de la inversión y una mayor eficiencia en el quehacer público, sobre todo en la definición de políticas públicas en materia de turismo a partir de la declaratoria de Riohacha como Distrito Especial Turístico y Cultural que se da desde el año 2016.

4.2. Acciones que ha implementado la administración Distrital de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística.

Ahora bien, luego del análisis del desempeño municipal se obtienen resultados que se constituyen en un importante insumo para evaluar las políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional y sectorial, en especial, para analizar la efectividad en el cumplimiento de los objetivos de la política de descentralización. Por tanto, con estos indicadores en materia de turismo se puede avanzar en el conocimiento de la problemática local y servir de insumo para la evaluación

nacional de políticas públicas, sectoriales, del proceso de descentralización y del fortalecimiento institucional.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Saenz, 1997). Al respecto, el actual secretario de turismo del Distrito de Riohacha socializó a comienzos de 2021 la primera política pública turística distrital afirmando que “Esta política pública permitirá fortalecer este sector y convertir a Riohacha en una ciudad más sostenible y competitiva, a través de la promoción turística, la articulación del sector y el mejoramiento de nuestras hermosas playas que son las mejores del país” (El heraldo, 2021, párr. 4).

Es importante mencionar que esta política pública tiene como objetivo configurar un modelo de desarrollo turístico sostenible y competitivo para la ciudad de Riohacha y su zona rural, que le brinde al sector un soporte institucional transversal, que propendan por su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales como un destino atractivo bajo criterios de diferenciación, especialización y adecuada gestión, de forma tal, que permita aumentar los niveles de satisfacción del visitante actual, incrementar el volumen de viajeros y su gasto en la ciudad, impactando positivamente en el desarrollo económico mediante la generación de riqueza colectiva y la distribución (Romero, 2021).

Al respecto algunas de las acciones que se han tomado son diseñar un plan integral de información turística, en donde se incrementará el número de puntos de información turística en zonas estratégicas del Distrito de Riohacha e incluir en ellos ofertas comerciales de los operadores y prestadores de servicios locales; así mismo, pretende diseñar guías turísticas de la ciudad con contenido de programación de actividades turísticas y complementarias en las tipologías priorizadas.

En concordancia con la inclusión y desarrollo social, la política pública fomentará la sostenibilidad e inclusión en el desarrollo de la industria turística del Distrito de Riohacha, a través

de campaña de sensibilización, programas de capacitación y acompañamiento a jóvenes de sectores vulnerables para el desempeño de labores técnicas de base en hoteles y restaurantes e iniciativas de turismo accesible para personas en situación de discapacidad, a atractivos y servicios turísticos.

En temas de competitividad, se elaborará un Plan Maestro de Turismo, donde se tendrán en cuenta aspectos como la demarcación y declaración de zonas turísticas y de desarrollo prioritario, el tratamiento especial al espacio público, el planeamiento y demarcación de circuitos, senderos, peatonales turísticos y peatonalizaciones estratégicas, mejoramiento de la movilidad que permita el fácil acceso a terminales de transporte público masivo y a atractivos al interior de la Ciudad, señalización y equipamiento urbano de apoyo a la actividad turística.

Se plantea también en dicha política crear un plan de recuperación, que, en conjunto con las instancias distritales, departamentales y nacionales, la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico, en cabeza de la Dirección de Turismo en coordinación con la Dirección de Cultura, liderará el diseño y ejecución de un plan de recuperación, puesta en valor, mantenimiento y ornato de los atractivos emblemáticos y sus entornos.

La política pública de Turismo del distrito de Riohacha en materia de tecnología propone poner en operación una herramienta transaccional e informativa al turista: “Portal Turístico de Riohacha”, donde se encontrarán los aspectos, turísticos, culturales e históricos de la capital de La Guajira; también se elaborará un sistema de información geo-referenciado e interactivo para el uso de los turistas, disponible en el portal y en los puntos de información y se ejecutará un programa de asistencia tecnológica al pequeño y mediano empresario.

Finalmente, en relación con los beneficios tributarios mediante el nuevo estatuto se otorgarán beneficios puntuales, como la reducción hasta en un 30% del pago del impuesto predial, descuentos del 30% en Industria y Comercio durante la vigencia 2021 y 2022 para todo el sector; que incluye establecimientos de alojamiento, agencias de viajes, operadores turísticos, restaurantes, villas, entre otros.

Así mismo, se beneficiará a nuevos emprendedores, que pretendan crear empresas, específicamente en el sector de alojamientos, ofreciendo un estímulo especial en el pago del impuesto predial durante diez años; 100% para los primeros cinco y 50% para los años restantes.

Si bien, se observan las acciones que desde los entes gubernamentales han surgido como respuesta a el crecimiento del sector turismo, se evidencian, limitantes a este desarrollo turístico. El turismo ha sido, por ello, consecuencia de muchos factores paralelos. Estabilidad económica y política, facilidades de transporte y comunicaciones, disponibilidad de crédito, creciente tiempo de ocio y aumento en los niveles generales de cultura, son causales del desarrollo turístico. Sobre todo, el turismo ha sido un fenómeno de evasión positiva o negativa respecto a la vida diaria.

Las crisis económicas o políticas, evidencian que el turismo es uno de los sectores económicos que más se afectan por dicho fenómeno social que desacelera o reduce su crecimiento. No obstante, el departamento de La Guajira tiene una posición poco favorable frente a situación pues son evidentes las limitaciones que se han dado en torno al desarrollo turístico del distrito de Riohacha.

Gráfico 8. Limitantes del desarrollo Turístico del Distrito de Riohacha



Fuente. Romero (2021)

De acuerdo al instrumento de investigación aplicado a los funcionarios de la alcaldía con respecto a los factores contextuales que han limitado el desarrollo turístico del Distrito, se puede observar en el gráfico 8, que uno de los principales inconvenientes ha sido la situación económica

del a causa de la pandemia Covid-19 (33,3%). Seguidamente el otro factor limitante es la crisis de gobernabilidad por corrupción administrativa (25%) y los conflictos³ relacionados con la cultura indígena wayuu asentada en el territorio (16,7%). En menor porcentaje se ubica la inseguridad social de inversión de los empresarios en el sector turismo (8,3%) y la inseguridad social y delincuencia (8,3%).

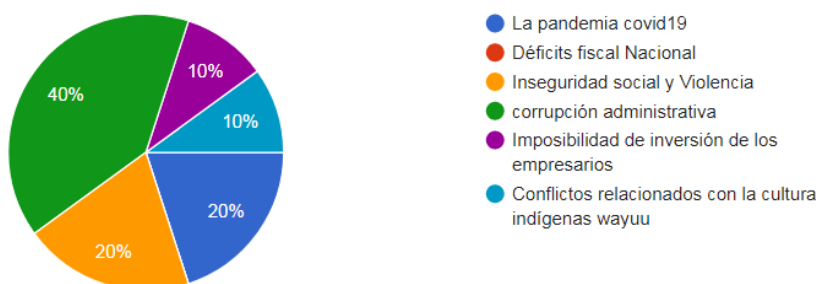
Es conveniente mencionar que, a nivel económico y no solo turístico, el concepto de “desarrollo” implica una mejora de la calidad del proceso económico sin causar necesariamente un aumento de consumo de recursos naturales o materias primas, que es el provocado por el “crecimiento”. Sin embargo, la respuesta de los funcionarios encuestados deja en evidencia que el impacto del turismo se da sin duda alguna en tres enfoques principales la economía, la cultura y la gobernabilidad.

Entonces, el turismo en el distrito de Riohacha podría ser una fuente de desarrollo económico y generador de empleo, al mismo tiempo que provocaría una atracción de inversión extranjera, la diversificación de la economía y la redistribución de la riqueza (si el desarrollo turístico está bien planificado).

Asimismo, de acuerdo grafico 9 el 40% de expertos en turismo y dirigentes del sector afirman que la corrupción administrativa es la principal externalidad o situación de fuerza mayor que más ha restringido, retrasado, limitado o afectado la función pública en aras del desarrollo turístico en el último periodo del gobierno local. Mientras que el 20% afirma que puede ser la inseguridad social y violencia y otro 20% manifiesta que es la pandemia Covid-19. Finalmente, el 10% afirma que se debe a los conflictos relacionados con la cultura wayuu y otro 10% lo asocian a la imposibilidad de inversión de los empresarios.

³ La actividad turística genera una serie de conflictos en el territorio donde se lleve a cabo, por tanto se deben analizar no solo los beneficios que genera el turismo, sino también los perjuicios que acarrea, por ejemplo, se puede afectar negativamente la diversidad biológica y los recursos naturales tanto renovables como no renovables, pues donde generalmente se desarrolla la actividad turística son ecosistemas frágiles; también puede tener efectos adversos en variables sociales y culturales, los que dependerán de variables como duración de la visita, época del año considerada, tipología y comportamiento del usuario, distribución de los usuarios por el área protegida, fragilidad ecológica del ambiente considerado y medidas de gestión y restauración que los gestores deciden aplicar.

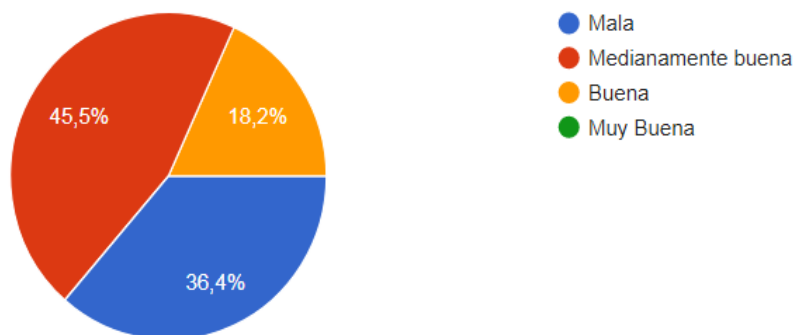
Gráfico 9. Externalidades del turismo



Fuente: Romero (2021)

Con relación a la gestión pública en materia turística del gobierno local de Riohacha, en el periodo comprendido entre el año 2015-2019, de acuerdo con el gráfico 10, los funcionarios de la Alcaldía el 45,5% considera que ha sido medianamente buena, mientras que el 36,4% afirma que ha sido mala y el 18,2% considera que la gestión ha sido buena.

Gráfico 10. Gestión Pública del Gobierno Local de Riohacha.



Fuente. Romero (2021)

Entonces, se evidencia que en el distrito de Riohacha existe una ineficiencia en gestión pública en materia de turismo que se enfoque en observar, investigar y proponer mejoras de gestión para las distintas organizaciones que trabajan por el turismo desde diferentes instancias de gobierno.

Se evidencia entonces un área limitada en la formulación, implementación y evaluación de la gestión pública que impide el desarrollo turístico de Riohacha de manera coordinada y armónica entre todos los sectores que participan en ellos, así como de la alineación gubernamental en todos sus niveles. Los procesos de operación turística local se vuelcan en ciclos viciosos poco visionarios, que poco aportan hacia avances significativos y que, a su vez, se encuentran limitados a los períodos de cambio de gobierno, principalmente, en su ámbito municipal.

Por esta razón, al pasar las administraciones, se tienen acciones discontinuas y difusas que impactan al tiempo en relaciones del sector dispersas, apáticas, sin participación colectiva, poco coordinadas y alejadas de las necesidades reales y de las pautas de comportamiento del consumidor/turista, que se mueven a una velocidad inalcanzable en función de las tendencias del mercado.

Una de las perspectivas teóricas más influyentes para orientar la discusión sobre el cambio en la administración pública en tiempos recientes ha sido la de la gobernanza, que parte de la posibilidad de cuestionar y redefinir el papel que desempeña el gobierno en el proceso directivo de la sociedad en un escenario donde los gobiernos democráticos requieren mejorar sus capacidades de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades con resultados relevantes (Aguilar, 2006, p. 66). Por lo anterior, se considera que la gestión pública turística actúa en un marco de corresponsabilidad con el gobierno, en el que el gobierno distrital de Riohacha es la instancia más cercana a las demandas de la sociedad y a los recursos turísticos, naturales y culturales de las comunidades receptoras que se encuentran en su territorio.

Por otro lado, existe un área limitada en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que impide el desarrollo de los sitios turísticos del Distrito de Riohacha de manera coordinada y armónica entre todos los sectores que participan en ellos. Los procesos de operación turística local se vuelcan en ciclos viciosos poco visionarios, que poco aportan hacia avances significativos y que, a su vez, se encuentran limitados a los períodos de cambio de gobierno, principalmente, en su ámbito distrital. Por esta razón, al pasar las administraciones, se tienen acciones discontinuas y difusas que impactan al tiempo en relaciones del sector dispersas,

apáticas, sin participación colectiva, poco coordinadas y alejadas de las necesidades reales y de las pautas de comportamiento del consumidor/turista, que se mueven a una velocidad inalcanzable en función de las tendencias del mercado.

4.3.Capacidad organizacional y el recurso humano con el que cuenta el distrito de Riohacha.

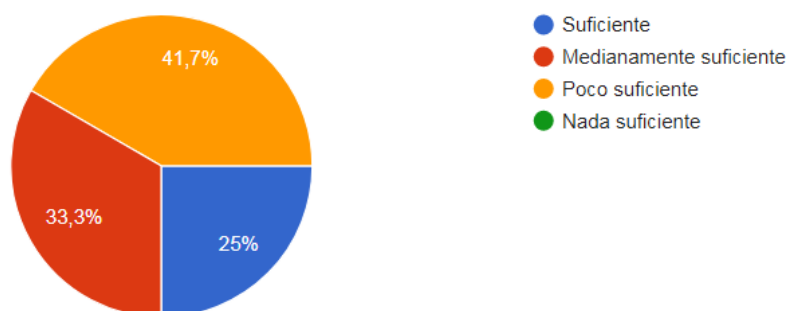
La gestión del turismo en el distrito de Riohacha, se encuentra en cabeza de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico que tiene como objetivo formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico del municipio relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica. Liderar la conformación de los Círculos Turísticos con el fin de promover y desarrollar el turismo, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1558 de 2012 y Dirigir planes políticas y programas encaminados a fortalecer el desarrollo turístico del Municipio.

Esta secretaría cuenta con una dirección específica de turismo, que se proponer la política pública del distrito y además debe fortalecer y promover las manifestaciones turísticas del municipio; promover y consolidar el emprendimiento turístico del municipio, estructurar y ejecutar el plan de mercadeo para la promoción turística y la imagen del municipio mediante procesos de investigación y desarrollo de mercados, fomentar la gestión turística local ante los entes públicos y privados del turismo, propiciando grandes eventos que la administración Municipal programe.

También, esta dirección se encarga de crear e implementar la red de información turística de la Ciudad, organizar eventos y actividades propias de promoción del municipio, proponer e implementar las políticas de promoción del municipio, para que el escenario urbano y rural se convierta en oportunidades turísticas y comerciales con proyección nacional e internacional, y finalmente liderar la elaboración del inventario turístico del municipio y sus posteriores actualizaciones.

Con respecto a ello, el gráfico 11 muestra que los funcionarios de la alcaldía consideran en un 41,7% poco suficiente el recurso humano con el cual cuenta la alcaldía distrital desde sus distintas dependencias para fortalecer la capacidad organizacional a nivel interinstitucional, mientras que un 33,3% afirman que es medianamente suficiente y un 25% considera que es suficiente.

Gráfico 11. Recurso humano para fortalecer la capacidad organizacional



Fuente. Romero (2021)

En este sentido el distrito de Riohacha con el fin de fortalecer su capacidad organizacional debe considerar vital generar nuevo conocimiento sobre el talento humano, analizar lo que está pasando con los profesionales en turismo de hoy, tener claro qué se requiere de ellos para atender a los mercados e investigar constantemente las tendencias en el empleo en turismo en el Distrito de Riohacha y en el mundo.

Es importante aquí además vincular la academia desde la Universidad de La Guajira que incluso ofrece programas de Administración Turística y Hotelera y programas de postgrado en estas áreas, el panorama laboral y el educativo están cambiando radicalmente por lo que es imprescindible realizar constantes estudios de prospectiva que permitan al distrito de Riohacha adaptarse con la rapidez necesaria.

La necesidad de profesionales capacitados y hábiles es clave para el sector turístico en el distrito

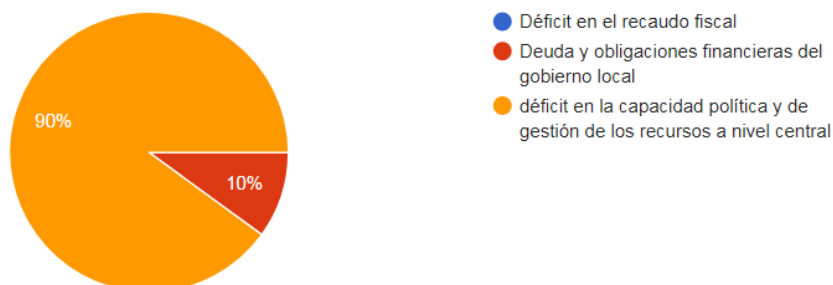
de Riohacha. Sin embargo, debido a su actividad constante en mano de obra, la importancia de la cualificación del trabajador en el turismo tiene un papel más decisivo para la competitividad del producto turístico en la cadena de suministro del turismo. La escasez de mano de obra cualificada y de talentos en el turismo ha sido el enfoque de la discusión internacional durante algunos años, enfatizada por los gobiernos y el sector privado (OMT, 2019).

Sin embargo, la importancia de la educación y la creación de capacidades en el turismo, así como la importancia de asociaciones de los sectores y el mundo académico no han recibido tanta atención como deberían para reducir la brecha entre la oferta y la demanda laboral. Identificando estos desafíos, la OMT (2019, p. 20) ha convocado varias reuniones y conferencias internacionales con gobiernos, empresas y organizaciones educativas para el desarrollo del talento y el empleo en el turismo para destacar los desafíos y oportunidades y buscar formas de mejorar la competitividad de la fuerza laboral del turismo y, a la vez, las condiciones de trabajo para la juventud.

4.4. La gestión fiscal de los recursos propios del Distrito de Riohacha, como parte del recurso financiero para la implementación de la política pública turística.

La gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las etapas de recaudo, adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición. Por tanto, a continuación, se analiza esta gestión en relación a los recursos propios del Distrito de Riohacha, como parte del recurso financiero para la implementación de la política pública turística, desde la perspectiva de los funcionarios públicos, los expertos en turismo y los operadores de servicios.

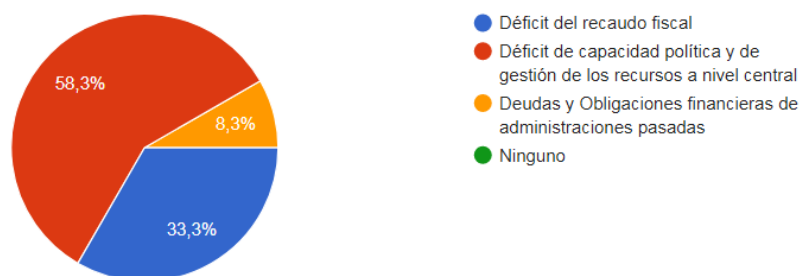
Gráfico 12. Disponibilidad de recursos físicos y financieros para el sector turismo.



Fuente: Romero (2021)

En primer lugar, el 90% de los expertos en turismo y dirigentes del sector afirman que los factores que más influyen en la disponibilidad de los recursos físicos y financieros para transformar proyectos turísticos en productos y servicios son el déficit en la capacidad política y de gestión de los recursos a nivel central. Mientras que el 10% lo asocia a la deuda y obligaciones financieras del gobierno local como se puede evidenciar en el gráfico 12.

Gráfico 13. Disponibilidad de recursos físicos y financieros para el sector turismo funcionarios alcaldía



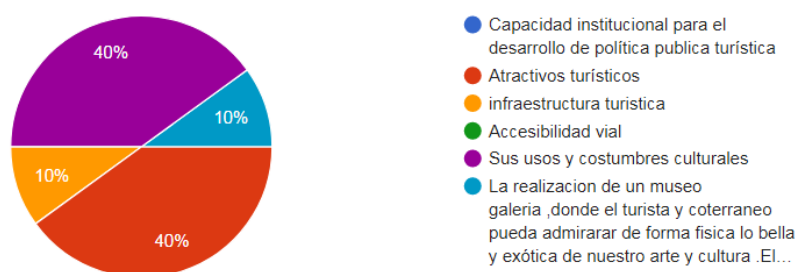
Fuente: Romero (2021)

Contrariamente, los funcionarios de la alcaldía manifiestan que la falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros se debe de acuerdo al gráfico 13 en un 58,3% al déficit de la capacidad política y de gestión de los recursos a nivel central, el 33,3% argumenta que se debe al déficit de recaudo fiscal y finalmente el 8,3% a deudas y obligaciones financieras de administraciones pasadas.

Se evidencia, a través de las encuestas que no existe una sinergia que permita gestionar el recurso turístico como elemento básico para poder desarrollar un destino con atractivo turístico y diferenciarse de la competencia; es alrededor de estos que se pueden crear servicios como: hoteles, restaurantes, centros de diversión, entre otros.

De igual manera, de acuerdo al gráfico 12 los expertos y dirigentes manifiestan que las opciones que consideran como grandes potencialidades del distrito de Riohacha a razón de su vocación turística son en orden de calificación sus usos y costumbres (40%), atractivos turísticos (40%), infraestructura turística (10%) y la realización de un museo galería en donde el turista y coterráneo pueda armar de forma física la belleza del distrito de Riohacha (10%).

Gráfico 14. Potencialidades del turismo en el distrito de Riohacha



Fuente: Romero (2021)

Asimismo, considera de acuerdo al gráfico 14 que en 58,3% se ha dado de manera inefectiva, insuficiente e incapaz el cumplimiento a las disposiciones legales del régimen de Distritos Especiales en Colombia, para el caso de Riohacha en lo referente a dividir el territorio en localidades; mientras que el 41,7% afirma que se ha dado de forma efectiva, eficiente y eficaz.

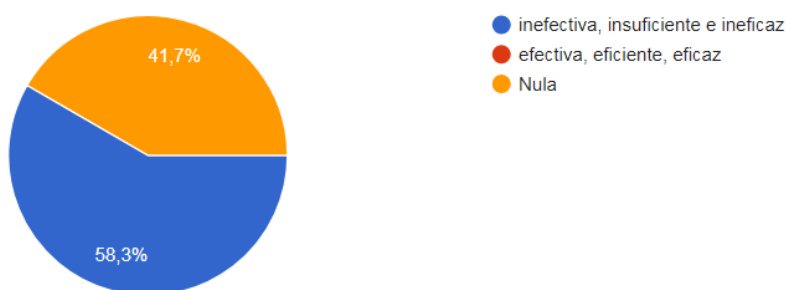
Esto se relaciona con las acciones de descentralización que establece la declaratoria de Riohacha como distrito especial. Así las cosas, se tiene que la descentralización es una figura que implica autonomía política y presupuestaria, conllevando personalidad jurídica independiente; es decir, se crea un ente territorial como los municipios, departamentos y distritos, con el fin de

descentralizar territorialmente el Estado, para que sea más eficiente y pueda cumplir con sus objetivos y la prestación de servicios a su cargo.

La desconcentración, por otra parte, es una figura y un principio que se crea para evitar que el poder administrativo se concentre en un solo nivel central; ello no implica la concesión de autonomía al ente o persona en quien recae la desconcentración.

Se puede afirmar que la descentralización política no es el modelo que se ha dado en las localidades que integran el Distrito de Riohacha, ya que ello implicaría la cesión de un poder político a las mismas, lo que no sucede en la realidad.

Gráfico 15. Disposiciones legales del régimen de distritos especiales

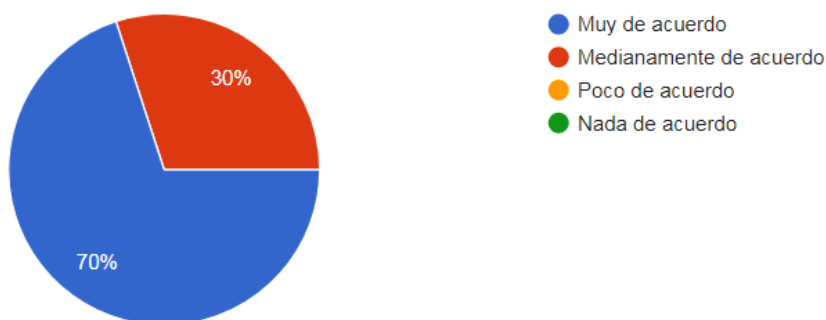


Fuente: Romero (2021)

Seguidamente, los expertos y dirigentes afirman que se encuentran el 70% muy de acuerdo con la declaratoria normativa que convierte a la ciudad de Riohacha en Distrito Especial, Turístico y cultural. Mientras que de acuerdo al gráfico 16 el 30% manifiesta estar medianamente de acuerdo. Conviene mencionar que de la revisión de la Ley 1617 de 2013, puede concluirse que los Distritos Especiales como entidad territorial, cuentan con esquemas de administración y financiación que permiten una mayor eficiencia en el cumplimiento de metas, programas y proyectos, dado su calificación como “municipio especial”. Entonces para la ley colombiana los distritos especiales son aquellos que tienen algunas características distintas a los demás municipios del país. Algunos han sido nombrados mediante Constitución, y a otros se les ha otorgado esta característica

mediante un proceso que desde el 2013 está estipulado en la Ley 1617.

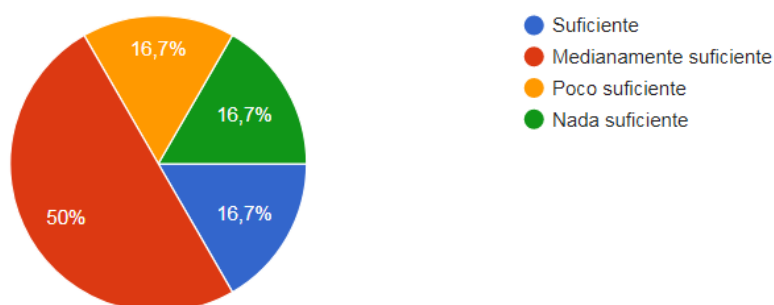
Gráfico 16. Declaratoria normativa Distrito Turístico y Cultural de Riohacha



Fuente: Romero (2021)

Con respecto a los instrumentos y recursos normativos con los que cuenta la administración para que los funcionarios tengan claridad en las actuaciones que se pretendan como estrategia para acelerar el sector turismo en el distrito de Riohacha, los funcionarios de acuerdo al gráfico 17 manifiestan el 50% que son medianamente suficientes, mientras que el 16,7% afirma que son poco suficientes, otro 16,7% que son nada suficientes y el 16,7% restante afirma que son suficientes.

Gráfico 17. Instrumentos y recursos normativos Distrito Turístico y Cultural de Riohacha



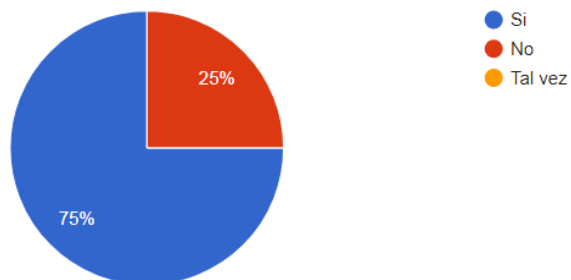
Fuente: Romero (2021)

Este resultado permite establecer que resulta necesario e imprescindible que los funcionarios

conozcan la legislación turística en donde se incluyen las reglas o normas que todas las aéreas turísticas deben cumplir como los hoteles, agencias de viajes, líneas aéreas, restaurantes, centros de diversión etc.

En este orden de ideas, se generan restricciones asociadas a las relaciones políticas a nivel nacional que retrasen o limiten el poder de autogestión y la autonomía de los entes territoriales, al respecto los funcionarios manifiestan en el gráfico 18 el 50% que si existen tales decisiones y el 25% responde de forma negativa.

Gráfico 18. Restricciones políticas a nivel nacional



Fuente: Romero (2021)

Finalmente, a pesar de que ser Distrito Especial otorga a las administraciones de esos municipios ciertas facultades administrativas especiales, autonomía política frente al departamento y mayor control económico en los sectores de salud, educación y ambiental, es evidente que la percepción que tienen los sujetos encuestados es diferente pues manifiestan que muchas de las limitaciones que ha tenido el distrito de Riohacha se debe a las restricciones políticas a nivel nacional, y a los instrumento y recursos normativos del andamiaje jurídico administrativo, y turístico en Colombia .

4.5.Elementos normativos con los que cuenta la entidad territorial de Riohacha para el efectivo desarrollo de sus funciones como distrito Especial, Turístico y Cultural

En primer lugar la ley 1617 de 2013 que contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. El objeto de este estatuto es el de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan.

Al respecto y en lo que compete al distrito de Riohacha la Ley 1617 afirma que los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que en esta ley en el capítulo III se menciona el Régimen para el Fomento y Desarrollo del Turismo, que permitirá diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten en el nivel local, nacional e internacional. Para tales fines y en coordinación con los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Ambiente y de Relaciones Exteriores, las autoridades distritales podrán celebrar Convenios de Fomento y Desarrollo de Turismo con entidades o empresas de carácter internacional.

Para ello y de acuerdo a la ley en mención la Administración distrital de Riohacha debe constituir comités integrados por expertos en el tema o representantes de las entidades, empresas u organizaciones especializadas o relacionadas con las actividades turísticas, recreacionales o culturales, a los que se someterán los planes y programas de desarrollo turístico que se pretendan adoptar, para su evaluación y estudio correspondientes.

Respecto a los recursos turísticos, a los concejos distritales corresponde definir políticas,

adoptar medidas y asignar recursos para la preservación, recuperación, protección, defensa y aprovechamiento en beneficio colectivo de las áreas o zonas del territorio, los bienes o conjunto de estos, las edificaciones, monumentos, acontecimientos y demás elementos que integran los recursos turísticos, así como para impulsar el desarrollo de las actividades relacionadas con la industria turística.

Para los propósitos señalados, el capítulo IV de la ley 1617 de 2013 afirma que la administración distrital ejercerá sus funciones en forma armónica y coordinada con los órganos y autoridades del orden regional y nacional con competencias en la materia, con miras a garantizar un manejo coherente de éstas, con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, las directrices de la política nacional para el sector, los planes sectoriales de cada distrito y los planes especiales adoptados para cada recurso turístico en particular.

Asimismo, para los efectos de esta ley, se entiende por actividades turísticas, culturales o recreativas aquellas habitualmente dedicadas a desarrollar actividades de hotelería, el manejo y administración de restaurante, bares, agencias de viajes, de transporte turístico, explotación de casinos y demás juegos permitidos; la promoción y realización de congresos y convenciones, así como espectáculos públicos, deportivos, musicales, eventos culturales; actividades cinematográficas, de televisión o multimedia; organización de ferias artesanales o culturales, marítimas, pesqueras, portuarias, etc.; la organización, asesoría, capacitación y prestación de servicios turísticos o recreacionales y los complementarios de estos, incluyendo las entidades docentes especializadas en la formación y capacitación de personal en las actividades mencionadas.

Con respecto al régimen fiscal, esta ley manifiesta que el establecimiento, determinación y cobro de tributos, gravámenes, impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones en el distrito se regirá por las normas vigentes sobre la materia; corresponde a la administración tributaria la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales; y, las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los

tributos serán aplicables en los distritos conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de estos.

Adicionalmente, los distritos, diferentes al Distrito Capital, tienen derecho a solicitar que los dineros recaudados en el territorio distrital por los departamentos, en razón de impuestos, tasas y contribuciones sean invertidos preferencialmente en ellos. Los distritos se han consolidado en muchas legislaciones de ordenamiento territorial (ley orgánica de ordenamiento territorial ley 1454 de 2011, régimen municipal ley 1551 de 2012, régimen para los distritos especiales ley 1617 de 2013, ley de áreas metropolitanas ley 1625 de 2013 y el abc de los esquemas asociativos ley 1454 de 2011) como herramientas específicas para abordar el encaje administrativo y legal de situaciones especiales que afectan a ciudades y su entorno territorial inmediato.

La importancia del régimen especial, es que la normativa de aplicación prevalece en todo caso sobre la general, que únicamente será aplicable allí donde se presenten vacíos legales. Este régimen especial supone que el distrito recibirá directamente los fondos que actualmente recibe la gobernación en materias de servicios públicos, salud y educación y podrá participar en la definición de los mismos, en el plan de desarrollo y los presupuestos de la nación.

La gestión administrativa de los distritos estará a cargo del Alcalde Distrital, Concejo Distrital, Alcaldes y Juntas Administrativas Locales y demás autoridades que el Concejo y Alcalde distrital creen con el fin de ayudar a la administración del mismo. Los distritos igual contarán con organismos de control y vigilancia que estarán a cargo de la Personería Distrital y la Contraloría Distrital, sin perjuicio de la participación ciudadana que se potencia mediante las veedurías ciudadanas.

En cuanto al tema de organización política y administrativa de los distritos, se establece que el Concejo Distrital es una corporación político administrativa elegida popularmente para períodos de 4 años y tiene atribuciones de carácter normativo. En cuanto al alcalde distrital, éste debe ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo distrito o área metropolitana durante un año anterior a la fecha de inscripción o tres años consecutivos en

cualquier época.

Por medio de estas normativas se faculta a los distritos para que suscriban convenios o contratos plan, siempre que estén en el marco de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, también estarán facultados para suscribirlos con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para desarrollar los Observatorios de Mercado Inmobiliario. La administración distrital debe contar con un plan de desarrollo distrital que servirá como eje para elaborar los demás planes sectoriales que formule el distrito y éstos deberán ser elaborados en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental, así como con el Plan Nacional de Desarrollo dado que el régimen legal aplicable a los distritos es el constitucional:

- Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo,
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial,
- Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas,
- Ley de Desarrollo Territorial y
- Ley del Sistema Nacional Ambiental.

Le corresponde al alcalde distrital adelantar los trámites relacionados con la formulación y proceso de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital, previo a su presentación al concejo distrital para su aprobación. El contenido de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como el procedimiento para su formulación y adopción se regirá por lo dispuesto en la Ley 1617/2013 y en las Leyes 388 de 1997, 902 de 2004 y la Ley 378 de 2002 o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan, sus decretos reglamentarios.

En este cuarto punto, se establece la necesidad de la inclusión de la actividad turística. Por esta razón, es necesario, reconocer las debilidades, deficiencias y las regulaciones para actividades de turismo en algunas zonas de uso público. Sin embargo, es importante continuar avanzando en la construcción de lineamientos y regulaciones para ocupación en áreas de especial interés ambiental con actividades turísticas y no sólo en áreas de especial interés ambiental sino, en suelos suburbanos y suelos rurales, donde las densidades de vivienda campestre o en viviendas turísticas.

Entonces la apuesta es fortalecer la planificación y gestión del sector de tal manera que se materialice y se cumpla esta filosofía, de que la actividad sea sostenible desde el punto de vista de ordenamiento territorial. El desarrollo tiene diferentes niveles, y por qué no decirlo diferentes estratos, entonces se podría decir que a través del desarrollo de estrategias o de mecanismos de financiación o de estrategias financieras se compensen, permitan y se desarrollen incentivos que permitan retribuirle a la comunidad del territorio como parte del desarrollo productivo que se está realizando.

Así las cosas, es primordial que la estrategia de desarrollo socioeconómico del municipio esté en armonía con el ambiente, dependiendo del tipo de ecosistema del territorio y las culturas que allí coexistan. Haciendo un símil de la estructura del ordenamiento territorial con el cuerpo humano: si el esqueleto es el Plan de Ordenamiento Territorial, los músculos serían los usos, actividades y proyectos futuros que se van organizando. Este símil tiene un mensaje, el ordenamiento territorial debe ser diferente en cada territorio porque se tienen que revisar cualidades inherentes al mismo como son la cultura y los servicios ecosistémicos que tiene.

4.6.Capacidad institucional con la que cuenta el distrito de Riohacha, para la implementación de políticas públicas en materia turística

Riohacha es en este momento una ciudad con un significativo potencial turístico dentro del ámbito colombiano. Cuenta con un amplio espectro de atractivos geográficos, históricos, étnicos y multiculturales, con capacidad para sustentar una industria turística exitosa y, en el marco de la declaratoria de “Distrito Turístico y Cultural”, estructurar su Sistema Turístico en un modelo competitivo y sustentable.

Riohacha cuenta con la voluntad política, y las condiciones sociales para alcanzar sus objetivo, y la declaratoria de “Distrito Turístico y Cultural” es vista por sus dirigentes y por el conjunto de la población como un detonante que respaldará el esfuerzo necesario para que la actividad turística, basada en sus valores naturales y culturales, se convierta en un verdadero motor del Desarrollo del municipio, un centro de distribución turística para el Departamento de La Guajira y un pilar sustantivo en el conjunto de la región Caribe colombiana.

La administración municipal de Riohacha en su plan 2008-2011, presentó como estrategia central de su plan de desarrollo la “implementación y desarrollo de la actividad ecoturística comunitaria en la laguna Salada, los jagüeyes del casco urbano y la desembocadura del Riíto, enmarcado dentro del desarrollo humano sostenible”, dentro del Macroproyecto Parque Ecoturístico Laguna Salada, cuerpos de agua de la ciudad y el Macroproyecto Paseo Ecoturístico del Riíto. Adicionalmente se planteó la construcción y adecuación de infraestructura básica de apoyo; la organización, integración y puesta en marcha de los grupos para integrar la cadena productiva del ecoturismo; el programa de divulgación, educación ambiental y ecoturismo y el desarrollo de un programa de saneamiento básico para las comunidades de los diferentes proyectos.

Otros macroproyectos inscritos en el Plan de Desarrollo, fueron el de ciclo-rutas para la ciudad y el de espacios para la consolidación del turismo (Plaza de la fortificación, Callejón de los capuchinos, Plaza museo de los embarradores, Parque de la India y el Camino de las castas, Parque de los juglares, Parque de los deportes extremos, Parque interactivo, Plazas culturales y Plazas barriales), y los proyectos del Jardín botánico, el zoológico y el acuario.

Sin embargo, la línea de base propuesta en su momento sigue con poca variación, pues aún no se cuenta con políticas públicas a largo plazo para el posicionamiento turístico del municipio, su regulación y articulación a nivel nacional. Los proyectos citados en el Plan de Desarrollo 2008-2011 se ejecutaron en un escaso 20%; solo los correspondientes a infraestructura alrededor de la Laguna Salada y la Ciclo-ruta se cumplieron en una alta proporción. Igualmente continúa la precariedad en la infraestructura pública de servicios, seguridad y conectividad. Los otros aspectos están en muy bajo nivel de ejecución para la implementación de programas y políticas de concientización ambiental y patrimonial.

La escasa oferta de formación y capacitación en calidad turística, la carencia de estrategias formales de mercadeo, promoción y divulgación turística, sumado a la ausencia de sistemas de información y medición, al florecimiento y aumento de la economía informal en la prestación de

servicios turísticos, junto a la ausencia de acciones de proyección nacional e internacional y de integración regional y fronteriza del municipio; son las grandes carencias que muestran debilidad y desarticulación de la institucionalidad y de la sociedad civil organizada en torno al sector.

El distrito de Riohacha aún se encuentra en la primera fase de desarrollo en términos de competitividad turística, a pesar que se ha motivado a la sociedad civil y a los actores involucrados a realizar actividades de concientización ambiental, culturales y recreativas y a la defensa y protección del patrimonio cultural y natural del municipio. Sin embargo, se ha avanzado en la formulación e implementación de políticas públicas para el sector articuladas a los planes departamental y nacional fortaleciendo la Institucionalidad oficial y gremial. De otra parte, se han realizado alianzas para mejorar la competitividad de la oferta turística local que buscan implementar la Agenda por el Turismo de Riohacha.

En lo que respecta a las capacidades institucionales para gestionar las políticas públicas en materia de turismo, es pertinente mencionar, que, si bien existen distintos enfoques, estos convergen en definir las capacidades como “las habilidades para conseguir un propósito”, siendo ese propósito lo que diferencia a quienes estudian el tema.

Es preciso destacar que si bien existe un importante cuerpo de literatura y leyes que aborda la cuestión de las capacidades, este se centra casi exclusivamente en el sector público. Las capacidades de los partenariados público-privados institucionalizados, los cuales involucran en una misma organización tanto actores públicos como privados, con intereses y objetivos a priori diferentes, casi no han sido tratadas desde el ámbito de las políticas públicas.

En tal sentido, se entenderán las capacidades institucionales para las políticas públicas como las habilidades de estos para lograr productos, resultados e impactos que favorezcan el crecimiento de la actividad turística del distrito de Riohacha. Desde dicha mirada, de acuerdo con los resultados obtenidos en los instrumentos de investigación aplicados concluye que la capacidad institucional de dichas políticas de desarrollo turístico no depende exclusivamente de elementos internos vinculados a su estructura organizacional, sino también del entramado de reglas de juego formales

e informales que define incentivos y restricciones para los actores, así como de la red de relaciones que se establecen entre actores, tanto internos como externos a las políticas.

El sector público, a través de su administración, es un agente estratégico para el desarrollo pues es el responsable de coordinar los esfuerzos de los actores involucrados en el proceso y que requiere de sus capacidades para mejorar su gestión que, de acuerdo con Sen (1999), constituyen el marco de restricciones o libertades que orientan el actuar de los individuos u organizaciones, ya sean gubernamentales o no, en una demarcación, en este caso del distrito.

5. CONCLUSIONES Y LIMITACIONES

CONCLUSIONES

En primer lugar, con respecto a la medición de desempeño municipal de Riohacha (2015-2019) con el fin de evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación salud y agua potable, el cumplimiento de Riohacha para los periodos analizados se encuentra en un nivel bajo respecto al promedio nacional. Se concluye que medir el desempeño municipal es importante y necesario, sobre todo para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido, para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la relación Estado – ciudadano.

Lo anterior, porque el distrito de Riohacha tiende a presentar una disminución en la puntuación, reflejado al pasar de 48,9 puntos en 2016 a 46,1 puntos en 2017. Además, que se evidencia una posición por debajo de la media nacional localizándose en 3.9. Esta estadística nos permite inferir que el distrito de Riohacha presenta bajos niveles en el índice de eficacia por lo que se dificulta el cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Desarrollo, sustentándose a través del resultado de la evaluación del componente eficacia que también se ubica 8,7 puntos por debajo de la media nacional. Con respecto a la eficiencia, se puede afirmar que el municipio no cuenta con una relación optima entre los insumos y productos obtenidos respecto a los demás municipios, puesto que se refleja también una posición baja quedando 23,6 puntos por debajo de la media nacional.

Los indicadores de evaluación del desempeño de acuerdo con los datos analizados están lejos de haber logrado un grado de madurez institucional importante. Entre las conclusiones que se pueden adelantar se destacan las siguientes: No se evidencia una cultura organizacional que se caracterice por la definición de objetivos estratégicos y metas de gestión de manera sistemática y

como insumo para la toma de decisiones. Existe una discontinuidad de los liderazgos ejercidos desde la autoridad central en el desarrollo de las iniciativas para generar Sistemas de Indicadores de Desempeño en el conjunto de las instituciones. En el distrito de Riohacha, no se cuenta con programas gubernamentales que permitan institucionalizar la evaluación, definiendo responsabilidades internas con insuficiente empoderamiento para desarrollar los indicadores. Además existe una desvinculación importante entre la información que entregan y su utilización para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Por otro lado, de acuerdo a las acciones que ha implementado la administración Distrital de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística se concluye que la planificación y construcción de la primera política pública distrital liderada por la administración actual le brinda al sector un soporte institucional transversal, que contribuye a su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales como un destino atractivo bajo criterios de diferenciación, especialización y adecuada gestión, de forma tal, que permita aumentar los niveles de satisfacción del visitante actual, incrementar el volumen de viajeros y su gasto en la ciudad, impactando positivamente en el desarrollo económico mediante la generación de riqueza colectiva y la distribución.

Adicionalmente, se puede corroborar a través de la implementación de los instrumentos de la investigación utilizados, que un 33,3% de los funcionarios de la alcaldía manifiestan que uno de los limitantes que presenta el turismo en el distrito de Riohacha es la situación económica que atraviesa la ciudad a causa del Covid-19. El 40% de la población experta y dirigente del sector turismo manifiestan que existen altos niveles de corrupción administrativa ubicando este aspecto como la principal externalidad o situación de fuerza mayor que impide y retrasa la función pública con respecto al turismo. También, se concluye que la gestión pública en materia turística del gobierno local de Riohacha es considerada como medianamente buena por el 45,5% de los funcionarios de la Alcaldía, mientras que en sentido contrario para el 65% de los expertos y dirigentes del sector turismo ha sido mala; esto refleja que el sentido orientador de las practicas del sector público se encuentra en camino opuesto a lo que opinan otros actores del mismo ecosistema económico.

En relación a la capacidad organizacional y el recurso humano con el que cuenta el distrito de Riohacha para dar cumplimiento a los planes de la administración en materia turística se concluye después del análisis de la información recolectada a través de entrevistas y encuestas, que no se cuenta con el personal suficiente para asumir los retos que plantea la declaratoria de distrito. Es pertinente mencionar que el recurso humano en el sector turismo se puede definir como la cantidad de conocimientos técnicos y cualificaciones que poseen los trabajadores del sector, procedente de las inversiones en educación formal y en formación en el trabajo.

En efecto, el elemento humano es un factor de suma importancia para la capacidad organizacional del sector servicios turísticos, debido a que, a diferencia de otros sectores, los servicios están indisolublemente vinculados a los trabajadores que lo prestan y por tanto, se constituyen como un eslabón indispensable en la cadena de valor y en la percepción por parte del cliente del nivel de calidad obtenido con relación a sus expectativas. Se corrobora entonces, que las capacidades organizacionales y recurso humano con el que cuenta el distrito de Riohacha, se concluye que este es poco suficiente según el 41,7% de los funcionarios encuestados, asumiendo que Riohacha no cuenta con las capacidades académicas necesarias para asumir el reto que conlleva este sector de la economía.

En este orden de ideas, la gestión fiscal de los recursos propios del Distrito de Riohacha, como parte del recurso financiero para la implementación de la política pública turística se puede concluir en base a la información suministrada por el DNP que “El Distrito de Riohacha presenta una disminución en la puntuación de la medición de desempeño obtenida en el 2016 con respecto a la del 2017, pasando de 48,9 puntos a 46,1 puntos respectivamente. En el Componente de Gestión se observa la gran debilidad que existe en la dimensión de Movilización de Recursos Propios, la cual requiere nuevas políticas y estrategias que puedan dinamizar el Recaudo de los Impuestos Tributarios y el recaudo local en lo referente al Ordenamiento territorial, de esta manera se aumentaría la participación en la inversión pública, y permitiría el aumento en el porcentaje de Ejecución de Recursos Propios.

El turismo como actividad económica involucra la participación del gobierno como institución encargada de regular todo el desarrollo del sector, y es ahí donde aparece la política pública como herramienta de intervención del Estado. Estas políticas de cierta manera tienen como fin la estabilidad interna y externa del distrito de Riohacha. La estabilidad interna se lograría a través del crecimiento económico, la estabilidad de los precios y el pleno empleo, mientras que la externa sería la búsqueda de una balanza de pagos equilibrada.

Entonces, el distrito de Riohacha es quien debe estimular el comienzo del sector turístico dando lugar a la creación de la oferta turística a través del estímulo y garantía de las capacidades institucionales, suministrando la infraestructura que se requiera para iniciarla; a su vez, es quien debe promover el país como destino turístico tanto interna como externamente. Finalmente, asociado a la gestión fiscal de los recursos propios del Distrito de Riohacha, como parte del recurso financiero para la implementación de la política pública turística, se ultima que existe un gran déficit en la capacidad política y de gestión de recursos con el gobierno central, a través de la respuesta dada por el 90% de los expertos y dirigentes del sector turismo.

Ahora bien, de acuerdo a los elementos normativos con los que cuenta la entidad territorial de Riohacha para el efectivo desarrollo de sus funciones como distrito Especial, Turístico y Cultural a partir de la revisión de la Ley 1617 de 2013, puede concluirse que los Distritos Especiales como entidad territorial, cuentan con esquemas de administración y financiación que permiten una mayor eficiencia en el cumplimiento de metas, programas y proyectos, dado su calificación como “municipio especial”. Dentro de los beneficios que adquiere se encuentra contar con mejores oportunidades para el desarrollo turístico, impulso a la actividad empresarial e industrial y fortalecimiento en los procesos de descentralización, serán algunos de los beneficios que tendrá en este caso el Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha.

Seguidamente, respecto a la capacidad institucional con la que cuenta el distrito de Riohacha, para la implementación de políticas públicas en materia turística, se concluye que es ineficiente pues hasta la fecha solo se encuentra en marcha la primera política pública distrital, incluso del departamento de La Guajira, lo cual se verificó a partir de la revisión bibliográfica realizada. Estas

tienen como fin configurar un modelo de desarrollo turístico sostenible y competitivo para la ciudad y su zona rural. La falta de formulación de políticas públicas en el sector turismo se debe no solo a la falta de diálogo con las otras políticas públicas, sino también a obstáculos dentro del propio sector durante todo el proceso de construcción de aquellas. Dentro de estas barreras se puede encontrar la ausencia de representación de los intereses de todos los actores y no solo de unos pocos, así como la participación de estos en los ingresos generados por la actividad turística. La ausencia de políticas de tipo efectivo, es decir, con definición de tiempos, responsables y presupuestos, y no solo de un discurso coherente, que pareciera apoyarse en la mano invisible del mercado.

A pesar de los esfuerzos por profundizar la autonomía territorial, los gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 1991, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales. Esta situación, en contextos de apatía ciudadana por lo público, de baja capacidad organizacional de las comunidades y de alta subordinación de los pobladores al poder institucional local, resta gobernabilidad democrática al municipio, impide el ejercicio de la autonomía del territorio y deteriora la convivencia.

Desde el punto de vista conceptual de la presente investigación la capacidad institucional del distrito de Riohacha para la implementación de políticas públicas en el sector turismo se relacionan con la necesidad de identificar el valor de uso de dichas acciones frente al mejoramiento de la acción pública en el contexto de entidad territorial, y al mismo tiempo, deben representar un modo particular de interpretar la implementación de las políticas en materia de turismo, teniendo en cuenta la heterogeneidad institucional y las distintas brechas de capacidad que existen en el Distrito.

Entonces, luego de identificar y describir las medidas que estructuran el accionar de las políticas

públicas en materia de turismo, el desarrollo organizacional necesario para gestionar la colaboración, así como la red de relaciones entre actores. Los hallazgos permiten sostener que las dimensiones de capacidad institucional identificadas deben estar articuladas entre sí, y aun cuando se observan distintos grados de desarrollo para cada una de ellas, deben estar presentes en cada una de las propuestas.

Si bien la colaboración público-privada a nivel local y en el ámbito del turismo es un hecho concreto, esta resulta compleja dada la cantidad de actores involucrados y sus diferentes intereses. El establecimiento de reglas de juego que definan roles claros y equilibren participación y aporte económico de los actores es central para ordenar intereses públicos y privados. La figura legal escogida posee una fuerte incidencia sobre el funcionamiento organizacional de una política pública. Finalmente, disponer de capacidades relacionales es fundamental para resolver diferencias entre actores y establecer vínculos de alta intensidad con actores externos cuya colaboración es relevante para el cumplimiento de las funciones asumidas.

Finalmente, en cuanto al concepto de fortalecimiento institucional territorial, las experiencias demuestran que el DNP ha asumido esta tarea a partir de comprenderla como: (i) acciones cuya finalidad ha sido incrementar las capacidades de planeación e inversión territorial, (ii) acciones encaminadas a mejorar la gerencia pública y los procesos técnicos en el ciclo completo de la gestión territorial y (iii) acciones que buscan favorecer la gobernanza local mediante la cualificación de autoridades públicas, los equipos de gobierno y la ciudadanía en función de distintos procesos relacionados con el desarrollo territorial.

El turismo es una actividad económica que involucra la participación de diferentes entidades del orden nacional y territorial. Por tal motivo, para consolidar el sector se requiere fortalecer la institucionalidad y su capacidad de gestión, mejorar el marco normativo vigente y generar un adecuado esquema de información, financiación y responsabilidad entre los actores del turismo, que optimice la ejecución de la política pública.

En este sentido, el fortalecimiento institucional está relacionado con el mejoramiento de las capacidades, competencias y recursos asociados a los procesos de desarrollo turístico. La ejecución de la planificación turística, la coordinación de iniciativas turísticas entre la Nación y el distrito de Riohacha, el fortalecimiento del rol de las autoridades de turismo, así como el diseño, implementación y seguimiento eficiente de mecanismos de vigilancia, control y seguridad, que garanticen la sostenibilidad y el ejercicio de la responsabilidad de los diferentes actores del turismo, son los principales desafíos en esta materia.

RECOMENDACIONES

De acuerdo con el objetivo general de la presente investigación que realizó un análisis de la Capacidad Institucional del Distrito de Riohacha para la implementación de Políticas Públicas en materia turística se dan las siguientes recomendaciones:

La administración distrital debe preparar y proponer normas sobre la organización, el funcionamiento y la gestión institucional, requeridos para adelantar las políticas, planes, programas y proyectos en los temas relacionados con el desarrollo de la actividad turística en Riohacha. Es necesario reformular el marco regulatorio para el turismo para adaptarlo a los nuevos contextos y realidades del sector y de las regiones (especialmente del distrito de Riohacha), así como para mejorar la articulación entre los actores públicos, privados y comunidades relacionadas con el turismo a nivel nacional y territorial, en materia de ordenamiento, planeación, gestión y promoción de la actividad, control y disciplina del mercado, así como para dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la declaratoria de Riohacha como distrito Especial.

Es necesario, además, gestionar espacios en donde se realice la promoción de políticas y mecanismos que fortalezcan la participación de la sociedad civil en la gestión territorial, fomentando la rendición de cuentas y el control social, según las disposiciones legales, normativas, institucionales y los criterios técnicos relacionados, del desarrollo adecuado de la política pública

recientemente promulgada para el sector turismo. Resulta imprescindible fortalecer e implementar las políticas públicas de orden nacional que tiene como objetivo fortalecer los procesos de formulación, planeación, gestión, evaluación y seguimiento de proyectos para el desarrollo sostenible de una infraestructura turística que responda, de manera coherente, con las necesidades de los territorios y poblaciones locales, propendiendo por la articulación eficiente con otras instituciones que fomentan infraestructura estratégica para el país.

De igual manera, es necesario gestionar y fortalecer el recurso humano con las capacidades necesarias para hacer recomendaciones y proveer los criterios generales para orientar la formulación y evaluación de acciones en materia turística, dentro de la construcción de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esto teniendo en cuenta la dinámica creciente del turismo que implica trazar nuevas metas y tener una visión innovadora para la gestión del turismo en los destinos y productos turísticos en el distrito de Riohacha. En este contexto, es necesario contar con profesionales con las capacidades de generar estrategias y herramientas que faciliten la adaptación a los cambios y las exigencias actuales en el mercado turístico, y que den respuesta a las prioridades en materia de sostenibilidad y competitividad.

También resulta pertinente y se recomienda promover y orientar la formulación de la política de fortalecimiento institucional territorial en materia de turismo en coordinación con las entidades nacionales pertinentes, los organismos de cooperación internacional y la administración distrital; esto con el ánimo de orientar la gestión de los diferentes actores del turismo en el distrito de Riohacha, a través de una estrategia que incluya propuestas para la competitividad, el mercadeo, la promoción y la seguridad turística, así como el turismo social, la vinculación del turismo y las artesanías, la formación y la capacitación en turismo.

Seguidamente, es necesario que la alcaldía del distrito de Riohacha desarrolle estrategias para orientar a los resguardos indígenas en torno a la planeación estratégica, la presupuestación, ejecución, administración y evaluación de las fuentes de financiamiento territorial, en los temas relacionados con el desarrollo del turismo cultural. Es indispensable resaltar la potencialidad del

turismo para articular procesos de identificación, valoración, competitividad, sostenibilidad y difusión del patrimonio cultural. La política pública implementada debe fomentar el desarrollo del turismo cultural en el distrito de Riohacha e incentivar a extranjeros y nacionales a conocer y apropiarse las costumbres y el patrimonio material e inmaterial del departamento de La Guajira. De esta manera, se busca generar beneficios a las comunidades, así como los medios y motivaciones para cuidar y mantener el legado cultural, garantizando la sostenibilidad de los sectores que componen esta tipología turística.

Se recomienda desarrollar estrategias de gestión de conocimiento territorial que promuevan el desarrollo turístico regional y local, así como el incremento de capacidades para la descentralización a nivel territorial.

Lo anterior atendiendo las dinámicas y tendencias actuales del sector turismo, se hace necesario generar políticas y acciones que permitan mejorar la calidad asociada a las condiciones de la prestación de los servicios turísticos y la gestión de las actividades en el distrito de Riohacha. Esta variable se presenta como un elemento de gran importancia en virtud del impacto que tiene en el sector y en general en el desarrollo económico del distrito. Se deben además determinar las líneas estratégicas que permitirán gestionar mejoras sobre los niveles de calidad en la prestación de los servicios turísticos, al generar una cultura de excelencia entre actores públicos y privados, como estrategia para posicionar a Riohacha como un destino diferenciado, competitivo y sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- Arista Ruiz, M. A. (2019). Determinación y comparación de la capacidad fecundante en la producción de embriones in vitro de dos bovinos homocigotos de la raza Aberdeen Angus en la Región Amazonas, 2019.
- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. CEPAL.
- Asela-Molina, J. E. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso (Descentralización in Colombia: Reality or Mirage? Considerations on the Current Process). *Revista CEA*, 1(1).
- Benavides, G. F. (2015). Las políticas públicas del turismo receptivo colombiano. *Suma de Negocios*, 66-73.
- Bernal Vargas, O. M. (2016). Hacia la sostenibilidad cafetera-un análisis de política pública (Tesis, Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo).
- Berrones, u. (2004). El control y la evaluación en la administración pública. *revista mexicana de ciencias políticas y sociales*.
- Boullón, R. C. (2006). Espacio turístico y desarrollo sustentable. *Aportes y transferencias*, 10(2), 17-24.
- Cante, N. D. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyaca y Cundinamarca. Bogotá : Politecnico Gran colombiano.
- Cohen, E., & Franco, R. (2005). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo XXI.

- Cifuentes Diaz, J. D. (2019). Estructura de las personerías municipales en Colombia; Se materializan los principios de equidad, idoneidad, transparencia, autonomía e independencia mediante la aplicación de los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994?.
- Delgado Osorio, A. F., & Pérez López, J. A. (2017). *Índice de Felicidad Integral: demagogia o política de la improvisación. Estudio de caso: Índice de Felicidad Integral en el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín Cuenta con Vos 2016–2019”* (Doctoral dissertation, Universidad EAFIT).
- Delúquez Medina, K. M., & Perea Gómez, J. M (2020). La Categorización de Municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático.
- Domínguez Serrano, J. (2010). El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y política pública*, 19(2), 311-350.
- Domínguez, J. y. (2010). *el acceso al agua y saneamiento: un problema de capacidad institucional en gestion y politicas publicas* . Bogota: centro de investigacion y docencia economica .
- Escobar Guarnizo, D. A. (24 de 11 de 2017). *pontificia universidad javeriana*. Obtenido de pontificia universidad javeriana: <http://hdl.handle.net/10554/35581>
- Espinoza, M. G. (2012). La Debilidad institucional de los municipios en Colombia. En *Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fiscol).
- Gómez Botero, J., & Bolaños Tovar, R. M. (2019). Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el período: 2014-2018.
- Gómez Botero, J., & Bolaños Tovar, R. M. (2019). Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el período: 2014-2018.
- Gómez, O. C. (2019). *Análisis de capacidades institucionales del gobierno local para la gestion del turismo*. Quinta Roo: Instituto Politecnico Nacional centro de investigación económica, administrativas y sociales.

González, A. F. (2018). *Gobernanza, el papel de los alcaldes locales en la implementación del distrito especial en Turbo Antioquia*. Obtenido de repositorio institucional universidad eafit:

https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/13341/AndresFelipe_MaturanaGonzalez_2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Guajira, C. d. (2018). *Informe de socio.economico de La Guajira 2018*. Riohacha, La Guajira.

Hernández-Sampieri, R., & Torres, C. P. M. (2018). *Metodología de la investigación* (Vol. 4). México^ ed. F DF: McGraw-Hill Interamericana.

Hernández Jiménez, N. (2018). *Derecho penal de la cárcel: Una mirada al contexto colombiano con base en el giro punitivo y la tendencia al mayor encarcelamiento*. Siglo del Hombre Editores.

Ley 1454 . (2011). ley organica de ordenamiento territorial.

Ley 1454 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. (2011).

Ley 1617, por medio de la cual se expide el régimen para distritos especiales. (2013).

Ley 1766. (2015).

Maldonado Copello, C. G. (2012). Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia.

Mann, M. (1993). *The Source of Social Power*. Los Angeles: Cambridge University Press. Cambridge.

Manrique-Hernández, E. F., Moreno-Montoya, J., Hurtado-Ortiz, A., Prieto-Alvarado, F. E., & Idrovo, Á. J. (2020). Desempeño del sistema de vigilancia colombiano durante la pandemia de COVID-19: evaluación rápida de los primeros 50 días. *Biomédica*, 40(Suppl 2), 96.

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. In *Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*.

- Lisboa, Portugal* (Vol. 8, p. 14).
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).
- Paola Medellín, A. I. (2018). *Qué son y para qué existen los distritos en Colombia?* IBU, instituto de estudios urbanos.
- Pening, J. P. (2003). Modelo de Descentralización en Colombia, El. *Con-texto*, 16, 6.
- Planeacion, D. N. (2002). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década. Imprenta Nacional de Colombia.
- Planeacion, D. N. (2019). *Guía de orientaciones para realizar medición de desempeño de las entidades territoriales*. Bogotá: Departamento Nacional de planeación.
- Planeacion, D. N. (23 de mayo de 2020). *terridata*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/44001>
- Porras, F. (2019). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. Instituto Mora.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos de trabajo del INDES*, 52(1).
- Rico Robayo, J. M. (24 de 11 de 2014). *vitela repositorio institucional*. Obtenido de vitela repositorio institucional: <http://hdl.handle.net/11522/3116>
- Rodriguez, A. P. (2011). *“Una nueva mirada a las instituciones colombianas: el contexto, el diseño y la metodología de estudio*. Bogotá: Universidad de los Andes .
- Roland, G. (2004). *“Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-moving institutions*. Studies in Comparative International Development.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.

- Rosero, L. F. T., & Cediell, D. J. L. (2014). Una aproximación a la ilegalidad, el crimen organizado y ausencia estatal en la frontera colombo-venezolana. El caso del departamento de La Guajira en Colombia. *Memorias: revista digital de historia y arqueología desde El Caribe*, (24), 5.
- Salas, E. G. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Componente de capacidad institucional* (No. 002626). Departamento Nacional de Planeación.
- Sen, A. (08 de junio de 2020). *Development as freedom. United State of America*. Obtenido de <http://fs2.american.edu/dfagel/www/Philosophers/Sen/DevelopmentAsFreedomIntroNch1NEW.pdf>
- Steiner, R. (2011). Regla fiscal y el principio de sostenibilidad fiscal en Colombia. *Foco económico*, 10.
- Tamayo, M., & Tamayo, M. (2005). Metodología formal de la investigación científica” Editorial: Limusa. México–México.
- Turismo, D. c. (2013). *Plan sectorial de turismo Riohacha*.
- Tuiran Angel, I. d. (2018). *Documento N° 20 índice de Gobernabilidad Local La Guajira*. Barranquilla: centro de pensamiento uncaribe.
- Tuiran Ángel , I. d. (2018). *Informe Metodológico, Índice de Gobernabilidad Local*. Barranquilla: centro de pensamiento uncaribe.
- Valencia Tello, D. C. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 171,192.
- Valencia-Tello, D. C., & De Chueiri, V. K. (2014). Descentralización y re-centralización de poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Díkaion*, 23(1), 171-194.
- Varela Barrios, E., & Martínez Sander, Á. M. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *estudios políticos universidad de Antioquia*.

- Vassilakos, A., Cohen-Doyle, M. F., Peterson, P. A., Jackson, M. R., & Williams, D. B. (1996). The molecular chaperone calnexin facilitates folding and assembly of class I histocompatibility molecules. *The EMBO journal*, 15(7), 1495-1506.
- Vega, R. A., & Vivas, X. M. (2007). El turismo como motor de crecimiento económico. *Anuario jurídico y económico escurialense*, (40), 677-710.
- Wilson, L., Velásquez, A., & Ponce, C. (2009). La ley marco de aseguramiento universal en salud en el Perú: análisis de beneficios y sistematización del proceso desde su concepción hasta su promulgación. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 26(2), 207-217.

ANEXOS

Instrumento Cuantitativo

CUESTIONARIO TIPO ENCUESTA

REALIZADO POR: ELLA LORENA ROMERO

Título de investigación: Análisis de la capacidad institucional del distrito, especial turístico y cultural de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística.

El siguiente cuestionario tiene como objetivo: Analizar la capacidad institucional del Distrito de Riohacha, a partir de la identificación sus déficits, diferenciando factores constitutivos de la capacidad y factores o restricciones externas que afectan su ejercicio: lo cual influye directamente en la implementación de políticas públicas en materia turística direccionadas a alcanzar la transformación socioeconómica como propósito de la declaratoria de Distrito especial turístico y cultural.

Esta encuesta está diseñada para aplicar a 10 empresarios del sector turístico del Distrito de Riohacha como actores claves de la política pública turística del territorio. Entre ellos están principalmente el gremio hotelero, restaurantero y de agencias de viajes. Este test está construido

por afirmaciones con alternativas de respuestas

Este tipo de afirmaciones o planteamientos ofrecen a el informante, una serie de opciones de respuesta, entre las cuales seleccionará la que considere a su parecer, la más conveniente.

Le agradecemos responder con total sinceridad y seriedad ya que los resultados serán usados con fines investigativos.

A través de la Ley 1617 de 2013 se expide el Régimen para los Distritos especiales en Colombia, la cual establece la estructura, organización político- administrativa, y funcionamiento de dichas Entidades territoriales; adicionalmente indica los requisitos para acceder a esta condición especial así como el régimen para el fomento y desarrollo del turismo, sus incentivos y estímulos.

Bajo el amparo de la ley anterior se otorga a la ciudad de Riohacha. La Guajira la condición de Distrito Especial, turístico y cultural por medio de la declaratoria 1677 de 2015, y es a partir de dicho acontecimiento que se encuentra la delimitación temporal y material objeto de esta investigación

1¿Para usted o para su empresa, la declaratoria como distrito especial, turístico y cultural de Riohacha ha presentado alguno de los siguientes beneficios?

**Nuevos
inversores**

**Aumento en
la demanda
turística y
generación
de nuevos
empleos**

**- Incremento
en la
utilidad**

-Ninguno

Otro/Especif

				ique	
1. Conoce usted lo que motivo la iniciativa legal de convertir a Riohacha en distrito especial turístico y cultural?	Si conoc e		No conoce		
2. ¿ Conozco los estímulos e incentivos de la ley de Régimen de Distritos Especiales para el desarrollo de la actividad turística en Colombia	Si	No	Si la respuest a es sí, indique a cuales su empresa ha accedido		
3. ¿considera usted suficientes los planes, programas y proyectos que se han llevado acabo como parte de la política pública turística del distrito?	Muy sufici entes	Media nament e suficie ntes	Poco suficient es	Nada suficientes	
4. ¿Cómo calificaría usted la forma en que el gobierno local y departamental ha garantizado la optimización de los bienes y servicios públicos para el adecuado funcionamiento de los atractivos turísticos como parte su infraestructura ?	Muy buena	buena	Regular	Mala	
5 ¿Ha tenido alguna de las siguientes dificultades en la prestación de sus servicios turísticos a causa de la acción u				Inseguridad en zonas turísticas-	

omisión de la administración Distrital?				- Contaminación ambiental de las zonas y atractivos turísticos -Mala prestación en el servicio de alumbrado publico Ninguna Otro/ cual?____
6. ¿Cómo calificaría la gestión pública realizada en materia turística por gobierno distrital de Riohacha en el periodo comprendido entre el año 2015-2019.	Mala	Media nament e buena	Buena	Muy buena
7. Considera usted que alguno de los siguientes factores del contexto social. Cultural y económico, impiden el desarrollo turístico del distrito?				Inseguridad social y delincuencia Imposibilidad de inversión los empresarios Situación económica del

				distrito a causa de la pandemia covid 19 Conflictos relacionados con la cultura indígenas wayuu Ninguno Otro/Cuál?___ —
8 Considera usted que el estado de emergencia sanitaria decretado a causa de la pandemia covid.19 ha tenido alguno de los siguientes efectos sobre el desarrollo turístico distrital y su proyección?				Cierre de empresas Desempleo Poca llegada de turistas Oportunidad de restructuración del sector turístico Ninguno Otro/Cuál?___ —
9. De qué forma Cree usted que el gobierno local ha cumplido el papel de	eficie	Media nament	Poco sufficient	Insuficiente

garantizar la participación de todos los actores que integran la dinámica del sector turístico del distrito de Riohacha para la construcción, seguimiento y evaluación de la política pública turística?	nte	e eficient e	e	
10. Considera favorable para el gremio empresarial del sector turístico la nueva iniciativa del alcalde distrital en promover la concesión de 3 sectores de la playa del distrito de Riohacha para fines gastronómicos, deportivos y de ocio?	Muy favor able	Media nament e Favora ble	Poco favorabl e	Nada favorable

Instrumento Cuantitativo

CUESTIONARIO TIPO ENCUESTA

REALIZADO POR: ELLA LORENA ROMERO

Título de investigación: Análisis de la capacidad institucional del distrito, especial turístico y cultural de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística

El siguiente cuestionario tiene como objetivo: Analizar la capacidad institucional del distrito de Riohacha, a partir de la identificación sus déficits, diferenciando factores constitutivos de la capacidad y factores o restricciones externas que afectan su ejercicio: e influye directamente en el desarrollo de políticas públicas en materia turística direccionadas a alcanzar la transformación socioeconómica a propósito de la declaratoria de Distrito especial turístico y cultural.

Esta encuesta está diseñada para 10 funcionarios de la alcaldía del Distrito de Riohacha como uno

de los actores claves de la política pública turística del territorio. Entre ellos están principalmente funcionarios de la oficina de control interno, secretaria general y administrativa, secretaria de turismo y la secretaria de hacienda y gestión financiera.

Este test está construido por afirmaciones con alternativas de respuestas

Este tipo de afirmaciones o planteamientos ofrecen a el informante, una serie de opciones de respuesta, entre las cuales seleccionará la que considere a su parecer, la más conveniente.

Le agradecemos responder con total sinceridad y seriedad ya que los resultados serán usados con fines investigativos.

1. Conoce usted lo que motivo la iniciativa legal de convertir a Riohacha en distrito especial turístico y cultural?	Si conoce		No conoce	
2. Está usted de acuerdo con dicha iniciativa y posteriormente con la declaratoria como distrito especial?	Muy de acuerdo	Media nament e de acuerd o	Poco de acuerdo	Nada de acuerdo
3. Cuáles de las siguientes opciones considera ser una de las grandes potencialidades del distrito de Riohacha que asista razón a su vocación turística				Capacidad institucional para el desarrollo de la política pública turística Atractivos

				turísticos Accesibilidad vial Usos y costumbres culturales Otro/Cual?__
4. Son suficientes los instrumentos y recursos normativos con los que cuenta la administración para que los funcionarios tengan claridad en las actuaciones que se pretendan en aras de potenciar la actividad turística del territorio	Si es suficiente	Medianamente suficiente	Poco suficiente	Nada suficiente
5. Conoce usted la nueva política pública turística Distrital?	Si	No		
6. ¿Cómo calificaría la gestión pública en materia turística del gobierno local de Riohacha en el periodo comprendido entre el año 2015-2019.	Mala	Medianamente buena	Buena	Muy buena
7. Desde su conocimiento y experiencia. En cuál de los				Déficit de Recaudo

siguientes factores existe mayor falencia en relación con la disponibilidad presupuestal y los recursos físicos y financieros para transformar los proyectos turísticos en productos y servicios?				fiscal Déficit en la Capacidad política y de gestión de los recursos a nivel central Deudas y Obligaciones financieras de la entidad Ninguno Otro/cual?____
8. De los siguientes factores contextuales, cuáles considera que han limitado o impedido el desarrollo turístico del distrito				Inseguridad social y delincuencia Imposibilidad de inversión de los

				empresarios Situación económica del distrito por la pandemia covid 19 Conflictos relacionados con la cultura indígenas wayuu Crisis de gobernabilidad Ninguno Otro/Cuál?__ _____
9..Cree usted que el personal que hace parte del recurso humanos se encuentre lo suficientemente capacitado, para cumplir con las funciones que demanda la administración distrital	Suficientemente capacitados	Medianamente capacitados	Poco capacitados	Nada capacitados
10.Cree suficiente el recurso humano con el cuenta la alcaldía distrital desde sus distintas dependencia para fortalecer la	Si es suficiente	Medianamente suficiente	Poco suficiente	Nada suficiente

capacidad organizacional a nivel interinstitucional		nte		
11. Cree usted que existan Restricciones asociadas a las relaciones políticas a nivel nacional que retrasen o limiten el poder de autogestión y la autonomía de los entes territoriales ?	Si	No		

Instrumento Cuantitativo

CUESTIONARIO TIPO ENCUESTA

REALIZADO POR: ELLA LORENA ROMERO

Título de investigación: Análisis de la capacidad institucional del distrito, especial turístico y cultural de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística

La siguiente entrevista tiene como objetivo: analizar la capacidad institucional del Distrito de Riohacha, a partir de la identificación sus déficits, diferenciando factores constitutivos de la capacidad y factores o restricciones externas que afectan su ejercicio: e influye directamente en el desarrollo de políticas públicas en materia turística direccionadas a alcanzar la transformación socioeconómica a propósito de la declaratoria de Distrito especial turístico y cultural.

El concepto de capacidad institucional, capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa– se distingue, por una parte, por ser un concepto en movimiento que se ha redefinido durante años.

Para los efectos de esta investigación se entiende la capacidad institucional como la habilidad de

las organizaciones para absorber responsabilidades y responder de manera eficiente y efectiva a las necesidades del territorio y sus habitantes. Esta debe contar con recursos físicos, financieros, humanos y normativos.

Este formato será aplicado a 10 expertos en turismo.

1¿Considera usted que Riohacha ha mostrado un avance del sector turístico a partir de la declaratoria como Distrito Especial, Turístico y Cultural?	Muy eficiente	Medianamente eficiente	Poco eficiente	Nada eficiente
1. Conoce usted lo que motivo la iniciativa legal de convertir a Riohacha en distrito especial turístico y cultural?	Si conoce		No conoce	
2, Cree usted que Riohacha podría llegar a obtener un posicionamiento turístico competitivo destacado entre las ciudades de la región caribe colombiana?	Si	No	Si la respuesta es no. Indique el motivo	
3. De acuerdo a su conocimiento y experiencia ¿considera usted suficientes los planes, programas y proyectos que se han llevado acabo como parte de la política pública turística del distrito?	Suficientes	Medianamente suficientes	Poco suficientes	Nada suficientes
4. Son suficientes los instrumentos y recursos normativos con los que cuenta la administración para que gobernantes y funcionarios tengan claridad de sus facultades y actuaciones que se	Muy suficientes	Medianamente suficientes	Poco suficientes	Nada suficiente

pretendan en aras de potenciar la actividad turística del territorio,		nte		
5. En qué área de la administración considera usted que existen debilidades que ha, limitado o afectado el cumplimiento y desarrollo turístico en los últimos 2 periodos de gobierno local?	Área fiscal y financiera	Área administrativa y, recursos humanos	Área jurídica	Otra cual ¿
6.Cuál de los siguientes factores considera usted, como externalidades o situaciones de fuerza mayor que mas han restringido, retrasado, limitado o afectado la función pública en aras del desarrollo turístico en los últimos 2 periodos de gobierno local?				Pandemia covid 19 Crisis Gobernabilidad Conflictos culturales con la comunidad indígena wayuu
7. Desde su conocimiento y experiencia cuál de los siguientes factores influye en la disponibilidad de los recursos físicos y financieros para transformar los				Déficit de Recaudo fiscal

proyectos turísticos en productos y servicios?				Déficit en la Capacidad política y de gestión de los recursos a nivel central Deudas y Obligaciones financieras de la entidad Ninguno Otro/cual? ____
8. De los siguientes factores contextuales, cuáles considera que han limitado o impedido el desarrollo turístico del distrito				Inseguridad social y delincuencia Imposibilidad de inversión de los empresarios Situación económica del

				distrito por la pandemia covid 19 Conflictos relacionados con la cultura indígenas wayuu Crisis de gobernabilidad Ninguno Otro/Cuál? ____ —
9. De que forma cree usted que el nivel central de gobierno facilita la autogestión de las entidades territoriales en cumplimiento de la autonomía fiscal y administrativa como característica relevante del proceso de descentralización?	Muy efectiv a	Media nament e efectiv a	Poco efectiva	Nada efectiva
10. ¿Cuál sería para usted el mayor reto que enfrenta actualmente la administración distrital para avanzar en los propósitos de la descentralización en Colombia y en lo que motivo la				Fortalecimiento en capacidad institucional

declaratoria como distrito especial, turístico y cultural?				Creación de políticas públicas que fortalezcan la infraestructura turística Formación y capacitación del sector empresarial del turismo Alianzas estratégicas a nivel regional que impulse la llegada de nuevos turistas
---	--	--	--	---

Instrumento Cualitativo

MATRIZ DE ANÁLISIS DOCUMENTAL



Título del Documento	Medición de desempeño del Distrito de Riohacha
Dimensiones	Análisis de componente de Gestión Según informe socioeconómico de Cámara de Comercio de la Guajira, El Distrito de Riohacha obtuvo para el año 2017 una calificación de 46,8 puntos. Ubicando su desempeño en el rango medio, indicando que existen debilidades en el desarrollo de las dimensiones que integran este componente.
Movilización de recursos propios	El Distrito obtuvo tan solo 10 puntos, es decir que se tiene un bajo desempeño en la generación de los recursos propios, lo que impide traducir esos recursos en inversión.
Ordenamiento territorial	Se obtuvo 31 puntos alcanzando una calificación baja. Lo que evidencia un bajo desempeño en la recaudación del impuesto predial y falencias en los instrumentos de recaudo.
Ejecución de recursos	Se obtuvo 66,6 puntos logrando una calificación alta. Cabe aclarar que esta calificación se obtiene debido a la dependencia que tiene el Distrito en los recursos del Sistema General de Participación, los cuales permiten la ejecución de proyectos en pro del bienestar de la población
Gobierno abierto y transparente	Donde se obtuvo 79,5 puntos. Mostrando un desempeño alto en la atención al ciudadano, en la organización de la información y en la rendición de cuentas de la

	administración local
Dimensiones	Análisis componente de Resultado También cuenta con cuatro (4) dimensiones que permiten medir el bienestar de la población. Cuyo fin es el desarrollo territorial a través de políticas públicas útiles y efectivas. Con respecto a este componente, el Distrito de Riohacha, obtuvo 63,8 puntos durante la vigencia 2017, alcanzando una calificación alta dentro del rango de medición del desempeño. Sin embargo, esta cifra fue inferior a la registrada en el 2016 que fue de 66 puntos, evidenciando falencias en la construcción de las políticas que recogen los elementos que integran este componente.
Educación	El Distrito de Riohacha, obtuvo una puntuación de 38,8 puntos, siendo esta una calificación baja dentro del rango de medición del desempeño. Lo que hace notar los bajos niveles de Cobertura neta en la educación media, Cobertura de transición y los Resultados de pruebas saber 11 (Matemáticas y lenguaje).
Salud	Salud obtuvo un puntaje de 84,2, logrando una calificación alta en la medición de desempeño. Lo que demuestra un fortalecimiento en las políticas de Cobertura en salud, cobertura en vacunación y en Mortalidad infantil.

Servicios públicos	En lo referente a Servicios Públicos, el Distrito de Riohacha obtuvo una calificación media, con puntaje de 47,3 puntos. Evidenciando el rezago que se presenta en la Cobertura de energía, la Penetración de internet y la Cobertura de acueducto y alcantarillado.
Seguridad	En la dimensión de Seguridad, se puede observar el esfuerzo realizado por el Distrito en el 2017 en pro de lograr disminuir los niveles en las tasas de Hurtos, Homicidios y Violencia intrafamiliar. Alcanzado una calificación alta en la medición de desempeño con un puntaje de 84.9 puntos.
Conclusiones	En base a la información suministrada por el DNP se observa que “El Distrito de Riohacha presento una disminución en la puntuación de la medición de desempeño obtenida en el 2016 con respecto a la del 2017, pasando de 48,9 puntos a 46,1 puntos respectivamente. • En el Componente de Gestión se observa la gran debilidad que existe en la dimensión de Movilización de Recursos Propios, la cual requiere nuevas políticas y estrategias que puedan dinamizar el Recaudo de los Impuestos Tributarios y el recaudo local en lo referente al Ordenamiento territorial, de esta manera se aumentaría la participación en la inversión pública, y permitiría el aumento en el porcentaje de Ejecución de Recursos Propios. Que, si bien se encuentra con una calificación alta de 66,6 puntos, esta podría aumentar su puntuación a cifras cercanas a los 100 puntos. Siendo 100 un desempeño sobresaliente.

	• En lo que respecta al componente de Resultados, se evidencia un bajo desempeño en la dimensión de Educación con 38,8 puntos. Lo que sugiere un mayor esfuerzo en controlar el nivel de cobertura neta en la educación media. Lo cual se podría lograr disminuyendo el nivel de deserción al pasar de la educación secundaria a la educación media.
--	--

Título del Documento	Nueva Ley de turismo Ley 2068 de 2020
Elemento de Análisis	Análisis de Resultados
Sostenibilidad	Actualización de los principios de la actividad turística (desarrollo social y sostenible, Accesibilidad universal) Actualización en Definiciones: Ecoturismo, etnoturismo, Capacidad de carga, Declaratorias de Atractivo turístico. Iniciativa mundial de turismo y plástico Medidas especiales : Mitigación y adaptación al cambio climático, Contrarrestar la erosión de playas, ,medidas de protección al medio ambiente, fauna y flora Consecuencias y procedimiento sancionatorio

	Beneficios tributarios: 25% de descuento en declaración de renta para quien e realicen la actividad turística y conserven un área ambiental de 80%
Calidad	Niveles mínimos de calidad, seguridad y sostenibilidad Sello de accesibilidad turística e inclusión universal: con un reconocimiento a aquellos establecimientos que apuesten a esta accesibilidad a discapacitados Protección en las playas turísticas Innovación y digitalización del turismo Fortalecimiento a la protección turística: régimen aplicable sancionatorio es el de estatuto del consumidor Suspensión RNT
Formalización	Guionaje turístico y su importancia (Abrir la posibilidad a nativos a la tarjeta profesional para guía de turismo (indígenas, baquianos) mediante certificación por competencia o cursos atorizados por el ministerio. Eliminar el requisito de Bilingüismo) Tarjeta de servicio hotelero Orientación gratuita para obtener RNT Regulacion de las plataformas digitales : Registro de plataformas en RNT y contribución parafiscal Contribución Parafiscal
	Medidas tributarias de apoyo a los empresarios (medidas

Reactivación	en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19) Beneficios tributarios para el 2021: Extensión del IVA para restaurantes, tiquetes de viajes, venta de artesanías,
---------------------	---

Título del Documento	1era Política pública turística del Distrito de Riohacha 2021
Elemento de Análisis	Análisis de Resultados
Fomento	Esta tiene como objetivo Configurar un modelo de desarrollo turístico sostenible y competitivo para la ciudad de Riohacha y su zona rural, que le brinde al sector un soporte institucional transversal, que propendan por su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales como un destino atractivo bajo criterios de diferenciación, especialización y adecuada gestión, de forma tal, que permita aumentar los niveles de satisfacción del visitante actual, incrementar el volumen de viajeros y su gasto en la ciudad, impactando positivamente en el desarrollo económico mediante la generación de riqueza colectiva y la distribución, es uno de los objetivos de la Política Pública de Turismo, que el director de Turismo, Andrés Romero, socializó a través de una transmisión en vivo por las plataformas digitales.
inclusión y Desarrollo social	La política pública fomentará la sostenibilidad e

	inclusión en el desarrollo de la industria turística del Distrito de Riohacha, a través de campaña de sensibilización, programas de capacitación y acompañamiento a jóvenes de sectores vulnerables para el desempeño de labores técnicas de base en hoteles y restaurantes e iniciativas de turismo accesible para personas en situación de discapacidad, a atractivos y servicios turísticos.
Plan integral de información turística	Gracias a esta iniciativa, que recibió la aprobación del Concejo Distrital, se podrá incrementar el número de puntos de información turística en zonas estratégicas del Distrito e incluir en ellos ofertas comerciales de los operadores y prestadores de servicios locales; así mismo, diseñar guías turísticas de la ciudad con contenido de programación de actividades turísticas y complementarias en las tipologías priorizadas.
Competitividad	Se elaborará un Plan Maestro de Turismo, donde se tendrán en cuenta aspectos como la demarcación y declaración de zonas turísticas y de desarrollo prioritario, el tratamiento especial al espacio público, el planeamiento y demarcación de circuitos, senderos, peatonales turísticos y peatonalizaciones estratégicas, mejoramiento de la movilidad que permita el fácil acceso a terminales de transporte público masivo y a atractivos al interior de la Ciudad, señalización y equipamiento urbano de apoyo a la actividad turística

