

**ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL DISTRITO DE RIOHACHA
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA
TURÍSTICA**

MAESTRANDA: ELLA LORENA ROMERO ZUBIRIA

**ANGEL ALBERTO TUIRAN SARMIENTO
(DIRECTOR)**

**UNIVERSIDAD DEL NORTE
DIVISIÓN DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN DERECHO
2021**

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 SADC I 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”.*

Visto así, según los estudios anteriormente mencionados, 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.

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.

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)

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).

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.

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.

A partir de este enfoque, surgen las preguntas que dieron lugar a los objetivos específicos trazados en esta investigación, siendo estas:

- ¿Cuáles han sido los resultados del distrito de Riohacha, en la medición de su desempeño municipal, en el periodo 2015-2018?
- ¿Qué acciones ha implementado la administración distrital para la implementación de políticas públicas turísticas?

- ¿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 administración en materia turística?
- ¿Cómo ha sido la gestión fiscal de los recursos propios del Distrito de Riohacha?
- ¿Cuáles son los elementos normativos con los que cuenta la entidad territorial de Riohacha para el efectivo desarrollo de sus funciones como Distrito Especial?

Las respuestas a estos interrogantes se plantean en el capítulo final, previamente abordadas las distintas problemáticas y conceptos básicos, desde una percepción organizada y esquematizada que permita describir la teoría y la metodología que sustenta la investigación dentro del contenido del segundo, y tercer capítulo. Los resultados arrojados de la aplicación metodológica de esta investigación le darán al lector los elementos necesarios para entender mejor el contexto y así contar con las bases apropiadas para profundizar en las teorías sobre: capacidad institucional, el turismo y las políticas públicas.

Esta investigación de tipo socio-jurídica y de corte propositivo pretende brindar herramientas teóricas y de conocimiento, en áreas como el derecho administrativo y lo que hoy se denomina como la nueva gestión pública³, desde un diálogo interdisciplinar con las ciencias políticas; para, finalmente, llegar a las reflexiones que reafirmen o falseen la hipótesis planteada.

Además de los aportes que forman parte del andamiaje del derecho administrativo, esta tesina también podría contribuir en la dinámica de acción de políticas públicas, evitando la posible fragmentación organizacional, redundancias, contradicciones y duplicación de acciones a través de

³ La Nueva Gestión Pública (NGP) ha surgido en las últimas décadas como una solución a la excesiva burocratización del Estado. Este nuevo paradigma que trae una racionalidad empresarial al sector público, ha cambiado los supuestos y principios sobre los que se articula la función administrativa; aunque dicho paradigma se origina en países de contextos y estructuras diferentes a los latinoamericanos, debido al proceso de globalización e integración de la economía se ha recomendado por parte de los organismos internacionales, ya que de su implementación dependerá que un Estado sea considerado o no un buen gobierno.

Dicha realidad no fue ajena para Colombia. Desde hace un par de décadas el Estado ha venido adecuando su legislación, estructuras y prácticas administrativas en concordancia con los postulados de la NGP; ejemplo de ello es la introducción de principios constitucionales tales como la eficacia, la eficiencia y la economía dentro la función administrativa, lo que fue acompañado en años anteriores por el proceso de descentralización administrativa, así como por la adecuación del estatuto de contratación y la expedición de normas de racionalización de trámites, transparencia y acceso a la información. (Simbaqueba, 2016)

políticas públicas en materia turística, que conjuntamente garanticen el cumplimiento de metas y fines comunes.

El resultado esperado no solo servirá de aplicación a la administración del Distrito de Riohacha, sino también servirá como experiencia para los demás municipios del territorio Nacional que estén en el mismo proceso de transformación, o les sea otorgada dicha condición dentro del Régimen de Distrito Especial colombiano.

La metodología abordada para la presente investigación es de carácter mixto, pues se aplican instrumentos de investigación cuantitativos a través de cuestionarios tipo encuestas que según Hernández Sampieri (2018) consiste en un conjunto de preguntas respecto a una variable a medir a través de una escala que presenta un conjunto de ítems presentados en forma de juicios o afirmaciones ante los cuales se pide la reacción de los sujetos a quienes se les administrará.

Además, también se plantean instrumentos cualitativos como la matriz de análisis que según Tamayo y Tamayo (2005) documental se basa en observar y reconocer el significado de los elementos que conforman los documentos para su posterior interpretación. Los anteriores instrumentos se aplican buscando realizar un análisis de la capacidad institucional del Distrito de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística, generando la siguiente pregunta problematizadora ¿Cuál es la capacidad institucional con la que cuenta el Distrito de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística?

Para ello a continuación se presenta el desarrollo de este estudio compuesto por cuatro capítulos, el primero en donde se detallan cada una de las teorías, leyes y autores que soportan la investigación. El segundo capítulo que permite presentar el diseño metodológico, un tercer capítulo en donde se presenta una descripción del sector turismo en Riohacha como alternativa económica y el cuarto capítulo con los resultados de los instrumentos aplicados. Se finaliza con las conclusiones y recomendaciones propuestas a partir de los hallazgos encontrados.

CAPÍTULO I

1 Proceso de Descentralización en Colombia. “El papel de las Entidades territoriales en la descentralización y surgimiento de los Distritos Especiales”.

Antes de abordar el componente teórico de esta investigación enmarcado en la Capacidad Institucional, se hace necesario conocer los antecedentes de la organización territorial y administrativa en Colombia. Para ello haremos un recuento bibliográfico que nos ubique en contexto.

1.1. Definición y formas de descentralización.

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Esta se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos establecidos por estas entidades (DNP, 2002).

De acuerdo con Vassilakos, Cohen, Peterson, Jackson y Williams (1996), se ha identificado que los países han explorado las siguientes formas de descentralización: la espacial; hacia el mercado; la política; y la administrativa.

- La descentralización espacial consiste en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal, que se reduzca o limite la concentración en favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño.
- La descentralización hacia el mercado consiste en la transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado, hacia los particulares.

- La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local.
- La descentralización administrativa es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas. Los mayores esfuerzos descentralistas se concentran usualmente en esta modalidad administrativa, al interior del sector público. (p.15).

Según Pening (2003) el modelo de descentralización aplicado en Colombia ha sido una combinación entre descentralización política, hacia el mercado y administrativa, ésta última en las modalidades de desconcentración, delegación y devolución, de las cuales hablaremos más adelante y así mismo abordaremos sus conceptos. Entonces, de acuerdo a sus palabras, “en Colombia no ha habido una descentralización espacial, pues no existen políticas para transferir recursos e instrumentos hacia las regiones con el fin de promocionar actividades productivas que busquen reducir su concentración en los principales centros urbanos” (p. 14).

Sin embargo, teóricamente el proceso de descentralización en Colombia ha tenido definición y modalidades propias, las cuales ha ido desarrollando el legislador y el constituyente a lo largo de su trayectoria, ejemplo de ello es la Sentencia 497A de 1994, en la cual la Corte Constitucional Colombiana define la descentralización en sentido técnico jurídico como:

El traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales. Por lo cual se entiende como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente⁴.

⁴ La autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia sine qua non de la descentralización,

Por su parte existen varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal (Sentencia C-1258 -2001)

Se entiende por descentralización territorial, el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

Por otro lado, la descentralización funcional o por servicios se fundamenta en la asignación de competencias o funciones del Estado a entidades, que se crean para ejercer determinada actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Por su parte, la descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros.

Por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. “En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del estado. Pueden dictarse normas, con validez para todo el territorio jurídico, de diferente contenido para hombres de diferentes características, como ser diferente lenguaje, religión, raza, sexo, etc., o inclusive de diferente profesión” (Sentencia C-1258 -2001).

aunque no es exclusiva de esta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales.(Sentencia C-1258 de 2001. M. P. Jaime Córdoba Triviño).

Existen tres tipos gestión administrativa: desconcentración, delegación y devolución (DNP, 2000), los cuales también han sido definidos por la FAO⁵ quien también ha clasificado esta forma de administración, a fin de evitar caer en confusiones sobre su implementación.

Así, la **desconcentración** consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración, la definición legal de este término en Colombia está dada por la Ley 498 de 1998 que tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir las reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública y además define la desconcentración como la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Asimismo, de acuerdo con el Concepto 40 de 2006 dado por la Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., la desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa. La desconcentración así concebida, presenta estas características:

1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.
2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo, que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.
3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.

⁵ La FAO es la agencia de las Naciones Unidas que lidera el esfuerzo internacional para poner fin al hambre. El sistema de las Naciones Unidas, también conocido oficialmente como la “familia de la ONU”, está compuesto por las propias Naciones Unidas y una serie de programas, fondos y organismos especializados, todos ellos con su propio liderazgo y presupuesto, entre estos La FAO

4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal.

Por otra parte, la Sentencia 205 de 2005 dada por la Corte Constitucional afirma que la desconcentración es la variante práctica de la centralización y que, desde un punto de vista dinámico, consiste en una transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.

La **delegación** de funciones implica el transferir a niveles locales algunas funciones y competencias a niveles más bajos de decisión, pero manteniendo el nivel central un control, aunque sea indirecto sobre ellas. Su fundamento constitucional se encuentra en el Artículo 211° de Constitución Política de Colombia

“La ley señalará las funciones que el presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.”

Con relación a la delegación, la Corte Constitucional en la Sentencia 205 de 2005 concluyó que es una modalidad de transformación de funciones administrativas, en la que, de acuerdo con los supuestos previstos en la ley, se faculta a un sujeto u órgano a realizar dichas transferencias. Los elementos de la delegación, entonces, son: (i) la transferencia de funciones de un órgano a otro, realizada por un acto del titular de la función; (ii) la necesidad de previa autorización legal para efectuar la delegación y; (iii) la posibilidad que el órgano delegante pueda, en cualquier momento, reasumir la competencia, siguiendo para ello el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, la ley 498 de 1998 en su artículo 9 afirma que las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Como se observa, tanto la delegación como la desconcentración comparten la condición de institutos jurídicos destinados a facilitar el ejercicio de la función administrativa con base en los principios descritos anteriormente. Así, advertida esa unidad de objetivos, la jurisprudencia constitucional ha concluido que la aplicación de estos instrumentos no es excluyente, si bien, como ya se explicó, los efectos de una y otra son diversos, por cuanto el fin de estos dos mecanismos es el mismo: descongestionar los órganos superiores de la administración, para facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, que se encuentran al servicio de los intereses generales de los ciudadanos.

Por su parte, la **devolución** es el estado más avanzado en el proceso de descentralización, pues implica la transferencia de **funciones y recursos** a los niveles más bajos de decisión. Ello requiere reforzar las competencias a nivel local a fin de que puedan asumir estas nuevas responsabilidades y generar confianzas entre los actores a fin de poder establecer **alianzas horizontales** que permitan efectuar acciones conjuntas colectivas a nivel local tras un objetivo común. (Cox, 1985).

Al respecto el DNP (2000) manifiesta que la devolución es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. La devolución es una modalidad de descentralización que se configura principalmente en los países federales, donde los estados que conforman la federación son autónomos, pero también se desarrolla en países unitarios, cuando mediante normas constitucionales y legales, se confiere un elevado grado de autonomía política a las entidades territoriales. Por tanto, para poder hablar de la existencia de devolución, es preciso que se haya cumplido previamente con el requisito de la descentralización política.

El principal rasgo que distingue la delegación, es el hecho de que la entidad territorial cuenta con autonomía política para elegir sus gobernantes y tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo.

Para ello se requiere de un proceso lento de creación y fortalecimiento de las confianzas recíprocas existentes a nivel local, generando lo que se ha denominado **Capital Social**. En todo proceso de descentralización, están presentes estas tres formas crecientes de transferencia de funciones, responsabilidades, capacidades y poderes.

A pesar de la importancia que se le da al tema, Colombia no ha tenido una política coherente en la materia. Gómez (2019) expone que:

No existe suficiente evidencia empírica para formular recomendaciones definitivas acerca de qué tipos de descentralización son mejores y qué tipo de instrumentos se deben implementar para el cumplimiento de los objetivos. De cualquier modo, el mejor diseño depende de las circunstancias e instituciones propias de cada país. (Porras, 2019, p.19).

Con la instauración de la Constitución Política de 1991. Esta, en su artículo 1, proclama lo siguiente: “Un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...” Constitución Política de Colombia, 1991).

En la Constitución se presentan grandes cambios en temas como la orientación política, territorial, distribución de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno, distribución de recursos entre el gobierno central y los entes territoriales, procesos de planeación y presupuesto público y sistemas de control fiscal.

Los cambios promovidos en la Constitución de 1991 plantearon nuevos retos para los departamentos y municipios. Cambios en las competencias y funciones fueron reglamentados bajo la Ley 60 de 1993, la cual plasmó el rol que los entes territoriales y el gobierno central

desempeñarían dentro del accionar de las políticas públicas. Sin embargo, ha, habido dificultades en el proceso de descentralización tendientes a constituirse en debilidades.

Históricamente, Colombia ha sido un país caracterizado por la centralización del poder político, administrativo y fiscal, y solo hasta la década de los ochenta inició un proceso serio de descentralización otorgando mayor autonomía y recursos a las entidades territoriales mediante la implementación de diferentes reformas constitucionales, legales y reglamentarias.

La descentralización empieza a incluirse en la agenda política de la referida época, producto de la influencia de factores como la necesidad de ajustarse estructuralmente tal como venía sucediendo a nivel internacional, y en segundo lugar por la crisis en la cual estaba sumido el Estado en América Latina, debido a su incapacidad de atender las demandas sociales y políticas. (Ibarra, 2007)

En Colombia, la descentralización nace como una estrategia dirigida a resolver la problemática social del momento, evidenciada en el malestar de muchos sectores de la población y manifestada a través de protestas ciudadanas frente a la incapacidad del Estado de responder a los requerimientos de la población en materia de empleo, vivienda, infraestructura vial, servicios públicos y equipamientos sociales (Velásquez, 1995, citado en Gómez & Bolaños, 2019).

Los gobernantes de turno entendieron la necesidad de otorgar a los municipios y departamentos la autonomía (parcial) sobre las decisiones de los mismos, lo que le permitió al Estado tener una mayor presencia a nivel local, para atender más fácilmente sus necesidades. Pero la descentralización no puede reducirse a un acomodamiento del Estado a las exigencias externas, ni tampoco puede ser simplemente una reorganización en su parte administrativa. Ella involucra una apertura política a nivel local, una mayor participación ciudadana, y al mismo tiempo una transferencia de recursos y una reasignación de funciones.

Aun así, han coincidido distintos autores en que “desde el inicio el proceso de descentralización se caracterizó por falta de planeación, de capacitación y claridad sobre las normas y las

competencias aplicables en los diferentes sectores de Gobierno de los niveles nacional y territorial” (Valencia Tello, 2014).

Lo anterior posiblemente debido a que la descentralización territorial en Colombia se ha construido mediante la promulgación de leyes y decretos del orden nacional que otorgan mayor autonomía a las entidades territoriales, sin el apoyo y el acompañamiento técnico a nivel central. Todo esto, sin tener en cuenta las características particulares que marcan la diferencia, tales como el tamaño, el tipo de población, las actividades económicas relevantes, el nivel de desarrollo social, político y económico de cada territorio, etc.

1.2. Debilidades del proceso de descentralización en Colombia

La legislación nacional, al homogeneizar a las entidades territoriales, entregó de forma automática, de un día para otro, competencias que estuvieron a cargo de la nación por más de un siglo, sin verificar antes la capacidad real de gestión de las entidades y sin contar con periodos de transición que otorgaran tiempo a los funcionarios responsables para entrenarse y asumir de manera responsable las nuevas competencias otorgadas por las leyes nacionales. (Valencia Tello, 2014)

Un argumento en contra de la descentralización, según el análisis de “Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991- 2008” (Maldonado, 2012), consistía en que el Estado se encargaba de acentuar la carencia de capacidades de los municipios. Sin embargo, en los debates del proyecto de ley que habría de convertirse en la ley 12 de 1986, senadores como Luis Carlos Galán y Gabriel Rosas defendieron la descentralización señalando que la única forma de crear capacidades era asignando responsabilidades y recursos, y estableciendo acciones de asistencia técnica y control.

Posteriormente, se fortaleció de la autonomía⁶, favoreciendo la gestión en el régimen legal de los municipios y su carácter como Entidad territorial. En consecuencia, se expidieron diferentes

⁶ *El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento*

leyes con el objetivo de descentralizar competencias, entre las cuales se encuentra la primera disposición legal sobre categorías de municipios, desarrollada en el Decreto 222 de 1988; expedido con base en las facultades extraordinarias de la Ley 49 de 1987, según la cual, el presidente debía, “establecer las categorías de los municipios según la población, recursos fiscales e importancia económica de cada cual, con el único objeto de fijar los salarios mínimos y máximos de los Alcaldes Municipales y del Distrito Especial de Bogotá” (art 1.).

Es así cómo se distribuyeron los municipios en cinco categorías atendiendo aquellos factores de población, recursos fiscales e importancia económica, pero fueron exclusivamente para determinar los salarios mínimos y máximos que los Concejos Municipales y el Consejo Distrital de Bogotá pueden fijar para los respectivos alcaldes, que a partir del año de 1988 empezaron a ser elegidos por voto popular (Delgado y Pérez, 2019)

Posteriormente, El Departamento Nacional de Planeación, con asesoría de la Escuela de Administración Pública (ESAP), determinó el Índice de Categorización Municipal, teniendo en cuenta: La población certificada por el DANE, los recursos fiscales certificados por el órgano que ejerza el control fiscal en el municipio o por la Oficina de Planeación Departamental y el índice de importancia económica certificado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En el proyecto de Ley 065 de 1992 se apostó como referente la profunda desigualdad regional, originada por el trato igualitario que se les daba a todos los municipios que conformaban el territorio nacional y que dejó consecuencias en términos de equidad.

El primer desarrollo constitucional de la categorización municipal propuesta en el Artículo 320 constitucional, se dio con la Ley 136 de 1994. La finalidad de esta ley era la modernización, organización y funcionamiento de los municipios. Con el objeto de hacer una diferenciación en el

de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos

trato a cada municipio, en razón de sus condiciones particulares, se introdujeron las disposiciones sobre las categorías municipales.

La Ley 1454 de 2011, fue pionera en hacer mención de la diversificación, pues en su Artículo 24, denominado; diversificación de los regímenes municipales por categorías, dispone: Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal, la ley, con fundamento en el Artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración. En todo caso, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, serán parámetro para todas las políticas sociales (2011).

Posteriormente, el Artículo 6 de la Ley 136 de 1994 fue modificado nuevamente por la Ley 1551 de 2012. Esta normatividad se dio con el propósito de modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Al respecto, el proyecto de ley plantea como meta fundamental, proporcionar a las entidades territoriales claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública y reconocer la autonomía política, fiscal y administrativa del municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado (Cifuentes, 2019).

El Gobierno propuso en el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para la paz” profundizar el proceso de descentralización, de tal manera que se pudiera garantizar mayor responsabilidad política del Estado frente a la sociedad civil. Uno de los puntos básicos que contempla la estrategia fue el de generar condiciones que permitan a cada nivel de gobierno ajustarse institucional y fiscalmente, para cumplir sus responsabilidades. En este campo específico, el actual Gobierno impulsó medidas trascendentales, tales como: la Ley 617 de 2000, norma indispensable para la viabilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales; esta trata sobre los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, especificando la obligación de utilización de los ingresos corrientes, la forma de hacer uso de los mismos y el porcentaje máximo de gastos de funcionamiento, de acuerdo con la categoría de cada entidad (Cifuentes, 2019).

Tabla 1. Categorización municipal Ley 617 de 2000 modificada por el Decreto - Ley 2106 de 2019

	Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Grandes Municipios	Especial	Superior a 500.001 Habitantes	400.000 SMLMV
	1	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	Superiores a 100.000 y hasta de 400.000 SMLMV
Municipios Intermedios	2	Entre 50.001 y 100.000 habitantes	Superiores a 50.000 y hasta 100.000 SMLMV
	3	Entre 30.001 y 50.000 habitantes	Superiores a 30.000 y hasta 50.000 SMLMV
	4	Entre 20.001 y 30.000 habitantes	Superiores a 25.000 y hasta 30.000 SMLMV
Municipios Básicos	5	Entre 10.001 y 20.000 habitantes	Superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLMV
	6	Igual o inferior a 10.000 habitantes	No superiores 15.000 SMLMV

Nota. Adaptado de La categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático, (p.23), por Justine Melissa Perea Gómez Keyla Milena Delúquez Medina, 2020,

Recientemente se expidió la ley Orgánica 2082 del 18 de febrero de 2021, la cual tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", para adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.

Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la Ley 617 de 2000.

Con esta nueva ley, el Distrito de Riohacha entraría en estudio para acceder a la recategorización por ser ciudad fronteriza y adicionalmente capital del Departamento de La Guajira.

Son evidentes los avances que Colombia ha tenido en torno a la organización territorial y su proceso normativo, sin embargo, estas acciones han propiciado distintas posturas críticas

principalmente aquellas que intentan dar respuesta al siguiente interrogante ¿Cuáles son las razones que dan origen a esta división político-administrativa en Colombia?

Por su parte, Rico y Rosero (2014) señalan que la organización territorial es uno de los aspectos más importantes para lograr el desarrollo armónico de un país, en esta se dan los lineamientos sobre los cuales se administra un estado y se construyen las bases sobre las que se consolida, tanto a nivel interno como para proyectarse a niveles internacionales; además, a través de la división político-administrativa del territorio se puede gobernar y ejercer sus funciones eficientemente.

Coinciden los autores al afirmar que: “En Colombia, al parecer, la organización del territorio no ha obedecido a ninguna tradición histórica, ni geográfica, tampoco parece haber sido el producto de estudios serios para ver la conveniencia de un sistema o modelo de organización determinado, así, es posible afirmar que se ha probado a lo largo de su historia todas las formas de organización existentes, como por ejemplo, la confederación en 1811, un modelo muy parecido al sistema federal con gran autonomía política de los estados en 1853, el modelo federal en 1863, el modelo netamente centralista en 1886, y un sistema unitario con descentralización administrativa en 1991”. (Rosero, 2014)

En consecuencia, el modelo actual hecho por la asamblea nacional constituyente e instaurado por la constitución de 1991, ha sido criticado innumerables veces porque la asamblea no tuvo el valor de implantar un modelo de organización territorial claramente definido, sino que se presentan conceptos muy diversos en sus características, tales como el carácter unitario del estado, la descentralización administrativa y la autonomía⁷. Asimismo, contar con un gran número de

⁷ En este sentido, la Corte Constitucional en Auto 383/10 ha expresado lo siguiente: “La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como lo define el artículo 287. La pregunta que surge, en primer lugar, ¿es si la potestad conferida al legislador para definir el ámbito de ejercicio de la autonomía territorial tiene límites o no? (...) En un Estado de derecho no existen poderes absolutos conferidos a ninguna autoridad y ni siquiera un poder de representación directa como es el legislativo tiene esa facultad. En consecuencia ¿cuáles son los límites del legislador para definir el ámbito de la autonomía territorial? La Corte en repetidas oportunidades ha hecho referencia a la necesidad de definir la tensión entre el principio de unidad nacional y el principio de autonomía territorial buscando principalmente la armonía (...). El equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas. Así, si la unidad nacional prevalece de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política al establecer que la autonomía debe desarrollarse dentro de los

entidades territoriales como regiones, departamentos, provincias, municipios, distritos, entre otros; da lugar a muchas posibilidades al modelo territorial colombiano, el cual puede llegar a ser un sistema basado únicamente en regiones, departamentos o provincias.

Concluyen los autores, que en términos de responsabilidad en temas de territorialidad que eran propios de la Asamblea Nacional Constituyente fue trasladada al legislador, el cual no ha desarrollado a plenitud este tema, el ejemplo más claro se evidencia en los múltiples proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial que apenas fue expedida en el año 2012, además, de no cumplir con las expectativas, al no fijar lineamientos tanto para la creación de las entidades territoriales no desarrolladas por la constitución, como fijar las competencias de estas.(Rosero, 2014)

En tal sentido las anteriores afirmaciones en cuanto a responsabilidad que le fue trasladada al legislador y los vacíos que éste ha dejado sin resolver, es una de las variables que abarca esta investigación; al considerar que posiblemente no existen herramientas legales ni reglamentarias claras y suficientes acerca de las competencias y funciones administrativas de cada territorio, en especial los que tiene características diferenciadoras en su contexto como el caso que nos atañe, en cuanto la vocación turística del distrito de Riohacha y las herramientas normativas y legales con las que cuentan, tanto los funcionarios públicos de la administración, como sus dirigentes para abordar y materializar políticas públicas del sector turístico.

Por otro lado, en la Constitución de 1991 y sus normas reglamentarias fijaron nuevas reglas sobre la cesión, reparto territorial y uso de los recursos fiscales cedidos por la nación a las regiones. En efecto, el artículo 356 de la Constitución de 1991 autorizó al gobierno para que a través de su iniciativa se expidiera una ley que determinara el porcentaje de los ingresos corrientes que la Nación debería ceder a los departamentos y a los distritos especiales. Así mismo, estableció la

límites previstos por la Constitución y la ley, la la reglamentación debe respetar a su vez, el contenido esencial de la autonomía territorial

destinación específica de estos recursos tanto para educación preescolar, primaria, secundaria y media, como para la salud, en los niveles que la ley señalase (Antonio Hernández, 2018)

En lo referente al componente financiero y del recurso fiscal, el cual se constituye en una de las variables a abordar en este documento, se estiman como pertinentes los numerosos estudios que apuntan a que las mayores dificultades del proceso de descentralización, se encuentran manifiestas en el plano fiscal y la forma como los gobiernos locales jalonan recursos financieros.

De lo anterior, podríamos entonces destacar que Colombia adoptó un modelo intermedio, basado en un sistema de transferencias de recursos del nivel central hacia los niveles sub-nacionales, y para que éstos cumplan con las competencias delegadas, muchas entidades territoriales han limitado su gestión financiera, por depender de los recursos por transferencias, lo que termina agravando la situación anteriormente descrita. En este sentido, Roberto Steiner (2011), argumenta que:

(...) desde la Constitución de 1991 el ordenamiento territorial sufre de una descentralización “patas arriba”, puesto que la dependencia de los gobiernos sub-nacionales a las transferencias del gobierno nacional hace que el nivel central se sienta con el derecho de dictar las pautas para la asignación de recursos; que los gobernantes locales no se sientan responsables ante su electorado sino frente al gobierno central; y que los electores, al no actuar como “contribuyentes compradores”, encuentran difícil identificar al gobierno local como el responsable.

Por su parte Asela (2015) en su artículo *“La Descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso”* Analizando el modelo de Estado colombiano, considera que: este es un modelo híbrido, ya que no cumple con las características propias del proceso de descentralización en el plano fiscal.

Por un lado, el gobierno central otorga facultades a los entes territoriales para la cobranza de rentas que solventen o ayuden a estos para el ejercicio de sus funciones, y a su vez, contribuye por medio de transferencias con recursos para promover las políticas de orden nacional. “Aun cuando en teoría se presente una autonomía administrativa y política, la práctica evidencia una realidad

completamente distinta, esto debido a que la planeación y el desarrollo de las políticas se encuentran regidas en buena medida por el gobierno central, que es quien decide en qué rubros y porcentajes se invierten los dineros que vía Sistema General de Participación (SGP) llegan a los entes territoriales.” (Asela, 2015)

Concluye indicando que “En definitiva, el proceso de descentralización en Colombia, en los últimos 20 años, trajo consigo grandes contribuciones para el país en el plano político, avances en participación democrática con la elección de alcaldes y gobernadores, prestación de servicios públicos de mayor calidad y con amplia cobertura, veedurías ciudadanas como mecanismo de vigilancia sobre las acciones correspondientes a la gestión pública, son solo algunos de los aspectos positivos del proceso en Colombia. Pero en términos de autonomía fiscal y administrativa, es otro el panorama: retrocesos en la asignación de recursos, pérdida de autonomía presupuestaria (Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007, Ley de Regalías 2056 de 2020) son algunas muestras del poder que aún ejerce el gobierno central sobre los entes territoriales y sus políticas.” (Asela, 2015)

1.3.El papel de las Entidades Territoriales en el proceso de descentralización

Desde el inicio del proceso de descentralización éste tuvo corte municipalista, lo que permitió que este nivel de gobierno sea reconocido por su importancia en la prestación de servicios y por su sólida base financiera. Los municipios se encuentran agrupados en la Federación Colombiana de Municipios, creada el año 1989 con la misión de articular esfuerzos internacionales, nacionales, subnacionales, públicos y privados para el fortalecimiento integral de la gestión de los gobiernos municipales, distritales y sus asociaciones. Entre sus tareas también se encuentran la formulación, gestión y ejecución de proyectos de interés público para sus representados, que contribuyan a generar condiciones estables para la paz, el bienestar de las comunidades y el desarrollo sostenible

Según el análisis realizado por Departamento Nacional de Planeación, conocido como “*Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*” (DNP, 2001) a través de la descentralización se buscan resultados como: mejorar la provisión de servicios, democratizar la vida local, tener mayor equidad territorial, mejorar la distribución de recursos

públicos, mejorar la capacidad de gestión y la eficiencia administrativa propia y finalmente estimular el esfuerzo fiscal de departamentos y municipios. A los que además la Constitución de 1991, en el artículo 287, le asigna las siguientes funciones:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”. (Const., 1991, art. 287)

Sin embargo, una de las grandes dificultades de un proceso de descentralización administrativa y política es la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales. Al momento de expedirse las normas básicas del proceso, se discutió sobre el mejor procedimiento para estimular un mejoramiento en la capacidad administrativa de los municipios más pequeños, predominando la tesis de que los gobiernos locales, al verse enfrentados a las responsabilidades y al manejo de crecientes recursos, irían desarrollando las capacidades requeridas.

En consecuencia, se consideró prudente realizar algunas acciones de apoyo por parte de entidades nacionales y departamentales. En un primer momento se asignó a la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, entidad del nivel nacional, la responsabilidad de promover el desarrollo administrativo local para lo cual se le asignó una porción de las transferencias a los municipios. Al mismo tiempo se ratificó a los departamentos la función de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y las entidades nacionales que trasladaban funciones adquirirían la responsabilidad de colaborar en el desarrollo institucional.

A comienzos de la década de los noventa el Gobierno Nacional, en el marco de un programa de desarrollo territorial que comprendía crédito a las entidades territoriales y fortalecimiento de los catastros, diseñó y puso en marcha el Programa de Desarrollo Institucional de los municipios – PDI– con crédito del Banco Mundial.

Los Ministerios, por su parte, crearon dependencias de apoyo a la descentralización y formularon programas en tal sentido. Por mandato de la ley se creó la Dirección de Apoyo Fiscal en el Ministerio de Hacienda, con el objeto de promover el esfuerzo fiscal territorial y en el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial que comprendía una división de apoyo al fortalecimiento institucional.

Durante los últimos años el DNP puso en marcha, entre otros, un programa de mejoramiento de la gestión de los departamentos con cooperación técnica y financiera de GTZ, que buscaba reconocer la importancia de los departamentos en este tipo de tareas, y no por parte de la Nación como lo hizo con la Plataforma de Interoperabilidad (PDI⁸). La asignación o ratificación de funciones a los departamentos en materia de asistencia técnica, administrativa y financiera.

Así mismo se autorizó, en las leyes de competencias y recursos, a destinar parte de las transferencias de libre asignación para financiar gastos de funcionamiento de los municipios, aunque al tiempo se fijaron restricciones al gasto en el marco de las medidas para controlar las crisis fiscales territoriales (Ley 617 de 2000).

La revisión de las políticas y acciones muestra que no se ha abordado durante todo el proceso de descentralización una solución estable y duradera de consolidación de estructuras administrativas y plantas de personal de carrera, con la excepción de las ciudades, y se ha optado por programas de asesoría y orientación, con diversos niveles de profundidad y con precarios resultados. De otra parte, estas brechas y limitaciones reblandecen la independencia del nivel

⁸ La interoperabilidad se refiere a la capacidad de un sistema o plataforma para recibir datos de un socio independiente o de otra plataforma a menudo competidora. Esta es una condición esencial para el buen funcionamiento de los sistemas de facturación electrónica.

central para facilitar la gestión de los gobiernos locales sin dilataciones, se hace preponderante el acompañamiento apoyo técnico para lograr la articulación y el cumplimiento de metas y fines colectivos de la política pública nacional, sobre todo aquellas que son objeto de análisis y que guarda estrecha relación con la capacidad institucional de los municipios que se convierten en Distritos.

Según el documento “*Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*”, desarrollado por la Dirección de Desarrollo territorial, del Departamento Nacional de Planeación “Los gobiernos territoriales han adquirido un papel más protagónico frente a los desafíos de la competitividad global y las condiciones de inequidad que ha generado el modelo de desarrollo económico. La descentralización en Colombia modificó las reglas de juego a los gobiernos locales, los cuales pasaron de ser implementadores de políticas públicas y ejecutores de un porcentaje significativo del gasto público a ser actores centrales en el diseño, implementación y cofinanciación de las políticas. Ello ha implicado desafíos a la arquitectura institucional territorial, dado que se le asignaron nuevas responsabilidades frente al desarrollo, sin tener en cuenta sus capacidades institucionales y especialmente la disponibilidad fiscal que se requiere para afrontar dichos retos” (Planeación D. N., 2002).

En síntesis, la descentralización en Colombia se ha caracterizado por su diseño integral, el cual comprende aspectos administrativos, políticos y fiscales. Así mismo, ha sido un proceso constante de ajuste y mejoramiento de los diferentes instrumentos en aras de garantizar los mejores resultados. Ahora bien, esta descentralización ha permitido que se creen distritos en Colombia, siendo estas entidades territoriales de nivel local, quienes se encuentran sujetas a un régimen especial distinto al establecido para los municipios.

1.4. Distritos Especiales en Colombia y su Régimen normativo (ley 1617 de 2013)

Como parte de la división política-administrativa del territorio, se encuentran los Distritos Especiales, que son entidades territoriales que están sometidos a un régimen especial en materia

política, administrativa y fiscal independiente; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios ordinarios.

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.

Pero la importancia del título “distrito especial”, surgió con la reforma constitucional de 1968, que, al crear el situado fiscal, dispuso que los recursos de este rubro presupuestal fueran distribuidos entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. Fue así como, con el propósito de acceder a los recursos adicionales del situado fiscal, comenzó a hacer carrera la idea de transformar municipios en distritos por medio de actos legislativos (Hernández, 2018).

En el plano local, se distinguen al lado del régimen municipal ordinario o común, las siguientes modalidades:

En primer lugar, Bogotá, como distrito capital, que goza de un régimen político, fiscal y administrativo constitucional y legal propio, regulado en los Artículos 322 al 327 de la Constitución Política y en el Decreto-legislativo 1421 de 1993.

En segundo lugar, tenemos 3 municipios, con categorías de Distritos Especiales, con disposiciones propias y un reconocimiento especial de rango constitucional respecto de los demás, estos son: los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, regulados por la Ley 768 del 2002

Y en tercer lugar están los Distritos de Buenaventura, Turbo, Santa Cruz de Mompox, Tumaco, Santiago de Cali y Barrancabermeja, dispuestos en la Ley 1617 del 2013 (Régimen Especial de Distritos en Colombia). En el 2015 por medio de la declaratoria 1677 del congreso de la República

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 de esta investigación.

Según La Ley 1617 de 2013 se podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.

Esta ley en su artículo 97, afirma que el patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de los distritos, está conformado por todos aquellos bienes, valores y demás elementos que son manifestación de la identidad cultural de cada ciudad que conforman un distrito, como expresión de la nacionalidad colombiana en su diversidad, tales como las tradiciones, costumbres, hábitos, el conjunto de bienes materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, áreas o zonas del territorio distrital que encarnan un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbanístico, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico,

testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico o científico, así como las diversas manifestaciones, productos y representaciones de la cultura popular que existen o tienen lugar en el respectivo distrito.

De igual manera en el artículo 100, se expresa que los órganos y autoridades distritales ejercerán atribuciones relacionadas con el manejo, la administración y control de los bienes que forman parte del patrimonio histórico y cultural de la Nación, localizados en su jurisdicción, lo que harán en los términos, condiciones y el alcance que para su ejercicio se reconoce a la autoridad nacional correspondiente. Adicionalmente, a las autoridades distritales que ejerzan funciones en materia de manejo y control de los bienes del patrimonio cultural e histórico de la Nación, corresponde regular los términos y las condiciones para las intervenciones que podrán realizarse sobre los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio cultural de la Nación o que se encuentren en la zona histórica de los distritos, así como para efectos de ejercer el control y vigilancia de los proyectos de intervención que sobre tales bienes se pretenda realizar o efectivamente se lleven a cabo.

1.5. El Gobierno y la administración de los distritos, de acuerdo con la Constitución y la referida ley, 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.
- **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 será reglamentado por el concejo distrital conforme a las leyes preexistentes. El alcalde distrital será el encargado de reemplazar 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 de 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 esté 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. (Ley 1617, Régimen para distritos especiales, 2013)

Así mismo, en la estructura de dichos 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:

Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes para así atribuir competencias y funciones administrativas desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico, todas estas se crearán por iniciativa del alcalde y aprobación del concejo distrital.

Dichas localidades tendrán alcaldes locales que serán nombrados por el alcalde distrital de ternas elaboradas por la Junta Administradora Local. A su vez, se determina que las localidades tendrán un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá personería jurídica, patrimonio autónomo y cuyo ordenador del gasto será el alcalde local.

Además deberán 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.

Frente al anterior conjunto de disposiciones legales, la presente investigación se planteó como propósito reflexionar acerca de las capacidades institucionales que deben desarrollar dichos territorios que ostentan tal condición como dentro del Régimen de Distritos Especiales en Colombia, para así dar cumplimiento a la política pública trazada y alcanzar la proyección económica deseada.

Una de las críticas que ha tenido la figura de Distritos especiales durante su proceso de desarrollo legislativo es la realizado por Prieto (2017) en su investigación titulada “Impactos del Régimen de Distritos especiales (ley 1617 de 2013) sobre la gobernanza territorial en Colombia: el caso del distrito especial de buenaventura” este se planteó como objetivo de identificar el impacto de la implementación de la ley 1617 de 2013 de Régimen para los Distritos Especiales, sobre la capacidad de la alcaldía distrital de buenaventura para ejercer gobernanza territorial.

Para esta autora, la ley 1617 de 2013 es una apuesta estratégica al proceso de descentralización del país, en el marco del cual se les otorga a los distritos diferentes instrumentos de gestión para transformar la institucionalidad político-administrativa, profundizar la democracia, la participación ciudadana y alcanzar mayores grados de desarrollo y bienestar social. Adicionalmente se considera indispensable que el gobierno distrital de buenaventura, en concurso y cooperación con los demás actores que comparten responsabilidades frente al desarrollo del territorio, realizaran esfuerzos

significativos, específicamente en lo relacionado con la creación de una nueva autoridad ambiental descentralizada y la división geopolítica del territorio en localidades.

Así como la modernización y ampliación de sus esquemas fiscales, los mayores niveles de coordinación y el ordenamiento del territorio, que según el autor constituyen oportunidades de reinvención y reconstrucción del aparato administrativo público.

La creación y puesta en marcha de las alcaldías locales, implica que las administraciones distritales deben asumir una estructura de gobierno multinivel (estratégico, misional y operativo). Para el buen funcionamiento de este tipo de gobierno, es necesario que exista responsabilidad compartida entre los niveles, sectores y dependencias que lo conforman, así como con diversos actores del entorno (local, regional, nacional y global), bajo un enfoque sistémico y de redes de políticas públicas que permiten aunar esfuerzos y crear consensos sobre cursos de acción para resolver los problemas estructurales que desbordan la capacidad, voluntad y gobernabilidad de los gobiernos distritales, todo ello en un escenario de gobernanza.

Aun así, la autora evidencia limitaciones al proceso de descentralización ya que la Ley 617 de 2013 estableció que cada localidad debe contar con un fondo de desarrollo local que tiene patrimonio autónomo, personería jurídica y cuyo ordenador del gasto es el alcalde local. No obstante, en el campo se obtuvo información que este fondo no ha sido creado lo que desencadenó una serie de dificultades con los ediles y alcaldes locales electos, como se mencionó anteriormente. Adicionalmente, con los recursos de este fondo no se pueden sufragar gastos de personal y, por tanto, las funciones técnicas y administrativas son cumplidas por funcionarios de libre nombramiento y remoción designados por el alcalde y otras entidades distritales. Ello provoca que las alcaldías locales tengan serias restricciones para alcanzar un desarrollo institucional que les permita cumplir con las funciones, responsabilidades y expectativas que genera la implementación de este proceso.

Lo que este panorama aporta a este trabajo investigativo es la experiencia de un municipio con características similares en cuanto a capacidad institucional haciendo la salvedad de sus diferencias

en cuanto a vocación y contexto geográfico se refiere, como lo es el distrito de Buenaventura, para ejemplarizar las posibles situaciones a las que se enfrenta el distrito de Riohacha en el proceso de transformación de municipio a distrito especial.

Una de las interrogantes planteadas que responde sería ¿cuáles han sido las debilidades y limitaciones evidenciadas en la gestión pública para la materialización de la proyección turística del distrito?, a la que este proyecto⁹ adelantado por Manrique, Moreno, Hurtado y Prieto (2018) vislumbra como uno de los problemas el de carácter infraestructural, que desborda la capacidad, además de no existir mecanismos de carácter obligatorios que vigile y de seguimiento a lo que por ley les fue otorgado a los distritos de régimen especial como beneficios y deberes luego de ser declarados como tal, garantizando que efectivamente los municipios se encuentran en proceso de transformación organizacional que permita alcanzar los propósitos de la ley representado en el desarrollo territorial y el bienestar social.

Finalmente, este artículo concluye que la implementación del régimen de distritos en Buenaventura es una muestra del carácter exegético de la dirigencia política nacional, que se expresa en la creencia de que las normas per se transforman las realidades sociales. El régimen de distritos poco ha contribuido a la transformación territorial, institucional, política y social de Buenaventura, porque en la práctica se constituyó en una imposición del gobierno central que no se acompañó de un proceso de alistamiento de las autoridades locales que redujera la incertidumbre propia de los procesos de implementación de políticas públicas en contextos de baja institucionalidad.

Otra de las fuertes críticas a la Figura de Distritos especiales lo ha hecho Robledo (2010), quien se refirió al crecimiento acelerado que han tenido los Distritos en los últimos cinco años: “Entonces, cabe preguntarse: ¿Qué ventajas tiene adquirir la condición de distrito? Aunque, estas entidades territoriales captan recursos de regalías de manera directa para obras, reciben recursos directos a través de la secretaría de cultura, turismo y comercio para impulsar eventos de gran formato”;

⁹ Proyecto encargado de Identificar el impacto de la implementación de la Ley 1617 de 2013 de Régimen para los Distritos Especiales, sobre la capacidad de la Alcaldía Distrital de Buenaventura para ejercer gobernanza territorial.

algunos autores como Aura Ximena Osorio, dicen que no existe claridad sobre las ventajas que implica para un municipio de más de 600.000 habitantes, su conversión a distrito.

Lo que se advierte inicialmente es que, la modificación conlleva a la creación de una nueva burocracia, como es la división de las localidades con sus correspondientes alcaldes y Juntas Administradoras Locales que sí tienen remuneración. De igual manera, el DNP (2020), en un estudio realizado, hace mención de las principales dificultades en la implementación de la Ley de Distritos afirmando que:

“No aumenta la asignación de la nación por Sistema General de Participación o Regalías, no se realizan los análisis de la capacidad fiscal para atender nuevas responsabilidades: creación de localidades, Fondo de Desarrollo Local, pago de alcaldes y honorarios de ediles, el 10 % de los ingresos corrientes deben liberarse para asumir nuevos gastos de funcionamiento” (DNP, 2020, p. 17).

Bajo este panorama, para Robledo es claro que los distritos no cambian de categoría y tampoco obtienen ningún tipo de prerrogativa tributaria, además, aseguró que en Colombia no ha habido una discusión seria en términos técnicos y políticos sobre el por qué se debe impulsar la transformación de los municipios a distritos, y afirmó que más allá de aportar elementos de ordenación territorial, lo que está haciendo la ley es promover un desarreglo territorial. (Robledo, 2008).

De tal manera que, para esta, “los distritos no forman una categoría municipal especial, en el sentido técnico del término, pues no tienen características propias que los hagan esencialmente distintos de otros municipios que les son comparables y son, por tanto, producto de acuerdos políticos” (Hernández, 2018, p. 17), este último planteamiento permite deducir a manera de conclusión que las declaratorias como Distritos son en gran parte, motivadas por intereses políticos más que producto de estudios serios que justifiquen tal categorización.

1.6. Proyecto de ley 196 de 2014, con el cual se solicita la declaratoria de Distrito especial, de Riohacha motivado por su vocación turística y cultural.

Con la sanción y promulgación de la Ley 1617 de Febrero de 2013, *"Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales"* se comenzó a reflexionar sobre los modelos de desarrollo territorial y urbano que necesita el municipio de Riohacha para lograr un posicionamiento competitivo, acorde con su importancia geográfica, histórica y económica y la necesidad de crear un nuevo marco de relaciones con la región caribe, toda vez que su artículo 8, abre la posibilidad para que capitales de departamento, adquieran la calidad de Distritos, siempre y cuando cumplan con los requisitos allí consignados.

Luego de un análisis general se infiere que el municipio de Riohacha cumplía las exigencias de la ley, pues se encuentra ubicado en zona costera y es la capital del Departamento de la Guajira, erigida mediante Decreto 0021 de 1965.

Conscientes de lo anterior, la administración municipal de Riohacha contrató, en el marco del Convenio No. 011 de 2013, la prestación de los servicios profesionales de la empresa de consultoría turística DTI, con el propósito de realizar un análisis de los valores turísticos y culturales del municipio. El informe rendido por la contratista concluyó que existe viabilidad para presentar la solicitud para la conversión del mismo en distrito turístico y cultural, pues cuenta en la actualidad con todas las herramientas y potencias para desarrollar estas actividades. Dicho estudio y evaluación se plasma en un documento denominado: *"Documento de presentación de la solicitud de Distrito Turístico y Cultural para el municipio de Riohacha"*².

Posteriormente, y con el fin de cumplir con el requisito propuesto en el numeral tercero del artículo 8° de la Ley de Distritos, el Concejo Municipal otorgó concepto previo y favorable para la creación y conformación del Distrito Turístico y Cultural de Riohacha, al aprobar el Acuerdo 009/13 *"Por medio del cual se solicita la expedición de concepto previo y favorable para la creación del municipio de Riohacha como distrito Turístico y cultural"*, el cual fue sancionado y publicado el día veintisiete (27) de Agosto de 2013.

Cumplidos los anteriores pasos, con el fin de seguir dando cumplimiento a lo establecido en la ley, el Alcalde de Riohacha radicó, ante la Comisión de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, **la solicitud de expedición de concepto favorable para la creación del Distrito Turístico y Cultural de Riohacha**, quienes después de analizarla recomendaron elevar la consulta al Ministerio del Interior, para establecer si el trámite de esta iniciativa que pretendía crear el Distrito especial Turístico y Cultural de Riohacha, requería del procedimiento de consulta previa debido a los asentamientos de grupos étnicos que se encuentran en el municipio; consulta que fue resuelta negativamente por la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías de dicha entidad mediante oficio del 15 de noviembre de 2013 (OFI13-00003557-DAI-2200), en donde informó que “... *no se requiere adelantar un proceso de consulta previa; siempre y cuando el cuerpo del Proyecto de Ley solo contenga el artículo de creación de ese Distrito y no otra disposición que genere particularidades de afectación a las comunidades indígenas allí asentadas*”.

Finalmente el análisis de la figura de distritos especiales en Colombia configurada en la ley 1617 de 2013 sobre el Régimen Especial de Distritos en Colombia, así como la Declaratoria 1766 de 2015, nutren parte del marco legal de esta investigación; con la finalidad de identificar los posibles vacíos normativos y los elementos que probablemente no tuvo en cuenta el legislador para complementar el recurso jurídico, y para garantizar que los distritos desarrollen de manera amplia los conceptos y características propias de la condición especial que les fue otorgada. Los cuales contrastaremos más adelante en el capítulo de resultados.

Para que estos decretos alcancen las metas bajo las cuales se argumentadas 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 los recursos políticos, administrativos y gerenciales para generar el desarrollo que supone la

declaratoria de estos distritos especiales. Pero hace parte de las pretensiones de este proceso investigativo, saber a ciencia cierta si todos esos recursos son suficientes y eficientes para potencializar el desarrollo del Distrito Especial, turístico y cultural de Riohacha enmarcado dentro del contexto de Capacidad institucional.

CAPÍTULO II

2. Capacidad Institucional de las entidades territoriales de Orden local y estrategia de medición establecida por DNP.

2.1.Capacidad Institucional.

Para efectos de esta investigación se asociará el concepto de capacidad institucional, capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa, aclarando que se distingue, por ser conceptos en movimiento que se ha redefinido durante años; así como también han sido interpretados de diversas maneras. Cada uno por su parte refuerza e integra en conjunto el término Capacidad Institucional.

Antes de conocer la trayectoria y los avances de este concepto, podemos referirnos inicialmente a 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 (Bernal, 2016).

En este punto debemos aclarar que la capacidad institucional se explora a partir de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y ámbitos de gobierno (central y local), ya que la capacidad de las instancias de gestión estatal es expresada en el poder ejecutivo y asociada con los otros poderes del Estado para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea mediante la acción de los actores constituidos en la arena política, o la acción de grupos amplios que logran formular sus demandas

aunque sea de manera dispersa. Para los efectos de esta investigación se hace indispensable el estudio de la capacidad institucional escudriñando los diferentes vínculos entre estos poderes del estado y su incidencia en la transformación del territorio, así como también la influencia que pueda tener el contexto económico, social y político de este.

Ahora bien, para comprenderlo mejor identificamos un primer estudio de carácter internacional el cual aborda el concepto de capacidad institucional y sus ejes de análisis, desarrollado por Huertas (2008) que explica por ejemplo, que:

Si se desea analizar la capacidad institucional de un gobierno local para hacer frente a un problema público debe reconocerse, en primer lugar, que esta capacidad es expresada, particularmente, en el gobierno local, pero está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del Estado. Es decir, la capacidad estará en manos de las instancias de gobierno que ocupan el aparato Ejecutivo local, pero no podrá explicarse sólo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias –“puertas adentro”– ni en su limitado vínculo con los poderes legislativo y judicial; además de estas consideraciones, es necesario reconocer que la capacidad institucional y el sector público están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto sociohistórico específico, caracterizado por un sistema económico, político y social particular, con ciertas relaciones y actores sociales, además de estar inserta en un entorno internacional (p. 46).

En cuanto al concepto de capacidad institucional y su trayectoria, de acuerdo con Ospina (2002) un primer momento se puede ubicar en la segunda mitad de década de 1980, el cual el término se caracteriza por orientarse hacia el mejoramiento de las habilidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones mediante el “fortalecimiento institucional” a través de las técnicas de reingeniería organizacional. De ahí que, la atención se centrará en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos. Las intervenciones buscaban solucionar problemas concretos 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).

Aunado a lo anterior, la gobernanza se puede entender en términos generales 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, 2010, p. 2).

En definitiva, 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.

2.2. Aproximación teórica de estudios realizados sobre Capacidad Institucional

Para mayor comprensión de lo dicho en el párrafo anterior, y como resultado de la búsqueda documental de esta indagación, Huertas (2008) realiza un análisis donde refuerza los conceptos expuestos anteriormente y destaca cuatro categorías en las que se han movido los diferentes autores al abordar dicho concepto, tales como “capacidad indicada”, “capacidad efectiva”, “capacidad como producto o resultado de un proceso” y “capacidad como proceso”.

La capacidad indicada hace alusión al potencial para cumplir tareas. En esta clasificación se encuentran autores como Migdal (1988), quien la define como la capacidad que poseen 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 está Sikkink (1993), quien define el término como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales; y Oslak (2004), que la entiende como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto (Huerta, 2008).

Este último autor considera que la capacidad puede depender de uno o más de los siguientes factores: *a*) que los actores involucrados (*stakeholders*) fijen o acepten en su interacción ciertas reglas de juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles; *b*) que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos; *c*) que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión; *d*) que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción; *e*) que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada.

La capacidad efectiva sería la actuación del gobierno o su desempeño. En esta línea se encuentra la definición de Reppeto (2007), la cual hace alusión a la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social.

Repetto (2007) pone especial énfasis en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan. Para este autor es más importante el ¿para qué?, qué 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 estos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2007, p. 54).

En esta misma línea están las propuestas de Fukuda–Parr y colegas (2002) y Acuña y Chudnovsky (2013). Los primeros autores la definen como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos.

Mientras, Acuña y Chudnovsky (2013) definen capacidad institucional como la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trascienden el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados. Estas definiciones se caracterizan por tomar como punto central la efectividad de la actuación gubernamental en la solución de los problemas públicos, dejando de lado criterios igualmente importantes, como la eficiencia, la justicia y la transparencia.

Capacidad como producto o resultado de un proceso: Es el caso de Hilderbrand y Grindle (1997), Land (2000), Burns (2005) y Ospina (2002) que la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

Savitch (1998) la entiende como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Si bien todos estos planteamientos ponen especial énfasis en los resultados de la organización, como en la

capacidad efectiva, ahora se pone el acento en la efectividad guiada por los principios y valores de la nueva gestión pública. La eficacia, la eficiencia, la transparencia y la orientación al usuarios, son ejemplo de ello (Aguilar, 2010; Guerrero, 2004; Martínez, 2009 y Cejudo, 2011).

En estos enfoques, el contexto, los elementos y actores que lo definen, se presentan como factores a tener en cuenta para configurar la organización en términos de funcionalidad administrativa, así como en el cumplimiento de metas e indicadores de desempeño.

Capacidad como proceso, es decir, como los esfuerzos por mejorar la actuación gubernamental o su desempeño. En esta línea se encuentran Weiss (1998) que hace énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiéndose como la habilidad para adaptarse a los choques y las presiones externas. Por otro lado, Chávez y Rayas, la entienden como el «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» (2006).

En esta misma línea se encuentra Willems (2003) que la define como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos. Del mismo modo la asume como la habilidad de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a un problema público.

Rosas (2008) la asume como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar el desempeño de las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; así como de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos.

Bajo esta postura no se puede hablar de una carencia de capacidad institucional. Se parte del principio de que toda organización gubernamental cuenta con una capacidad para la atención de aquellos problemas que son su responsabilidad; pero si se puede presentar un desarrollo de capacidad limitado, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas

públicas que decida llevar adelante. Por ello se busca que las organizaciones gubernamentales se adapten y mejoren sus funciones y así afrontar eficaz y eficientemente aquellos problemas públicos que son su responsabilidad.

Finalmente, el concepto de capacidad institucional que ocupa esta investigación de acuerdo al contexto económico, social y político del Distrito de Riohacha, y con relación al planteamiento del problema, es la capacidad vista como proceso (Huertas, 2008; Weiss, 1988). Debido a que tiene la capacidad de adaptarse al propósito de la declaratoria normativa que convirtió al municipio de Riohacha en Distrito Especial, siendo esta la oportunidad de desarrollar habilidades transformativas sobre la administración, a través de la adaptación de las instituciones que faciliten el progreso del territorio. Lo anterior, teniendo en cuenta el desempeño que el distrito ha tenido en la implementación de políticas públicas en materia de turismo con el fin de lograr el desarrollo efectivo de los atributos establecidos en la declaratoria y que han hecho distinción de la vocación turística con que cuenta Riohacha.

2.3. Capacidad institucional de las Entidades territoriales, como componente del proceso de descentralización para asumir nuevas competencias.

En cuanto a la capacidad institucional de las Entidades Territoriales, desde su dimensión administrativa, a través del marco legal, la ley 715 de 2001, se establecieron normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre el nivel central y las administraciones locales, asignando a los municipios y departamentos colombianos competencias en los campos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, así como en servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano, restaurantes escolares y empleo (Velásquez, 2009, p 188).

La Ley 715 de 2001, plantea una aproximación a la definición de capacidad institucional pues esta plantea una serie de modificaciones importantes en el sector educativo, tendientes a que las entidades territoriales asuman con responsabilidad sus funciones y hagan una correcta distribución de los recursos que gira la nación para cubrir los gastos del sistema; lo cual se encuentra estrechamente relacionado con el concepto de capacidad institucional dado por Huertas (2008) quien las define como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos.

Por su parte, y de acuerdo con el análisis de Edgar González, en el documento “*Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, componente de capacidad institucional*”, existen tres variables recurrentemente examinadas para determinar la capacidad institucional de las entidades:

1. El cumplimiento de funciones y servicios en forma eficaz y eficiente, cumpliendo además con principios distributivos y de equidad.
2. Cumplimiento de prerrequisitos organizacionales y reglas de gestión especializadas por tipos de funciones y servicios, y
3. Generar capacidades propias, introducir tecnologías administrativas, fortalecer la función pública y mejorar la calidad de los procesos básicos de información, planeación, proyectos, ejecución y control (Salas, 2001)

Por otra parte, para construir capacidades institucionales es necesario establecer un proceso sistemático que ayude a lograrlo. Para ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) establece un conjunto de aptitudes definidas como capacidades institucionales que consta de cinco factores.

1. Capacidad para involucrar a los actores: diálogo entre los que se beneficiarán por el desarrollo de la capacidad, comprometiéndose a lograrlo.

2. Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión: permite establecer una línea base respecto de la cual se podrán medir los avances en comparación del nivel deseado de capacidades.

3. Capacidad para formular políticas y estrategias: se elabora una herramienta de planeación que combina progresos a corto y mediano alcance.

4. Capacidad para presupuestar, gestionar e implementar: En esta fase se ve el proceso en acción. La implementación debe gestionarse desde sistemas y procesos de mayor jerarquía.

5. Capacidad para evaluar: No basta aumentar los recursos con los que cuenta, es necesario conocer los avances medidos en términos de eficacia y eficiencia.

Las Entidades Territoriales en el ejercicio de su autonomía requieren estructuras acordes con sus funciones, así como funcionarios capaces y con la experticia necesaria para llevar a cabo las labores encomendadas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) define la capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”. Por su parte y respecto del papel de las instituciones, El PNUD plantea que: Toda institución, ya sea formal o informal, del sector público, de la sociedad civil o del sector privado, tiene el objetivo de desempeñar funciones y producir los bienes y servicios que hacen posible el desarrollo, utilizando los recursos (humanos, económicos y materiales) y competencias existentes para convertir insumos en productos (políticas, normativas y mecanismos de supervisión, productos de conocimiento, etc.) que contribuyen, a su vez, al logro de determinados efectos (por ejemplo, una mejor prestación de servicios) que, a su vez, contribuyen a conseguir un impacto en las metas nacionales de desarrollo (por ejemplo, la mejora del sistema sanitario o un aumento de la ocupación laboral). (PNUD, 2010, párr.13)

Esta misma institución aborda el desarrollo de capacidades a partir de un enfoque que comprende tres niveles: individual, institucional y social, los cuales son interdependientes, ya que la evolución de uno de ellos de manera aislada, da lugar a un desarrollo inefectivo. Para Oszlak (2014), tener capacidad institucional significa “poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (p.1).

Se podría concluir entonces que:

El concepto de capacidades institucionales del gobierno municipal, está asociada a los recursos con los que cuenta la administración pública de este orden de gobierno para gestionar su territorio. Los recursos señalados deben contar con características específicas que los hagan eficientes y eficaces en su desempeño: recursos humanos capacitados; recursos financieros correctamente aplicados y obtenidos; recursos normativos que den certeza a la actuación tanto del servidor público como a los ciudadanos a los que son destinados los bienes y servicios públicos; así mismo, es necesario funcionarios públicos que tengan cualidades de liderazgo efectivo para velar por el bien social (Gómez & Bolaños, 2019).

Estos elementos definidos previamente como aquellos recursos indispensables para la administración pública en aras de garantizar el desempeño de sus funciones, las cuales resultan ser objeto de la presente investigación al momento de evaluar la capacidad institucional del Distrito de Riohacha.

2.4.Estrategia planteada por el DNP para medir el Componente de Gestión de la Capacidad Institucional de los municipios. (MDM).

Teniendo en cuenta la importancia de contar con administraciones locales con alta capacidad institucional, es necesario tener un instrumento que permita medir estas “capacidades” frente a los procesos internos para mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión (Arriagada, 2002).

Así las cosas, países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suiza y Holanda han creado herramientas que les permiten medir el desempeño de sus agencias en lo que respecta al proceso de presupuestación, planeación, implementación, rendición de cuentas y manejo de la información, entre otros (Prieto, 2018).

En el contexto latinoamericano, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay han desarrollado indicadores que les permiten medir el desempeño municipal y que buscan “adquirir un conocimiento preciso y acabado de su realidad social-territorial; para mejorar sus procesos internos, generar soluciones más eficientes y efectivas y mejorar los canales de comunicación con los beneficiarios directos e indirectos de sus programas” (Arriagada, 2002).

Lo anterior se relaciona con la facultad que tiene la medición de la capacidad institucional para identificar diferentes obstáculos que podrían impedir la conclusión de la tarea. Por tanto, evaluar este indicador representan un déficit en la medida en que existe una brecha perceptible entre lo que la tarea implica y lo que se afirma que se hará (lo que se desea hacer). Adicionalmente, las soluciones altamente eficientes y efectivas se generan a través de la acción de promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales.

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.

En Colombia, la experiencia del IDI (índice de desempeño integral) ha dejado lecciones importantes sobre la utilidad de medir el desempeño de los municipios para orientar política pública desde lo nacional y lo territorial, como, por ejemplo, medir la capacidad de gestión y resultados de desarrollo de las ET es incluso ahora más importante que nunca para la implementación del Acuerdo de Paz. Además, de contar con Entidades de gobierno local, capaces de afrontar sus retos y proveer servicios públicos de manera eficiente y de calidad, es una condición necesaria para el desarrollo territorial, el cierre de brechas y la descentralización.

La implementación de este índice permitirá al gobierno tener herramientas para orientar el proceso de presupuestación. Al identificar las principales falencias en el proceso, el gobierno podrá focalizar esfuerzos para romper con las barreras y malas prácticas que se presentan actualmente. Así mismo, al contener el índice indicadores puntuales por entidad, les permitirá a estas identificar sus principales debilidades y fortalezas asociadas a la capacidad institucional derivando esto en acciones internas encaminadas al mejoramiento institucional.

El estudio realizado por Espinoza (2012) denominado “Debilidad institucional de los Municipios pequeños en Colombia” define la anterior metodología llamada **El índice de**

Desempeño Integral elaborado por el DNP como una herramienta adecuada para medir la dimensión del desempeño institucional de los municipios como un aparato formal de gestión administrativa. El autor menciona que:

Aquí no se tuvo en cuenta qué tan democrático era el municipio, qué tanta justicia hay o si sus funcionarios son corruptos o no; se limita a medir cuál es su capacidad burocrática y qué tan eficaz y eficiente es en la producción de unos determinados resultados. El presente estudio a su vez aclara el panorama de cuáles son las subregiones de bajo desempeño institucional y afirma que los 60 municipios con desempeño crítico no solo hablan de sí mismos, sino de las regiones a las que pertenecen y que tienen, en general, un promedio bajo de desempeño.” (Espinoza, 2012, citado en Cohen & Franco, 2015 p. 65)

Dado a la preocupación constante del Estado por el fortalecimiento de la capacidad institucional, que desde las diferentes perspectivas teóricas puede abordarse a partir de varios aspectos como los procesos, los resultados y/o el contexto. Colombia se ha enfocado en los resultados y esta preocupación por los resultados ha dado origen a la “Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal” del Departamento Nacional de Planeación (Planeación, Terridata, 2020), que busca verificar el cumplimiento de estas entidades territoriales en términos de eficiencia, eficacia y cumplimiento de requisitos legales.

La Medición de Desempeño Municipal MDM es la evolución del IDI, ya que el DNP se percató de que la anterior metodología no permitía una comparación justa y coherente entre los municipios. En consecuencia, se crearon grupos según sus capacidades iniciales (llamadas **dotaciones iniciales**) en cada año. Es decir, que un municipio pertenece a un grupo u otro de la MDM, según la capacidad real que tiene el año objeto de medición para gestionar y obtener resultados en términos de desarrollo. Porque no resultaba justo que existiera el mismo rasero para un municipio de categoría 1 frente a uno de categoría 5.

Dentro de los Objetivos y ventajas de la Medición de Desempeño se encuentra:

- Medir la gestión y los resultados de las administraciones locales y ser utilizado como incentivo para mejorar el desempeño municipal, la calidad del gasto y la inversión

orientada a resultados de desarrollo. Como ventajas: Refleja nuevos retos de desarrollo territorial para el diseño y focalización de la política pública. Mide resultados en el bienestar de la población como fin último del desarrollo territorial y del mejor desempeño de las ET (Murgas & Toro, 2017).

- Comparar los niveles de bienestar y de gestión pública reflejados en mejores resultados de desarrollo. Esto permite medir resultados que son, por una parte, informativos para el diseño de política, y por otra, estratégicos para la gestión enfocada en el cierre de brechas y en el logro de los mínimos de bienestar enmarcados en el cumplimiento de las metas del PND. Lo que: Permite hacer comparaciones al interior de grupos más homogéneos que parten de una misma situación con condiciones iniciales similares. La nueva medición identifica esto como “capacidades iniciales” (Murgas & Toro, 2017).
- Medir las capacidades de las entidades territoriales y ordenarlas conforme a este criterio para usar la medición como herramienta de focalización. Esto permite estimular la descentralización mediante políticas diferenciadas, programas diferenciados de fortalecimiento institucional y delegación de competencias según capacidad institucional, recurso humano, fiscal y físico (Murgas & Toro, 2017).

Adicionalmente, esta medición de desempeño municipal permite “incentivar una mayor participación de la ciudadanía de manera informada en la toma de decisiones de los municipios ejerciendo control social a la gestión de los alcaldes” (Planeación, Guía de orientaciones para realizar medición de desempeño de las entidades territoriales, 2019, 2016)

Finalmente, los resultados de la medición de desempeño municipal permiten para los fines pertinentes con la investigación medir la gestión y los resultados de las administraciones locales del Distrito de Riohacha; con el objetivo de proponer alternativas que mejoren la calidad del gasto y la inversión orientada a planes estratégicos a través del diseño de políticas públicas en materia turística mucho más enfocadas en la realidad del contexto y las necesidades sociales que se evidencian en los resultados de los indicadores en cuestión.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que “Esta medición, aunque refleja buenos resultados en el desempeño de un número importante de municipios, deja de lado el análisis de factores relacionados con la dotación de recursos humanos, la relación entre recursos y funciones, así como las verdaderas posibilidades de acumulación de capacidad, sobre todo para los municipios pequeños”. (Cante, 2012, p. 11). Razón por la cual se aborda la metodología SADCI, la cual estima categorías analíticas correspondientes al contexto y la capacidad organizacional

2.5. Tipos de déficit de Capacidad Institucional

“La capacidad institucional incluye una compleja combinación de dimensiones y variables de carácter contextual, normativo, estructural y comportamental, así como de la calidad del liderazgo” (Oszlak, 2014, p.5).

Medir directamente la capacidad institucional en términos absolutos suele ser tan difícil y costoso, que resulta frecuentemente imposible: son muchas las variables que intervienen y muchas también las relaciones entre ellas y el contexto. A veces es posible medir la capacidad de las instituciones en cuanto a determinados aspectos en particular, pero no así el resultado a obtenerse del conjunto de la interacción entre ellos, toda vez que las organizaciones parecen ser algo más que la suma de sus partes.

Por tal razón, suele no haber más remedio que recurrir al proceso inverso: estimar no ya la capacidad institucional sino su déficit respecto de algún objetivo organizacional u otro patrón de comparación (en lo sucesivo nos referiremos a objetivos institucionales por ser los patrones de comparación que, por lo general, más interesan, los cuales, además, deben hallarse formulados en términos suficientemente concretos).

De acuerdo a Oszlak y Orellana, el déficit de capacidad institucional- en adelante DCI- más frecuentes pueden resumirse en seis grandes categorías de problema, a saber:

Tabla 2. Descripción de varios tipos de déficit de capacidad institucional

Tipo de déficit	Definición
Reglas del juego*	Dentro de esta categoría entran todos los vacíos de la normatividad existente, o la falta de normatividad para el cumplimiento de objetivos. También es válido incluir pautas de tipo cultural que restrinjan la ejecución de las actividades.
Relaciones interinstitucionales	Se refiere a todas aquellas relaciones entre diferentes actores alrededor de un mismo logro. Es éste el caso de las competencias superpuestas que impidan el buen logro de objetivos, o que el flujo de información entre las diferentes entidades no exista.
Organización Interna	Hace referencia a las falencias que pueden existir en torno a: la no especialización de funciones, la simultaneidad de responsables en una misma tarea, o la no existencia de una unidad formalmente constituida que asuma la responsabilidad.
Capacidad financiera y física	Alude a los escasos recursos financieros y físicos.
Política de personal	Apunta a temas como evaluación de desempeño, promoción de carrera administrativa, incentivos salariales, normas de concurso.
Capacidades Individuales	Se refiere al grado de conocimiento del responsable asignado en el tema, habilidades y motivación.

Fuente: Tomado de Oszlak y Orellana (2014).

Como puede apreciarse, esta clasificación de brechas de capacidad guarda una estrecha relación con la tipología elaborada por Tobelem (1992). En este sentido, además de reconocer las mismas categorías analíticas contenidas en la metodología SADCI¹⁰, los autores eluden la diferenciación entre componentes de capacidad gubernamental y factores externos que afectan su ejercicio. Debido a esta razón, y a los efectos de facilitar al analista la tarea de operacionalización de las brechas de capacidad que afectan la ejecución de acciones gubernamentales, se propone clasificar estos factores limitantes de otro modo, respetando en lo esencial la propuesta de Tobelem (1992) aunque diferenciando claramente entre factores constitutivos de la capacidad y factores o restricciones externas que afectan su ejercicio:

1. Restricciones contextuales asociadas a las reglas de juego (formales e informales).
2. Restricciones contextuales asociadas a las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales que mantienen los entes estatales.
3. Restricciones contextuales asociadas a la situación socioeconómica y al contexto político nacional e internacional.
4. Déficits de capacidad asociados a las estructuras organizativas y procedimientos, al enfoque de planificación estratégica y a la distribución de funciones de los entes estatales.
5. Déficits de capacidad asociados a la capacidad financiera y física de los entes estatales.
6. Déficits de capacidad asociados a los individuos a cargo de la ejecución de las tareas.

Desde nuestra perspectiva, las dimensiones definidas permiten identificar y describir los principales problemas que dificultan, condicionan o impiden el cumplimiento de las funciones asignadas a los organismos públicos. En este sentido, una primera diferencia que destaca nuestra propuesta con respecto a las clasificaciones anteriores es la clara diferenciación que realiza entre los aspectos constitutivos u observables de la capacidad y aquellos factores contextuales que

¹⁰ El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) es una metodología desarrollada por el Dr. Alain Tobelem cuando se desempeñaba como consultor del Banco Mundial (BIRF)

inciden en el ejercicio de la misma, afectando la dinámica de funcionamiento interno de las agencias estatales y sus posibilidades de acción.

En este sentido, la clasificación propuesta reconoce la influencia de tres causales o factores agregados relacionados con la capacidad inherente a las entidades estatales y tres factores asociados al contexto institucional, los cuales afectan el despliegue de la capacidad estatal en varios planos: normativo-cultural, político-socioeconómico e interinstitucional-interjurisdiccional.

De esta manera se desarrolla el término de la capacidad institucional en la política pública turística de Riohacha, como las competencias que le permiten a la Administración pública municipal alcanzar sus objetivos. Los cuales están asociadas a la existencia de un marco normativo; el establecimiento de funciones por unidad administrativa; la realización de diagnósticos que permiten identificar los problemas públicos y los recursos necesarios para su atención; la constante capacitación de los servidores públicos; la consolidación de un sistema propio de planeación y la adopción de indicadores de desempeño. (Inafed citado en Cen, 2019)

2.6. 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.

Adicionalmente, se hizo uso de otras herramientas cualitativas como la metodología SADC (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) la cual, es un desarrollo conceptual realizado por el Dr. Alain Tobelem cuando se desempeñaba como consultor del Banco Mundial (BIRF). Ha sido aplicada en numerosos países y en diferentes tipos de proyectos, particularmente en América Latina.

La aplicación de la metodología SADC está orientada a casos en que se requiere identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, para evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y para establecer las acciones requeridas para ello. En tal sentido, la dimensión temporal de referencia de la metodología es la proyección a futuro, por lo que su aplicación está especialmente concebida para el desarrollo de programas y proyectos y asociada con el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar su éxito.

Sin embargo, el SADC también puede ser aplicado para conocer los déficits de capacidad institucional que afectan la gestión rutinaria de una organización, así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto ya ejecutado. Dicho de otra manera, aun cuando el propósito original de la metodología no lo contempla expresamente, en los hechos se ha comprobado que también es compatible con el análisis de situaciones en las que el presente y el pasado pasan a ser dimensiones temporales relevantes (Oszlak y Orellana 1993), como es el presente caso objeto de

análisis en esta investigación, en la que tomamos en cuenta el periodo de gobierno distrital, a partir de la declaratoria como distrito turístico y cultural, para una proyección futura.

Respecto a la población de la investigación se tiene en cuenta que el universo de la misma es el Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha, para ello se selecciona una muestra de 10 Dirigentes políticos expertos en el tema turístico en La Guajira, 10 funcionarios de alcaldía distrital y 10 empresarios que realizan actividad turística (restauranteros, hoteleros y agencias de viaje); quienes se consideran actores importantes y determinantes en el sector turismo.

Para lograr los objetivos específicos se elaboraron tres encuestas (Ver Anexo 1) diferenciadas a funcionarios públicos calificados de la alcaldía distrital, dirigentes políticos con experticia en ámbito turístico, y empresarios del sector turístico (restaurantes, hoteles y agencias de viaje). Con esta herramienta se pretende contribuir a la identificación de aspectos determinantes que permitan analizar la capacidad institucional de la administración distrital, y adicionalmente el impacto de la declaratoria como distrito especial, turístico y cultural de Riohacha sobre los actores que hacen parte de la política pública en el sector turístico.

Las variables que se pretenden medir con la investigación son:

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.

2.7.Fuentes y técnica de recolección de datos

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

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

CAPÍTULO III

3. Turismo como actividad económica de un territorio en desarrollo, y abordaje del marco normativo y regulatorio en relación a los Distritos Especiales en Colombia, específicamente al Distrito de Riohacha.

3.1.Evolución del concepto de turismo, y relación entre turismo y territorio.

Para la Organización internacional de Turismo OIT (2003), el turismo es el sector relacionado con los viajes: agencias de viaje, operadores y guías de turismo, y actividades relacionadas.

También desde la óptica de las comunidades receptoras y la oferta turística, para el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas (citado por De la Torre, 1989), el turismo es un conjunto de relaciones, servicios e instalaciones que cooperativamente promueven, favorecen y mantienen la afluencia y estancia temporal de visitantes.

En este orden de ideas, el turismo es un fenómeno social que consiste en un conjunto de relaciones por desplazamientos voluntarios, el turismo existe sólo en condiciones de libertad donde los individuos tengan facultades para decidir cuándo y hacia donde desplazarse.

Durante los últimos sesenta años el turismo ha experimentado un crecimiento y una diversificación continua, hasta llegar a ser uno de los sectores con mayor crecimiento del mundo, incluso en este nuevo siglo, a pesar de las crisis causadas por factores económicos, fenómenos naturales o situaciones de salud pública; es una actividad que ha reportado crecimiento en la mayoría de las naciones, aportando de manera significativa a los objetivos de desarrollo de las naciones.

Según la Organización Mundial del Turismo, institución de derecho internacional público adscrita a la Organización de las Naciones Unidas, las llegadas de turistas internacionales a Colombia han seguido creciendo –de 25 millones en 1950 a 277 millones en 1980, 438 millones en 1990, 684 millones en 2000– alcanzando los 922 millones en 2008 y para el 2020 se tenía previsto que las llegadas de turistas internacionales alcanzaron los 1.600 millones.

No obstante, en la actualidad no solo basta hablar del vertiginoso crecimiento económico que genera el turismo que tanto se demuestra desde las cifras. Según Vega (2007) se hace necesario pensar y analizar el turismo como un factor fundamental y clave para el desarrollo, prosperidad y bienestar para los habitantes del planeta. Es decir, no solo es pensar en el proceso productivo, si no

también, en la planificación y ordenación de los territorios para afrontar las actividades turísticas que en él se puedan desarrollar.

En la actualidad, los diferentes estudios sobre el turismo como disciplina, coinciden en la Interdisciplinariedad, multidisciplinariedad, y transdisciplinariedad del mismo y por tal motivo, la discusión sobre el enfoque para abordar los estudios en turismo parece estar superada.

Sin embargo, para comprender las relaciones que se generan entre turismo y territorio, es importante advertir sobre una serie de conceptos que son propios de la actividad turística y que pueden ser utilizados de forma equívoca por diferentes disciplinas; esta claridad conceptual permite entender la dimensión espacial del turismo y la necesidad del desarrollo turístico planificado.

Boullón (2016) en su libro planificación del espacio turístico, ampliamente trabajado en la literatura sobre planificación turística, afirma que este modelo combina elementos del espacio a lo que llama “la estructura de producción del sector” con elementos del mercado (oferta y demanda). El modelo sistémico del turismo de Boullón (2016) permite comprender y acercarse a algunos de los conceptos más usuales del turismo y relacionados directamente con el turismo como fenómeno espacial.

Para Boullón (2016) el turismo no es ni una industria ni una ciencia. Señala que “no existe una única versión explicativa del sistema turístico, lo cual no significa que haya muchos sistemas, sino solo uno con varias facetas y además plantea el funcionamiento del sistema con base en los siguientes elementos (Boullón, 1985):

Planta turística:

“Es el subsistema encargado de elaborar los servicios que se venden al turista. Está integrado por dos elementos: el equipamiento y las instalaciones” (Boullón, 2004). “la planta turística cuando es planificada y no espontánea, se desarrolla tomando en cuenta las características y ubicación de los atractivos existentes en su área de influencia inmediata” (Quesada Castro, 2006)

Equipamiento:

“Incluye todos los establecimientos administrados por la actividad pública o privada que se dedican a prestar los servicios básicos” (Boullon, 2004) requeridos por el turista, también se incluyen dentro del equipamiento establecimientos que prestan servicios vinculados a la actividad turística pero que no dependen exclusivamente del turismo. El equipamiento está clasificado en cuatro categorías y cada categoría incluye una serie de tipologías. La categoría 1 y 2 corresponden a los servicios básicos requeridos por el turista en el destino.

Instalaciones:

Todas las construcciones especiales (distintas a las consignadas por el equipamiento) cuya función es facilitar la práctica de actividades. (Boullon, 2004) Son aquellas construcciones que están al servicio del turista facilitando el desarrollo de la actividad, por ejemplo, miradores, refugios, senderos, teleféricos, etc. Y las instalaciones generales como piscina, campos de golf, juegos infantiles. La presencia de instalaciones da vida a cualquier sitio turístico.

Atractivo turístico:

Son la materia del turismo sin la existencia de los mismos sería imposible pensar el desarrollo del turismo. A partir de su presencia en el territorio “se puede pensar en construir una planta turística que permita explotarlo comercialmente” (Boullon, 2004). Para el caso colombiano existe una marcada diferencia entre lo que es un recurso y un atractivo, así lo establece la metodología única para la elaboración de inventarios del Ministerio de industria, comercio y turismo. El atractivo turístico es todo elemento capaz de suscitar una visita turística y que se encuentra en las condiciones técnicas y de calidad para recibir turistas. Un atractivo se define como los “Factores físicos y culturales que reúnen las condiciones para ser integrados de inmediato a los productos turísticos”(Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2010), el recurso turístico, por el contrario es un elemento susceptible de generar flujos turísticos pero que requiere para ello mejorar algunas de sus condiciones, es decir son todos los “Factores físicos y culturales potencialmente explotables por el turismo”(Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2010).

Infraestructura:

“Para que el sistema turístico pueda funcionar requiere que a los atractivos y a la planta turística se agregue la infraestructura. Se entiende por infraestructura a la dotación de bienes y servicios con que cuenta un país para sostener sus estructuras sociales y productivas. Hacen parte de la misma los servicios sanitarios, las comunicaciones y la energía, las carreteras, los hospitales, etc.” (Boullon, 2004). La infraestructura es un condicionante para pensar en un desarrollo turístico, sin embargo, cuando se dice que la infraestructura actúa como un condicionante se hace referencia básicamente a la infraestructura general y no a lo que algunos han llamado inequívocamente “infraestructura turística”.

Lo anterior nos lleva a analizar que existe una estrecha relación entre los planteamientos que componen la capacidad institucional, al referirse a aquella infraestructura general con la que cuenta un territorio para el desarrollado del turismo como actividad económica de explotación. Traemos a colación el concepto de capacidad institucional como aquella que 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.

Según Michel Mann, “se requiere que el Estado posea infraestructuras que penetren de forma universal en la sociedad civil, que sirvan como medios para que las élites extraigan recursos de, y suministren recursos a, todos los súbditos” (Mann, 1993, p. 24). Enfatiza el hecho de que “Todo Estado que adquiere o explota la utilidad social se proveerá de bases infraestructurales. Éstas le capacitan para regular, normativamente y por la fuerza, un conjunto dado de relaciones sociales y territoriales, así como para erigir fronteras contra el exterior” (Mann, 2005). Si bien para los fines pertinentes con la investigación la Capacidad Institucional ha sido definida previamente, este autor permite una definición clara relacionada con las competencias requeridas para el sector turístico del distrito de Riohacha.

Por otro lado, el concepto de infraestructura turística parece no estar claramente delimitado; algunos autores se refieren a ella como “toda construcción, instalación o servicio para la práctica del turismo”, es decir, que se puede estar refiriendo a los hoteles o restaurantes, lo cual es un error porque estos se han definido como parte del equipamiento. Para hablar de infraestructura turística sería necesario referirse por ejemplo a “tramos de carretera (de corta longitud) que hay que trazar

como desvíos para acceder exclusivamente a un atractivo turístico o las redes que hay que construir en las partes turísticas de un parque nacional” (Boullon, 2004). “Al decir que existe una infraestructura turística, se está creando una nueva forma de calificación a partir de la fuente de financiamiento y del usuario principal. Su utilidad reside en que puede servir para definir el carácter de las inversiones y el ámbito de sus beneficios, en las tareas de evaluación y formulación de los proyectos turísticos. Pero su existencia no invalida a los sistemas que se manejan en urbanismo y planeación territorial” (Boullon, 2004).

Se puede concluir, que para el funcionamiento del sistema turístico en cualquier territorio se requiere de tres elementos básicos; “Los atractivos son los que generan las corrientes turísticas, y la infraestructura es la base sobre la que se sustenta la planta para poder operar adecuadamente. Estos tres elementos distinguen a un destino, confiriéndole su carácter e identidad turística”. (Quesada, 2006).

Superestructura:

Este concepto hace referencia a lo que también se ha denominado como institucionalidad turística, Boullón (2004) define la superestructura como “todos los organismos especializados, tanto públicos como de actividad privada, encargados de optimizar y modificar, cuando fuera necesario el funcionamiento de cada una de las partes que integran el sistema, así como armonizar sus relaciones para facilitar la producción y venta de los múltiples y dispares servicios que componen el producto turístico” (Boullon, 2004).

La superestructura funciona en un destino como regulador y/o dinamizador de la actividad turística. Desde ese punto de vista, la superestructura está compuesta por las dependencias de la administración pública y las organizaciones privadas; la actividad privada participa a través de numerosas organizaciones que las empresas han creado para compatibilizar y defender sus intereses particulares, entre ellas los gremios. Forman parte, dentro del turismo, de ese conjunto: las asociaciones de hoteleros, restauranteros, agentes de viajes, transportistas, guías turísticos y todo los subsectores que forman parte del proceso que constituye la visita de un turista a un sitio específico (Boullon, 2004).

Ahora en cuanto a la política pública de turismo según Boullón (2004), combina elementos del espacio a lo que llama “la estructura de producción del sector” con elementos del mercado (oferta y demanda). El modelo sistémico del turismo del autor permite comprender y acercarse a algunos de los conceptos más usuales del turismo y relacionados directamente con el turismo como fenómeno espacial. “Para que el sistema turístico pueda funcionar requiere que a los atractivos y a la planta turística se agregue la infraestructura. Se entiende por infraestructura a la dotación de bienes y servicios con que cuenta un país para sostener sus estructuras sociales y productivas. Hacen parte de la misma los servicios sanitarios, las comunicaciones y la energía, las carreteras, los hospitales, etc.” (Boullon, 2004, p. 62).

3.2. La agenda interna para la competitividad del departamento de La Guajira

Esta agenda sitúa al turismo en el primer renglón de los sectores estratégicos como apuesta para fortalecer el desarrollo local y regional. Esta apuesta se hace en función de los atractivos detectados tanto en el municipio como en el resto de la región. Entre estos destacan los 400 kilómetros de costas, con muchas playas de arena blanca y buenas condiciones de clima y conservación.

El vigente Plan de desarrollo del municipio de Riohacha, hace referencia al turismo centrándose en su papel como motor del desarrollo y con el turismo cultural como referente:

“El perfil turístico del Municipio de Riohacha, y del Departamento de La Guajira en general, es el del Turismo Cultural: actualmente se produce o existe potencial para diversas tendencias como el agroturismo en el Corredor Agroindustrial (Corregimientos de Tigreras, Choles y Matitas), el ecoturismo en zonas como el Santuario de Flora y Fauna los Flamencos (Corregimiento de Camarones), Pozo García (Corregimiento de Tomarrazón) y el Delta del Río Ranchería (Casco Urbano. Comuna No. 9), o el turismo de playa que abarca nuestro corredor costero que comprende desde la margen oriental de la desembocadura del Río Tapias en Bocas de la Enea hasta la margen occidental de la desembocadura del Río Ranchería”

Aunque aparecen otros conceptos de producto, en general solo se tienen en cuenta como referentes los recursos y atractivos más evidentes, sin tener en cuenta la estructura de su sistema turístico que, con independencia de otras consideraciones estratégicas, reúne algunas potencialidades determinantes del papel que Riohacha puede jugar en el desarrollo del turismo del Departamento de La Guajira y que fueron claves para sustentar la declaratoria como Distrito para el municipio:

- La mayor concentración de servicios de alojamiento, restaurantes y agentes de viajes generales y receptivos del Departamento
- La existencia de un aeropuerto internacional en proceso de mejora de sus instalaciones y capacidad.
- La posición geográfica central, que hace accesible desde el municipio la mayoría de los atractivos existentes mediante conexiones viales en buenas condiciones.
- Las rutas de transporte terrestre que conectan la ciudad con el interior del país y sus principales ciudades.
- Las excelentes relaciones del municipio hermanado con las otras tres ciudades declaradas Distrito en el área del Caribe y con ciudades de las Antillas holandesas, Aruba, Curaçao y próximamente con Bonaire, con las que se tiene también una conexión aérea directa.

Estas potencialidades por sí mismas justifican una vocación de Riohacha como centro de llegada, prestación de servicios y base operativa para recorridos por el territorio turístico desde la Sierra Nevada de Santa Marta, hasta el extremo oriental de la península de La Guajira, algunos de cuyos recursos, aun estando en otros territorios municipales, forman parte de los atractivos turísticos de Riohacha.

Además de la proyección sobre la costa, el municipio de Riohacha cuenta con extensas zonas interiores, algunas de gran valor y que pueden sustentar interesantes actividades turísticas adaptadas a la realidad de sus comunidades y los recursos disponibles.

El etnoturismo, aunque se desarrolla principalmente en otros municipios del departamento de La Guajira, constituye también un potencial importante para el Municipio de Riohacha, que cuenta con siete resguardos indígenas en su territorio, de al menos tres etnias diferentes.

El espacio del parque Nacional Natural de la Sierra Nevada de Santa Marta, o la cuenca del río Tapias, las fincas agrícolas situadas entre el río Tapias, la costa y la zona de amortiguación del parque nacional, con importante potencial agro turístico y con posibilidad de acceso cercano a la franja costera.

El plan sectorial de turismo promueve en sus contenidos programáticos las bases para que los corregimientos y resguardos integrados en el Distrito, puedan promover actividades turísticas competitivas y sustentables en sus territorios con el apoyo y sustento técnico de los órganos de gestión que se diseñen para el sector turístico distrital, sin embargo se hace indispensable para esta investigación qué beneficios tiene la figura de Distrito especial reglamentados por el gobierno Nacional.

3.3. Régimen para el Fomento y Desarrollo del Turismo (Capítulo III de la ley 1617 de 2013).

De conformidad con lo previsto en los planes sectoriales que formen parte del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de cada distrito en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formulará el respectivo Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo que será puesto a consideración del concejo distrital para su aprobación e incorporación al Plan General de Desarrollo Distrital que a este corresponda adoptar; una vez aprobados, tales planes tendrán vigencia durante el período para el cual hubiese sido elegido el gobierno distrital. Todo lo cual se hará de conformidad con las directrices de la política nacional trazadas para el sector. Los planes sectoriales de desarrollo turístico que elaboren las autoridades distritales incluirán los aspectos relacionados con el ecoturismo y turismo social.

Además, los Planes Sectoriales de Turismo de cada distrito deberán contener también directrices y programas de fomento y apoyo al turismo de interés social, que deberán concertarse con las entidades nacionales encargadas de regular las actividades de recreación turística de carácter social, todo ello de conformidad con lo previsto en los planes y programas nacionales y distritales adoptados para el efecto.

3.4. Incentivos y Estímulos al Desarrollo de las Actividades Turísticas, ley 1617 de 2013.

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 (Ley 1617 de 2013).

La ley 1617 de 2013 dispone además que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, suministrará y mantendrá actualizado a los distritos, de manera sistematizada en el Registro Nacional de Turismo. En él se podrá consultar de manera especial lo correspondiente a empresas que prestan sus servicios en el respectivo distrito.

3.5. Definición de políticas públicas

El artículo 102 de la Ley 1617 de 2013, establece que a las autoridades distritales corresponde definir políticas, adoptar medidas y asignar recursos para la preservación, recuperación, protección, defensa y aprovechamiento en beneficio colectivo, de los bienes, monumentos, acontecimientos y demás elementos que integran el patrimonio arquitectónico, artístico o cultural de los distritos, así

como de los que forman parte del patrimonio cultural de la Nación. Para los propósitos señalados, la administración distrital procederá en coordinación con los órganos y autoridades regionales y nacionales con competencia en la materia, entre ellas las políticas públicas que serán definidas a continuación.

Las políticas públicas se consideran herramientas esenciales en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública, dirigidos a solucionar necesidades y resolver los conflictos sociales existentes; se constituyen en la base para definir los planes, programas y proyectos. Según Ruiz y Cadena (2011), las políticas se definen como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Las políticas públicas deben ser consideradas como un conjunto de decisiones que se llevan a cabo en un tiempo determinado.

De acuerdo con Arroyabe (2010), las políticas públicas tienen que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos, se desarrollan en momentos articulados como un proceso lineal, desde la identificación del problema y estudio de factibilidad, hasta la evaluación ex-post de la política creada. Requiere tener en cuenta que las políticas públicas tienen carácter programático y permanente y por tanto son diseñadas para atender problemas estructurales que exijan formulación en mediano y largo plazo.

Para efectos de lo anterior, la información confiable, actualizada y contextualizada constituye un prerequisite clave para la correcta elaboración de políticas públicas adecuadas. Contar con los indicadores apropiados posibilita que los encargados de tomar decisiones formulen políticas y diseñen estrategias de largo plazo basadas en pruebas sólidas, lo cual permite incrementar su eficacia.

Por otra parte, desde la óptica pública contenida en este texto, se reflejan esfuerzos al parecer correctamente orientados, pero insuficientes y en particular han sido desordenados y descoordinados al interior del Estado colombiano y en su correlación con el sector privado, las regiones y la academia. Como ha sucedido en varias economías de América Latina, que sus

esfuerzos se han concentrado en propiciar avances en ciencia y tecnología, y no asignan dichos progresos al sector productivo y en incentivar una cultura de innovación en los distintos órganos del estado, sin dejar de lado la decisiva participación de la actividad empresarial.

3.6. Marco Legal y políticas públicas de la actividad turística en Colombia.

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 IV

En este capítulo, tomando en cuenta los planteamientos anteriores, puede afirmarse que cualquier análisis que se realice en torno a la capacidad institucional para la creación de políticas públicas en materia de turismo, deberá definir primero qué es lo que entiende por dicha capacidad, ya que dependiendo de la definición es lo que se valora. De igual forma, la definición que se tome no debe limitarse al aparato organizacional, es decir, al desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional, sino también tiene que hacer alusión al contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca.

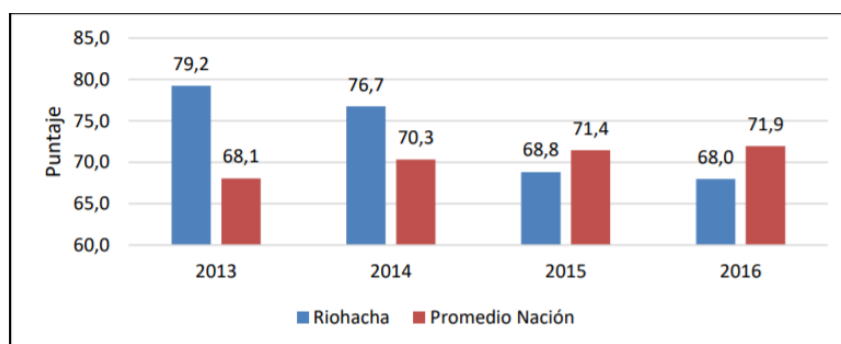
Teniendo, en cuenta lo anterior, en este capítulo se realiza el análisis de resultados de la capacidad institucional del distrito de Riohacha para hacer frente a un problema público en materia de turismo en donde debe reconocerse, en primer lugar, que esta capacidad es expresada, particularmente, en el gobierno local, pero está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del Estado.

Es decir, la capacidad estará en manos de las instancias de gobierno que ocupan el aparato Ejecutivo local, pero no podrá explicarse sólo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias –"puertas adentro"– ni en su limitado vínculo con los poderes Legislativo y Judicial; además de estas consideraciones, es necesario reconocer que la capacidad institucional y el sector público están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto sociohistórico específico caracterizado por un sistema económico, político y social particular, con ciertas relaciones y actores sociales, además de estar inserta en un entorno internacional desde el campo turístico.

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



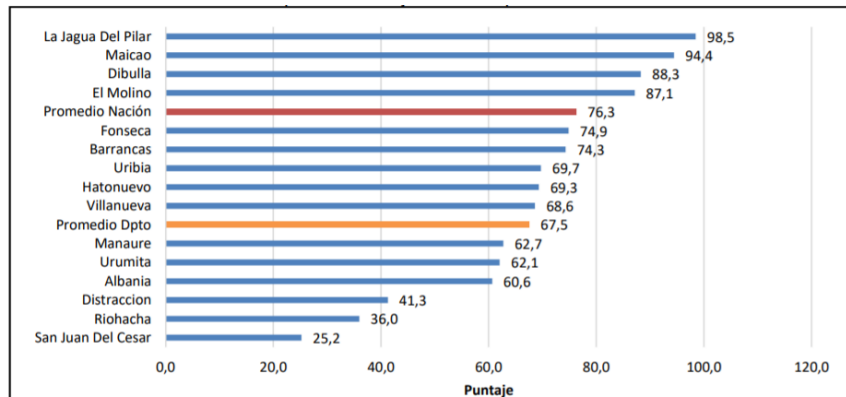
Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

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.

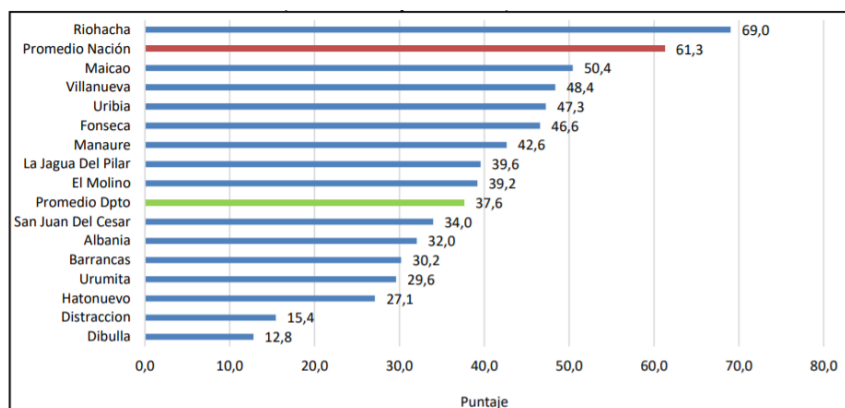
Gráfico 2. Calificación de los municipios de La Guajira componente de Eficacia año 2016



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

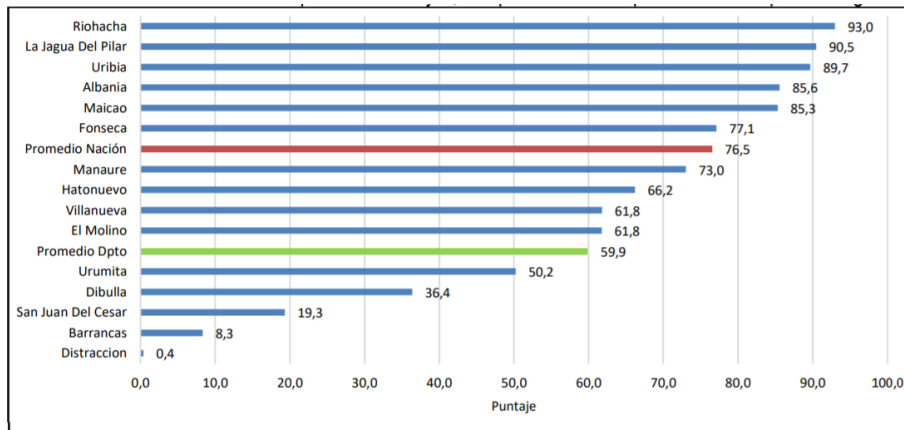


Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

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.

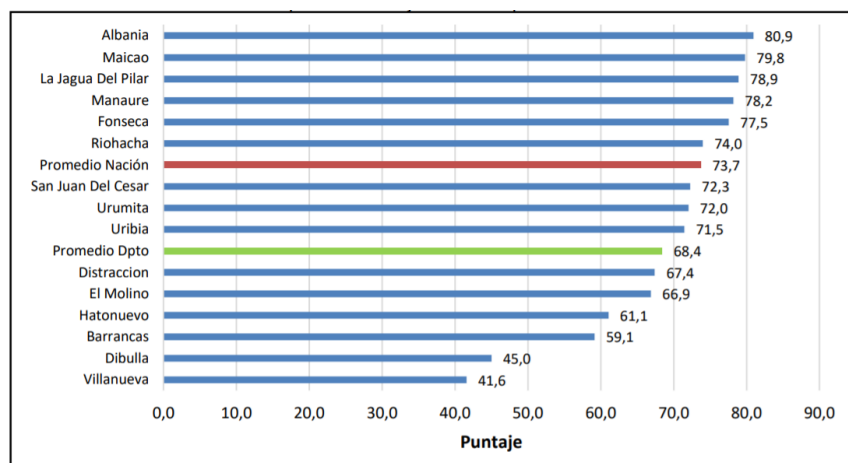
El objetivo general del componente cumplimiento de los requisitos legales es evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, las Leyes 1122 y 1176 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y los decretos reglamentarios relacionados con la ejecución de los recursos del Sistema General 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.

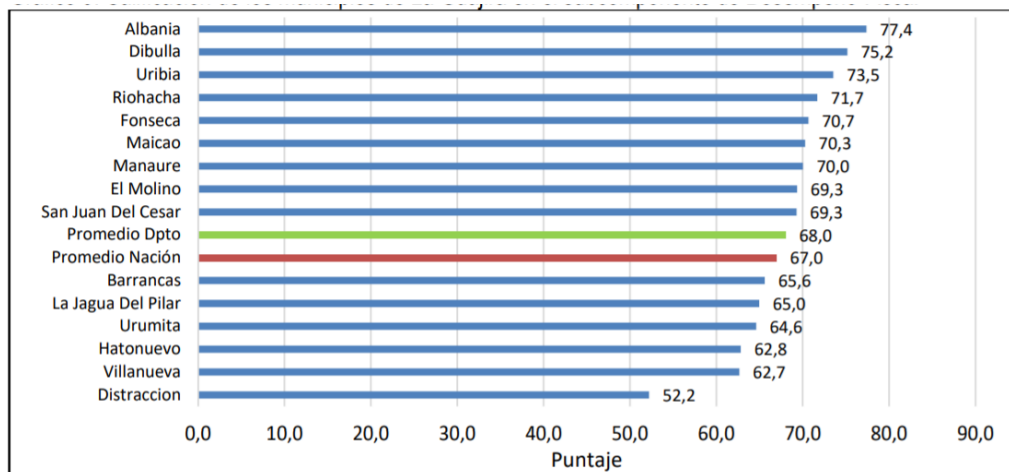
Gráfico 5. Calificación de los municipios de La Guajira componente Gestión



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.

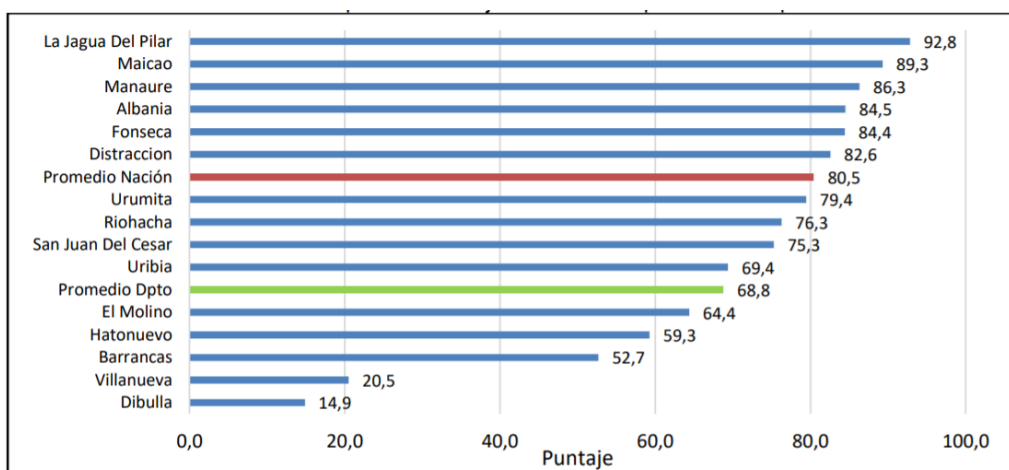
Gráfico 6. Calificación de los municipios de La Guajira subcomponente de Desempeño Fiscal



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 conflictos¹¹ 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.

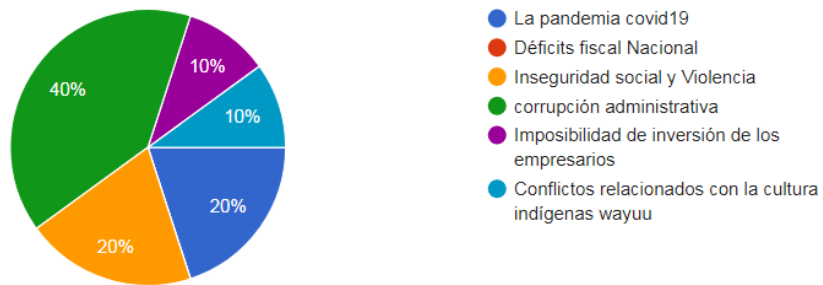
Entonces, el turismo en el distrito de Riohacha podría ser una fuente de desarrollo económico y generador de empleo, al mismo tiempo que provocaría una atracción de inversión extranjera, la diversificación de la economía y la redistribución de la riqueza (si el desarrollo turístico está bien planificado).

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

¹¹ 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.

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.

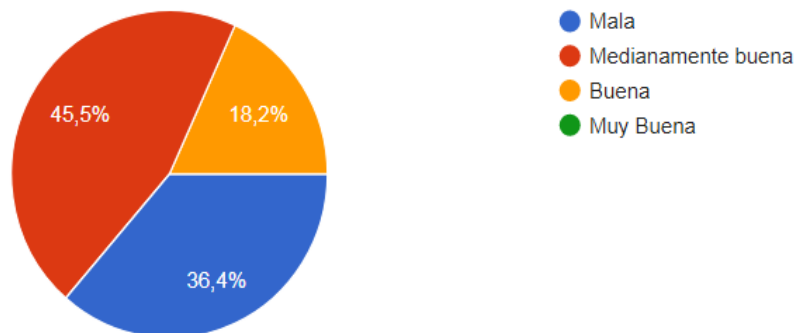
Gráfico 9. Externalidades del turismo



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.

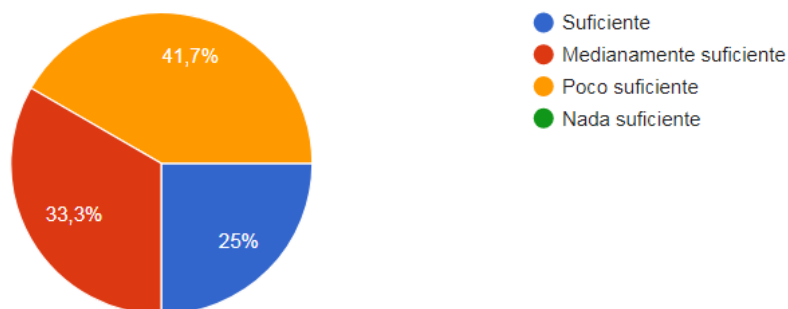
Esta secretaría cuenta con una dirección específica de turismo, que se proponer la política pública del distrito y además debe fortalecer y promover las manifestaciones turísticas del municipio; promover y consolidar el emprendimiento turístico del municipio, estructurar y ejecutar el plan de mercadeo 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 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.

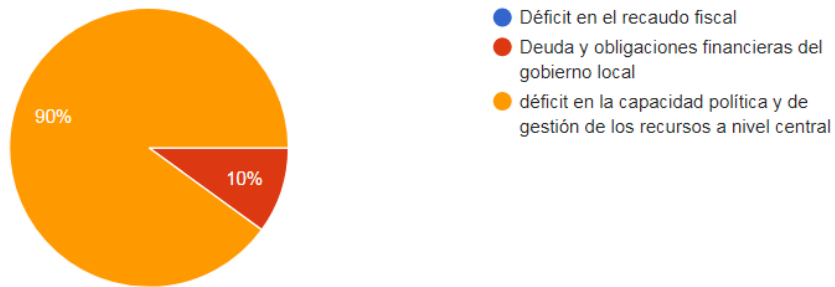
La necesidad de profesionales capacitados y hábiles es clave para el sector turístico en el distrito de Riohacha. Sin embargo, debido a su actividad constante en mano de obra, la importancia de la cualificación del trabajador en el turismo tiene un papel más decisivo para la competitividad del producto 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.

4.3. 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.

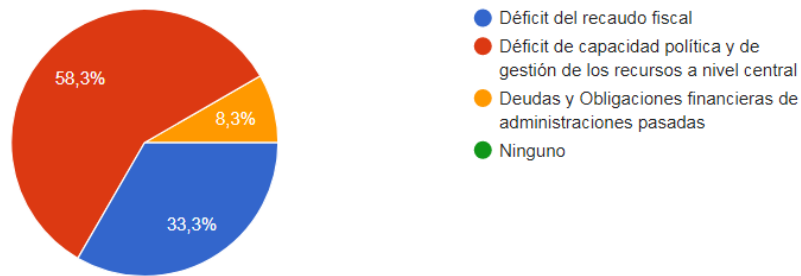
Gráfico 12. Disponibilidad de recursos físicos y financieros para el sector turismo.



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



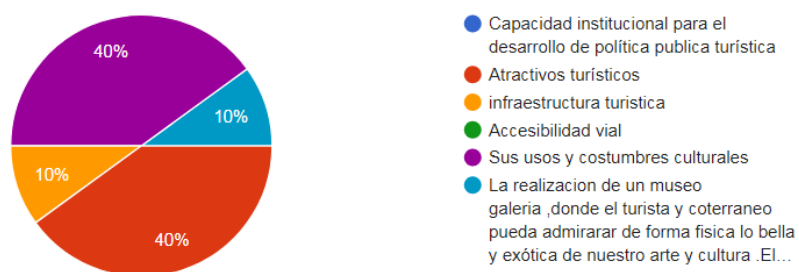
Fuente: Romero (2021)

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.

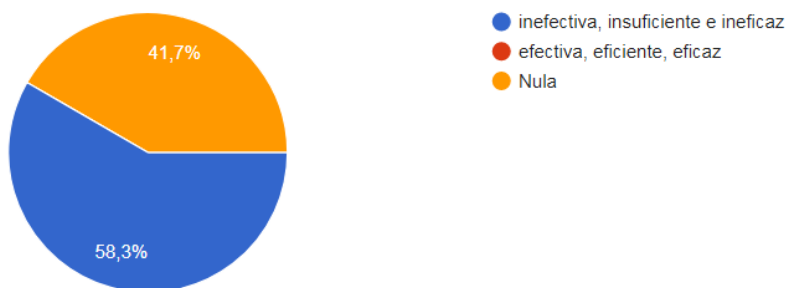
Esto se relaciona con las acciones de descentralización que establece la declaratoria de Riohacha como distrito especial. Así las cosas, se tiene que la descentralización es una figura que implica autonomía política y presupuestaria, conllevando personalidad jurídica independiente; es decir, se crea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

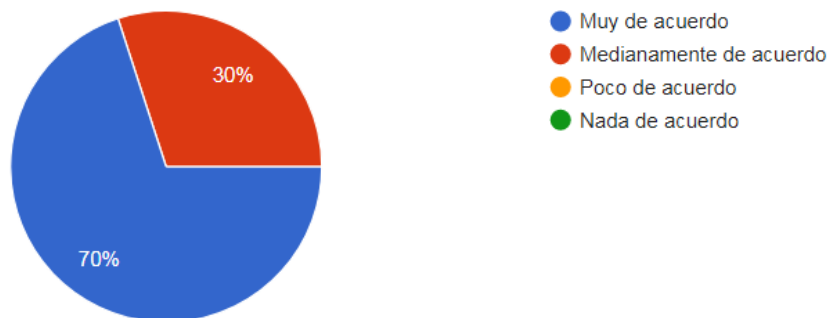


Fuente: Romero (2021)

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.

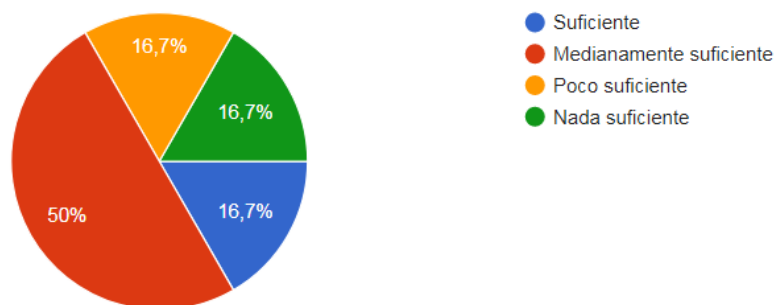
Gráfico 16. Declaratoria normativa Distrito Turístico y Cultural de Riohacha



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

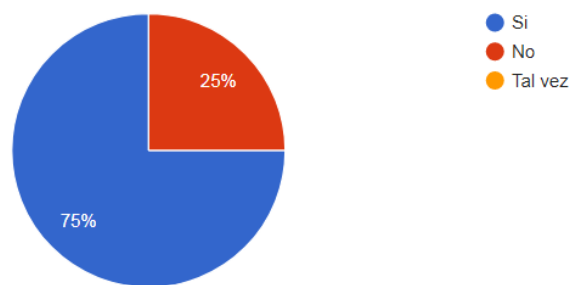


Fuente: Romero (2021)

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.

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 óptima 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 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. 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. Bogota : Politecnico Grancolombiano.
- 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. *Dikaion*, 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/Especifique	
1. Conoce usted lo que motiva la iniciativa legal de convertir a Riohacha en distrito especial turístico y cultural?	Si conoce		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 respuesta es sí, indique a cuales su empresa ha accedido		
3. ¿considera usted suficientes los planes, programas y proyectos que se han llevado a cabo como parte de la política pública turística del distrito?	Muy suficientes	Medianamente suficientes	Poco suficientes	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	

<p>5 ¿Ha tenido alguna de las siguientes dificultades en la prestación de sus servicios turísticos a causa de la acción u omisión de la administración Distrital?</p>				<p>Inseguridad en zonas turísticas- -Contaminación ambiental de las zonas y atractivos turísticos -Mala prestación en el servicio de alumbrado publico Ninguna Otro/ cual? ___</p>
<p>6. ¿Cómo calificaría la gestión pública realizada en materia turística por gobierno distrital de Riohacha en el periodo comprendido entre el año 2015-2019.</p>	<p>Mala</p>	<p>Mediana mente buena</p>	<p>Buena</p>	<p>Muy buena</p>
<p>7. Considera usted que alguno de los siguientes factores del contexto social. Cultural y económico, impiden el desarrollo turístico del distrito?</p>				<p>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?_____</p>
<p>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</p>				<p>Cierre de empresas Desempleo Poca llegada de</p>

proyección?				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 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?	eficiente	Mediana mente eficiente	Poco suficiente	Insuficiente
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 favorable	Mediana mente Favorable	Poco favorable	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	Mediana mente de acuerdo	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 suficientes	Mediana mente suficiente	Poco suficiente	Nada suficiente
5. Conoce usted la nueva política publica	Si	No		

turística Distrital?				
<p>6. ¿Cómo calificaría la gestión pública en materia turística del gobierno local de Riohacha en el periodo comprendido entre el año 2015-2019.</p>	<p>Mala</p>	<p>Mediana mente buena</p>	<p>Buena</p>	<p>Muy buena</p>
<p>7. Desde su conocimiento y experiencia. En cuál de los 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?</p>				<p>Déficit de Recaudo fiscal</p> <p>Déficit en la Capacidad política y de gestión de los recursos a nivel central</p> <p>Deudas y Obligaciones financieras de la entidad</p> <p>Ninguno</p> <p>Otro/cual? ___</p>
<p>8. De los siguientes factores contextuales, cuáles considera que han limitado o impedido el desarrollo turístico del distrito</p>				<p>Inseguridad social y delincuencia</p> <p>Imposibilidad de inversión de los empresarios</p> <p>Situación económica del distrito por la pandemia covid 19</p> <p>Conflictos relacionados con</p>

				la cultura indígena 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	Suficiente mente capacidad os	Mediana mente capacita dos	Poco capacidad os	Nada capacitados
10.Cree suficiente el recurso humano con el cuenta la alcaldía distrital desde sus distintas dependencia para fortalecer la capacidad organizacional a nivel interinstitucional	Si es suficiente	Mediana mente suficien e	Poco suficiente	Nada suficiente
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	Mediana mente 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	Mediana mente 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 pretendan en aras de potenciar la actividad turística del territorio,	Muy suficientes	Mediana mente suficientes	Poco suficiente	Nada suficiente
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 financiero	Área administrativa y, recursos humano	Área jurídica	Otra cual ¿

<p>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?</p>				<p>Pandemia covid 19</p> <p>Crisis Gobernabilidad</p> <p>Conflictos culturales con la comunidad indígena wayuu</p>
<p>7. Desde su conocimiento y experiencia cuál de los siguientes factores influye en la disponibilidad de los recursos físicos y financieros para transformar los proyectos turísticos en productos y servicios?</p>				<p>Déficit de Recaudo fiscal</p> <p>Déficit en la Capacidad política y de gestión de los recursos a nivel central</p> <p>Deudas y Obligaciones financieras de la entidad</p> <p>Ninguno</p> <p>Otro/cual?___</p>
<p>8. De los siguientes factores contextuales, cuáles considera que han limitado o impedido el desarrollo turístico del distrito</p>				<p>Inseguridad social y delincuencia</p> <p>Imposibilidad de inversión de los empresarios</p> <p>Situación económica del distrito por la</p>

				<p>pandemia covid 19</p> <p>Conflictos relacionados con la cultura indígenas wayuu</p> <p>Crisis de gobernabilidad</p> <p>Ninguno</p> <p>Otro/Cuál? _____</p>
<p>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?</p>	<p>Muy efectiva</p>	<p>Medianamente efectiva</p>	<p>Poco efectiva</p>	<p>Nada efectiva</p>
<p>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 declaratoria como distrito especial, turístico y cultural?</p>				<p>Fortalecimiento en capacidad institucional</p> <p>Creación de políticas públicas que fortalezcan la infraestructura turística</p> <p>Formación y capacitación del sector empresarial del turismo</p> <p>Alianzas estratégicas a nivel regional que impulse la llegada de nuevos turistas</p>

Instrumento Cualitativo

MATRIZ DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

Marco teorico	
Título del Documento	Medición de desempeño del Distrito de Riohacha
Dimensiones	<p style="text-align: center;">Análisis de componente de Gestión</p> <p>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.</p>
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	<p style="text-align: center;">Análisis componente de Resultado</p> <p>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</p>

	<p>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.</p>
Educación	<p>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).</p>
Salud	<p>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.</p>
Servicios públicos	<p>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.</p>
Seguridad	<p>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.</p>
Conclusiones	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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

	<p>aumentar su puntuación a cifras cercanas a los 100 puntos. Siendo 100 un desempeño sobresaliente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.
--	---

Marco legal y regulatorio	
Título del Documento	Nueva Ley de turismo Ley 2068 de 2020
Elemento de Análisis	Análisis de Resultados
Sostenibilidad	<p>Actualización de los principios de la actividad turística (desarrollo social y sostenible, Accesibilidad universal)</p> <p>Actualización en Definiciones: Ecoturismo, etnoturismo, Capacidad de carga, Declaratorias de Atractivo turístico.</p> <p>Iniciativa mundial de turismo y plástico</p> <p>Medidas especiales : Mitigación y adaptación al cambio climático, Contrarrestar la erosión de playas, ,medidas de protección al medio ambiente, fauna y flora</p> <p>Consecuencias y procedimiento sancionatorio</p> <p>Beneficios tributarios: 25% de descuento en declaración de renta para quien e realicen la actividad turística y conserven un área ambiental de 80%</p>
Calidad	<p>Niveles mínimos de calidad, seguridad y sostenibilidad</p> <p>Sello de accesibilidad turística e inclusión universal: con un reconocimiento a aquellos establecimientos que apuesten a esta accesibilidad a discapitados</p> <p>Protección en las playas turísticas</p> <p>Innovación y digitalización del turismo</p> <p>Fortalecimiento a la protección turística: régimen aplicable sancionatorio es el de estatuto del consumidor</p>

	Suspensión RNT
Formalización	<p>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 autorizados por el ministerio. Eliminar el requisito de Bilingüismo)</p> <p>Tarjeta de servicio hotelero</p> <p>Orientación gratuita para obtener RNT</p> <p>Regulación de las plataformas digitales : Registro de plataformas en RNT y contribución parafiscal</p> <p>Contribución Parafiscal</p>
Reactivación	<p>Medidas tributarias de apoyo a los empresarios (medidas en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19)</p> <p>Beneficios tributarios para el 2021: Extensión del IVA para restaurantes, tiquetes de viajes, venta de artesanías,</p>

Marco legal y regulatorio	
Título del Documento	1era Política pública turística del Distrito de Riohacha 2021
Elemento de Análisis	Análisis de Resultados
Fomento	<p>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.</p>
inclusión y Desarrollo social	<p>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</p>

	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