

Hacia una política de turismo sostenible para el departamento de Norte de Santander, Colombia

Towards a sustainable eco-tourism policy for the department of Norte de Santander, Colombia

Jorge Enrique Maldonado Pinto *

Recibido: 19 - 08 - 2020 / Aceptado: 26 - 11 - 2020 / Publicado: 01 - 02 - 2021

Resumen

Las fuerzas vivas del departamento Norte de Santander representadas por las comunidades, las organizaciones sociales, las asociaciones representativas y algunos sectores político, siempre se han preocupado por desarrollar el turismo ecológico sustentable, para conservar y enriquecer los recursos naturales del departamento que cuenta tanto con cuencas hidrográficas en abundancia en los municipios de Herrán, Pamplonita, Cácuta, Silos, Mutiscua, Cáchira, Villacaro, Lourdes, Abrego, El Tarra, Ocaña, El Carmen, entre otros, así como con abundancia de ríos y quebradas en los municipios de Bochalema, Salazar y el Zulia. En este mismo sentido, se cuenta, en la actualidad, con la Playa Belén que promueve una extraordinaria riqueza a través de sus hermosos paisajes, agrestes campos y malformaciones geomorfológicas; en este espacio, se encuentran también los estoraques, cuyos árboles, mucho tiempo atrás, sombreaban con sus hojas blancas esta tierra arenosa. De allí, proviene esa denominación equívoco con el que se le conoce en la actualidad, deformaciones de la tierra.

La explotación turística, a través de senderos ecológicos, parques temáticos, ferias artesanales, gastronomía e infraestructura hotelera, acorde a la preciosidad de sus paisajes, bajo una política pública de desarrollo sustentable, haría del departamento Norte de Santander, el atractivo turístico por excelencia del país, compitiendo con destinos como el eje cafetero, Boyacá y Amazonas.

Abstract:

The forces of the Norte de Santander department represented by communities, social organizations, associations representing people who the region hurts and some one or another political sector have always been concerned to develop sustainable ecotourism, conserving and enriching natural resources department, full watershed aplenty in the municipalities of Herrán, Pamplonita Cácuta, Silos, Mutiscua, Cáchira, Villacaro, Lourdes, Abrego, El Tarra, Ocaña, El Carmen, among others, and with an abundance of rivers and broken as the municipalities of Bochalema, Salazar and Zulia. Beautiful scenery and wild fields and geomorphological malformations are Playa Bethlehem, charming place is the so-called Estoraques, and really Estoraques not exist. True Estoraques trees were long ago shaded with white sheets this sandy soil, and from there came the misleading name that is known today these "deformations of the earth," as it is commonly called.

The tourist exploitation through nature trails, theme parks, craft and food fairs receive adequate hotel infrastructure to the preciousness of its landscapes, under a public policy of sustainable development would North Santander department, the tourist attraction par excellence of the country, competing with destinations like the coffee, Boyacá and Amazon.

Palabras claves:

turismo ecológico, destinos turísticos, desarrollo económico sostenible, rutas turísticas, Norte de Santander, Colombia.

Cómo citar: Maldonado, J. E. (2020). Hacia una política de turismo sostenible para el departamento de Norte de Santander, Colombia. *Opinión Pública*, 15, 21-29.

Key words:

ecotourism, touristic destinations, sustainable economic development, tourist routes, Norte de Santander, Colombia

Declaración de conflictos

de interés: el autor declara no tener ningún conflicto de interés

* Ph.D. en Educación. Líder de Investigaciones de la Corporación Unificada Nacional, Norte de Santander. Contacto: jorge_maldonado@cun.edu.co

Introducción:

Se entiende por ecoturismo sostenible una posibilidad de mitigar al máximo la contaminación ambiental y la afectación a la cultura local para generar, a su vez, ingresos u empleo para sus habitantes. Para Cevallos (1983), "El ecoturismo es aquella modalidad del turismo que consiste en viajar a áreas naturales relativamente sin perturbar con el objeto específico de admirar, disfrutar y estudiar su paisaje, su flora y su fauna silvestres, así como las manifestaciones culturales (tanto presentes como pasadas) que allí puedan encontrarse".

A partir de este concepto, las autoridades del Departamento Norte de Santander, en el sector turístico, deberían proponer políticas públicas que impulsarán esta actividad. Las políticas públicas son unas orientaciones del Estado que, a través de sus dignatarios, se establece para alcanzar un conjunto de objetivos de orden social. Estos planes y programas incluyen proyectos específicos que, a mediano y a largo plazo, deben ejecutarse para la provisión de servicios, educación, salud, turismo e inversión. Estos planes y programas, dentro de un desarrollo sostenible, deben generar impactos en:

- En las modificaciones significativas en la calidad de vida de la población (Castro G., y Cháves 1994, p. 16) en las áreas de salubridad de las comunidades, empleo, educación, vivienda, cultura y servicios básicos.
- En la conservación y el uso óptimo de los recursos ambientales como un elemento fundamental del desarrollo turístico manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar la diversidad biológica.
- En las actividades económicas a largo plazo, creando oportunidades de trabajo y obtención de ingresos y servicios para las comunidades adyacentes.
- En la contribución a la etapa del post-conflicto generando oportunidades para los reinsertados.
- En el patrimonio natural como referente de identidad regional, como las costumbres, los valores, la gastronomía, las artesanías, la música, el folclor, los paisajes, flora y fauna y demás expresiones de tipo cultural y ambiental.

Metodología: hacia la construcción de una política pública

Por política pública, se entiende todo un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades del estado, con la participación eventual de particulares, con el objeto de prevenir o solucionar una realidad definida como incierta o sin resolver ya sea nacional, departamental o regional. Para Velásquez (2009), la política pública es un conjunto de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, orientado a la solución y/o prevención de una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del que se nutre para

su modificación o mantenimiento. Según Aguilar (2003), son cursos de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. Las políticas se conforman mediante un concepto de decisión y la elección de alternativas. Para construir una nueva política pública, es necesario tener en consideración los siguientes aspectos:

Definición del problema: consiste en visualizar el problema, identificarlo plenamente; en el caso de la construcción de una política pública para el Departamento Norte de Santander con relación a un ecoturismo sostenible, se basa en el aprovechamiento de una oportunidad para la región, pues

esta debe generar ingresos, creando oportunidades de trabajo y obtención de ingresos y servicios para las comunidades adyacentes; debe generar modificaciones significativas en la calidad de vida de la población; conservar los recursos ambientales como un elemento fundamental del desarrollo turístico para mantener los procesos ecológicos esenciales; ayudar a conservar la diversidad biológica y contribuir a la etapa del post-conflicto generando oportunidades para los reinsertados.

Búsqueda de la información: en la actualidad, se cuenta con un número infinito de fuentes para generar nueva información y, al menos, mantenerse al tanto de los cambios o visiones de la realidad. Por esta razón, es importante revisar toda la información que se encuentre en la red, por ejemplo, en google, google académico, BIBME, Redalyc, YouTube, entre otros.

Opciones: se entiende como la posibilidad de poder elegir entre dos o más situaciones u objetos. Según la Real Academia de la Lengua española (s.f.), ese concepto alude al “derecho de elegir entre dos a más cosas”. De acuerdo con lo anterior, las opciones para elegir pueden ser varias. En el caso del ecoturismo sostenible, esto comprende:

1. La construcción de un macro-proyecto de inversión en un parque temático ambiental de observación de la diversidad de la flora, la fauna, los minerales a través de senderos ecológicos y regiones adyacentes a la ciudad de Cúcuta como el Cerro Tasajero, el Cañón del Chicamocha y el Cerro del Santísimo.
2. Un parque temático con la historia de la explotación del carbón y otros minerales.
3. La creación de un parque zoológico con animales de la región o de regiones vecinas como: el faro, el chigüiro, el oso de anteojos del parque natural El Tamá, ubicado entre los municipios de Toledo y Herrán, el mico tití, el tigrillo o pequeño gato manchado, entre otros.
4. Turismo de salud con la atención en aguas termales de los municipios de Bochalema,

en la vía de Cúcuta a Pamplona, en el Kilómetro 34 en el Raizón y el Azufra, pero con excelente infraestructura hotelera, de restaurante, jacuzzi, turco y sauna.

5. Senderos ecológicos, pero con servicios de restaurante, bebidas y de pozos para bañarse en los municipios con cuencas hidrográficas como Herrán, Pamplonita, Cácuta, Silos, Mutiscua, Cáchira, Villacaro, Lourdes, Abrego, El Tarra, Ocaña, El Carmen, Bochalema, Salazar, Durania, el Zulia, entre otros
6. Dotar de mayor infraestructura turística y de servicios a la Playa de Belén para admirar los atractivos naturales de deformaciones de tierra mal llamados estoraques.
7. Mejoramiento de las vías secundarias y terciarias del Departamento Norte de Santander para facilitar el acceso a los turistas a estos municipios.
8. Organización de eventos, con fechas fijas en el año, que atraigan turistas a eventos como:
 - Festival Internacional de la Frontera.
 - Feria gastronómica de platos típicos de la región.
 - Festival Internacional de la Frontera.
 - Concurso de conjuntos y de danzas típicas.
 - Feria de artesanías campesinas.
 - Feria de la Moda (Confecciones).
 - Feria del Calzado de la Frontera.
 - Feria de la Industria de la Madera y afines.
 - Feria de la Marroquinería y de Cuero.
 - Feria de la Tecnología y la Innovación.
 - Festival de Teatro, de Cuenteros y Artes Plásticas.
 - Restauración y embellecimiento de los monumentos nacionales.
 - La creación de un Parque Tecnológico y de Innovación.
 - Organización de la promoción turística del departamento financiado por el Ministerio de Comercio, Industria y turismo de Colombia
 - El Mirador del Cristo, en el Barrio Antonia Santos.

Selección de la opción más apropiada

Para construir una política pública en ecoturismo sostenible que contribuya a mejorar las condiciones de vida de estos municipios y además genere ingresos para el Departamento, se deben escoger cuatro o más opciones enunciadas anteriormente

Descripción de la problemática

El Departamento Norte de Santander es una región que queda en la frontera nororiental con la República Bolivariana de Venezuela, que se vio afectada por los cambios cíclicos de la economía, la política y la moneda venezolana, Su trasegar económico se fundamenta en una dependencia casi que absoluta de los negocios comerciales con el vecino país. Ante la situación actual del cierre de frontera de la República Bolivariana de Venezuela, sus ventas comerciales se han reducido considerablemente. Dado que la comunidad norte-santandereana no tiene vocación industrial, su economía solo se fundamenta en el comercio y en la venta de servicios. Ante esta situación crítica, las fuerzas vivas del departamento como de sus dirigentes están preocu-

padadas por fomentar el turismo regional. El ecoturismo sostenible es una buena respuesta ante esta necesidad sentida.

Presupuesto

Puesto que el dinero es necesario, se requiere emplear recursos como regalías, inversiones departamentales, destinar un porcentaje de las estampillas que se cobran a diferentes comunidades para el turismo regional, y utilizar tanto las donaciones de ONG internacionales, así como el nuevo impuesto turístico que se podría cobrar a los propietarios de albergues y posadas turísticas municipales, entre otros.

Modelo de presupuesto (en pesos colombianos)

Un modelo de presupuesto debe abordar elementos como los códigos contables y la descripción de las cuentas con una columna de ingresos y otra de egresos. La información consignada en las columnas debe consignarse de acuerdo a los valores presupuestados.

Figura 1 Formato de modelo presupuestal

Código	Descripción	Ingresos	Egresos
4001	Ingresos Propios	\$	
40011	Donaciones		
40012	Financiamiento Bancos		
40013	Ingresos por regalías		
	Ingresos por estampillas		
	Ingresos por Ventas		
	Otros Ingresos		
	Total de Ingresos	\$	
3001	Egresos		\$
30011	Gastos Operativos		
30012	Gastos Generales y Administrativos		
30013	Gastos Financieros Bancos		
	Inversiones		
	Otros Gastos		
	Total de Egresos		\$

Fuente: elaboración propia

Propuesta de la política pública

La ciudad de San José de Cúcuta, Departamento Norte de Santander de la República de Colombia, ha asumido las irrupciones o acontecimientos imprevistos no planificados, debido a los fenómenos sociales, económicos, políticos de dependencia económica y comercial del país vecino de la República Bolivariana de Venezuela. Esta dependencia se ha acentuado por el cierre de la frontera. Por eso, es indispensable que la ciudad cuente con unas políticas públicas para la consecución de un futuro ecológico, estable, sustentable y exitoso.

Afortunadamente, la ciudad a pesar de las dificultades que ha sobrellevado por varios períodos de años, no se ha visto abocada a procesos fuertes y delicados de movilización social gestados para exigir el reconocimiento y respeto de la diferencia y al pluralismo; sin embargo, se han presentado manifestaciones de desplazados del Catatumbo, movimientos de ollas comunitarias, problemas de deportados por el cierre de frontera, que han ocasionado mendicidad, inseguridad ciudadana y conflictos que, al no ser atendidos, pueden desembocarse en un estallido social de grandes proporciones.

Respecto a los sectores productivos, estos se han sido afectados considerablemente, pues se han cerrado negocios y los ciudadanos han tenido que migrar hacia el interior del país en búsqueda de nuevas oportunidades por el aumento de los índices de desempleo. Según el periódico *La Opinión* (2015), entre febrero y abril, la capital norte-santandereana alcanzó un nivel de desocupación de 16,1%, registrando una baja de 0,8 puntos porcentuales con relación a igual trimestre de 2014. A pesar de esa leve reducción en la cifra, la ciudad tiene una de las tasas más altas del país, y ocupa el tercer lugar dentro de los índices de desempleo más altos del país después de los municipios de Armenia (Quindío) y Quibdó, Departamento del Chocó. Según este artículo, las cifras del DANE (Departamento Nacional de Estadística), revelan que la ciudad de San José de Cúcuta, tiene 67.780 desocupados y 347.492 ocupados. Es preciso enten-

der que, del total de personas registradas con trabajo, se estima que más del 70% lo hacen informalmente, es decir, sin contratos laborales conforme a los parámetros legales.

Por ello, es importante la participación de la comunidad y de las entidades más representativas de la ciudad para dialogar sobre la necesidad de construir políticas públicas que contribuyan a desarrollar de manera sustentable en la economía de la región. El actual gobernador del Departamento Norte Santander citó a todos los sectores y subsectores gremiales organizados o no organizados, asociaciones, autoridades públicas, la academia, políticos y demás comunidades, a fin de participar en la primera mesa de trabajo para el desarrollo económico de la región. De esta reunión, se han identificado estrategias y planes de inversiones para cada uno de los sectores afectados con el objeto de incrementar la productividad y de elevar los índices de competitividad del departamento.

Por lo anterior, no puede restarse importancia a la participación social en el desarrollo del ciclo de cada política pública, la cual debe ser transversal a todas las fases o etapas de su ejecución, seguimiento, evaluación y control social. Para tal efecto, se requiere reunir la opinión de la sociedad civil para garantizar su contribución a la construcción de políticas públicas.

La construcción de políticas públicas departamentales se debe abordar a partir de los elementos orientadores contenidos en los planes de desarrollo y en los enfoques conceptuales en los que estos se han enmarcado; desde el punto de vista práctico, se retoman orientaciones metodológicas de diversos autores por medio de la revisión de experiencias en los diversos escenarios públicos para realizar el análisis y las adaptaciones que exige la dinámica de este proceso. Para construir una política pública se hace necesario seguir algunos modelos ya preestablecidos como el concerniente a las fases de Jones (1970) y Thoening, J. (1997) que comprende:

1. Elaboración de la agenda pública. (Horizonte del proyecto).
Marco de Referencia.
 - 1.2 Identificación del problema o de la oportunidad.
Valoración de los factores críticos.
 2. Formulación
 - 2.1 Selección de opciones posibles.
 - 2.2 Decisión de la Política.
 3. Adopción de la Decisión
 - 3.1 Elaboración del Plan de Acción.
 4. Implementación
 - 4.1 Discusión de diseño de planes, programas, proyectos y servicios.
 - 4.2 Materialización de objetivos y acciones estratégicas.
 - 4.3 Espacios de participación social para promover el modelo de gestión.
 - 4.4 Decisión de planes, programas y proyectos.
 5. Evaluación de la política implementada
 - 5.1 Plan de monitoreo.
 - 5.2 Ruta de seguimiento.
 - 5.3 Indicadores.
 - 5.4 Responsables.
 - 5.5 Recolección de la Información.
 - 5.6 Interpretación y análisis de la información.
 - 5.7 Evaluación del resultado e impacto social, económico y ambiental.
 - 5.8 Elaboración del informe final.
- En la construcción de planes, programas y pro-

yectos, se necesita tener claridad respecto a su definición. Se entiende por planes un conjunto de programas para lograr los objetivos propuestos; para Maldonado, J. (2018), los planes consisten en la intencionalidad de hacer algo que, generalmente, se materializa en un documento. El plan conlleva al desarrollo de una estrategia, la incorporación de objetivos a corto, mediano y a largo plazo, las actividades o tareas a desarrollarse, las metas, los recursos utilizados, las actividades o tareas, los recursos utilizados, el tiempo de ejecución, el líder o responsable, entre otros; también puede llevar adicionalmente, una columna de observaciones (ver Figura 2), en la que se consignan el número de proyectos necesarios para el logro de los objetivos y las unidades básicas compuesta por un grupo de acciones y actividades concretas interrelacionadas y coordinadas, cuyo determinación implica el establecimiento de un tiempo, un espacio, unos recursos, unas metas y unas finalidades.

Modelo de un plan de acción

Representa un modelo para construir un Plan de Acción con el objeto de hacer el seguimiento a un proyecto en el que se registran las estrategias, el objetivo, las actividades para desarrollar y llevar a cabo dentro del proyecto, las metas, los recursos, el tiempo proyectado para realización de las actividades, el líder que va a ejecutarlas y el índice de gestión que mide y controla su ejecución.

Figura 2: formato de modelo de negocios,

Estrategias	Objetivo	Actividades	Metas	Recursos	Tiempo	Líder	Índice

Fuente: Maldonado J. (2012, pág. 18).

Modelo de indicadores de medición de la gestión

Al implementarse una política pública, se requiere evidenciar cómo se va a controlar su ejecución, de acuerdo al planteamiento de los indicadores de me-

dición. Allí se requiere determinar los indicadores que contribuyen a la medición de la gestión de los administradores turísticos en la construcción de una política pública sobre turismo regional sostenible.

Figura 3: modelo de indicadores de medición sobre la gestión

Indicadores	Índices	Observaciones
Eficiencia	Productos/costos	
Productividad	Productos/insumos	
Logro de Objetivos	Resultados intermedios Resultados finales (impactos)	Debe haber claridad sobre causalidad entre productos/resultados
Efectividad	Contribución del producto al resultado final	Complejidad de definir indicadores de impacto.
Costo/Beneficio	Resultados/costos	

Fuente: elaboración propia

Estrategias de participación de la comunidad en la implementación de la política.

Las estrategias son planes de acción encaminados a lograr los objetivos propuestos. Para Maldonado J. (2013), “la estrategia es el arte de coordinar acciones y maniobras para lograr los objetivos” (97). La participación de la comunidad en la implementación de la política pública a través de estrategias de estudio y análisis de la realidad observada es importante, porque los actores representativos son los que realmente conocen las problemáticas de su región.

La gobernación de Norte de Santander ha iniciado una serie de reuniones con participación de todos los sectores comunitarios como gobierno, fuerzas militares, la iglesia, las organizaciones de cooperación internacional, los defensores de derechos humanos, la academia, las Cámaras de Comercio regionales, las asociaciones campesinas, las asociaciones sindicales, las redes de ciudadanos, los representantes de juntas de acción comunal, asociaciones civiles, los políticos, los alcaldes, los medios de comunicación y ONGs. Esta convocatoria tiene como objetivo vislumbrar, discutir y analizar temas concernientes a las víctimas, la paz, elposconflicto, la seguridad, la convivencia ciudadana, la vivienda, las

fuentes hídricas, las TIC, las vías, la infraestructura, el tránsito, el medio ambiente, los riesgos, el turismo, la mujer, la comunidad LGBTI, la educación, la salud, la primera infancia, adolescencia y juventud, la cultura, las etnias, la tercera edad, etc.; todo estos, deben ser incluidos dentro del Plan de Desarrollo Departamental 2016-2020 que abordará temas como planes, programas y proyectos para el beneficio de todos estos factores de desarrollo comunitario. De estas mesas de concertación sectorial y poblacional, saldrán estrategias que presupone la construcción de un gobierno incluyente, próspero y orientado hacia el mejoramiento de la calidad de vida de todos los norte-santandereanos. Es importante destacar las palabras del Gobernador del Departamento Norte de Santander, Colombia, en su discurso de apertura de la Mesa de Concertación Sectoriales y Poblacionales para la construcción del Plan de Desarrollo 2016-2020: “el propósito de este trabajo comunitario es no depender más de los vaivenes de la frontera, ni del contrabando, sino cambiar la informalidad por la formalidad apoyando al empresario, al campesino, a los ciudadanos y a los gremios, para que de esta manera generar productividad, competitividad y bienestar para la región”.

Discusión

Para Winchester, L. (2011), una parte esencial del quehacer del gobierno concierne al diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Esto no quiere decir que la academia no pueda contribuir en la construcción de un modelo para diseñar

una política pública coherente, consistente, práctica y sostenible. Este trabajo es una investigación incipiente para las entidades de gobierno se atreven a proponer políticas públicas para el desarrollo sostenible de las regiones.

Conclusión

La formulación de una política pública sobre ecoturismo sostenible para el departamento Norte de Santander con destinos, productos económicos y competitivos dentro de la apuesta productiva turística del Plan de Desarrollo, dará al departamento otra perspectiva de futuro diferente a los años

anteriores, cuyo propósito estaba orientado exclusivamente a la comercialización de productos de manufactura de las fábricas del interior del país y propias, sin una real vocación industrial. Esta preferencia no hizo más promover la dependencia económica, social y política con el vecino país.

Referencias Bibliográficas:

- Astorga, C. R. A. (2009). Los subalternos como limitantes del poder. Hegemonía, legitimidad y dominación. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccsc/04/craa.htm
- Castro G., Cháves P. (1994). *Metodología de evaluación de impacto de proyectos sociales*. Caracas: UNESCO-URSHSLAC.
- Cevallos L. (1983). Cevallos, L. (1983). Ecoturismo genuino. Definiciones de Ecoturismo. Recuperado de <http://www.ecoturismogenuino.com/inicio/2015/02/definiciones-ecoturismo/Ceballos>,
- Diario La Opinión (29 de mayo de 2015). Cúcuta y el área metropolitana, entre las de mayor desempleo. *La Opinión*. Recuperado de <http://www.laopinion.com.co/econom/c-cuta-y-el-rea-metropolitana-entre-las-de-mayor-desempleo-92380#ATHS>
- Gavilanes, R. V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of Public Policy*. USA: Ed. Duxbury Press, USA.
- Maldonado J. (2018). *Habilidades Gerenciales: Visión Globalizada de la Comercialización*. Bogotá, D.C: Ediciones de la U.
- Maldonado, J. (2013). *Principios de Marketing*. Bogotá: Ediciones de la U.

Mesa de Concertación Sectoriales y Poblacionales para la construcción del Plan de Desarrollo 2016-2020 para el Norte de Santander.

Real Academia Española. (s.f.). Cultura. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/cultura?m=form>

Thoening, J. (1997). El análisis de las políticas públicas. *Revista Universitas*. Pontificia Universidad Javeriana, 93.

Winchester, L. (2011). *Planificación, Estratégica y Políticas Públicas: formulación y evaluación* Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Pol-pub_antigua.pdf