

DIAGNÓSTICO SOBRE EL IMPACTO DEL TURISMO EN SAN AGUSTÍN, HUILA,
2012- 2015

JUAN SALVADOR POLANCO RESTREPO

CIENCIA POLÍTICA



UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN, CAUCA

2016

DIAGNÓSTICO SOBRE EL IMPACTO DEL TURISMO EN SAN AGUSTÍN, HUILA,
2012- 2015

JUAN SALVADOR POLANCO RESTREPO

TRABAJO DIRIGIDO POR:
ALEXANDER CASTILLO GARCÉS

PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
POLITÓLOGO



UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN, CAUCA

2016

DEDICATORIA:

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mi padre Tirso Antonio (Q.E.P.D.)

Por los ejemplos de perseverancia y constancia que lo caracterizaron y que me ha infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su eterno amor.

A mi madre Elsa Mary.

Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

A mi hermano Gustavo Adolfo.

Por ser ejemplo de excelente hermano, del cual aprendí de aciertos y de momentos difíciles.

A todos aquellos que participaron directa e indirectamente en mi formación académica y personal y en la elaboración de esta tesis como profesores, tutores y amigos de existencia.

¡Gracias a ustedes!

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, en especial a mis padres quienes con sus conocimientos y experiencias me han ayudado a pulir mis capacidades y potenciar lo mejor de mí. Su apoyo incondicional y motivación me han impulsado siempre en este viaje hacia lo desconocido.

A los profesores Alexander Castillo Garcés, Ángela Marcela Luna, Gildardo Vanegas y Alexander Montoya, por su invaluable colaboración técnica e intelectual durante todo mi proceso académico.

A mis amigos de infancia, quienes desde cada una de sus disciplinas académicas contribuyeron con un granito de arena para que esta investigación llegara a feliz término.

A Valentina, por su paciencia, dedicación y colaboración de manera desinteresada en esta investigación y en general a mi proyecto de vida.

A Tito y Luz Amparo, quienes siempre estuvieron atentos y prestos a colaborar en mi proceso de formación académica.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I: ENTRE LA RACIONALIDAD TÉCNICA Y LA REALIDAD POLÍTICA	14
1.1 Aproximación a la relación entre las políticas públicas y el desarrollo del turismo	14
1.2 Las acciones públicas de turismo y su aporte concreto al desarrollo turístico del municipio	20
1.3 Otros elementos a tener en cuenta en el análisis de la implementación de las acciones públicas de turismo	31
CAPITULO II: REPERCUSIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS DEL TURISMO	41
1.1 La migración con eje del desarrollo social y económico generado por el turismo	41
1.2 Los inmigrantes y la dicotomía de su participación en las dinámicas sociales	49
1.3 Las implicaciones económicas generadas por el fenómeno turístico	55
CAPITULO III: PRINCIPALES LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO	63
Esbozo de las líneas estratégicas para aumentar la competitividad del Sector Turístico en San Agustín, Huila	63
1.1 Línea estratégica: Aumento de la capacidad de atracción.	64
1.1.1 Desarrollar la oferta de bienes y servicios sustentados en la cultura popular tradicional	64
1.1.2 Organizar el producto turístico	65
1.1.3 Mejorar la contribución del turismo a la conservación del patrimonio	67
1.2 Línea estratégica: Mejoramiento del factor de acogida	68
1.2.1 Promover altos estándares de calidad en los bienes y servicios turísticos.	69
1.2.2 Fortalecer la cultura de acogida para la prestación de servicio turístico	70
1.2.3 Fortalecimiento de la capacidad empresarial de los prestadores de servicio	71
1.3. Línea estratégica: mejorar los factores de soporte	72
1.3.1 Fortalecer las capacidades institucionales del sector turismo	73
1.3.2 Facilitar el financiamiento y la inversión pública y privada en proyectos con potencial turístico	75
1.3.3 Impulsar un plan de seguridad integral para el municipio de san Agustín	76
1.3.4 Mejorar la infraestructura, los servicios básicos y complementarios en función del desarrollo turístico.	78
1.3.5 Fortalecer las estrategias de promoción	80

1.3.6 Diseñar y establecer mecanismos orientados a la organización participación y concertación social.....	82
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	84
BIBLIOGRAFÍA	88
ANEXOS.....	91

INTRODUCCIÓN

Entendiendo que Colombia encuadra sus funciones bajo disposiciones de la función interinstitucional dentro del marco constitucional y normativo, denotando sus principios como un estado social de derecho, regido bajo preceptos democráticos y donde sus bases están fundamentadas en la participación y el pluralismo, se planteó dentro de la Constitución Política de 1991, que la disposición de las funciones administrativas facultarán a los gobiernos regionales y locales a disponer de políticas que incluyeran un desarrollo económico, político y social con el fin de construir una política descentralizada, de participación y autonomía en ciertas funciones públicas.

La autonomía regional reconocida por la Constitución implicó una nueva distribución de competencias y recursos (Ley 60 de 93, Ley 715 de 2001 y demás leyes sectoriales), así como se realizaba un plan nacional, las diferentes unidades territoriales también quedaron obligadas a realizar sus propios planes de desarrollo (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994). De este modo, el nivel local y regional tenían que encargarse de la planificación económica y social, la cual debía complementarse con la dimensión territorial, y por ello la Ley 388 de 1997 estableció los Planes de Ordenamiento Territorial como marco de regulación y ordenamiento territorial para racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

A partir de estos planteamientos, vale la pena resaltar una de los aspectos que se debe priorizar mediante políticas que incentiven y fortalezcan escenarios como el turismo, el cual se debe considerar como una dimensión de desarrollo, tanto político, como económico y social. Resaltando que dicho aspecto es responsabilidad de los organismos gubernamentales y considerando que los organismos administrativos regionales y territoriales están facultados para

la aprobación de normas para la preservación y fortalecimiento de los recursos, se permite aprobar pautas para regular la dinámica turística (Art. 300, numeral 2) y facultar a los concejos municipales para manejar la atribución de afectar el uso del suelo (art. 313, numeral 7). De este modo, la descentralización se convirtió en un instrumento para elevar la eficiencia, las nuevas directrices en esta materia eran la prioridad a las tareas básicas y la transferencia de recursos y funciones. En el caso de los Ministerios se consideraba que debían alejarse de la ejecución directa de programas y ocuparse de las funciones esenciales de planeación, coordinación y regulación, cuando fuera pertinente.

Con el fin de ajustar el turismo a este nuevo escenario, en 1996 fue aprobada la Ley General de Turismo o Ley 300 (modificada por la Ley 1101 de 2006), la cual reconoce al turismo como una industria esencial para el desarrollo del país y de las diferentes unidades territoriales y enfoca la descentralización como un proceso de reconocimiento de las autonomías regionales y de coordinación con las regiones y con el sector privado, de acuerdo a sus respectivos ámbitos de acción. En cuanto a los campos de acción de los diferentes niveles de gobierno, la Ley 300 estableció que la Nación debía reservarse aquellas competencias propias del Estado moderno: formular políticas y directrices, coordinar la planificación, facilitar procesos especialmente en relación con entidades supranacionales, coordinar labores normativas, ejercer algunos tipos de controles y brindar asistencia técnica. En ese orden de ideas, la formulación de los planes de desarrollo se debe llevar a cabo por parte de los organismos y estamentos de la función pública administrativa con el fin de elaborar proyecciones en sus respectivos planes de desarrollo donde se establezca un diagnóstico basado en problemáticas reales y aterrizadas al contexto de dichas localidades.

En consecuencia, el auge del desarrollo turístico en el país y más exactamente en el municipio de San Agustín, ha traído consigo repercusiones positivas para la economía; pero a su

vez ha tenido algunas repercusiones negativas en la población, derivadas de la falta de organización y control por parte del Estado local. San Agustín, escogido como el espacio para realizar esta investigación, es rico en recursos naturales (agua, maderas, minerales, tierras fértiles), en producción agropecuaria (café, caña, plátano, yuca, frutales; ganado vacuno, porcino, caballar y especies menores) y en producción artesanal (talla en madera y piedra, tejidos, bisutería, cerámica); pero tiene además en el turismo otra fuente importante de empleo e ingresos económicos, el cual aún no ha sido explotado debidamente por falta de una estrategia acertada, que articule recursos humanos, históricos, culturales, educativos y capacitación, adecuación de infraestructura y servicios para generar un mejor aprovechamiento de su potencial (Polanco, 2000).

Sus condiciones climáticas, su distancia de los centros urbanos, su ubicación en el Macizo Colombiano, la calidad de vida a un bajo costo, su riqueza natural y cultural, son atractivos para los visitantes que vienen huyendo de las multitudes y los complejos de vivir en las grandes urbes y que buscan descansar por un tiempo o de forma definitiva de ello. Además sus títulos de Tercera maravilla de Colombia, Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad y Capital Arqueológica de América lo hace un atractivo de talla mundial y un lugar mágico para vacacionar. El periodo escogido para la investigación inicia en 2012, con la aprobación del plan de desarrollo municipal donde están incluidos los objetivos a los que deben responder las acciones públicas de turismo implementadas por la administración municipal, y termina en 2015 con la culminación del periodo de gobierno.

Existe un hecho que marca precedente dentro de las dinámicas turísticas en el municipio de San Agustín, es la riqueza arqueológica representada en esculturas talladas en piedra, construida por una civilización antigua hasta hoy desconocida, que le da un reconocimiento nacional e internacional al municipio. En la actualidad esta riqueza arqueológica se ha complementado con

un sinnúmero de ofertas para propios y visitantes, pero sin llegar ninguna de estas a alcanzar la importancia y el reconocimiento que representa para el mercado turístico el turismo cultural (Entrevista Ex Administrador Parque Arqueológico San Agustín, 2014).

Para el año 1946, bajo el mandato presidencial de Mariano Ospina Pérez, se fundó el Parque Arqueológico de San Agustín, el cual estaría bajo la protección y administración del Ministerio de Cultura. Posteriormente pasaron por el territorio agustiniano prestigiosos investigadores, entre los que destacan, Luis Duque Gómez (1943-1960), Gerardo Reichel Dolmatoff (1966), Julio Cesar Cubillos (1970-1977), quienes a través de excavaciones encontraron sitios funerarios y de vivienda, establecieron la primera cronología con métodos modernos de datación y reconstruyeron montículos con sus temples y tumbas monumentales.

El cinco de noviembre de 1995, la Unesco declara al Parque Arqueológico de San Agustín como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad. A partir de esta declaratoria comienza el flujo de turistas nacionales y extranjeros hacia el municipio, teniendo algunos altibajos por situaciones propias del país, como el conflicto armado, problemática que afecto de forma directa a San Agustín, siendo este pasado obligado para los frentes de las Farc que viajaban de Nariño y Cauca hacia el norte del Huila y Caquetá, y viceversa. (Entrevista Administrador Parque Arqueológico San Agustín, 2015).

Durante los últimos años se ha percibido en la población del municipio una dicotomía de opiniones con respecto a “la colonización y toma de la población”, por parte de los extranjeros, que mediante la compra de fincas y casas están desplazando a los pobladores locales, modificando las costumbres, los valores ancestrales, e imponiendo manifestaciones culturales foráneas. La adquisición de bienes, la transculturización, los sincretismos idiomáticos, los estereotipos y conversiones en los comportamientos y costumbres son para algunos habitantes de

San Agustín, razón suficiente para preocuparse por el futuro social, demográfico y económico del municipio.

Para muchos pobladores de San Agustín, algunos inmigrantes considerados transmisores “malas costumbres”, se radican en esta región sin el cumplimiento de las normas legales pertinentes y violando lo establecido en el Decreto N° 2268 del 22 de diciembre de 1995, sobre la presencia de extranjeros en el territorio colombiano, y el Decreto N° 2371 del 27 de diciembre de 1996 sobre expedición de visas, control de extranjeros e inmigración. Por otro lado, pueden ser consideradas repercusiones positivas de la presencia de extranjeros en este municipio, la generación de empleo y contribución al desarrollo económico, la apropiación y la defensa de la cultura agustiniana por parte los mismos extranjeros y su intervención positiva en las dinámicas sociales y económicas del municipio.

Es importante, entonces, realizar un diagnóstico de las acciones públicas de turismo implementadas por la Administración 2012-2015 en el municipio de San Agustín, con el objetivo de convertir al turismo en el principal sector de la economía local, animando lo positivo e influyendo de manera decisiva sobre los aspectos negativos. Hay que resaltar que San Agustín no presenta antecedentes de investigación en materia de políticas públicas, lo que indica la falta de preocupación institucional o particular, por develar lo intrincado de la influencia del turismo en la estructura social, económica y poblacional de la comunidad Agustiniana.

Para esta investigación se utilizó el enfoque neoinstitucionalista, para entender la importancia de la labor de las instituciones en el desarrollo de los comportamientos individuales, la acción colectiva y las políticas públicas, con lo cual se pretendió analizar el impacto de las decisiones tomadas por la administración municipal en el sector turismo y cómo estas influyeron en desarrollo social y económico de San Agustín. La investigación se inició con la construcción

de una base de datos de tipo cualitativo, para abordar el primer objetivo que tiene como fin identificar las acciones públicas de turismo implementadas por la Administración de San Agustín, a partir de la revisión documental de las Políticas Públicas nacionales de turismo, Planes de Desarrollo a nivel Nacional, Departamental y Municipal, Plan sectorial de turismo, Acuerdos municipales y Departamentales, Ordenanzas y Decretos. Con la recolección de esta información en la base de datos se identificaron las acciones que se han planteado por parte de la Administración Municipal y la forma como fueron implementadas, además si estas acciones públicas de orden municipal responden a las sugerencias que se han hecho a nivel departamental y nacional para el aprovechamiento del turismo como motor de desarrollo regional.

En un segundo momento se indagó sobre la problemática social y económica generada por el turismo en el municipio de San Agustín, encontrando al fenómeno de la migración como el eje facilitador de la comprensión del desarrollo de estos dos, a través el método etnográfico con la técnica de observación directa. Después se utilizó la metodología cuantitativa mediante la estadística, se hicieron unas bases de datos, que dieron cuenta de la importancia del turismo en la economía del municipio y posteriormente se empleó el método etnográfico, para conocer la postura de nativos y extranjeros sobre el impacto del turismo en la economía y la sociedad. Para finalizar se triangulo de la información obtenida, se elaboró el informe y se perfilaron los lineamientos sobre los cuales se sugiere a la Administración de San Agustín formular la política de turismo.

Teniendo en cuenta que el turismo es actualmente una de las actividades económicas y culturales más importantes con las que puede contar un país o una región, esta investigación se hace relevante porque a partir del diagnóstico resultante se puede formular una política pública que tenga como finalidad el aprovechamiento adecuado de este reglón de la economía, generando mayores ingresos para San Agustín y sus pobladores. En ese orden, el turismo no es

considerado una ciencia y por tanto no posee una estructura que legitime la producción científica, es pertinente realizar esta investigación desde la Ciencia Política, disciplina que permite estudiar y entender de manera precisa las dinámicas de la política y realizar la toma de decisiones de forma más eficiente. Por tal razón, la Ciencia Política puede ayudar a esclarecer las problemáticas que se derivan del turismo y generar unos lineamientos que ayuden a la administración de San Agustín a desarrollar de forma más eficiente este sector de la economía.

En la primera parte del documento se ubicó la evaluación de las acciones públicas de turismo implementadas por parte de la administración municipal en San Agustín durante el periodo 2012 – 2015; en la segunda parte, se analizó la problemática social y económica generada por el turismo en el municipio; y finalmente, a partir de estos resultados, se perfilaron algunos lineamientos para la construcción de una política pública, orientada a garantizar el desarrollo que el municipio necesita para corresponder al títulos que ostenta.

CAPITULO I: ENTRE LA RACIONALIDAD TÉCNICA Y LA REALIDAD POLÍTICA

Para la elaboración de esta primera parte de la investigación que comprende el diagnóstico sobre el impacto del turismo en el municipio de San Agustín (Huila), durante el periodo 2012-2015, se realizó un análisis que permitió la identificación de las acciones públicas formuladas por la Administración Municipal y posteriormente se indagó acerca de la eficiencia de la implementación de estas mismas acciones. En este capítulo se resaltan, en primer lugar, una serie de aproximaciones teóricas, conceptuales y de legislación que permitirán al lector establecer la asociación entre las políticas públicas y el desarrollo del turismo, luego, se destaca como las limitaciones burocráticas afectan el ciclo de las políticas públicas.

Para dar cuenta de estos fenómenos, se hizo etnografía entrevistando a los actores involucrados en el sector turismo del municipio. Asimismo se recogieron de manera sistemática las acciones públicas de turismo implementadas por la Administración Municipal mediante el análisis documental, después, estas fueron evaluadas bajo unos marcos de análisis. Para finalizar se demostró que la implementación de las acciones públicas de turismo no fue satisfactoria, pues los objetivos planteados al principio no lograron cumplirse de la forma esperada.

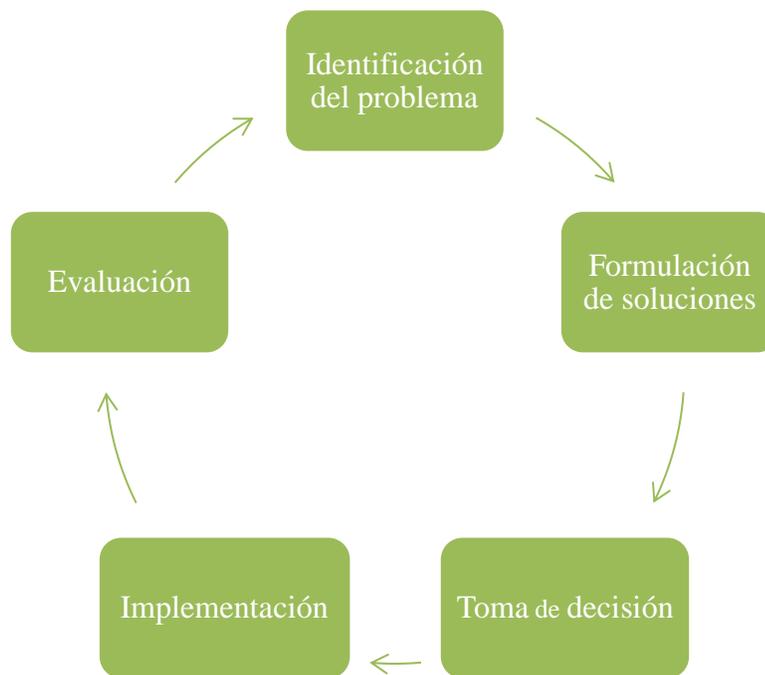
1.1 Aproximación a la relación entre las políticas públicas y el desarrollo del turismo

En primer lugar, para Lahera E. (2002), Las políticas públicas son un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, desarrollado por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado. Para llevar a cabo una política pública ya sea a nivel local, regional o nacional, es preciso considerar la implicación del gobierno, la percepción de los problemas, la definición de objetivos y el proceso como elementos constitutivos de las políticas públicas entendidas como una construcción social

en donde el Estado orienta el comportamiento de los actores (Roth, 2007). Por ende, las políticas públicas son elaboradas mediante un proceso conocido como “El ciclo de las políticas públicas”.

Este proceso permite la formulación de cualquier clase de política y facilita la delimitación del objeto de análisis. En éste se propone una serie de etapas o de secuencias lógicas, de tal manera que se distinguen cinco fases en el desarrollo de una política pública, a saber: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2007 - Jones, 1970). A lo largo del primer capítulo daremos cuenta de que en el Municipio de San Agustín no se tuvo en cuenta este ciclo para abordar de la manera más acertada la problemática generada por el turismo en la población local.

Gráfica 1. El ciclo de la política pública de Jones



Fuente: Tomado y adaptado libremente de Roth (2007).

La parte inicial de la investigación se basó en el análisis de la implementación de las acciones públicas de turismo en San Agustín, por eso, es de suma importancia hacer mención a Pressman y Wildavsky (1973), quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas

hacia la fase de la implementación y fortalecieron la importancia de su estudio. Luego Van Meter y Van Horn (1975) sostuvieron que los estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones. La fase de implementación de políticas públicas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados, que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn, 1975).

Aclarado esto, podemos consensuar que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta, 2007). Teniendo en cuenta que el turismo es actualmente una de las actividades económicas y culturales más importantes con las cuenta San Agustín, Huila, se quiso enfatizar en el manejo que se le ha dado a este sector desde el diseño de estrategias políticas que permitan su progreso, iniciando la revisión en el ámbito nacional, pasando por el departamental, hasta llegar al municipal.

Como ya se mencionó, se realizó un análisis al manejo que se le ha dado al sector turismo en el diseño de estrategias que permitan su progreso, iniciando la revisión en el ámbito nacional, pasando por el departamental, hasta llegar al municipal. En consecuencia, en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para todos” y en el Plan Sectorial de Turismo (2014-2018), el Gobierno Nacional afianza la apuesta productiva por el turismo, la cual es muy común en todos los planes regionales de competitividad de los departamentos del país y que tiene el

potencial de convertirse en un gran motor de desarrollo regional. Además, plantea que para desarrollar el potencial del turismo en todo el territorio nacional, es necesario superar algunas limitaciones de este sector, entre las que destacan la baja capacidad institucional local para la formulación y ejecución de planes de desarrollo turístico y políticas públicas, la reducida oferta de productos turísticos de acuerdo a las vocaciones locales o regionales, la baja calidad de los servicios, la poca calificación del personal, su reducida disponibilidad de personal bilingüe y la baja calidad de la infraestructura soporte para el turismo.

Para lograr superar estas limitaciones En el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para todos” y en el Plan Sectorial de Turismo (2014-2018), se ratifica al turismo como uno de los motores transversales para el desarrollo regional. Las estrategias para alcanzar este desarrollo están comprendidas en las políticas públicas nacionales del sector turismo y en el documento Conpes 3397 del 2005. En estos se orienta sobre el turismo de naturaleza y de aventura, turismo cultural, acciones para el mejoramiento de la competitividad, desarrollo del turismo comunitario, seguridad turística, calidad y promoción del turismo, entre otros.

Estas recomendaciones, se incluyeron dentro del Plan de Desarrollo del Huila (2012-2015) “Haciendo el cambio”, el cual estableció la oferta turística del departamento en cuatro clúster turísticos, Eco-arqueológico, El desierto de la Tatacoa y su área de influencia, Neiva ciudad-región y Yaguará-Betania. El Eco-arqueológico es el más importante, en cuanto a demanda turística y desarrollo económico. A nivel local fueron formuladas una serie de acciones públicas de turismo con base en una cultura de valores auténtica, aunada a la cooperación, la seguridad, la organización interna, la generación de un producto turístico de calidad y la promoción y comercialización, integrando el sector agropecuario y la belleza paisajística a la producción turística, que estuvieron comprendidas en el Plan de Desarrollo (2012-2015) “Acuerdo social por San Agustín”

La formulación de las acciones públicas de turismo de la Administración del municipio de San Agustín se basó en el principio de planeación que inspira la ley 300 de 1996, en virtud del cual las actividades turísticas fueron desarrolladas de acuerdo con el plan sectorial de turismo, el cual formó parte del Plan Nacional de Desarrollo. En este orden de ideas, se aclaró que según lo dispuesto en artículo 7 del Decreto 2785 de 2006, corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinar la elaboración del Plan Sectorial de Turismo de acuerdo con los artículos 1, 2, 16, 29, 30 y 33 de la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen. Hay que destacar que el Plan Sectorial constituye el principal insumo del contenido turístico del Plan Nacional de Desarrollo, siendo este quien definía las prioridades del sector en este período de gobierno y sirvió de orientación a los territorios para la toma de decisiones en materia de turismo.

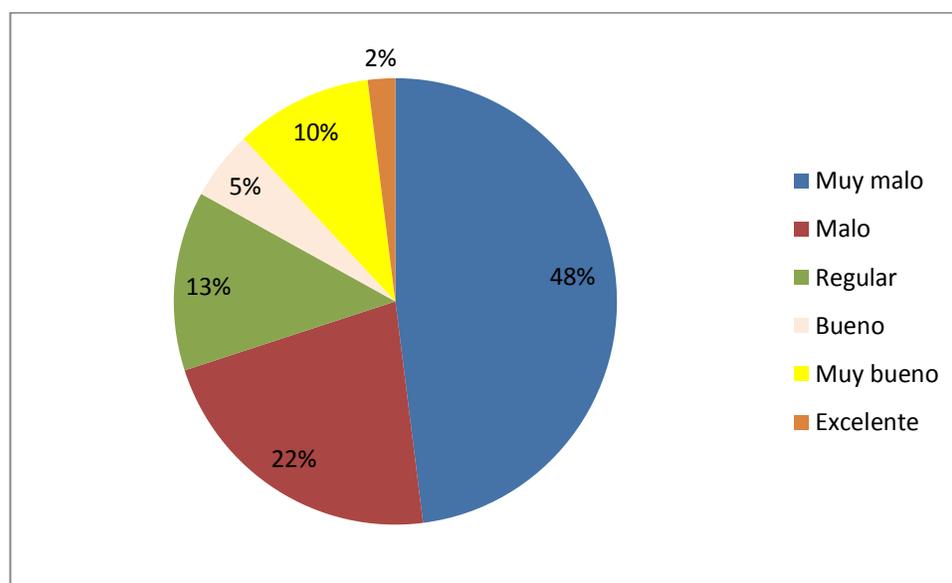
Es decir, que utilizando el enfoque Top-down se formularon diferentes acciones con el objetivo principal de mejorar la competitividad de los servicios y destinos turísticos de San Agustín, articulados con los programas del Plan de Desarrollo Turístico Nacional y Departamental, para de esta manera convertir al turismo en una estrategia de desarrollo sostenible para el municipio que contribuya a la generación de empleo, a la prosperidad del municipio y a dinamizar el círculo virtuoso del ascenso social (Entrevista Ex alcalde de San Agustín, 2015).

Según Polanco (2014), el atraso en el desarrollo turístico de San Agustín se debe principalmente a una falla de carácter técnico, pues quienes han sido los encargados de pensar el progreso turístico del municipio no han tenido el interés ni la capacidad para implementarlo de manera eficaz. Apoyando la anterior afirmación, el Alcalde Municipal Bolaños Jojoa (2016), consideró que las personas que han ocupado el cargo de Secretario de Turismo, Cultura y

Deporte del municipio durante los últimos dos periodos, no han tenido el perfil idóneo para desempeñarlo, lo cual se ha visto reflejado directamente en sus aportes tanto al Plan de Desarrollo Municipal, como en su servicio a la comunidad.

Para confrontar estas afirmaciones hicimos uso de la información recolectada en la “Encuesta sobre la percepción del turismo en San Agustín, Huila, realizada por el Programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (2015)”, y así poder evidenciar que tanto contribuyo la Secretaría de Turismo, Cultura y Deporte del periodo 2012-2015 a la ejecución eficiente de las acciones públicas de turismo del municipio.

Gráfica 2. Percepción sobre la labor de la Secretaría de Turismo, Cultura y Deporte (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia Con IBM SPSS Statistics Editor de datos 22, a partir de la Encuesta sobre la percepción del turismo en San Agustín, Huila, realizada por el Programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (2015).

Se pudo ver representado el descontento de la población del municipio de San Agustín, siendo la calificación “Muy malo” la predominante con 48%, seguida de la calificación “Malo” con un 22% y la calificación “Regular con 13%, siendo estas las respuestas predominantes. Los datos representados en la gráfica, permiten concluir que el 83% de la población del municipio de

San Agustín, Huila, no consideró que se haya realizado un buen trabajo por parte de la Secretaría de Turismo, Cultura y Deporte, siendo este resultado consecuente con las opiniones citadas anteriormente, donde se afirmaba la falta de capacidad y compromiso con el progreso y el desarrollo de las acciones públicas de turismo del municipio de parte la Administración Municipal, representada por esta dependencia.

En conclusión, comprobamos que la formulación de estas acciones públicas de turismo se diseñaron bajo el Enfoque Top-down, porque el gobierno local se basó los planes nacionales y departamentales de turismo para dirigir su línea de acción. Teniendo en cuenta que la implementación de éstas, no se hizo de manera adecuada porque se descuidaron los detalles referentes a los implementadores directos, sería ideal aplicar para la formulación de una nueva política pública de turismo en el municipio aplicar un enfoque diferente, donde se tengan en cuenta los lineamientos nacionales y departamentales, pero sin descuidar el contexto y las necesidades locales (Enfoque híbrido).

1.2 Las acciones públicas de turismo y su aporte concreto al desarrollo turístico del municipio

Para diseñar las acciones públicas de turismo a realizar durante el periodo 2012-2015, se articuló el Plan de Desarrollo municipal y el desarrollo del sector turismo con los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo. Estas acciones públicas, debieron ser implementadas en su totalidad en San Agustín desde el año 2012, pero en realidad mediante se pudo evidenciar que solamente existe la implementación de unas pocas que no han sido trascendentales, lo que demuestra que este proceso no ha sido exitoso. Encontramos, además, que las acciones públicas de turismo fueron formuladas en forma de objetivos, lo que demuestra el mal diseño del Plan de Desarrollo Municipal. A lo anterior se suma que estas acciones diseñadas no cuentan con un

presupuesto definido y tampoco tienen especificación sobre sus ejecutores, lo que explica porque no han podido ser implementadas en su totalidad (Observación directa, 2015).

A partir de la máxima de planeación mencionada en el artículo 6 la ley 300 de 1996, “en virtud del cual las actividades turísticas serán desarrolladas de acuerdo con el plan sectorial de turismo, el cual formará parte del Plan Nacional de Desarrollo”, inferimos que en concordancia con esta premisa se establecieron las acciones públicas de turismo para San Agustín, lo cual respalda la idea de que localmente no se pensó, ni se formuló proyecto alguno para fomentar el desarrollo del turismo en el municipio, demostrándose de ésta forma la falta de interés y de capacidad por parte burócratas de turno para analizar y manejar dicha problemática.

Para entender a fondo esta realidad hay que analizar el funcionamiento del gobierno local y para ello es fundamental aclarar el concepto de burocracia. Según Weber (1964), es una forma de organización que realza la precisión, velocidad, claridad, regularidad, exactitud y eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, así como de detalladas reglas y regulaciones. El mismo Weber manifiesta que la burocracia como forma para gobernar puede generar dificultades y demoras en los procesos, al presentarse problemas de “papeleo” o de mala comunicación, además, se necesita una especialización para cada trabajo específico y por ende, muchos trabajos burocráticos pueden resultar tediosos, ofreciendo pocas oportunidades para el ejercicio de las capacidades creativas.

Por su parte, Van Meter y Van Horn (en Aguilar Villanueva, 1993) expresan que la administración, es el instrumento encargado de cumplir las acciones del ejecutivo, pero que por la ineficiencia burocrática afectan el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas y de las acciones públicas. El comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política, es importante en el análisis de la implementación de estas acciones públicas de turismo. A partir del análisis documental realizado para esta investigación, se pudo

comprobar que dentro de la formulación de dichas acciones, no se especificó en ningún momento quienes serían los actores participantes o ejecutores de estas, lo que demuestra que las acciones propuestas fueron decretadas por unos pocos, quienes por su falta de conocimiento no definieron personas o instituciones encargadas de llevar a ejecución cada acción. Otro déficit hallado, en la formulación e implementación de estas acciones públicas de turismo es que a pesar de haber sido diseñadas para impactar de manera positiva en la población, estas en su mayoría no involucran de manera activa a la población en su desarrollo (Análisis documental, 2015). Es importante destacar que estas acciones también fueron pensadas para ser aplicadas a corto plazo, o mejor dicho, pensadas para el momento, lo que evidencia la falta de visión y la carencia de proyecto turístico a largo plazo para el municipio.

Asimismo, pasamos a clasificar los objetivos propuestos por la Administración Municipal en materia de turismo y el porcentaje de cumplimiento de los mismos. El logro de los objetivos a través del tiempo, permite observar con mayor certeza la efectividad de las acciones implementadas. Los objetivos han sido clasificados y expuestos en cinco tablas que responden a cinco categorías diferentes planteadas a nivel nacional para alcanzar el desarrollo turístico. Además en las tablas se menciona el indicador sobre el cual será evaluado cada objetivo y las dependencias encargadas de desarrollar cada uno de ellos.

Tabla 1. Objetivos y acciones que responden a la planeación

Objetivos	Indicador	Dependencia encargada
a) Desarrollar 5 macro proyectos durante 4 años para mejorar la infraestructura del municipio.	a) Número de macro proyectos desarrollados	a) Alcaldía Municipal, Secretaria de planeación municipal y Secretaria de turismo, cultura y deporte.
b) Fortalecer por lo menos 1 proceso de normalización y reglamentación para los prestadores de servicios turísticos por año durante los 4 años.	b) Número de procesos fortalecidos.	b) Policía Nacional, Concejo Municipal y Alcaldía Municipal.
c) Diseñar 4 programas de apoyo para el aprovechamiento de los incentivos tributarios para ecoturismo durante los 4 años.	c) Número de programas diseñados.	c) Secretaria de Planeación y Alcaldía Municipal.
d) Formular 3 programas de turismo responsable y sostenible encaminados a mitigar los efectos adversos del turismo durante los 4 años.	d) Número de programas formulados.	d) Secretaria de turismo, cultura y deporte, Hospital Arsenio Repizo Vanegas y miembros del Concejo municipal.

Fuente: Elaboración propia (2015).

- a) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: de los cinco macro proyectos que debieron desarrollarse, solamente se implementaron tres, a saber: el reemplazo de losas de piedra en 9 cuadras del municipio por adoquines de aspecto colonial, la construcción de 6 placa-huellas para las veredas El Rosario, La Chuchilla, La estrella, Nueva Zelanda y Naranjos, las cuales tienen atractivos turísticos y no contaban vías pavimentadas y la peatonalización de la calle tercera entre carreras 1 y 12, la cual no se llevó a cabo porque no se tramitaron a tiempo los permisos de Invias (Lara, 2015).¹ Resultado: Objetivo no cumplido.

¹ Por consiguiente: $2/5 \times 100 = 40\%$, que representa el porcentaje del cumplimiento del objetivo trazado para el mejoramiento de la infraestructura del municipio.

- b) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: Durante este periodo la Secretaria de turismo, cultura y deporte solamente reglamento los horarios para el funcionamiento de establecimientos nocturnos durante las temporadas turísticas y la ruta que debían utilizar los alquiladores de caballos para transportar a los turistas (Bolaños, 2016)². Resultado: Objetivo no cumplido.
- c) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: En cuanto al objetivo que tenía como propósito diseñar 4 programas de apoyo para el aprovechamiento de los incentivos tributarios para ecoturismo, podemos afirmar que no se encontró registro alguno de acciones que respondieran al cumplimiento de este. Según Bolaños (2016), este aspecto no se trabajó por parte de la Administración Municipal en el periodo 2012-2015³. Resultado: Objetivo no cumplido.
- d) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: De acuerdo con Bolaños (2016), lo único que destaca en la verificación de este objetivo, es la realización de campañas por parte de la Secretaria de turismo, cultura y deporte, el Hospital Arsenio Repizo Vanegas y con la participación del concejal William Arbey Gómez, sobre la prevención del consumo de narcóticos y el consumo excesivo de alcohol, mitigando de esta forma los efectos adversos del turismo⁴. Resultado: Objetivo no cumplido.

² Por consiguiente: $2/4 * 100 = 50\%$, que da cuenta del porcentaje del cumplimiento del objetivo que respondía a la normalización y reglamentación para los prestadores de servicios turísticos.

³ Por consiguiente: $0/4 * 100 = 0\%$, que da cuenta del porcentaje del cumplimiento del objetivo que respondía a diseñar proyectos para el aprovechamiento de los incentivos tributarios para ecoturismo

⁴ Por consiguiente, $1/3 * 100 = 33.33\%$ es el porcentaje de cumplimiento del objetivo turismo responsable y mitigación de efectos adversos de dicho sector.

Tabla 2 *Objetivos y acciones que responden a la gestión*

Objetivos	Indicador	Dependencia encargada
e) Promover con los municipio de la región Andina, la reapertura del aeropuerto Contador de Pitalito en el periodo correspondiente entre 2012-2015.	e) Reapertura del aeropuerto Contador.	e) Alcaldía de San Agustín, Alcaldía de Pitalito y Alcaldía de San José de Isnos.
f) Gestionar recursos para la formulación del Plan Sectorial de turismo Municipal con asistencia técnica del Viceministerio de turismo.	f) Cantidad de recursos gestionados.	f) Alcaldía Municipal y Secretaria de turismo, cultura y deporte.

Fuente: Elaboración propia (2015).

- e) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: Gracias a la gestión en conjunto por parte de los alcaldes de la zona sur del departamento del Huila, el aeropuerto Contador fue reabierto y se firmó un convenio con la aerolínea Satena para que salgan y lleguen vuelos dos veces por semana desde la ciudad de Bogotá (Manzano, 2016)⁵. Resultado: Objetivo cumplido.
- f) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: en cuanto al objetivo de gestión de recursos para la formulación del Plan Sectorial de turismo Municipal podemos afirmar que no hubo ningún registro de ingreso de dinero o de otro tipo de insumos para poder cumplir con este objetivo (Lara, 2015)⁶. Resultado: Objetivo no cumplido.

⁵ Por consiguiente: $1/1 * 100 = 100\%$ del cumplimiento de este objetivo correspondiente a la reapertura del Aeropuerto Contador.

⁶ por consiguiente: el porcentaje del cumplimiento del objetivo de gestión de recursos para la formulación del Plan Sectorial de turismo Municipal es 0%.

Tabla 3 *Objetivos y acciones que responden a la formación del talento humano*

Objetivos	Indicador	Dependencia encargada
g) Capacitar a 100 personas durante los 4 años para fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo.	g) Número de proyectos implementados	g) Alcaldía Municipal, Sena y Secretaria de turismo, cultura y deporte
h) Capacitar en el idioma Inglés en convenio con el Sena a 100 personas que trabajen con turismo en el municipio en los 4 años.	h) Número de personas capacitadas	h) Alcaldía Municipal, Sena y Secretaria de turismo, cultura y deporte

Fuente: Elaboración propia (2015).

g) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: durante el transcurso de los cuatro años se desarrollaron acuerdos con el Sena que respondían a la necesidad de fortalecimiento de las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo, capacitando así a 100 personas en servicio al cliente y en gastronomía, mesa y bar (Lara, 2015)⁷. Resultado: Objetivo cumplido.

h) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: Se capacitaron a 100 personas que trabajan con turismo en lengua extranjera Inglés en convenio con el Sena durante los cuatro años (Lara, 2015)⁸. Resultado: Objetivo cumplido.

⁷ Por consiguiente: $100/100*100=100\%$ es el porcentaje del cumplimiento de este objetivo de fortalecimiento del talento humano.

⁸ Por consiguiente: $100/100*100=100\%$ es el porcentaje del cumplimiento de este objetivo de fortalecimiento del talento humano en idioma extranjero inglés.

Tabla 4 *Objetivos y acciones que responden a la promoción y el mercadeo*

Objetivos	Indicador	Dependencia encargada
i) Diseñar programas para la atracción de la inversión durante los 4 años.	i) Número de proyectos diseñados.	i) Alcaldía Municipal, Secretaria de planeación y Secretaria de turismo, cultura y deporte.
j) Consolidar la estrategia de desarrollo del turismo de congresos, eventos e incentivos, realizando por lo menos un evento destacado a nivel nacional durante los 4 años.	j) Numero de eventos	j) Alcaldía Municipal y Secretaria de turismo, cultura y deporte.

Fuente: Elaboración propia (2015).

- i) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: el diseño de programas para la atracción de la inversión, destacó como una importante limitación para el desarrollo del turismo en el municipio de San Agustín ya que no se logró estructurar ningún proyecto que motivara la inversión de capital y la creación de nuevas empresas en el municipio. Lo anterior no quiere decir que no hayan surgido nuevos negocios o proyectos ofertados al turista, pero sí que estos no fueron incentivados de forma directa por la Administración Municipal (Manzano, 2016)⁹. Resultado: Objetivo no cumplido.
- j) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: se permitió por solicitud de la Universidad Nacional de Colombia realizar en el año 2013 el Congreso Latinoamericano de Antropología en el municipio de San Agustín (Lara, 2015)¹⁰. Resultado: Objetivo no cumplido.

⁹ Por consiguiente: El porcentaje del cumplimiento de este objetivo es igual a 0%.

¹⁰ Por consiguiente: $1/4 * 100 = 25\%$, en el cumplimiento del objetivo que consistía en Consolidar la estrategia de desarrollo del turismo de congresos, eventos e incentivos.

Tabla 5 *Objetivos y acciones que responden al mejoramiento de la calidad de los servicios*

Objetivos	Indicador	Dependencia encargada
k) Implementar estrategias de seguridad integral en todas las temporadas durante los 4 años para los turistas en los distintos destinos y productos.	k) Número de estrategias implementadas	k) Alcaldía Municipal, Policía Nacional, Secretaria de planeación y Secretaria de turismo, cultura y deporte.
l) Mediante la realización de 2 proyectos para los 4 años, fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados.	l) Número de proyectos desarrollados.	l) Alcaldía Municipal y Secretaria de turismo, cultura y deporte.

Fuente: Elaboración propia (2015).

- k) Análisis del indicador para verificar el porcentaje de cumplimiento del objetivo: identificamos en esta tabla dos objetivos específicos que responden al mejoramiento de la calidad de servicios: en el caso del primer objetivo afirmó Lara (2015), que se realizaron Consejos de Seguridad antes de cada temporada alta durante los cuatro años de estudio (Comienzo de año, Semana Santa, Mitad de año y Final de año)¹¹. Resultado: Objetivo cumplido.
- l) En lo correspondiente la realización de dos proyectos para fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados para los cuatro años, podemos afirmar que por parte de la administración municipal de San Agustín no se realizó ninguna acción que buscara la consecución de este objetivo (Bolaños, 2016)¹². Resultado: Objetivo no cumplido.

Estos resultados se traducen en la existencia de una política pública de turismo que no es rigurosa, que copia los objetivos y acciones perfilados a nivel nacional, pero sin ningún esfuerzo

¹¹ Por consiguiente: $16/16 * 100 = 100\%$ del cumplimiento para este objetivo de implementación de estrategias para la seguridad integral.

¹² Por consiguiente su porcentaje de cumplimiento es 0% en cuanto al objetivo de realizar proyectos para fortalecer el desarrollo de productos turísticos.

por analizar su pertinencia de acuerdo con el contexto local y una Administración Municipal con grandes dificultades para ejercer control jerárquico en sus diferentes dependencias. La política debió concentrarse en acciones concretas, mejor formuladas e implementadas de forma consecutiva y durante un tiempo específico, con recursos definidos, con ejecutores concretos y competentes a las acciones propuestas garantizando una continuidad en el proceso hacia el desarrollo turístico deseado. Es evidente que las acciones formuladas no tuvieron estas características.

A pesar de que algunos indicadores reflejan malos resultados en materia de implementación, existen otros en los que el esfuerzo mancomunado de varias instituciones y dependencias han causado efectos positivos en el turismo del municipio. Sucesos como la reapertura del aeropuerto Contador, la leve mejoría en la infraestructura soporte municipal, la capacitación en Inglés, Servicio al cliente y Gastronomía, mesa y bar a personas que trabajan en el sector turismo y el mejoramiento de la seguridad a nivel local, como departamental y nacional han arrojado resultados positivos que son notorios, por ejemplo, en el aumento de visitantes al municipio de San Agustín.

El tema del presupuesto es un condicionante enorme para el desarrollo del turismo en el municipio de San Agustín, pues para los cuatro años correspondientes al periodo de la investigación, la Secretaria de turismo cultura y deporte solamente contaba con un presupuesto anual de \$30.000.000 millones de pesos, los cuales tenía que distribuir entre pagar el sueldo de los empleados de dicha dependencia, el desarrollo de actividades deportivas y culturales y el cumplimiento de estos objetivos y acciones públicas de turismo. “Hasta que las autoridades no se concienticen de que la inversión que se debe hacer en materia de turismo tiene que ser más grande, este sector no se podrá explotar de la manera que se debe” (Entrevista con el Ex administrador del Parque Arqueológico de San Agustín, 2014).

Otra razón que permite entrever el análisis de la implementación de las acciones públicas de turismo en San Agustín, es que no existen alianzas entre las entidades que tiene autoridad sobre la toma de decisiones respecto de este sector, lo que demuestra por qué la gestión, la planeación y la ejecución son tan limitadas. El caso del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ejemplifica claramente la falta de alianzas interinstitucionales (Manzano, 2016). El Icanh es el encargado de reconocer, administrar, investigar y proteger el patrimonio existe en los parques arqueológicos de Colombia, entre ellos el de San Agustín. El Parque Arqueológico de San Agustín destaca por encima de los otros parques arqueológicos del país por ser el más visitado, lo que explica dos situaciones: la primera tiene que ver con el recaudo del dinero de las entradas, con lo cual no solamente se mantiene este parque arqueológico sino que también ayuda a sostener el resto de parques arqueológicos, a saber: Alto de los Ídolos y Alto de las Piedras en el Huila, Tierradentro en el Cauca, Teyuna o Ciudad Perdida Sierra Nevada de Santa Marta y el de las Piedras de Faca en Cundinamarca.

La segunda situación también está ligada al recaudo del dinero de las entradas y es consecuencia de la primera situación expuesta. La Administración Municipal que no recibe un peso de las entradas al parque arqueológico de San Agustín, es a su vez la encargada de mantener y proteger los otros sitios turísticos tales como La Chaquira, El estrecho, La Parada, El Tablón, Quinchana, Matanzas, Ullumbe, La Pelota, Tres chorros, Quebradillas, El jabón y Naranjos; labor muy difícil teniendo en cuenta que solo se cobra la entrada en el Parque Arqueológico y el Icanh se queda con todo el dinero. Sumado a esto es la Administración Municipal la encargada de mantener las vías en buen estado, realizar la señalización vial y garantizar la seguridad. El hecho de no existir una cadena de alianzas, contribuyó a que las acciones propuestas no fueran implementadas de manera correcta y de forma parcial. Otra falla detectada es que la Ley Nacional de Turismo de la que se desprenden las acciones formuladas en el municipio de San

Agustín, excluye en cierta manera a la población, la cual debería jugar un papel muy importante dinamizando las actividades ejecutadas en este sector, pues todas las acciones han sido planteadas desde el nivel nacional y se ha desconocido la realidad del municipio, las características de su población y sus fortalezas turísticas para ser potenciadas.

Las políticas de calidad del turismo son evidentemente controladas por el Estado, quien es responsable de la promoción y difusión de un lugar como destino turístico. Indiscutiblemente hace falta un sistema de comunicación que garantice el descenso de las órdenes centrales de manera que se garantice un entendimiento y una ejecución acertada, sin darle lugar a los intereses de los burócratas a modificar los objetivos planteados desde un comienzo. Realizando la revisión documental encontramos que a nivel departamental no había ninguna planificación que ayudara a enlazar las acciones formuladas a nivel nacional con las acciones locales, lo que demuestra porque existen tantas falencias.

1.3 Otros elementos a tener en cuenta en el análisis de la implementación de las acciones públicas de turismo

A estas acciones públicas de turismo, mencionadas anteriormente, también las analizamos bajo el modelo de Donald Van Meter y Carl Van Horn (1975). El enfoque neoinstitucionalista desarrollado en ciencia política, propuesto por March y Olsen, el cual se centra en el estudio de la labor de las instituciones, considerándolas como un factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas, sustenta dicho modelo. El marco de análisis de Van Meter y Van Horn integra por los siguientes elementos: Un ambiente que influye en el desempeño del aparato burocrático y del cual recibe sus resultados, las demandas y recursos del ambiente que influyen en la elaboración de las políticas, el proceso a través del cual las demandas y los recursos o los insumos, se transforman en una política pública, las políticas públicas que representan los

objetivos y metas gubernamentales, los resultados de la política de la forma en que se ofrecen realmente al público. Y la retroalimentación del proceso y de los resultados que a través del ambiente vuelven al proceso como insumos o nuevas demandas para su adecuación o transformación.

Recordemos, que en el municipio de San Agustín se formularon una serie de acciones públicas de turismo que están comprendidas en el Plan de Desarrollo (2012-2015) “Acuerdo social por San Agustín”, las cuales se basaron en el principio de planeación que inspira la ley 300 de 1996, “las actividades turísticas serán desarrolladas de acuerdo con el plan sectorial de turismo, el cual formará parte del Plan Nacional de Desarrollo” (Análisis documental, 2016).

Para reforzar la afirmación de que la implementación de las acciones públicas de turismo por parte de la administración municipal de San Agustín no fue óptimo, se hizo importante saber cuáles fueron las causas que influyeron y para ello el siguiente modelo explicativo integra los diferentes elementos que facilitan la comprensión de lo que sucedió, entre la formulación de estas acciones y los objetivos alcanzados, a partir de la verificación, hecha con información recogida durante la investigación.

En concordancia, el éxito en la implementación de estas acciones administrativas se traducirá en el grado en el que cada unidad administrativa ha llevado a cabo acciones para incrementar la satisfacción del cliente, el desarrollo de funcionarios, la gestión de capital especializado, administración de la información y desarrollo de proyectos, la planeación, gestión y mejora de procesos e impacto, así como el resultado de estas acciones.

De esta manera como lo explica Van Meter y Van Horn (1975), la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento

de los objetivos previamente decididos. La finalidad es que haya pequeños esfuerzos encaminados hacia la transformación de las decisiones en principios operativos, los cuales serán ordenados por las decisiones políticas. Este modelo se integra por seis variables que explican la relación entre la política y su desempeño e incluyen los elementos anteriormente mencionados (Van Meter y Van Horn, 1975). Esto se determina a través de la relación que existe entre las variables, así como evidencias de las acciones realizadas en el Municipio. Las seis variables constituyen de alguna manera, los factores que determinan el desempeño de las políticas, a diferencia de otros modelos que estudian los factores determinantes ya sea del éxito o fracaso. Es decir, este modelo se concentra más bien, en el proceso de implementación y no en sus resultados.

En este modelo las *normas y objetivos*, como primer variable, ponen mayor énfasis en el desempeño (Van Meter y Van Horn, 1975). Así, se señala la importancia de identificar los indicadores adecuados que permitan medir el desempeño como base para realizar el análisis. Destaca también el hecho de que la evaluación y el análisis no se limitan a los ordenamientos jurídicos, sino que va más allá, hacia el análisis de los planes y programas gubernamentales, en donde se establecen generalmente los objetivos y metas de gobierno, como un referente para su evaluación, así como para identificar las posibles desviaciones, de esta manera el análisis de la política pública se puede realizar de forma integral .

La política pública de turismo de la administración municipal de San Agustín tuvo como finalidad la implantación 16 acciones, con el objetivo principal de mejorar la competitividad de los servicios y destinos turísticos del municipio, para hacer del turismo una estrategia de desarrollo sostenible que contribuya a la generación de empleo, a la prosperidad económica del municipio y a dinamizar el círculo virtuoso del ascenso social (Lara, 2015).

Para realizar este objetivo principal se diseñaron los siguientes sub-objetivos, gestión de recursos para la formulación del Plan Sectorial de turismo Municipal; fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo; mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos ofrecidos a los nacionales y extranjeros; formular proyectos para gestionar recursos; fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo; mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad; impulsar la inversión en el sector turístico; fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados; desarrollar iniciativas transversales para promover el desarrollo sostenible del turismo; y promover con los municipios de la región Andina, la reapertura del aeropuerto Contador de Pitalito (Plan de Desarrollo 2012-2015 “Acuerdo social por San Agustín”, acorde a lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo) (Ver cuadros 1, 2, 3, 4, y 5).

Los *recursos* son la segunda variable en el modelo de Van Meter y Van Horn y se considera que estos pueden incluir fondos y otros incentivos como un elemento fundamental para estimular o facilitar la implementación de la política pública (Aguilar Villanueva, 1993). Para las acciones de la política de turismo ejecutadas por la administración de San Agustín, se propuso como instrumento para la reactivación y consolidación de este sector fundamental de la economía local la conformación del Fondo Municipal de Promoción Turística; el cual será nutrido con recursos propios del Municipio, recursos del orden departamental o nacional, así como del sector privado. (Política de Turismo Municipal, 2012).

En esta variable es visible para el municipio, que los recursos para implementar las acciones públicas de turismo, son producidos por entidades privadas que se suscriben a la reglamentación

del consejo turístico, pero no tiene en concreto exigencias. Por ejemplo, “No se le exige a los particulares que se benefician del capital turístico, que aporten recursos que contribuyan al sostenimiento y cumplimiento de las acciones públicas de turismo” (Ortega, 2016). Cabe recordar, que los planteamientos de Van Meter y Van Horn (1975), así como los de Rein y Rabinovitz (1978), sobre el concepto de *recursos*, explican que estos no solo se refieren a las disponibilidades monetarias de los programas o de la organización que los implemente, sino también a todas aquellas fortalezas y capacidades que la entidad rectora de la implementación del programa y el resto de actores intervinientes pueden utilizar a favor de sus intereses, armonizándolos con los objetivos del programa. Es así como en San Agustín los actores intervinientes particulares asesorados y apoyados por el Estado local, son los que deben fortalecer esta variable. De aquí la importancia de los recursos en el cumplimiento de los actos de implementación, pues se demuestra que la calidad de este proceso no solo depende de las decisiones que tomen los políticos, sino que se deben manejar incentivos para promover los intereses y la participación colectiva.

La *comunicación entre organizaciones* dentro de las acciones públicas de turismo es la tercera variables, la cual no se llevó a cabo, pues dentro de este proceso de comunicación instancias como el Viceministerio de Turismo, la Dirección de análisis sectorial y promoción turística, la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible, la Coordinación del Grupo de Competitividad y Desarrollo Sostenible del Turismo y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh) no tuvieron una comunicación constante con quienes desarrollan la actividad turística en el municipio, como lo son los gremios de artesanos, de hoteleros, de comerciantes, de restaurantes y los guías turísticos, los cuales por su propia cuenta, exponen sus capacidades y sus productos como insumos de una posible política pública (Manzano, 2016).

Según Canel (2006), la comunicación es esencial en todo proceso político, porque es básica para que las medidas políticas y ejecutivas decididas, que se expresan en los objetivos y la normativa de los programas se vinculen en todos los niveles. En este sentido las actividades para obligar a la acción, según Van Meter y Van Horn (1975), son consideradas como un producto de la efectividad de los mecanismos de comunicación, ya que mientras mayor información tengan los actores involucrados en el proceso, mejores decisiones podrán tomar y realizar los ajustes necesarios al proceso de implementación. Es aquí donde entrevemos que a estos objetivos, les hace falta las actividades desarrolladas por parte de entidades competentes, para que se cumplan dichas acciones en torno a una política pública y obtener resultados de desempeño de la política a través de la aplicación de indicadores de desempeño, con lo cual se podrá determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y con base en las fortalezas y debilidades encontradas se realizarán las modificaciones necesarias.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1975), La cuarta variable son *las características de las agencias o instancias responsables de la implementación*, y gracias a estas se ve la capacidad directiva, de las instancias tanto formales como informales, responsables de la implementación, incluyendo las capacidades institucionales para realizar su encomienda. Estas características, se hacen visibles en el proceso de comunicación a fin de transmitir de forma eficiente las normas y objetivos hacia los cuales estarán dirigidos los esfuerzos. Adicionalmente, el modelo contempla la existencia de mecanismos de coerción, en este caso para las acciones públicas de turismo, la sanción que se debe pagar por hacer caso omiso de estas, es una forma para obligar a los involucrados y principalmente a los subordinados a actuar conforme a los lineamientos establecidos, por entes reguladores como el Viceministerio de Turismo y la Policía Nacional por medio del Grupo de Protección al Turismo y Patrimonio Nacional.

Para Scartascini (2010), el proceso de implementación se da a través de un proceso de negociaciones e intercambios entre actores políticos con la finalidad de obtener ciertos réditos particulares, intercambios que pueden ser consumados instantáneamente o como una promesa frente a actuaciones futuras. Bajo esta premisa, existe un rol fundamental en el proceso de implementación desarrollado por los distintos actores que intervienen en la ejecución de acciones para el desarrollo del turismo en San Agustín. Por esta razón cabe destacar que otra característica de estas instancias, son las que presentan los actores privados, en cuanto son los generadores de los insumos sin involucrarse en con la esfera pública. Por otro lado, también hay que destacar la comunicación que manejan estos grupos de bajo nivel, en el orden burocrático, a pesar de que ninguno de estos actores o instituciones sean los encargados de hacer cumplir las acciones (Manzano, 2016).

Como quinta variable, Las *condiciones económicas, sociales y políticas* ejercen una influencia determinante en el cumplimiento de los objetivos de cualquier política pública, así como en las acciones públicas, tal como sucede en este caso y por tanto tornan más complejo o más factible, la eficiencia y eficacia del problema abordado. Sobre esa base y a la luz de lo expuesto por Van Meter y Van Horn (1975), se hacen insustituibles los siguientes elementos como variables de análisis de los procesos de implementación: las condiciones socioeconómicas prevalecientes, tanto en el Municipio, como en el presupuesto dirigido al desarrollo de estas acciones. Es evidente que la inversión económica del municipio en materia de turismo incide en la intensidad y magnitud de este fenómeno, así como no tener una política pública de turismo sería repercute en el que la implementación de estas acciones no sea exitosa (Polanco, 2014).

Según Vargas (2015), la opinión pública es de gran importancia para el desarrollo de estas acciones, pues es a partir de la influencia de los medios de comunicación, que se puede orientar de manera correcta y en el momento indicado las acciones, a pesar de que estas no estén apoyadas por entidades nacionales de turismo, sino por las pequeñas organizaciones municipales. También es importante tener en cuenta la posición política de la organización u organizaciones que ejecutan dichas acciones, puesto que no existe una vocería de la Administración municipal, institución que debería ser la encargada de la implementación, esto en medida que, según se presenten las circunstancias políticas, se pueda poseer determinadas funciones dentro de un marco turístico municipal, o que en su defecto si la organización no se adscribe a ninguna de las corrientes predominantes en un concierto político, puede generar otras formas de distribuciones jerárquicas (Manzano, 2016).

Finalmente la actitud de los encargados de la implementación acorde al modelo propuesto por Van Meter y Van Horn (1975), donde se hace mayor énfasis en las competencias, señalando la importancia de la actitud de estos encargados de la implementación, directamente sobre la *eficiencia del proceso de implementación*. En el caso de las acciones públicas de turismo, efectuadas por la administración de San Agustín, no existen oficialmente actores encargados de la implementación, pero este proceso si se da por medio de actores particulares, que a falta de ese de vigilancia, no las ejecutan o las ejecutan de manera diferente a como se plantea en el Plan de Desarrollo Municipal (Polanco, 2014).

De acuerdo con los autores, Van Meter y Van Horn (Aguilar, 1993) “hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta”. De

acuerdo con lo anterior, estas capacidades se pueden traducir en competencias en los procedimientos que se ejecutan actualmente en el municipio con objetivos estratégicos turísticos. En esta medida, mediante la observación directa, comprobamos que los burócratas de San Agustín, no tienen conocimiento sobre una política pública de turismo concreta, pero sí de acciones específicas, las cuales contribuyen a una futura formulación de la política pública de turismo adecuada para el municipio. Así mismo, se da cabida a una posible aceptación de la misma por parte de las pequeñas organizaciones que fomentan el turismo en el Municipio.

Un último aspecto relevante de este modelo es que le da gran importancia y atención al análisis de los vínculos o relaciones que pueden existir entre los diferentes componentes, lo cual, según los autores puede proporcionar explicaciones más sistemáticas sobre el desempeño de las políticas. En general, las acciones expresadas en el plan de desarrollo municipal de San Agustín, no son realizadas, ya que tienen deficiencias desde su formulación y presupuesto, así como en su ejecución, lo que hizo ineficaz el proceso de implementación por parte de los actores que intervienen en esta problemática.

Entonces, es claro que algunas situaciones ocurridas en el ámbito local se pueden relacionar directamente con el aumento de la llegada de visitante al municipio; la reapertura del Aeropuerto Contador, Los Consejos de Seguridad, La capacitación de empleados del sector turístico en el idioma inglés y la leve mejoraría en la infraestructura del municipio generan un mayor atractivo para el visitante, lo cual se traduce en el ya mencionado aumento de visitas.

También se pudo comprobar que para la formulación de las acciones públicas de turismo en San Agustín, se utilizó el enfoque “top-down” (de arriba hacia abajo). El enfoque top-down comienza con el análisis de la toma de decisiones –usualmente un estatuto–, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué.

Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política (Sabatier y Mazmanian, 1981 – Sabatier, 1986). Teniendo en cuenta que los resultados de la implementación no fueron satisfactorios, porque la formulación no se hizo de manera adecuada y porque se descuidaron los detalles referentes a los implementadores directos, sería ideal aplicar para la formulación de una nueva política pública de turismo en el municipio aplicar un enfoque diferente, donde se tengan en cuenta los lineamientos nacionales, pero sin descuidar el contexto y las necesidades locales.

Por otro lado se ha demostrado que el principal problema en la implementación de la política pública de turismo es la falta de voluntad política e idoneidad de los burócratas para los cargos que están ocupando. Es necesario, para alcanzar el desarrollo deseado en este sector, poner al mando a personas que conozcan el tema y los procedimientos correctos para formular, tomar decisiones e implementar las mejores acciones.

CAPITULO II: REPERCUSIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS DEL TURISMO

En este apartado de la investigación que tiene como objetivo diagnosticar el impacto del turismo en el municipio de San Agustín (Huila), durante el periodo 2012-2015 se indagó sobre la problemática social y económica generada por el turismo en este municipio, a partir de la utilización la etnografía y la estadística. Posteriormente, con los datos recolectados se hicieron unas bases de datos que dieron cuenta de la importancia del turismo en la economía del municipio y como complemento se realizaron unas entrevistas no estructuradas a nativos de la región y a extranjeros que habitan en San Agustín, para conocer su postura sobre el impacto del turismo en la economía y la sociedad.

En la primera parte de este capítulo se pretendió determinar el desarrollo social generado por el turismo en el municipio de San Agustín, y para ello se establece la migración como el eje facilitador para el análisis de las dinámicas sociales y económicas, estudiando las causas y las consecuencias por las cuales por las cuales los turistas deciden migrar al municipio. Posteriormente, se examina la dicotomía generada por el turismo y los inmigrantes en su participación en el desarrollo social de la región, generando fenómenos tanto positivos como negativos.

1.1 La migración con eje del desarrollo social y económico generado por el turismo

Las interrelaciones entre nativos y extranjeros constituyen de hecho una variable de gran significado en la totalidad de la cultura agustiniana, puesto que frecuentemente se reconoce que éstas condicionan los comportamientos de unos y otros en influencia recíproca, dando como resultado de esta transculturización la aparición de nuevas formas de expresión cultural, nuevos imaginarios, nuevos sistemas de comunicación y nuevas representaciones sociales y paradigmas

que modifican el desarrollo social de este municipio y que hasta ahora no han sido estudiadas, por lo cual, no se ha podido determinar sus alcances y efectos los cuales generan otros fenómenos que condicionan la dinámicas sociales, culturales y económicas.

De este planteamiento se deduce que en el contexto de la sociedad de San Agustín, es necesaria la realización de una investigación que permita conocer, comprender y predecir el vínculo y la incidencia de las interrelaciones de culturas generadas por el turismo y que a su vez ésta sirva como punto de partida para planificar la orientación y transformación de las condiciones sociales, económicas, administrativas y políticas del municipio.

Lo anterior con el fin de realizar la construcción de una nueva sociedad, en la cual el progreso y el desarrollo en términos de calidad de vida, relaciones interpersonales adecuadas y universalización de la cultura, sean posibles en igualdad de condiciones para todos los miembros de esta comunidad sin traumatismos sociales o políticos, y en su defecto, se pueda decir que abriendo un espacio para los estudios socioculturales como lo expresa Gramsci (2011), al referirse a culturas transnacionales y culturas populares: “Hay, metodológicamente una recuperación de lo cotidiano, una recuperación de lo etnográfico; es decir, allí convergen una serie de “encuentros” que configuran una comunidad”. Con esta percepción para pensar las nuevas situaciones y los nuevos procesos sociales de este municipio, es válido afirmar que éstos no se deben plantear en términos nostálgicos de culturas vírgenes e imperialismos colonizadores, sino, con mentalidad envolvente y globalizante, y de esta manera contribuir de forma clara y estructurada al desarrollo turístico de San Agustín.

De acuerdo con el sociólogo Felipe Narváez (2016), para el caso de San Agustín, la migración es un efecto que se debe principalmente al turismo y por ende es de vital importancia establecer cómo este fenómeno impacta las dinámicas del municipio. Por tanto es importante

caracterizar a los turistas o inmigrantes, estudiando las causas y las consecuencias de llegada al municipio y así poder comprender las repercusiones del turismo en el desarrollo social y económico de San Agustín. Entendida la migración como el conjunto de desplazamientos en el espacio físico, de individuos o grupos de individuos, cualquiera sea la duración y la distancia de estos desplazamientos (Sandoval, 1993); paradójicamente el problema de este análisis, es definir las causas, motivaciones y consecuencias de la presencia de los inmigrantes en la región.

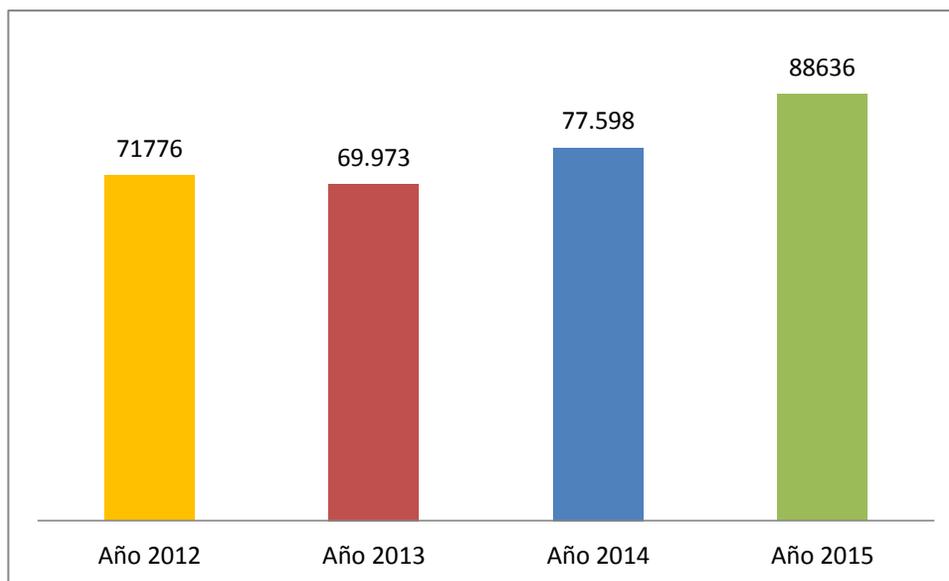
A diferencia de otros fenómenos sociales, la migración se asemeja más a un proceso que a un evento, desde el punto de vista teórico, no puede considerarse por lo tanto desde la sola perspectiva de la entrada o salida de un territorio en un periodo explícito, sin comprender sus determinantes y consecuencias de tipo demográfico, cultural, social, económico, etc. con relación al área de origen y al área de destino, y el inmigrante como individuo que llega a radicarse en San Agustín.

De acuerdo con Polanco (2000), en el caso de San Agustín, la migración se efectúa para disfrutar un mejor medio ambiente. Los inmigrantes se consideran personas alternativas que salen de su país de origen por saturación industrial y cultural, y en busca de tranquilidad y un ambiente puro, demostrándose así que los inmigrantes se desplazan de los sitios de origen a San Agustín, porque este les ofrece algo que no pueden obtener en su lugar de origen, por tanto, tiene que haber una motivación suficientemente fuerte para compensar las dificultades, costes económicos y sociales del cambio, puesto que la tensión migratoria, es consecuencia de un deseo que ha de fundamentarse en el conocimiento de la realidad existente en el lugar de destino y en la ambición de acceder a ella.

De los 307977 visitantes que tuvo el municipio durante el periodo de ésta investigación, 34612 fueron inmigrantes (Libro de registro del Parque Arqueológico de San Agustín, 2015),

quienes para el Administrador del Parque Arqueológico Isidro Ortega (2016), son los más ingresos económicos le dejan al municipio pues se quedan conociendo sus atractivos turísticos entre 5 y 8 días, mientras que el turista nacional lo hace en un promedio de 3 días. La siguiente gráfica da cuenta de lo mencionado anteriormente, con referencia al periodo utilizado para esta investigación:

Gráfica 3. Total de visitantes por año (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia Con IBM SPSS Statistics Editor de datos 22, a partir de la información recogida y sistematizada en el Libro de registro del Parque Arqueológico de San Agustín (2015).

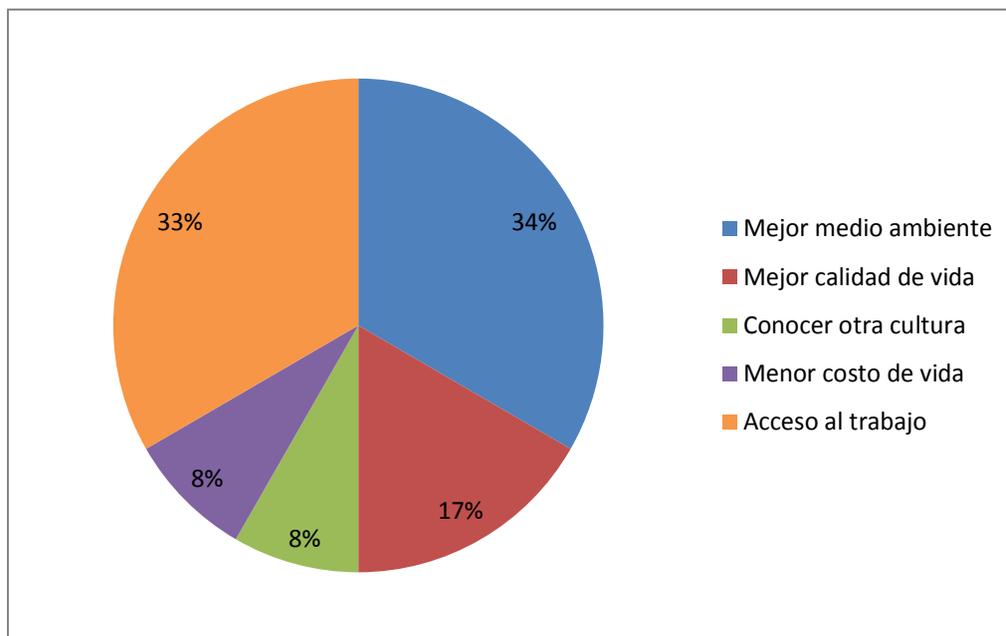
Podemos apreciar que el registro de visitantes para el año 2012 y el año 2013 fue muy parecido, aunque se dio un pequeño descenso de casi 2000 personas. Al comparar la cifra del año 2012 con la del año 2015 podemos apreciar un aumento de casi 17000 visitantes, lo cual es consecuente con el estudio realizado por la Universidad del Rosario (2013) sobre las bondades de la Política de seguridad democrática. Esta institución de educación superior afirmó que este sector jugó un papel relevante para el país a partir de 2002, año en el que el turismo realmente comenzó a desarrollarse y establecerse como un motor de crecimiento económico en Colombia, debido al fortalecimiento de las fuerzas militares y su mayor presencia en todo el territorio

nacional, gracias a la política de seguridad democrática que estableció el ex presidente Álvaro Uribe Vélez y a la continuidad que le ha dado la administración del actual presidente Juan Manuel Santos, las carreteras del país se hicieron mucho más seguras para que los turistas pudieran viajar.

Debido a lo anterior y a la recuperación de la confianza por parte del gobierno y de los habitantes, quienes desarrollaron una labor importante en todo este proceso, se ha logrado cambiar la percepción del país en el exterior e interior. Para Ortega (2016), estas cifras “Además de constatar la influencia directa de la implementación de la Política de seguridad democrática, demuestran el impacto positivo que han traído los diálogos de paz con las Farc respecto de la imagen del país en el exterior y en los mismos colombianos”.

Dentro de los 34612 inmigrantes extranjeros que visitaron San Agustín entre 2012 y 2015, también ubicamos a algunos que han tomado la decisión de radicarse en el municipio, por eso, de acuerdo con información del Dane (2016), para el año 2015 se encontraban registrados con cedula de extranjería 42 personas, quienes vivían y desarrollaban sus labores en San Agustín. Por otro lado, los registros de la Policía Nacional de Turismo, mencionan que en el municipio no existen extranjeros viviendo de forma ilegal. Gracias a la información recogida en el Grupo focal (2016), realizado con inmigrantes que habitan en San Agustín, se lograron establecer las principales causas por las que ellos decidieron permanecer en el municipio:

Gráfica 4. Causas por las cuales los extranjeros decidieron radicarse en el municipio de San Agustín (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia Con IBM SPSS Statistics Editor de datos 22, a partir de un grupo focal sobre la percepción del turismo en San Agustín, Huila (2015).

Observamos que las principales causas por las cuales los inmigrantes deciden venir a San Agustín y en algunos casos radicarse en la región son disfrutar de una mejor calidad del medio ambiente (34%), aprovechando así el clima, la orografía y la ubicación geográfica del municipio, y la facilidad para acceder al trabajo (33%), ya sea invirtiendo y creando su propia empresa, lo cual genera empleos para los nativos, o realizando trabajos junto con la comunidad. En un menor porcentaje quedan entonces, mejorar su calidad de vida (17%), conocer otra cultura (8%) y por el menor costo de vida (8%), lo que nos demuestra que estos inmigrantes poseen los recursos económicos para radicarse e invertir en la zona.

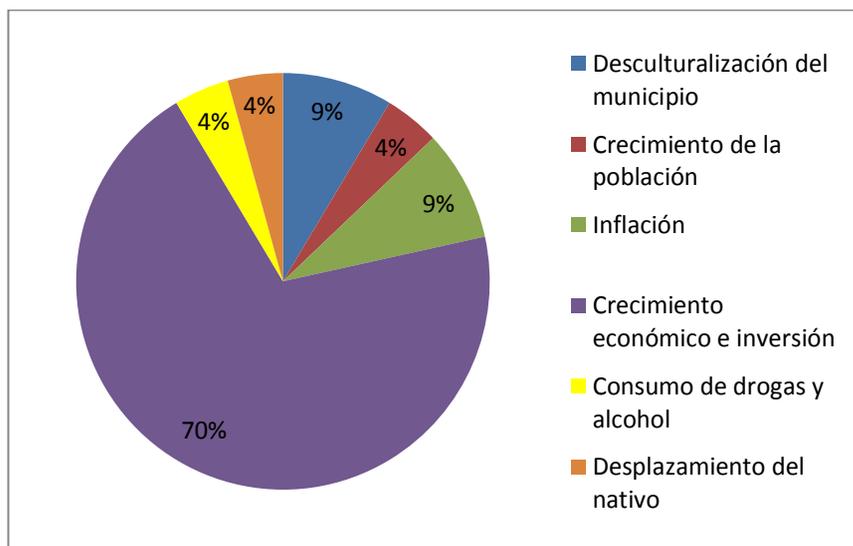
La migración se ha constituido en uno de los desafíos más grandes del nuevo siglo por sus repercusiones políticas, sociales y económicas. Inicialmente el continente americano es producto de migraciones, San Agustín, lo es también, por ser un pueblo fundado por gentes del Cauca y

Nariño y últimamente habitado por inmigrantes de otros departamentos y naciones, como dice Ruiz (2015), en su copla “Mi abuelo era boyacense y mi abuelita caucana, mi taita santandereano y buena opita mi mama”. Por consiguiente es imperativo ver el fenómeno con una perspectiva de política pública para alentar los efectos positivos del turismo, pero también para aclarar la paradoja de interés entre por qué llegan y la resistencia a la presencia de inmigrantes en esta población, así como también entender la necesidad de una regulación local y el diseño de una normatividad que contemple la situación de los inmigrantes en San Agustín.

Al igual que con las causas, para determinar las consecuencias de la migración hacia San Agustín, es preciso hacer referencia a los lugares de origen y destino, deslindando dos fenómenos simultáneos y contrapuestos, el que se produce por la salida del individuo de su lugar de origen y el que tiene lugar por la incorporación de este mismo individuo en el lugar de destino, que produce efectos sobre el mismo inmigrante. Al hablar de consecuencias hay que hablar por un lado, de las que tienen como efecto el crecimiento de la población, la inflación, la desculturización y por otro, el crecimiento económico, la inversión, el intercambio cultural y la educación para la preservación del patrimonio (Narváez, 2016).

Para establecer de manera precisa cuales son las principales consecuencias de la llegada de inmigrantes por turismo en el municipio de San Agustín, se accedió de nuevo a la información recolectada en la Encuesta sobre la percepción del turismo, realizada por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (2015):

Gráfica 5. Consecuencias de la llegada de inmigrantes por turismo a San Agustín (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia Con IBM SPSS Statistics Editor de datos 22, a partir de un grupo focal sobre la percepción del turismo en San Agustín, Huila (2015).

El 70% de los encuestados coincidió en que el mayor efecto por la llegada de inmigrantes por el turismo al municipio es que mejora el crecimiento económico y la inversión en infraestructura hotelera y demás bienes y servicios, lo que permite inferir que en este caso las consecuencias positivas tienen mucho más peso que las negativas en el desarrollo social y económico San Agustín. Contrario a esto, vemos que en el segundo lugar encontramos la inflación y la desculturalización de municipio cada uno con un 9%, indicando que a pesar de lo positivo del turismo, también trae consigo unos pequeños efectos negativos. Por último encontramos crecimiento de la población, desplazamiento del nativo y consumo de alcohol y drogas con un 4% cada uno.

Por otro lado, el Presidente de la República (1996), en ejercicio de las facultades que confiere la Constitución Nacional en lo que tiene que ver con lo relacionado a la expedición de visas, control de extranjeros y disposiciones en materia de inmigración según los Artículos 4° y 5° del Decreto N° 2371 de diciembre de 1996, expresa que la planeación de la inmigración tendrá en cuenta los planes de desarrollo globales o sectoriales, públicos o privados, para determinar las

actividades, profesiones, zonas de instalación aportes de capital o de otro orden que deban efectuar los extranjeros cuando se considere conveniente su admisión al país a través de programas de inmigración planificada, así como también que ésta se regula de acuerdo con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, sanitarias, culturales, de seguridad y de orden público de interés para el Estado Colombiano y en atención a la reciprocidad internación.

Después de estas aclaraciones, se hizo preciso señalar que las actividades de los inmigrantes, la calidad de legalmente residenciados y su conducta social no impactan de gran forma negativamente la cultura local, y por el contrario representan aportes positivos. El hecho de no existir una política pública local que estructure el turismo y contenga dentro de ésta una normativa para darle un manejo adecuado a los inmigrantes, sus derechos y deberes, representa una situación de inestabilidad administrativa que dificulta el logro de una interrelación creativa y comprometida, contraria a lo expresado en el Artículo 7° del Decreto en mención, que recomienda a Migración Colombia , evitar el ingreso de extranjeros que comprometa el empleo de trabajadores nacionales, o que por su cantidad y distribución en el territorio nacional, configuren un problema de implicaciones políticas, económicas, sociales o de seguridad que afecte al Estado Colombiano.

1.2 Los inmigrantes y la dicotomía de su participación en las dinámicas sociales

Los inmigrantes que visitan y se radican en San Agustín, presentan en sus formas de integración a la sociedad local expresiones convencionales de actuación que como bien lo expresa Rene Heyman, ciudadano francés, que participo en el grupo focal sobre la percepción del turismo en San Agustín (2016), “El que llega de otro país o región primero debe aprender el idioma local y luego asumir las formas de comportamiento propias de esa cultura”.

Sin embargo, a pesar de estar radicados en San Agustín, por elección propia, existen algunas barreras de carácter social y cultural que impiden una mejor interrelación entre nativos e inmigrantes, como lo es el complejo de inferioridad – superioridad, en el cual el nativo considera más importante al inmigrante por sus conocimientos y su mayor capacidad económica, estableciéndose así una relación inadecuada, no propiamente provocada por los inmigrantes, de acondicionamiento inconsciente a favor de estos últimos. Así mismo la frialdad y actitud conservadora de la gente de San Agustín, su impuntualidad y su falta de interés por el desarrollo sociocultural cierran la posibilidad de encuentros más próximos y más productivos. Para Narváez (2016), falta comunidad de ideas para hacer algo realmente positivo por San Agustín, no hay conciencia colectiva que haga reaccionar a la gente sobre las problemáticas que agobian a la población, pues cada uno intenta resolver los problemas a su manera o simplemente deciden ignorarlos.

Los inmigrantes por ser sujetos sociales e interactuantes, a través del dialogo, la observación y el intercambio, en un proceso cognitivo que empieza con el conocimiento directo y termina en la acción, generan la posibilidad creadora de influir y ser influidos por los nativos, construyendo nuevos pensamientos y comportamientos en doble vía, que modifican las conductas de unos y otros. Estos signos se pueden percibir a partir de la observación minuciosa del hecho ocurrido en el municipio de San Agustín durante el año 2013, cuando influenciados bajo la idea del respeto y la conservación del patrimonio histórico y cultural infundido por los inmigrantes residentes en el municipio, los nativos, indígenas y algunos dirigentes locales impidieron el traslado de 20 estatuas a la ciudad de Bogotá. A continuación se exponen detalladamente los hechos:

Como fue de conocimiento a nivel nacional, el Ministerio de cultura declaró el año 2013 como el año “De la cultura Agustiniana”, con lo cual se vinculó en la conmemoración de los 100 años del inicio de las investigaciones científicas en el Alto Magdalena, cuyo atractivo principal

es el parque Arqueológico de San Agustín, y dentro de este marco el ICANH programó la realización de la exposición “El retorno de los Ídolos”, la cual consistía en llevar 20 estatuas de la Cultura Agustiniense para ser prestadas a la sala de exposiciones temporales del Museo Nacional de Colombia durante tres meses, como “homenaje” a este templo del patrimonio ubicado en San Agustín, lo cual generó una serie de inquietudes y comentarios tanto favorables como desfavorables por parte algunos integrantes de la comunidad tanto nativos como inmigrantes y dirigentes de la región.

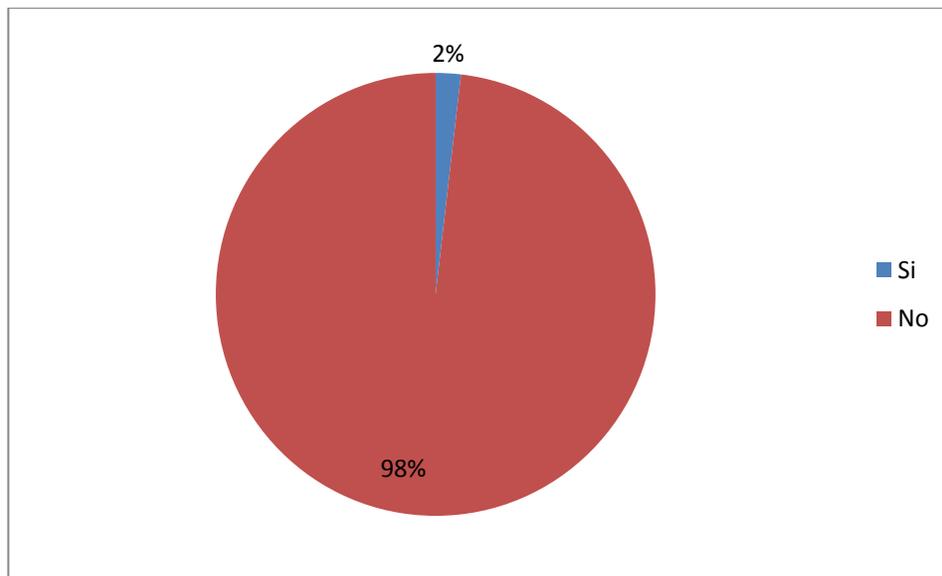
Los antecedentes sobre saqueos, donaciones, exposiciones en otras ciudades de Colombia o en el exterior, no fueron más que reflejo del desconocimiento y de la falta de una legislación al respecto. Quienes defendieron el “No traslado de la estatuaria a Bogotá” hacían afirmaciones como esta: “La comunidad de San Agustín representada por los voceros de las autoridades y pueblos indígenas, líderes campesinos, afro descendientes, trabajadores del sector turístico, educadores, estudiantes de colegios y universidades, comerciantes, transportadores, jornaleros, amas de casa, profesionales y demás sectores sociales; es decir el pueblo en su inmensa mayoría, expresa a usted y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh) y las demás instituciones comprometidas con el inadmisibles propósito de trasladar algunos símbolos sagrados (mal llamados estatuas) de la cultura ancestral del macizo colombiano, a la ciudad de Bogotá, su rotundo rechazo y oposición a este atentando contra los más elementales criterios sobre conservación preventiva e irrespeto al carácter sagrado de nuestros monumentos líticos. Así mismo manifestamos ante la opinión pública, que no reconocemos la posición asumida frente a este tema del señor Gobernador del Huila, del Alcalde de San Agustín, de algunos concejales, funcionarios públicos y contratistas quienes por obvias razones afines con sus intereses, impulsan y defienden el traslado de los monumentos sagrados, sin importarles su valor cultural in situ, los riesgos de deterioro, ni su significado sagrado e inviolable de permanecer en su

escenario natural. (Tomado de Carta dirigida a la Ministra de Educación, Mariana Garcés, Agosto, 2013).

Por otro lado quienes aceptaban el traslado de las estatuas a Bogotá, entre los que se encontró el gobierno local, afirmaban: “Conscientes de la responsabilidad y el compromiso que tenemos con la preservación del patrimonio arqueológico cultural, como con el desarrollo de nuestro municipio, y después de habernos informado lo suficiente sobre el tema, de conocer sobre protocolos de seguridad, desmonte, embalaje, transporte de ida y vuelta, y sobre todo teniendo en cuenta que el interés general prima sobre el particular, hemos llegado a la conclusión que dicho evento no constituye una amenaza para nuestro legado cultural, más bien es una gran oportunidad para promocionar nuestra riqueza a nivel nacional e internacional, máxime cuando el municipio de San Agustín necesita una perspectiva distinta, una visión fresca de lo que pasa, de ideas nuevas e iniciativas que funcionen para construir el municipio que todos queremos” (Tomado del Comunicado a la opinión pública por parte de la Administración Municipal de San Agustín, Julio, 2013).

En una encuesta realizada por la Administración Municipal durante los meses de septiembre a noviembre del año 2013, donde el cuestionamiento era: ¿Está usted de acuerdo con el traslado de 20 estatuas la ciudad de Bogotá, para la exposición en el Museo Nacional?, Los resultados fueron los siguientes:

Gráfica 6. Resultados de la encuesta hecha por la administración municipal de San Agustín sobre el traslado de la estatuaria a la exposición en Bogotá



Fuente: Elaboración propia Con IBM SPSS Statistics Editor de datos 22, la encuesta realizada por la Alcaldía Municipal de San Agustín (Septiembre-Noviembre 2013)

La contundencia respecto de la desaprobación que hubo al momento de trasladar las estatuas a la exposición en Bogotá, arrasando con un 98%, alcanzando 28558 votos contra el 2% que voto por el sí con un total de 536 votos. Como resultado de la alianza entre todos los sectores de la comunidad agustinense, entre los que se incluyen a los inmigrantes residentes en el municipio y algunos turistas que se mostraron sorprendidos y molestos al encontrar figuras de cartón en lo lugar de las obras líticas antropozoomorfas, se pudo impedir que el Icanh trasladara las esculturas a Bogotá, evitando riesgos que fueran perjudiciales para el patrimonio material de la cultura agustiniana.

Los habitantes del municipio de San Agustín añadieron que la misión del Instituto Colombiano de Antropología e Historia es: conservar, investigar, salvaguardar, divulgar la cultura de Colombia, y no hacer promoción turística, esto último es tarea del viceministerio de desarrollo industria y turismo, y luego de no realizarse el traslado de las estatuas replican la

siguiente consigna: Ni vencedores, ni vencidos; y esperan un mayor compromiso por parte de las autoridades locales, regionales y nacionales para garantizar los beneficios que la Unesco le otorgó al municipio con la declaratoria de Patrimonio Arqueológico y Cultural de la humanidad (Tomado de Carta dirigida a la Ministra de Educación, Mariana Garcés, Agosto, 2013).

Entre tanto, Ruiz (2016), refiriéndose a otras implicaciones sociales, señalo que la presencia de inmigrantes y turistas en San Agustín, es un grave problema, según su forma de pensar, hay muchos extranjeros en el municipio, y por aculturación la juventud se va apropiando de algunos términos de sus idiomas y de costumbres de los inmigrantes, por esa razón algunos nativos consideran que la desculturización de la comunidad del municipio un efecto perjudicial irreparable.

Por su parte los inmigrantes desde sus posturas filosóficas son valorativos de la esencia del ser humano, por ello practican la solidaridad, el respeto, la amistad y el amor y predicán el disfrute de la paz en sus pequeños espacios de acción social, aunque en uno o dos inmigrantes se observa la arrogancia que genera una barrera psicológica que impide expresar la reciprocidad que puede ofrecer el intercambio. Al ver la situación desde otra óptica, se nota en los inmigrantes cierta preocupación por la situación general del país, por considerarse blanco de explotación por parte de los nativos y por las envidias que puede generar su situación económica más favorable que la de estos últimos. Debe considerarse entonces, con detenimiento el hecho, donde se percibe un latente sentimiento de rechazo por parte de una minoría de la gente del pueblo, expresado en los términos despectivos “gringo o hippie” y el cual a su vez se ve opacado por la ambivalencia del interés por el dinero de los inmigrantes y el temor de ser desplazados por ellos, notándose que unos nativos provocan el rechazo y tratan de convertirlo en representación social y sentimiento general (Narváez, 2016).

El sentimiento más expresado por los inmigrantes en el Grupo focal (2016), es la frustración por no poder desarrollar a cabalidad sus proyectos ecológicos, turísticos y culturales por falta de colaboración de las autoridades administrativas y también por el conformismo e inercia de los nativos. Para Rene Heyman “las autoridades locales están metidas en su papel, en su juego mental, ellos viven supremamente estresados y no tienen tiempo de escuchar y meditar, toman las decisiones, se juzgan y se dan respuestas ellos mismos, a la ligera y sin profundizar. San Agustín podría ser un ejemplo para Colombia y para el mundo, pero no lo somos porque no nos da la gana, cada uno hala para su lado, todo es politiquería e intereses personales”.

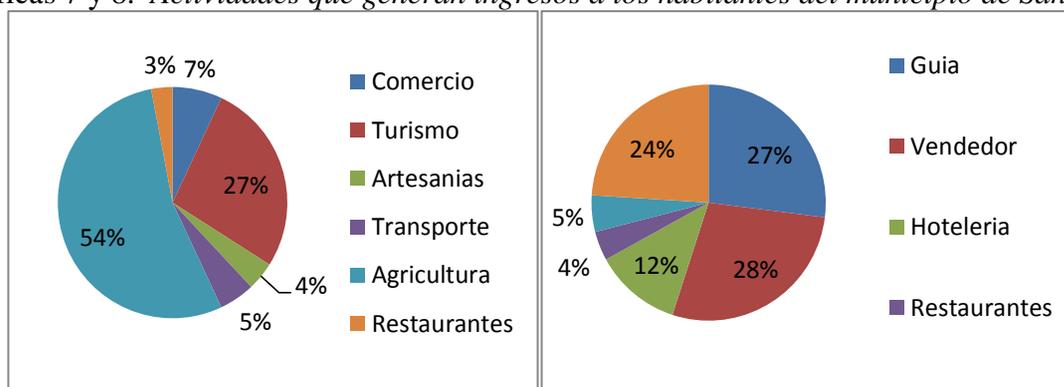
Así pues podemos establecer que existe una dicotomía de prejuicios que según lo expresan los entrevistados, lo de afuera es malo y lo de adentro es bueno en términos socioculturales, presentándose una barrera que impide el acercamiento y complementariedad creativa entre las dos culturas. Pero, como lo demuestran las estadísticas a pesar de la división entre miembros de la comunidad por los beneficios y los perjuicios generados por los inmigrantes en el desarrollo social del municipio, la mayoría coincide en que son más los efectos positivos que los negativos y que se debe trabajar sobre la idea explotar al máximo los dones producidos por el turismo.

1.3 Las implicaciones económicas generadas por el fenómeno turístico

Así mismo, el turismo también trae repercusiones de tipo económico en función de los costes y beneficios producidos, de la creación de riqueza y de su distribución, de la mano de obra empleada de población local o extranjera. Es decir, que el impacto económico generado por el turismo comprende los costos y beneficios primarios y secundarios. Los primeros son consecuencia directa de la actividad turística. Los gastos de los visitantes se convierten en ingresos de los comercios que, a su vez, se usan para abonar sueldos y salarios, rendimiento de capital e impuestos, que son los beneficios directos del turismo.

Para constatar la importancia del sector turismo en la economía de San Agustín, fue necesario indagar el porcentaje de la población del municipio que se dedica a actividades relacionadas con la venta de bienes y servicios a los visitantes, por eso, a partir de la información brindada por el Dane (2016), pudimos establecer que para el año 2015 la población ascendía a 31904 habitantes, distribuidos en 9302 habitantes en la cabecera municipal y 22602 habitantes en la zona rural. Teniendo claro lo anterior, procedimos a utilizar la información recolectada en la “Encuesta a la población de San Agustín, sobre la percepción del turismo realizada por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (2015)”, para conocer la distribución porcentual de las actividades económicas realizadas en el municipio, expresando el resultado en la siguiente gráfica:

Graficas 7 y 8. *Actividades que generan ingresos a los habitantes del municipio de San Agustín.*



Fuente: *Elaboración propia Con IBM SPSS Statistics Editor de datos 22, a partir de la Encuesta sobre la percepción del turismo en San Agustín, Huila, realizada por el Programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (2015).*

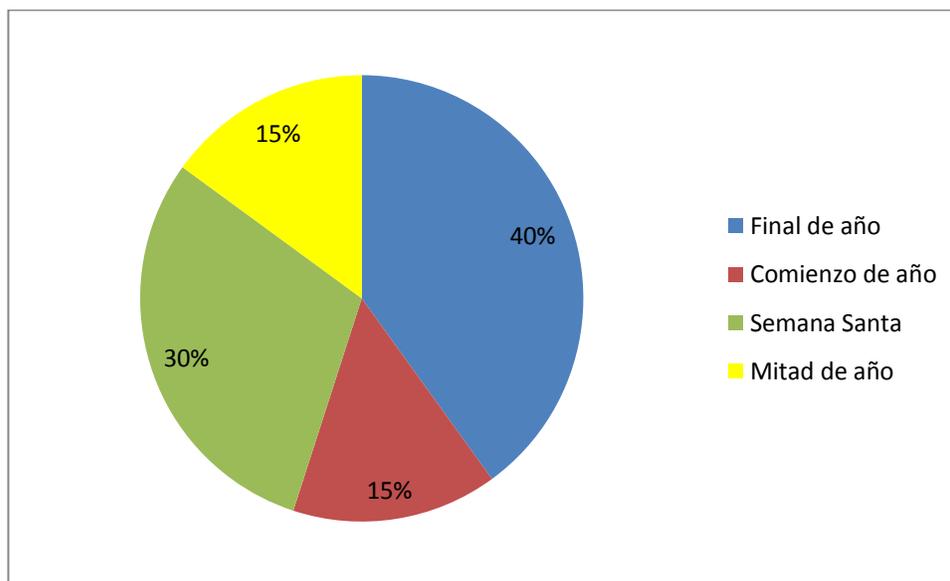
Teniendo en cuenta que la mayoría de la población del municipio habita en la zona rural, es entendible que el principal renglón de la economía sea la agricultura, como ya se había mencionado anteriormente. Pero, asociando el resto de actividades que generan ingresos y de las cuales podemos inferir que están relacionadas con las actividades turísticas, encontramos que el 46% de la población del municipio depende del turismo, siendo el 27% dependiente directo y el 19% restante indirecto (transporte, restaurantes, comercio y artesanías). También es claro que el turismo se posesiona en el segundo renglón de las actividades que le generan ingreso a los

agustinenses. Podemos apreciar en esta gráfica que la oferta de servicios turísticos de ecoturismo, agroturismo, turismo de aventura, así como la oferta de hotelería y restaurantes, deben ser mejoradas en número y calidad para garantizar un aprovechamiento de los recursos que se tienen en el municipio. De otro lado, el comercio (28%), la guianza con (27%) y la Artesanía (27%) son las actividades económicas que marcan la pauta.

Según Ortega (2016), la diferencia porcentual entre las actividades turísticas se debe a que la gente nativa es la que se dedica a ofrecer los servicios que son más convencionales (comercio, guianza y artesanías), mientras que son los inmigrantes quienes han diversificado la oferta turística, con restaurantes especializados en comida internacional, turismo de aventura, agroturismo, ecoturismo y hoteles temáticos o con servicios diferentes a los de los hoteles de la gente local.

Por otro lado, se estableció que un factor muy significativo dentro del desarrollo turístico del municipio son las temporadas donde se registran mayores visitas, y para dar cuenta de las más importantes, se usó, de nuevo, de la “Encuesta a la población de San Agustín, sobre la percepción del turismo realizada por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (2015)”:

Gráfica 9. *Percepción sobre la mejor temporada turística en San Agustín.*

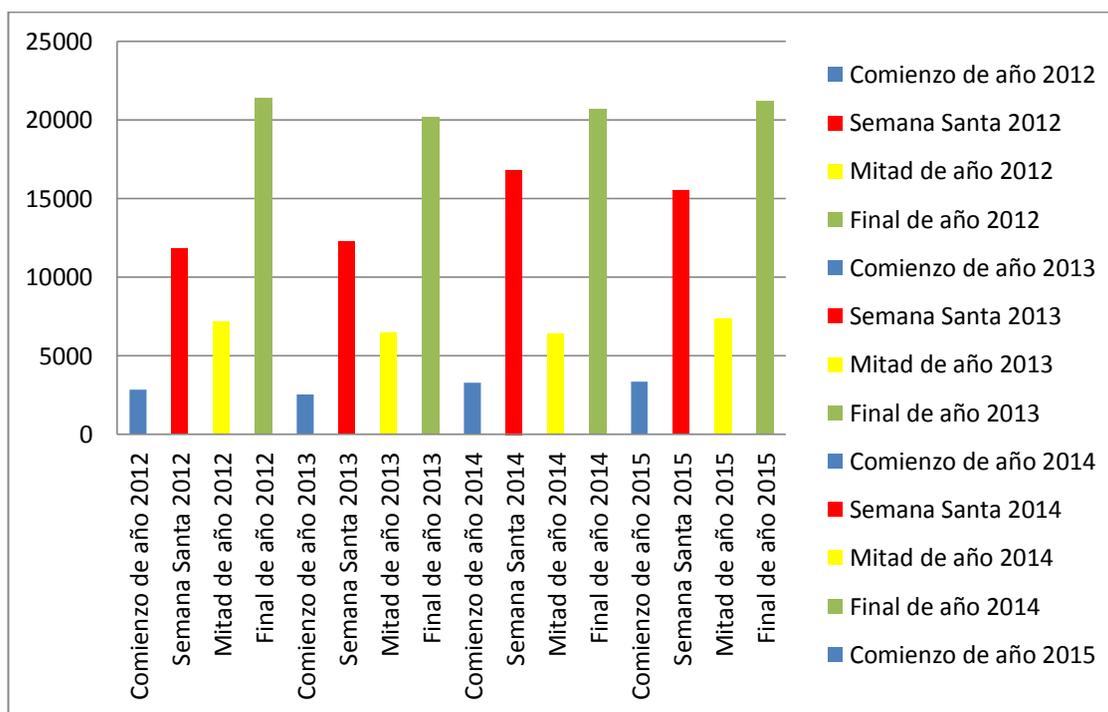


Fuente: Elaboración propia Con IBM SPSS Statistics Editor de datos 22, a partir de la Encuesta sobre la percepción del turismo en San Agustín, Huila, realizada por el Programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (2015).

Se observó entonces, que según los habitantes del municipio de San Agustín, las mejores temporadas turísticas en el municipio de San Agustín, son la temporada de final de año con un 40% y la temporada de Semana Santa con un 30%. La temporada de comienzo de año y la temporada de mitad de año se reparten a partes iguales el otro 30% restante. La razón principal expresada por estos para justificar que final de año y semana santa sean las mejores temporadas es que si bien el número de visitantes extranjeros ha aumentado durante los años del nuevo siglo, quienes más visitan San Agustín son ciudadanos colombianos y estos lo hacen cuando los estudiantes de los colegios y las universidades están en vacaciones.

Para confrontar la información anterior, se recolecto y sistematizo a partir del “Libro de registro” el ingreso de turistas al Parque Arqueológico de San Agustín (2015), que es el único sitio oficial donde se recoge este tipo de información. Los resultados para el periodo 2012-2015 del ingreso de turistas, teniendo en cuenta las cuatro temporadas mencionadas anteriormente fueron:

Gráfica 10. Frecuencia de visitantes por temporada (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia Con IBM SPSS Statistics Editor de datos 22, a partir de la información recogida y sistematizada en el Libro de registro del Parque Arqueológico de San Agustín (2015).

Con esta información se confirmó que la percepción de los habitantes de San Agustín sobre las mejores temporadas turísticas es correcta y se cumple durante los cuatro años estudiados. La temporada de final de año recibe en promedio diez veces más turistas que el comienzo de año y la temporada de Semana Santa recibe cerca de cinco veces más visitantes que las temporadas de comienzo de año. La diferencia más significativa que nos permite apreciar la gráfica, se dio a finales del año 2012 y comienzos del año 2013, cuando el registro de visitas ascendió a 21371 personas en la temporada de final de año (2012), mientras que para la temporada de comienzo de año (2013) solo se registraron 2542 visitantes. Otras cifras bastante significativas son las de finales del año 2015 donde se registraron 21220 personas, la semana santa del año 2014 con 16832 visitantes y la semana santa de 2015 con 15515 visitantes. Es importante aclarar que en otros meses del año también se registran visitantes, pero con menor afluencia.

Para Manzano (2016), “Los primeros 15 años del siglo XXI han traído consigo un aumento considerable en cuanto a lo que se refiere a afluencia de turistas al municipio de San Agustín”. “Considerando que en los últimos años del siglo pasado los registros sobre la llegada de turistas al municipio no superaron las 30.000 personas y revisando que en año 2015 esta cifra ascendió hasta casi los 90.000 visitantes, podemos inferir que el factor que ha influido directamente en este aumento fue el restablecimiento de la seguridad en las carreteras colombianas, pues antes era muy complicado y peligroso viajar por tierra, pero con la implementación de la Política de seguridad democrática esta situación mejoró considerablemente”.

A la hora de establecer la cantidad exacta de ingresos por el turismo en el municipio se presentó la dificultad de que en ningún lugar se llevaba un registro serio sobre esto. La única entidad que lleva un registro sobre sus ingresos es el Parque Arqueológico de San Agustín, pero el Icanh no permitió el acceso a la cifra exacta de ganancias durante el periodo de estudio. En entrevista con el Administrador del Parque Arqueológico (2016), comentó que el valor aproximado de dichas ganancias para el periodo 2012-2015 por concepto de venta de boletería se aproximó a los 5.500'000.000 millones de pesos colombianos, dinero utilizado para la manutención de los cinco parques arqueológicos de la nación.

Pero cuando hablamos de desarrollo económico, debemos volver a tocar el tema de los inmigrantes que están radicados en San Agustín, pues ellos también aportan de forma clara a la economía del municipio. Por sus roles sociales, como también por la necesidad de percibir ingresos económicos, participan en procesos formativos y culturales que transforman y amplían el conocimiento de los lugareños, como en los casos de enseñanza de idiomas extranjeros, pintura y producción, manejo y preparación de alimentos naturales, y prácticas culturales, como producción agrícola sin químicos, turismo ecológico y receptivo con ofertas arquitectónicas, gastronómicas y paisajísticas acordes con la demanda de los visitantes.

Otros aportes de los inmigrantes son sus ingresos producto de remesas en divisas derivadas de pensiones, negocios en el exterior, aportes familiares, trabajos temporales en el exterior, o venta de productos y servicios turísticos en la población. Estos son redistribuidos en compra de productos, tierras, pago de trabajadores y sostenimiento, hecho que inclina la balanza de pago a favor de la economía local y además le da al sector turístico el sentido empresarial que no ha sabido darle el nativo que solo piensa en aprovechar el turismo para la supervivencia familiar. “Nuestros ingresos provienen de mi trabajo en la finca, también trabajo como guía de turismo para extranjeros, del restaurante, de vez en cuando voy a trabajar a Bogotá en consultoría de alta gerencia para obtener aún más ingresos y poder sostener esto como hobby, porque todo lo que ingresa es invertido aquí en San Agustín (Rene Heyman, Grupo focal, 2016).

Para Ruiz (2016) la declaratoria de San Agustín como patrimonio histórico y cultural de la humanidad en el año de 1995 y la llegada de visitantes ha generado un daño irreparable en la economía local, pues una hectárea de tierra que antes costaba 7'000.000 de pesos colombianos, ahora cuesta alrededor de 70'000.000. Según Ruiz, los inmigrantes motivados por las maravillas de San Agustín vienen y le ofrecen al nativo hasta diez veces el valor de su terreno y de esta manera el nativo se va viendo desplazado por consecuencia del turismo y sus fenómenos anejos.

Observamos a nivel nacional dos sucesos que han impactado de manera positiva sobre la afluencia de visitantes al municipio de San Agustín durante lo que va del presente siglo. El primero de estos, es la implementación de la Política Nacional de Seguridad Democrática, que se desarrolló durante los ocho años de gobierno del Ex presidente Álvaro Uribe Vélez y que continuó, durante su primer periodo el actual presidente Juan Manuel Santos. El segundo hecho a destacar es el inicio de los diálogos de paz en la Habana, Cuba, con la guerrilla de las Farc. Sin duda la idea de ponerle fin a una guerra civil que lleva más de medio siglo luchándose en nuestro país es un gran aliciente, pues al mejorar la imagen de la seguridad de Colombia ante el mundo,

como ya se ha demostrado, la cantidad de turistas que recibe ha aumentado y esta situación no es ajena al municipio de San Agustín.

En cuanto al impacto social generado por el turismo y la presencia de inmigrantes en San Agustín, podemos afirmar que si bien no es cuantificable, este fenómeno si permite observar un conjunto de efectos que requieren ser tenidos en cuenta y ordenados para que sus consecuencias socioculturales sean menos traumáticas y más positivas. En referencia el impacto económico generado por este mismo hecho, es pertinente que la administración de San Agustín entienda de una vez por todas que este es un municipio turístico y por tanto de estructurar una política clara de desarrollo en este sector que tenga como objetivo elevar su productividad y la calidad de los servicios ofertados para aumentar los ingresos económicos. También se hace necesario revisar los efectos negativos del impacto del turismo como el consumo de drogas y alcohol, la inflación y la desculturización del destino con el fin idear estrategias para evitar que estas se propaguen y se conviertan en problemáticas incontrolables.

CAPITULO III: PRINCIPALES LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

Para este tercer capítulo el autor propuso algunos lineamientos que consideró importantes para la formulación de la política pública de turismo en el municipio de San Agustín, y para ello se basó en el diagnóstico realizado en los dos primeros capítulos de esta investigación. Este capítulo está compuesto de tres líneas estratégicas que pretenden abarcar aspectos como el mejoramiento de la capacidad de atracción, el mejoramiento del factor de acogida y el mejoramiento de los factores de soporte, con el fin de aprovechar el potencial turístico de San Agustín para generar mejor dinámica económica y un menor impacto social en el municipio.

Esbozo de las líneas estratégicas para aumentar la competitividad del Sector Turístico en San Agustín, Huila

El turismo debe ser considerado como el camino hacia el Desarrollo Sostenible, y ello se realiza mediante iniciativas que promuevan el desarrollo, fomenten la reconciliación, restablezcan la confianza en sí mismos y en el entorno, promuevan la participación comunitaria y la cohesión y convivencia social. En el mundo globalizado de hoy, los destinos turísticos y culturales funcionan mejor y se hacen universales, si se construyen, se conservan y se promueven sobre la base de identidades especializadas. El territorio que ocupa esta cultura es un destino con identidad propia, diferente, diversa y especializada. Surge de la integración de la cultura y la naturaleza, haciendo de la zona un gran espacio para el eco-turismo estratégico de clase mundial.

En este sentido, a partir de la planificación y organización del sector se esbozaron los tres líneas estratégicas para ser ejecutadas en un periodo de doce años, para que el turismo sea el motor que genere el desarrollo local, teniendo en cuenta que la región posee ventajas

comparativas a nivel cultural y de naturaleza que le permiten competir por el segmento de turistas que vive hastiado del ruido y la contaminación y que buscan para su descanso experiencias diferentes.

1.1 Línea estratégica: Aumento de la capacidad de atracción.

Objetivo: Diversificar la oferta turística del municipio para fortalecer la competitividad a nivel nacional e internacional.

El fortalecimiento de la capacidad de atracción de san Agustín se relaciona en tener la capacidad de persuadir al visitante de elegir este destino sobre otro. Teniendo en cuenta que es necesario promover un turismo sostenible y de calidad que ofrezca productos y servicios innovadores, con mayor valor agregado y con una adecuada articulación de la cadena de valor. Con calidad, innovación y productividad se generarán las condiciones para que los visitantes tengan una experiencia única, que fortalezca la competitividad del sector turismo y el desarrollo del municipio.

Objetivos estratégicos

1.1.1 Desarrollar la oferta de bienes y servicios sustentados en la cultura popular tradicional

Los aspectos que contribuyen a la competitividad turística del municipio se asocian a la definición de respuestas innovadoras de la oferta del sector basadas en la cultura popular tradicional que cuenta con potencial en variedad de productos y servicios que no son explotados y desconocidos para el turista, teniendo en cuenta que es un factor de atracción para el visitante que no conoce o consume productos originarios del destino y que pueden ser una alternativa de ingresos, ya que muchas veces se ofrece productos de supermercado o marcas conocidas,

dejando de lado la producción agraria del municipio, asimismo la diversificación y desarrollo creativo de productos y servicios sustentados en la cultura popular tradicional ayudan a consolidar el desarrollo integral del destino, sustentados en la construcción de ventajas competitivas que impide fomentar un turismo empírico y aprovecha los mercados potenciales.

Tabla 6. *Indicador de los productos sustentados en la cultura tradicional.*

Objetivo	Indicador	Meta
Crear un Portafolio de productos y servicios turísticos en un año.	Número de productos fortalecidos o creados	12 productos dentro del portafolio

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Fomento de la producción de bienes y servicios y establecimiento de programas de estímulos a la innovación sustentados en la cultura popular tradicional.

Desarrollar la producción de bienes y servicios sustentados en la cultura popular tradicional, mediante capacitaciones para identificar las necesidades del mercado y convertirlas en oportunidades, a partir de la creación de productos que suplan la necesidades de mercados objetivos y fomentando de esta manera el ofrecimiento de productos cotidianos del destino.

Es necesario crear interés en la población acerca de la cultura popular tradicional para rescatar tradiciones y costumbres que se han ido olvidando, asimismo incentivar a la innovación en los productos locales a través de la transformación por medio de programas de estímulos que busquen reconocer el trabajo realizado por desarrollo de la actividad.

1.1.2 Organizar el producto turístico

Al diseñar el producto turístico se busca el identificar y organizar el potencial turístico del municipio para crear oportunidades y eliminar los vacíos que genera el desconocimiento de sus atractivos, siempre teniendo en cuenta las necesidades de la demanda y las tendencias del mercado, generando diversificación en la oferta buscando un turismo sostenible que ayude a

integrar los elementos propios del destino como un todo y que ofrezca al turista una experiencia que satisfaga sus necesidades y deseos. Para esto, hay que tener en cuenta que el producto turístico debe estructurarse de la siguiente manera:

- Identificar los actores
- Actualizar el inventario turístico de productos y servicios.
- Determinar el atractivo bandera y sus atractivos complementarios
- Realizar un estudio de mercado para determinar la oferta
- Definir la imagen del producto y sus beneficios (es decir características que lo hacen único).

Tabla 7. *Indicador del producto turístico*

Objetivo	Indicador	Meta
Mejorar el Portafolio de productos turísticos diseñados	Número de productos adicionados al portafolio inicial	3 productos añadidos en 12 años

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Diseño del portafolio de productos y servicios de San Agustín.

El diseño de un portafolio de productos y servicios turísticos de San Agustín es necesario desarrollarlo dado que no se han estructurado productos turísticos que diversifiquen la oferta, a partir de la identificación de atractivos bandera y atractivos complementarios que impulsen al visitante a elegir el municipio sobre otro destino, con una ardua labor previa de buscar mercados objetivos segmentados y de un trabajo conjunto entre profesionales del turismo y prestadores de servicio que orienten la actividad turística a la competitividad del destino.

Establecimiento de estrategias sistemáticas de estudios de mercado

Una vez diseñado el portafolio de productos turísticos se deben implementar estrategias sistemáticas que ayuden a conocer el mercado objetivo, para poder ajustar o diseñar un producto

acorde a las necesidades del consumidor (turista) forjando estrategias de visibilidad para atraer aquellos interesados en el destino que todavía no han llegado al municipio. Generando una articulación de la cadena de valor de todo del sector, se dan a conocer los productos turísticos, se sensibiliza el territorio en labor conjunta con empresarios y prestadores de servicios, creando una comunicación acertada a través del marketing, ferias turísticas, operadoras turísticas y medios de comunicación logrando distribuirlo en el mercado.

1.1.3 Mejorar la contribución del turismo a la conservación del patrimonio.

Está claro que el turismo genera deterioro en los atractivos tanto naturales como culturales, pero también puede favorecer su conservación, pues con un conocimiento adecuado por parte de la población, se puede promover la inversión, conservación, rescate y salvaguardia de lo patrimonio turístico. Por lo anterior, diseñar acciones para aprovechar el potencial turístico del municipio, no tendría razón de ser si no se enfocan esfuerzos para que el turismo perdure y se traduzca en mayor bienestar para la economía del destino. Es por eso que se deben dirigir acciones que permitan la conservación del patrimonio tanto natural como cultural, buscando beneficios que permitan disfrutar del municipio, pero con sostenibilidad a largo plazo, sin perjudicar los recursos naturales, culturales ni sociales, a partir de una visión integral que contemple diversos criterios en un esfuerzo por sistematizar y consolidar mecanismos de monitoreo en coordinación con entidades públicas y privadas.

Tabla 8. *Indicador de la contribución del turismo a la conservación del patrimonio.*

Objetivo	Indicadores	Meta
En alianza estratégica con el Icanh, establecer una estampilla pro-turismo sobre las boletas de ingreso al Parque Arqueológico de San Agustín	Estampilla implementada	1 estampilla pro-turismo
Generar programas de reconocimiento, apropiación y conservación del patrimonio	Número programas diseñados	3 en 12 años
Implementación de la Catedra agustiniana en las instituciones educativas del municipio.	Número de instituciones donde se implementó de Catedra Agustiniana	Todas las del municipio en 4 años

Fuente: *Elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Fomento de la gestión eficaz del patrimonio de San Agustín mediante la colaboración entre el sector turístico y los encargados de su administración.

La gestión que se le haga a la conservación del patrimonio ayuda a difundir el conocimiento, reconocimiento y comprensión del mismo. En la medida en que haya una apropiación del patrimonio cultural por parte de los residentes del destino hay un mayor sentido de pertenencia y en consecuencia su aprecio por su historia y su patrimonio natural histórico y cultural. Se debe generar información y conocimiento para promover una visita turística responsable y sensible sobre el valor y respeto por el patrimonio, impulsando a la construcción, conservación y remodelación de espacios públicos con enfoque turístico. Es importante que se generen alianzas para la conservación del patrimonio que fomente la importancia de cuidar y preservar lo en el tiempo, para que las siguientes generaciones puedan disfrutar de su belleza natural y de su legado cultural.

1.2 Línea estratégica: Mejoramiento del factor de acogida

Objetivo: Mejorar la calidad en los servicios que soportan la oferta turística, con formación del personal e incentivar a la formalidad del sector turístico.

Es muy importante que el sector turístico se preocupe por fortalecer su calidad en el servicio creando un ambiente positivo para el turista buscando superar todas sus necesidades y expectativas, por ende se hace trascendente crear incentivos que motiven al empresario a formalizarse, creando altos estándares de calidad en el municipio de san Agustín.

Objetivos estratégicos

1.2.1 Promover altos estándares de calidad en los bienes y servicios turísticos.

La prestación de servicios turísticos es un saber productivo nuevo en el territorio que implica la formación del personal en los saberes específicos de este sector, por medio del conocimiento del mismo. El problema de calidad del servicio es pretender hacerlo sin ningún tipo de preparación, aclarando que la calidad de un producto o servicio turístico es un atributo que depende de la propuesta de valor que presente la oferta y que la calidad turística no está relacionada con servicios costosos, sino con el mantenimiento de estándares en cualquier escala de gasto. En consecuencia es importante que san Agustín siendo un destino turístico genere esquemas integrales de estandarización y certificación que incentive la calidad en la prestación de servicios, desarrollando estímulos que fomenten de manera transversal y concurrente la certificación de los servicios turísticos.

Tabla 9. *Indicador de los estándares de calidad en los servicios turísticos*

Objetivo	Indicadores	Metas
Desarrollar capacitaciones en estándares de calidad	Número de capacitaciones brindadas	4 por año
Crear incentivos para la implementación de las normas técnicas sectoriales	Número de incentivos creados para generar el interés por implementar las normas técnicas sectoriales	1 por año

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Establecimiento de una estrategia de apoyo a los prestadores de servicio para la implementación de las normas técnicas sectoriales de turismo

Para apoyar a los prestadores de servicios turísticos en la implementación de normas técnicas sectoriales de turismo se deben desarrollar capacitaciones sobre la certificación y estandarización de los bienes y servicios, como herramientas que fomentan la innovación en la

oferta de los productos. Por ello, la implementación estrategias de calidad se convierte en un componente clave para consolidar el destino.

Establecimiento de programas de capacitación para mejorar las habilidades y competencias de los prestadores de servicios turísticos.

San Agustín requiere ser más competitivo. La innovación, la calidad y la productividad dentro del sector son un factor clave para alcanzar esa competitividad deseada, por lo tanto, se deben impulsar estrategias que apunten al desarrollo progresivo del turismo desde las instituciones de educación superior y centros de investigación para fortalecer la capacitación, así como el fomento de iniciativas que favorezcan a los emprendedores del sector. De igual forma se debe promover la certificación y profesionalización de los prestadores de servicio turísticos orientados al fomento y la calidad, de este modo se propiciarán espacios de seguridad integral para apoyar una experiencia turística satisfactoria y plena a los visitantes.

1.2.2 Fortalecer la cultura de acogida para la prestación de servicio turístico

Los servicios turísticos son acciones que contribuyen a la satisfacción de una necesidad del visitante, que abarca diferentes cuestiones vinculadas a las actividades que desarrollan en la experiencia turística. Para lograr lo anterior, la disposición de acogida debe ser oportuna, es decir, que tiene que ver con que las personas conozcan y se apropien de sus atractivos, para que puedan informar, socializar, promover y compartir la conservación del patrimonio cultural y natura, desarrollándose de este modo un turismo sostenible.

Tabla 10. *Indicador de la cultura de acogida*

Objetivo	Indicadores	Meta
Generar estrategias públicas de cultura de acogida	Número de estrategias a realizar	3 en 12 años
Brindar capacitaciones para la apropiación de los atractivos y conocimiento de las capacidades de servicios del territorio por parte de los habitantes del destino.	Número capacitaciones	2 por año

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Fomento de la cultura de la acogida turística en la comunidad de San Agustín

Es esencial que la comunidad de San Agustín entienda que la cultura de acogida genera un buen trato para con el turista, quien busca una orientación oportuna y sin generar cobros excesivos. Asimismo, también se hace importante, fomentar la sensibilización a través del valor humano para hacer que el turista se sienta ameno y complacido, generando sensaciones amables y experiencias positivas. Es importante que los residentes del destino valoren los atractivos debido a que su comportamiento y su pensar después de entender las riquezas que tienen en su entorno no será el mismo, ya que busquen preservar su cultura y patrimonio natural y cultural.

Apropiación cultural y natural de San Agustín para potenciar sus usos turísticos.

Las riquezas patrimoniales tangibles de San Agustín son espacios que representan el interés, la identidad o las aspiraciones de comunidad en relación con su entorno. Por esto es necesario desarrollar acciones de reconocimiento y valoración del patrimonio cultural tangible e intangible, siendo un recurso fundamental para la salvaguardia y apropiación de los atributos del patrimonio, que se ve reflejado en el reconocimiento de los paisajes, senderos, miradores, arquitectura tradicional, arqueología y otras construcciones relacionadas con la actividad, que sirven para potenciar el turismo a través del uso que se le pueda realizar.

1.2.3 Fortalecimiento de la capacidad empresarial de los prestadores de servicio

Para que se fortalezca la capacidad empresarial de los prestadores de servicios de San Agustín, se requiere llevar un acompañamiento para que participen y se fortalezcan los lazos de confianza entre ellos, desarrollando las condiciones empresariales correctas que contribuyan al

crecimiento continuo y permanente del municipio en donde se buscaran mecanismos de participación y evaluación empresarial para el sector turístico de san Agustín.

Tabla 11. *Indicador de la capacidad empresarial.*

Objetivo	Indicadores	Metas
Diseñar un programa de acompañamiento para el mejoramiento de las capacidades administrativas y gerenciales	Número de empresas fortalecidas	2 por año

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Fomento de emprendimiento turístico

Es importante crear herramientas de gestión que generen condiciones que faciliten el emprendimiento turístico ya que San Agustín cuenta con variedad de elementos que pueden ser explotados turísticamente, y para que esto ocurra es necesario crear programas de capacitación y acciones de incentivos para emprendedores que quieran aprovechar estas opciones, fomentando el desarrollo turístico y cultural de la región produciendo innovación y un continuo aprovechamiento del sector turístico de san Agustín

Mejoramiento de la capacidad empresarial de los prestadores turísticos

Es importante diseñar programas para capacitar a los empresarios que estén motivados a mejorar su capacidad empresarial, con el fin de facilitar la toma de decisiones en los diversos temas relacionados con su actividad turística, por medio de asesorías previamente concertadas y dirigidas profesionales del tema, buscando un continuo mejoramiento y actualización en el servicio que se presta.

1.3. Línea estratégica: mejorar los factores de soporte

Objetivo: Fortalecer la gestión institucional e interinstitucional para el desarrollo turístico y la articulación con el sector privado.

La competitividad del sector turístico es posible mediante la utilización de los recursos turísticos con eficiencia para generar mayor valor agregado y riqueza, así como el alcance de sus beneficios. Para lograr alcanzar esta condición es necesario un marco institucional que contribuya a motivar la competitividad, la innovación, la generación de un ambiente de negocios con certidumbre, la existencia de infraestructura logística, la sustentabilidad ambiental, altos estándares de calidad de los servicios turísticos y los recursos humanos. Por lo tanto, la capitalización y expansión del sector requiere de una adecuada articulación y complementación de acciones gubernamentales y de colaboración con el sector privado.

Es importante que se dé una articulación del sector público con el sector privado, en la cual puedan pensar y desplegar acciones de desarrollo turístico acordes con las necesidades del municipio, ya que se requiere de la acción coordinada de todos los actores involucrados generando para generar oportunidades para todo el municipio aprovechando el potencial turístico de san Agustín. para poder lograr lo anterior, se propone activamente la armonización del marco jurídico y la articulación de las políticas, los programas y acciones turísticas con las entidades municipales estableciendo mecanismos idóneos para promover y orientar las aportaciones que los actores realicen en un contexto de colaboración corresponsabilidad y transparencia.

Objetivos estratégicos

1.3.1 Fortalecer las capacidades institucionales del sector turismo

Para fortalecer la capacidad institucional del sector turístico de San Agustín es necesario asumir una visión más amplia acompañada de un enfoque que busque el fortalecimiento organizacional por medio de la gestión de recursos para el desarrollo turístico, teniendo en cuenta reformas institucionales, que generen procesos para mejorar las habilidades como identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo turístico de manera sostenible, asimismo buscar

la inversión en capital humano, que desde la institucionalidad gestione el desarrollo turístico y prácticas que permitan alcanzar metas, lo anterior con el fin de tener un buen gobierno que apunte al desarrollo integral del turismo y por ende de la economía del municipio.

Tabla12. *Indicador de las capacidades institucionales.*

Objetivo	Indicador	Meta
Gestionar el financiamiento público y privado del municipio articulado con un personal que gestione el desarrollo turístico	Número de programas de gestión para fortalecer las capacidades institucionales	1 por año

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Fortalecimiento en recursos económicos

Se debe buscar incrementar las fuentes de financiación para el alcance de las estrategias de financiación de la oferta del sector turístico de san Agustín buscando apoyo por parte de entes de financiación turística a nivel departamental, nacional e internacional, con el fin de mitigar la carencia en la asignación y gestión de recursos asimismo se debe buscar el fortalecimiento del recurso humano que contribuye al desarrollo del turismo. Asimismo buscar que las personas activas en el turismo se constituyan legalmente como empresas para que presenten propuestas de valor ante entes que apoyan el desarrollo turístico.

Fomento de la articulación regional con municipios y localidades turísticas

Es importante crear o fortalecer relaciones entre atractivos, los actores y prestadores de servicios que puedan complementarse y contribuir al desarrollo colectivo de las regiones por lo tanto se deben crear proyectos de integración regional buscando alianzas estratégicas entre los actores y atractivos vecinos para poder diversificar las ofertas de productos resaltando los clúster realizados anteriormente que no han logrado una relación estrecha entre estos atractivos por esto se deben realizar nuevas estrategias de asociación.

1.3.2 Facilitar el financiamiento y la inversión pública y privada en proyectos con potencial turístico.

El crecimiento económico está vinculado a la inversión pública y privada cuando actúan en sincronía puede detonar una dinámica de crecimiento y generación de riqueza para el municipio, por eso se debe generar fuentes de financiamiento para impulsar todos aquellos proyectos que promuevan el potencial turístico de San Agustín. Buscando alternativas para el ampliar el financiamiento, brindar apoyo para que haya más inversiones de emprendedores con el fin de facilitar el camino para que ejecuten sus proyectos.

La finalidad es vincular la oferta del financiamiento con la demanda existente, para que se atiendan las necesidades del sector, impulsando la simplificación del sector y agilización de trámites que incentiven la inversión y crecimiento de un turismo sostenible. Lo anterior debido a que Colombia es el segundo generador de divisas con 1450 millones de dólares y se encuentra ubicada después de los ingresos del petróleo según la ministra de comercio. (Álvarez, 2015).

Tabla13. *Indicador del financiamiento e inversión pública y privada.*

Objetivo	Indicadores	Meta
Gestionar programas de crédito para el municipio	Número de programas gestionados	2 por año
Ofrecer estímulos económicos a nuevos inversionistas en San Agustín	Número Estímulos creados a los inversionistas nuevos	1 por año

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Gestión para el mejoramiento en la ampliación de acceso a crédito e instrumentos financieros del sector turismo.

Para incrementar el acceso a créditos e instrumentos financieros se debe proponer esquemas de financiamiento orientados a encadenamientos productivos turísticos, asimismo promover instrumentos y productos financieros especializados y acordes a la capacidad y las necesidades de las unidades turísticas, del mismo modo fomentar fondos de garantías que

vinculen a la oferta de financiamiento con las necesidades del sector y facilitar el otorgamiento de créditos a través de la calificación de proyectos turísticos sostenibles. Asimismo diseñar productos crediticios y específicos para fomentar la participación y empoderamiento económico de mujeres, particularmente en la zona rural.

Establecimiento de un programa de estímulos para emprendedores y prestadores de servicio turístico.

Promover e inducir inversión en San Agustín, con el fin de gestionar estímulos a la inversión en proyectos turísticos detonadores de desarrollo, impulsando esquemas de agilización en trámites, además promover asociaciones entre lo público y privado para alimentar la inversión privada y las actividades productivas, del mismo modo establecer alianzas con empresarios para apoyar a los emprendedores en el desarrollo de nuevos productos turísticos.

1.3.3 Impulsar un plan de seguridad integral para el municipio de san Agustín.

Un atributo que afecta la percepción sobre la calidad del destino, es la seguridad, debido a que es un elemento decisivo para que el turista seleccione el lugar que visitara, por eso se debe diseñar e instrumentar un modelo de seguridad, asistencia y protección integral turística, coordinada con acciones institucionales para establecer programas de atención integral al turista, estableciendo de manera permanente esquemas e instrumentos efectivos de vinculación y colaboración institucional, en los operativos de atención al turista; asimismo, fortalecer los mecanismos de auxilio y asistencia turística en zonas de mayor afluencia, mejorando la información turística en los destinos para crear una experiencia confiable y de calidad.

Tabla 14. *Indicador del plan de seguridad integral.*

Objetivo	Indicadores	Metas
Impulsar campañas de seguridad turística integral para el municipio de san Agustín	Número de campañas de educación y vinculación en seguridad turística en san Agustín	1 por año
Diseñar un plan de contingencia para controlar el consumo de alucinógenos y de bebidas embriagantes en las calles y parques del municipio	Diseño del plan de contingencia	1
Desarrollar un sistema que permita llevar registro y control de los extranjeros que ingresan a San Agustín	Desarrollo del sistema de registro y control a extranjeros	1

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Fortalecimiento de la policía de turismo (personal, capacitación de personal y medios).

Es importante crear una vinculación interinstitucional operativa para una mejor seguridad en el turismo unido a las tecnologías para ayudar a cambiar las perspectivas de seguridad del municipio. Así mismo Se debe fortalecer el pie de fuerza de la policía de turismo del municipio tanto en personal como en capacitaciones, igualmente, en medios como transporte y material P.O.P, que brinden un acompañamiento y generen confianza al turista; además de incentivar la elaborar protocolos de atención para los turistas en caso de contingencias.

Mejoramiento de la seguridad en las instalaciones y establecimientos de servicios

Es necesario que cada establecimiento del sector tenga la disposición para la apropiación de la seguridad generando planes de acción para mitigar los problemas que se puedan generar en el establecimiento. De esta manera es necesario que los empresarios prevean las situaciones que puedan generar un accidente en el establecimiento para generar mayor tranquilidad al visitante. Por eso es importante implementar los estándares técnicos con un seguimiento continuo que ayuden a mantener la seguridad de los establecimientos del sector turístico de san Agustín.

1.3.4 Mejorar la infraestructura, los servicios básicos y complementarios en función del desarrollo turístico.

Es necesario mejorar la infraestructura turística y elevar la calidad de los servicios básicos y complementarios que se ofrecen en el municipio de san Agustín, teniendo en cuenta que los servicios básicos constituyen un componente esencial para el sistema turístico, su calidad incide directamente en el producto turístico y la satisfacción del cliente, de igual manera los servicios complementarios influyen de manera indirecta a la experiencia turística ya que ayudan a soportar la actividad. Asimismo la construcción, rescate de patrimonio cultural, equipamiento, remodelación de espacios públicos con enfoque turístico y modernización del sector permiten el desarrollo turístico.

Tabla 15. *Indicador de la infraestructura, los servicios básicos y complementarios*

Objetivo	Indicadores	Metas
Desarrollar proyectos para el mejoramiento de la infraestructura y de los servicios básicos y complementarios de san Agustín	Número de proyectos desarrollados para mejorar la infraestructura	1 cada 2 años

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Gestión para la mejora del espacio público y la imagen urbana del municipio

El espacio público tienen falencias por diversos aspectos por eso para el municipio es vital poder circular en paz y armonía debido a que los residentes y los turistas tienen derecho a poder transitar sin tener ninguna restricción, haciéndose necesario que sea una tarea permanente en la mejora del espacio público que contribuye a la imagen urbana, teniendo en cuenta estrategias de evaluación para poder priorizar las necesidades y así gestionar recursos para poder llevar a cabo los proyectos.

Gestión para el mejoramiento de calidad y cobertura de los servicios básicos.

El mejoramiento de la calidad y la cobertura de los servicios públicos se ha transformado en una prioridad que debe considerarse al momento de formular planes y acuerdos políticos sociales que permitan a los habitantes del municipio superar la pobreza, elevar su calidad de vida y tener desarrollo económico y social. Es vital redefinir las funciones de la alcaldía y su relación con los bienes e intereses públicos debido a que esto afecta directamente a las condiciones de vida de los residentes. En consecuencia la gestión es fundamental en la redefinición de lo público que ayuda al fortalecimiento de la descentralización y la participación social como base para poder aplicar políticas económicas eficientes. Entendiendo que los servicios públicos no solo se entienden como la oferta de los elementos para la satisfacción de ciertas necesidades primordiales de la comunidad (acueducto, alumbrado público, residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales, telefonía y salud), sino más bien como una gama de instrumentos y medios con los cuales la ciudadanía debe contar para el desarrollo de su potencial humano, social y económico.

Mejoramiento de la señalización vial y turística.

La señalización turística es importante dado que informa, enseña, educa, orienta y transmite; señales como estas sirven de guía a los turistas para que puedan desplazarse por distintas zonas que a veces pasan desapercibidas por la falta de una adecuada señalización. Lo anterior ayuda a la mejora de la oferta turística y el rescate de los atractivos, que muchas veces no se aprecian por estas falencias. Así mismo, la señalización vial es sinónimo de seguridad, debido a que fortalece la movilidad, mejora las condiciones de accesibilidad, mediante el ordenamiento del tránsito de los vehículos, personas y animales en las vías, es necesario gestionar mecanismos para prevenir, reglamentar e informar a los usuarios de las vías sobre la forma correcta de circular para que se pueda transitar y desplazarse de una manera segura. Por lo

anterior es necesario implementar estrategias de evaluación, priorización de necesidades y gestionar recursos para llevar a cabo el mejoramiento de la señalización vial y turística

1.3.5 Fortalecer las estrategias de promoción

La promoción de un destino turístico debe tener la visión de brindarle al turista una experiencia satisfactoria que refuerce sus lazos con el destino y quiera recomendarlo, por eso es necesario dejar ser vendedores dentro del municipio con turistas que ya están en el destino y abrir nuevas posibilidades para conseguir viajeros que todavía no saben del destino pero que quieren visitarlo, teniendo en cuenta que el consumidor de hoy es alguien informado aprovechar esto para intervenir en sus decisiones de compra mediante generación de expectativas sobre lo que puede ofrecer el municipio como tal.

Para mejorar, tanto la calidad como el número de visitantes, hay que posicionar el turismo interior, dotándolo de una imagen de marca vinculada a la calidad. Se debe crear una estrategia de posicionamiento adecuada, preferiblemente unificada y alejada de la atomización, para adaptar los productos del destino a las necesidades de los diferentes segmentos y establecer relaciones a largo plazo con los mismos, fidelizando así al turista. En este sentido, resulta esencial plantear la marca vinculada al turismo de interior desde el conocimiento de las expectativas y preferencias del visitante.

Tabla16. *Indicador de estrategias de promoción.*

Objetivo	Indicadores	Meta
Realizar campañas de promoción y comercialización en el destino que cuentan con mayor número de turistas potenciales.	Número de campañas de promoción	1 por año
Desarrollar estrategias para articular la promoción y marketing del municipio con el producto turístico	Número estrategias de articulación del producto con la promoción turístico	1 por año
Crear una marca de promoción turística de san Agustín	Creación de la marca	1

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Implementación de una estrategia de marketing territorial para el posicionamiento de san Agustín como destino turístico.

El marketing territorial entendido como diseñar acciones para la promoción económica de un territorio y que tiene relevancia en la elaboración de una estrategia de desarrollo en el municipio juega un papel importante porque obliga a idear elementos que permitan cautivar y vender por medio del diseño de una identidad, una imagen que comunique eficazmente los atributos y potencialidades de San Agustín, puesto que hoy es vital las características de origen siendo un aspecto de relevancia en la toma de decisiones para consumir, de igual manera es propicio proporcionar elementos y estrategias para la promoción y posicionamiento del destino, como elementos o aspectos diferenciadores territoriales para crear una imagen integral , que permita satisfacer las necesidades de la comunidad y los turistas, crear alianzas en el sector público y privado para que exista armonización de las actividades con el plan, comprensión de la existencia de públicos objetivos y por lo tanto un plan de respuesta positiva a las necesidades de los mismos, control y evaluación de las estrategias y medidas aplicadas en el corto y mediano plazo, teniendo lo anterior se establecen objetivos, acciones, metas para poder emprender el proyecto con el fin de mejorar el desarrollo social y económico del municipio.

Diseño e implementación de una estrategia integral de promoción de san Agustín

La Estrategia integral de promoción de desarrollo turístico tiene en cuenta la integración y cohesión territorial de acciones, desarrollo socioeconómico e impulso del producto turístico. Con ello se pretende dar respuesta a la dispersión de la población, favoreciendo su asentamiento y la cohesión territorial, de la misma manera la necesidad de impulsar la diversificación de las economías locales, a través de la generación de rentas complementarias y promoviendo la

creación de empleo e impulsar el desarrollo turístico local, mediante la redistribución espacio-temporal de la actividad turística, combatiendo la estacionalidad.

La estrategia a seguir se asienta en una doble dimensión, sectorial y territorial. Por un lado, se pretende generar productos turísticos basados en la complementariedad entre los recursos y segmentos que componen la oferta, teniendo en cuenta donde están los clientes potenciales, cuales son los atractivos potenciales, hacia donde se debe dirigir el mensaje y por que medio llegue la promoción; por otro, esta interrelación se orientará fundamentalmente a favorecer la cohesión territorial del interior de san Agustín. Dado lo anterior, es necesario generar estudios de mercado para productos específicos, definición y adopción de una imagen de marca para el destino y desarrollar un plan de mercadeo, por medio de la articulación implementación de directrices de promoción de turismo.

1.3.6 Diseñar y establecer mecanismos orientados a la organización participación y concertación social.

La participación social busca que los ciudadanos sepan expresar sus necesidades para así poder crear prioridades en el municipio, esto se logra solamente formulando preguntas que tengan que ver con la realidad que se vive cotidianamente de este modo se analiza los motivos que nos incorporan a la sociedad y como se debe intervenir, teniendo claro esto se puede exigir transparencia, porque se está informado de que pasa y como se puede llegar a una solución; lo anterior da pie para que san Agustín genere acuerdos que contribuyan a la mejora del sector turístico generando una disposición y compromiso de parte del estado y la comunidad.

Tabla17. *Indicador de organización, participación y concertación social*

Objetivo	Indicadores	Meta
implementar estrategias pedagógicas orientadas a la participación y concertación social en el desarrollo turístico del municipio	Número de estrategias pedagógicas implementadas que orienten la participación y concertación social	1 por año

Fuente: *elaboración propia (2016).*

Proyectos dinamizadores

Fortalecimiento de la organización, participación y concertación ciudadana en la toma de decisiones.

Es necesario, que la población de san Agustín comience a expresar sus necesidades para establecer prioridades en la planeación, asimismo que se exija transparencia, esto se logra a través de los valores del participación y difundir un saber practico que permita vivir más de acuerdo, más atentos y solidarios a los demás, mejorando la calidad de democracia y la efectividad de políticas públicas. Por eso es importante la creación, renovación y mantenimiento de espacios de participación, para lograr que la toma de decisiones sea transparente, inclusiva e informada; asimismo favorecer la comprensión de los asuntos que se están tratando, de la misma manera involucrándose en los proceso de temas prioritarios que le interesa a la población para mejorar su calidad de vida, motivando a que debe ser un proceso continuo y progresivo, por medio de espacios de dialogo que generen interés, delimitando los roles de cada parte y por ultimo tener en cuenta la socialización de los objetivos alcances, limitaciones, normas y procedimientos aplicables a la planeación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Todo esfuerzo investigativo por modesto que sea, deja nuevas luces y aportes al conocimiento del área disciplinar de estudio. Es el caso de este trabajo desarrollado en el marco de grandes dificultades y limitaciones, pero adelantado con responsabilidad y disciplina en el empeño de alcanzar un punto alto de interés de continuidad de quienes lo conozcan y deseen comprometerse con el futuro cosmopolita de San Agustín.

Al determinar el problema de investigación como la problemática generada por la mala implementación de las acciones públicas de turismo en el municipio de San Agustín, se plantearon unos objetivos que al alcanzarse sirvieron como pasos intermedios entre la hipótesis y la aproximación al conocimiento de los elementos constitutivos del fenómeno del turismo, de lo cual se concluye lo siguiente:

En el orden nacional se dieron dos hechos que impactaron de manera positiva sobre la afluencia de visitantes al municipio de San Agustín durante lo que va del presente siglo. El primero de estos, es la implementación de la Política Nacional de Seguridad Democrática, que se desarrolló durante los dos periodos de gobierno del Ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2006, 2006 - 2010) y que continuó, durante su primer periodo el actual presidente Juan Manuel Santos (2010 - 2014).

El segundo hecho a destacar es el inicio de los diálogos de paz en la Habana, Cuba, con la guerrilla de las Farc. Sin duda la idea de ponerle fin a una guerra civil que lleva más de medio siglo luchándose en nuestro país es un gran aliciente, pues al mejorar la imagen de la seguridad de Colombia ante el mundo, como ya se pudo demostrar estadísticamente, la cantidad de turistas que recibe ha aumentado y esta situación no es ajena al municipio de San Agustín.

En el ámbito local también se pueden relacionar directamente algunas situaciones con el aumento de la llegada de visitante al municipio; la reapertura del Aeropuerto Contador, Los Consejos de Seguridad, La capacitación de empleados del sector turístico en el idioma inglés y la leve mejoraría en la infraestructura del municipio generan un mayor atractivo para el visitante, lo cual se traduce en un mejor reconocimiento del destino a nivel nacional e internacional y por ende la recepción de visitantes es mayor.

Por otro lado, teniendo en cuenta que los resultados de la implementación no fueron satisfactorios, porque la formulación no se hizo de manera adecuada y porque se descuidaron los detalles referentes a los implementadores directos, cabe destacar que sería ideal aplicar para la formulación de una nueva política pública de turismo en el municipio aplicar un enfoque diferente, donde se tengan en cuenta los lineamientos nacionales, pero sin descuidar el contexto y las necesidades locales. El enfoque utilizado para la implementaciones de las acciones públicas de turismo en San Agustín fue el top-down, el cual se recomienda sea reemplazado por un enfoque híbrido, con el objetivo de no desconocer los planteamientos hecho en el orden nacional y departamental, pero sin descuidar la realidad local.

Además se pudo comprobar que el principal problema en la implementación de la política pública de turismo es la falta de voluntad política e idoneidad de los burócratas para los cargos que están ocupando. Es necesario, para alcanzar el desarrollo deseado en este sector, poner al mando a personas que conozcan el tema y los procedimientos correctos para formular, tomar decisiones e implementar las mejores acciones.

En cuanto al impacto social generado por el turismo y la presencia de inmigrantes en San Agustín, podemos afirmar que si bien no es cuantificable, este fenómeno si permite observar un

conjunto de efectos que requieren ser tenidos en cuenta y ordenados para que sus consecuencias socioculturales sean menos traumáticas y más positivas.

Es importante resaltar que las formas de integración e influencia recíproca entre nativos y extranjeros, no son muy corrientes ni directas con respecto a la sociedad mayor. Son por el contrario restringidas a relaciones comerciales y laborales con pocas personas o pequeños grupos. El encuentro de elementos foráneos en un escenario cultural tan rico como lo es San Agustín, como es lógico debe producir nuevas expresiones, comportamientos sociales y sentimientos, reflejo de la diversidad de opiniones que se van generalizando hasta convertirse en representaciones sociales.

En referencia al impacto económico generado por este mismo hecho, es pertinente que la administración de San Agustín entienda de una vez por todas que este es un municipio turístico y por tanto debe estructurar una política clara de desarrollo en este sector que tenga como objetivo elevar su productividad y la calidad de los servicios ofertados para aumentar los ingresos económicos. También se hace necesario revisar y controlar los efectos negativos del impacto del turismo como el consumo de drogas y alcohol, la compra de tierras, la inflación y la desculturización del destino con el fin idear estrategias para evitar que estas se propaguen y se conviertan en problemáticas inmanejables.

Por último, es importante aclarar que este trabajo de investigación solamente pretende señalar el camino en la perspectiva de comprender y opinar de manera directa y prospectiva sobre la realidad social y económica de San Agustín a raíz del fenómeno turístico. Intenta recoger los factores más relevantes que pueden ser punto de partida para una intervención que permita hacer de ésta situación un instrumento de cambio social y proyección optimista para el tercer milenio. Por eso en el capítulo final se pretendió abarcar de forma precisa los elementos

que deben ser determinantes a la hora de pensar en formular e implementar una política pública del sector turismo, como lo son el fortalecimiento interinstitucional y empresarial, la formación de capital humano, la adecuación de la infraestructura y las comunicaciones, formalización de los operadores y prestadores de servicios turísticos, la generación un turismo solidario e incluyente, la promoción del destino turístico, el fortalecimiento de la oferta turística de la zona y la financiación de la política pública.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. “*La implementación de las políticas*”. México: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Almond, Gabriel. “*Ciencia política: la historia de la disciplina.*” En Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. “*Nuevo Manual de Ciencia Política*” (pp. 83-149). Madrid: Istmo, 2001.

Bolaños, Ever, Alcalde del Municipio de San Agustín, (Entrevista, 2016).

Bravo, Ángela & Rincón, David. “*Estudio de competitividad en el sector turismo en Colombia.*” Bogotá: Universidad del Rosario, 2013.

Gramsci, Antonio, “*¿Qué es la cultura popular?*” Universitat de Valencia, servei de publicacions, 2011.

Jones, Ch. “*An introduction to the study of public policy (First edition).*” Belmont, California: Wadsworth, 1970.

Lara, Edgar, Ex Alcalde del Municipio de San Agustín, (Entrevista, 2015).

Lindblom, Charles E. y David Cohen. “*Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving.*” New Haven: Yale University Press, 1979.

Manzano, Alma, Gerente Hotel San Agustín Internacional, (Entrevista, 2016).

Muller, Pierre. Prefacio. En: Jorge Iván Cuervo et al. “*Ensayos sobre políticas públicas*” (pp. 11-13). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2007.

Narváez, Felipe, Sociólogo, profesor de la Universidad Surcolombiana, (Entrevista, 2016).

Ortega, Isidro, Administrador Parque Arqueológico de San Agustín, (Entrevista, 2016).

Polanco, Tirso. “*Algunos elementos de la interrelación entre extranjeros y nativos en una muestra del municipio de San Agustín.*” Pitalito, Huila: Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2000.

Polanco, Tirso, Ex Administrador Parque Arqueológico de San Agustín, (Entrevista, 2014).

Pressman Jeffrey and Aaron Wildavsky, “*Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*”, Berkeley: University of California Press, 1973.

Revuelta, Benjamín, “*La implementación de políticas públicas.*” México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2007.

Roth, D., André-Noël, “*Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*”, Ediciones Aurora, sexta edición, Bogotá, 2007.

Ruiz, Ángel, Nativo de la región, (Entrevista, 2016).

Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian, “*Effective Policy Implementation*”, D.C. Heat and Company, 1981.

Sabatier, Paul, “*Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*”, Journal of Public Policies, 1986.

Sandoval, Eduardo. “*Migración e identidad*”, Universidad Autónoma de México, 1993.

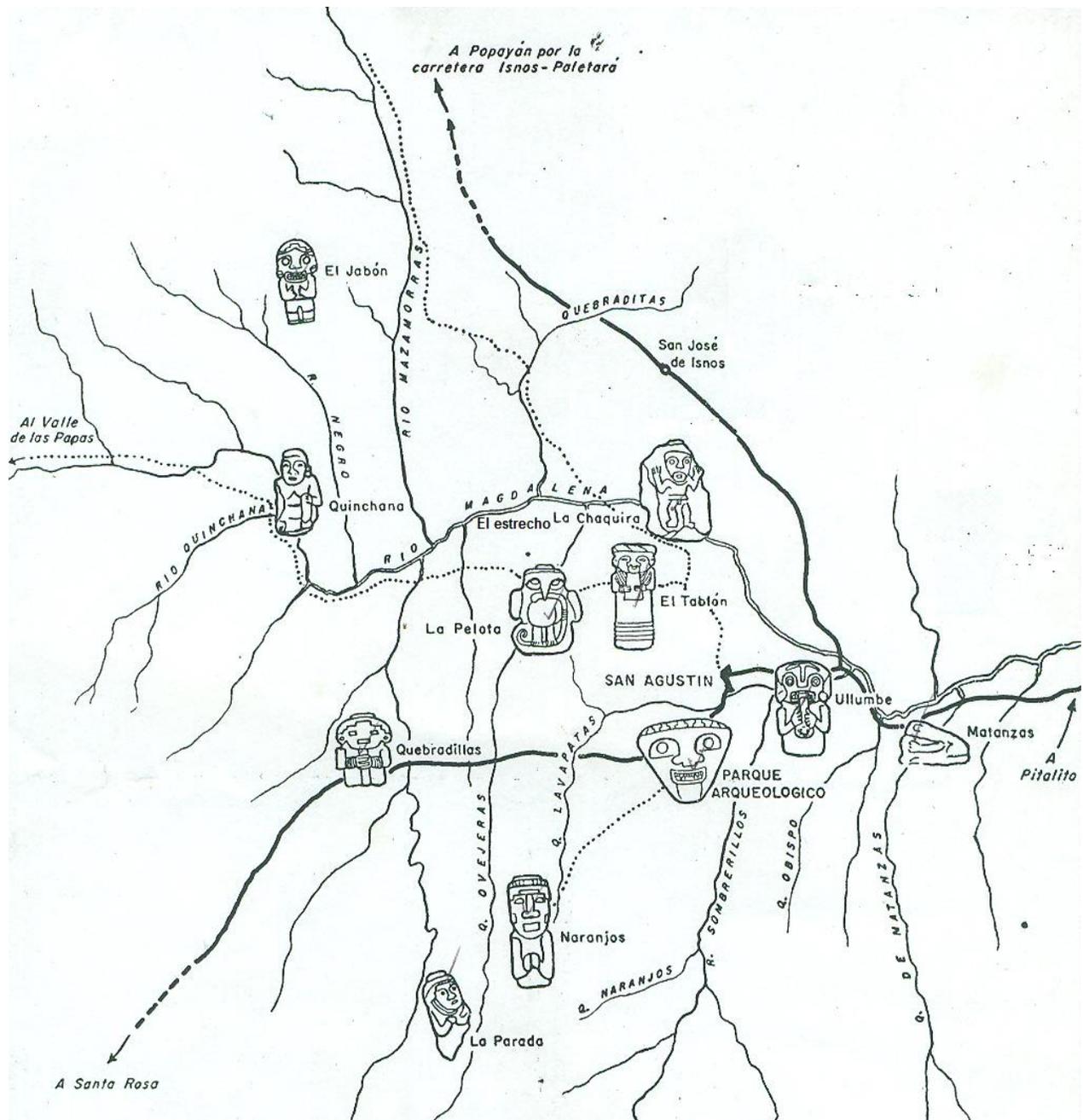
Van Meter, Donald and Carl E. Van Horn, “*The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework*”, Administration & Society, vol. 6, núm. 4, 1975.

Vargas, Oscar, Párroco Iglesia Central de San Agustín (Entrevista, 2016).

Weber, Max. *“Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva”*. México: Fondo de Cultura económica, Reimpreso 1964.

ANEXOS

1. Mapa de los principales sitios turísticos de San Agustín



Fuente: Archivo documental, Biblioteca Parque Arqueológico de San Agustín (2016).

2. Encuesta sobre la percepción del turismo en San Agustín, realizada por el programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca (2015).

MÓDULO I. SOCIODEMOGRÁFICO

¿Cuántos años cumplidos tiene?

- Menos de 18 años
- Entre 19 y 25 años
- Entre 26 y 35 años
- Entre 36 y 45 años
- Entre 46 y 55 años
- 56 y más
- Ns/Nr

¿Cuál es su estado civil?

- Unión Libre
- Casado
- Separado o Divorciado
- Viudo
- Soltero

¿Cuántas personas (incluidos recién nacidos) forman parte de este hogar?

- Menos de 3
- Entre 4 y 8
- Entre 9 y 13
- 14 y más
- Ns/Nr

¿Cuántos hombres y mujeres hay en el hogar?

- Mujeres
- Ninguno

¿Cuántos hombres y mujeres hay en el hogar?

- Hombres
- Ninguno

¿Sabe leer y escribir?

- Si
- No
- Ns/Nr

¿Cuál fue el último grado de educación?

- Primaria incompleta
- Primaria completa
- Secundaria incompleta

- Secundaria completa
- Técnico incompleto
- Técnico completo
- Tecnología incompleta
- Tecnología completa
- Universidad incompleta
- universidad completa
- Posgrado incompleto
- Posgrado completo
- Ninguno
- Ns/Nr

¿Cuáles son las principales actividades que generan ingresos para la familia?

- Turismo
- Agricultura
- Artesanías
- Transporte
- Otras
- Comercio
- Ns/Nr

¿Cuántas personas en el hogar se encuentran trabajando por remuneración?

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- Ninguno
- Ns/Nr

MÓDULO II. PERCEPCIÓN DEL TURISMO

¿De qué manera participa usted en las actividades turísticas del municipio?

- Guía
- Artesano
- Vendedor
- Hotelería
- Deportes Extremos
- Otros
- Ninguna
- Ns/Nr

¿Considera que los habitantes de San Agustín se sienten orgullosos de su municipio y sus atractivos turísticos?

- Si
- No
- Ns/Nr

¿En qué temporada del año cree usted que hay mayor afluencia de turistas en San Agustín?

- Comienzo de año
- Semana Santa
- Mitad de año (vacaciones de junio)
- Temporada decembrina
- Ns/Nr
- Ninguno

¿Cree usted que el turismo fortalece el desarrollo económico de San Agustín?

- Si
- No
- Ns/Nr

¿Cómo cree usted que los turistas benefician al municipio de San Agustín?

- Incentivan el comercio del municipio
- Mejoran el desarrollo económico del municipio
- Generan empleo
- Mejoran los ingresos de las familias
- Vuelve atractivo a San Agustín como sitio turístico

A causa del turismo, ¿Qué situaciones cree usted que se presentan en San Agustín?

- Consumo de drogas
- Consumo del alcohol
- Embarazos prematuros
- Deserción escolar
- Desplazamiento de los comerciantes locales
- Aumento del coste de vida
- Contaminación

MÓDULO III. CONVIVENCIA

¿Con que frecuencia la policía ronda el barrio?

- Nunca
- Rara vez
- Algunas veces
- Casi siempre
- Siempre
- Ns/Nr

En su opinión la policía en su barrio...

- Hace un buen trabajo
- No hace un buen trabajo
- Ninguno
- Ns/Nr

Califique la confianza en la policía de 0 a 5

- Muy malo
- Malo
- Regular
- Bueno
- Muy bueno
- Excelente
- Ninguno
- Ns/Nr

¿Cuáles son los principales problemas del municipio de San Agustín?

- Riñas
- Peleas por alcohol
- Ruido
- Basuras
- Construcción ilegal
- Problemas por funcionamiento de negocios
- Humedad por construcciones contiguas
- Consumo de drogas
- Amenazas
- Chismes
- Envidia
- Otro
- No aplica
- Ninguno
- Ns/Nr

¿Cuáles son los principales problemas de su barrio?

- Riñas
- Peleas por alcohol
- Ruido
- Basuras
- Construcción ilegal
- Problemas por funcionamiento de negocios
- Humedad por construcciones contiguas
- Consumo de drogas
- Amenazas
- Chismes
- Envidia

- Otro
- No aplica
- Ninguno
- Ns/Nr

¿De qué manera acostumbran a resolver los problemas que se presentan entre sus vecinos?

- Recurren a las autoridades para que ellos resuelvan el problema
- Acuden a la Junta de Acción Comunal
- Acuden a algún líder del barrio
- Cada persona resuelve su problema
- Acuden al cura
- Tratan de llegar a algún acuerdo entre las partes sin necesidad de recurrir a las autoridades
- No hacen nada para evitarse inconvenientes
- Otro
- No aplica
- Ninguno
- Ns /Nr