



Análisis del proceso de elaboración de la agenda pública de turismo en el municipio de Valledupar

Analysis of the process of preparing the public tourism agenda in the municipality of Valledupar

POSADA, Yuri José [1](#); RESTREPO, María Del Mar [2](#) y CERCHIARIO, Jorge [3](#)

Recibido: 09/06/2019 • Aprobado: 11/01/2020 • Publicado 15/01/20

Contenido

[1. Introducción](#)

[2. Metodología](#)

[3. Resultados](#)

[4. Discusión](#)

[5. Conclusiones](#)

[Referencias bibliográficas](#)

RESUMEN:

El propósito general de esta investigación fue analizar el proceso de elaboración de la agenda pública de turismo en el municipio de Valledupar (Colombia). El turismo es una actividad transversal en la economía de los países al involucrar una gran cantidad de actores de diferentes sectores. La evidencia empírica supone una situación problemática en el proceso de inscripción de los temas en la agenda pública de turismo. Como base teórica se ha utilizado la herramienta de análisis el "Ciclo de las Políticas Públicas", propuesto por Jones (Jones, 1970), entre otros.

Palabras clave: Políticas Públicas, Agenda Pública, Turismo

ABSTRACT:

The general purpose of this research was to analyze the process of preparing the public tourism agenda in the municipality of Valledupar. Tourism is a transversal activity in the economy of the countries, involving a large number of actors from different sectors. The empirical evidence supposes a problematic situation in the process of inscription of the subjects in the tourism public agenda. As a theoretical basis, the analysis tool "Public Policies Cycle", proposed by Jones (Jones, 1970), among others, has been used.

Keywords: Intangible assets, key factor, success, capital

1. Introducción

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2018), el turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico.

El turismo es una actividad transversal en la economía de los países al involucrar una gran cantidad de actores de diferentes sectores. De allí que sea una de las actividades que más genera empleo en la economía del mundo. Según la OMT (2018), 1 de cada 11 empleos son generados por el turismo. Colombia no es la excepción a estas características del turismo. Es el sector de mayor crecimiento económico en el país según el Dane (Departamento Administrativo Nacional de

Estadística), y recoge dentro de sí un gran tejido de pequeñas y medianas empresas lo que confirma su carácter multiempresarial.

En Colombia, según el plan sectorial de turismo 2014-2018 (Ministerio de Comercio Industria y Turismo & Departamento Nacional de Planeación, 2014), entre 2010 y 2013 el país ha sido receptor de más de 3 millones de viajeros extranjeros por año por motivos turísticos, y ha recibido por este concepto USD\$ 12.877 millones en el mismo periodo.

El departamento del Cesar y la ciudad de Valledupar cuentan con una gran cantidad de recursos naturales que bien preservados y manejados de manera sostenible, será uno de los grandes propulsores del desarrollo turístico de la región. No obstante, para que el turismo se desarrolle de manera integrada se necesita elaborar políticas públicas apropiadas y asociadas a la realidad política, cultural, económica y social del país.

La evidencia empírica muestra que en la ciudad de Valledupar las iniciativas públicas de fomento al turismo estimulan solo acciones puntuales de la administración. Se hace necesaria la articulación efectiva del plan de desarrollo municipal de la ciudad con el plan sectorial de Turismo 2014-2018, "Turismo para la construcción de la paz" (Ministerio de Comercio Industria y Turismo & Departamento Nacional de Planeación, 2014).

El desarrollo del objetivo general del plan estará sustentado en cuatro pilares fundamentales: Competitividad para el desarrollo turístico regional y territorial; Conectividad competitiva; Promoción; y la Articulación Institucional Nación-Región (Ministerio de Comercio Industria y Turismo & Departamento Nacional de Planeación, 2014).

La ciudad de Valledupar es cuna del folklore vallenato, género musical que fusiona expresiones culturales propias de la región norte de Colombia. El festival vallenato es la principal actividad cultural del municipio, lo organiza la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, entidad privada dueña de todos los derechos del festival. Según el informe "Balance comercial y turístico del 51 festival 2018 (Cámara de Comercio de Valledupar & Gobernación del Cesar, 2018), asistieron alrededor de 105 mil visitantes entre nacionales y extranjeros durante 4 días del festival. Esta afluencia de turistas solo se presenta una vez al año, en el marco del festival.

El anterior informe fue elaborado por la cámara de comercio de la ciudad y la Gobernación Departamento del Cesar, y es sin duda un antecedente a tener en cuenta para la elaboración de la agenda pública de turismo de la ciudad, pero al carecer de un plan de turismo, emanado de la alcaldía de la ciudad, no es posible generar las sinergias entre los diferentes actores, que, como la cámara de comercio, hacen investigaciones en el sector turístico.

En 2015 la UNESCO declaró al vallenato patrimonio cultural inmaterial de la humanidad que requiere medidas urgentes de salvaguardia (Unesco & Comité Intergubernamental de Patrimonio Inmaterial, 2015). Este reconocimiento coloca al folklore vallenato al nivel de las grandes fiestas tradicionales del mundo, de allí la importancia de generar una política de turismo en la ciudad. Esta política debe estar alineada al plan sectorial de turismo a nivel nacional, de igual forma debe apoyarse en los estudios, investigaciones y diagnósticos de los gremios productivos (Cámara de Comercio; Fenalco), y la academia (universidades); y finalmente toda la planeación debería tener en cuenta a los operadores turísticos regionales (hoteles, hostales, posada turística, museos, agencias de viajes, restaurantes).

Las políticas, objetivos y estrategias del plan sectorial de turismo deben estar descritas en los planes municipales para que puedan contribuir de manera más efectiva al desarrollo de la ciudad. Las ciudades del país que han articulado de manera efectiva sus programas de turismo con los planes sectoriales a nivel nacional, han mostrado mejores resultados en cuanto a recepción de turistas nacionales y extranjeros.

La inserción en la agenda pública es el primer paso para que una situación problemática, en un contexto determinado, sea objeto de una política pública por parte de las autoridades correspondientes. Los gobiernos (nacional, municipal), y los organismos públicos son los responsables de la coordinación, formulación y ejecución de estas políticas de turismo, que están encaminadas a aumentar el crecimiento, competitividad y sostenibilidad del sector, garantizando riqueza y trabajo en los destinos.

La gran cantidad de pequeñas y medianas empresas turísticas ha dificultado una planificación y coordinación de las políticas públicas de turismo en nuestro país y en la ciudad de Valledupar. Se hace necesario que estos actores estén coordinados por políticas de turismo que regulen su funcionamiento, controlen su calidad y sigan estrategias definidas en planes de turismo.

La evidencia empírica demuestra que el proceso de elaboración de la agenda pública de turismo en el municipio de Valledupar no tiene en cuenta a los actores turísticos de la ciudad, por tanto, las

políticas públicas resultantes carecen del impacto necesario para cubrir las demandas del sector. El objetivo general de la investigación es analizar el proceso de elaboración de la agenda pública de las políticas públicas de turismo en el municipio de Valledupar. A su vez, para operacionalizar este objetivo se hace necesario discriminarlo en dimensiones. Este trabajo consta de tres dimensiones: la revisión previa de marcos y conceptos; una delimitación temática, poblacional y espacial; y la creación de un diagnóstico del sector. Estas dimensiones surgen de los objetivos específicos que son: reconocer el proceso de revisión previa de marcos y conceptos en la elaboración de la agenda pública de turismo en Valledupar; analizar el proceso de delimitación temática, poblacional y espacial, en la elaboración de la agenda pública de turismo en Valledupar; y conocer el proceso de elaboración de los diagnósticos para la determinación de la agenda pública de turismo en Valledupar.

Las políticas públicas de turismo de Valledupar deben estar orientadas al reconocimiento de toda la estructura turística privada de nuestro municipio. La gestión pública del turismo debe garantizar la competitividad del sector; generando más empleos, más infraestructura, nuevos negocios turísticos con el impulso de destinos de calidad.

La propuesta del plan nacional de desarrollo 2018- 2022 contempla la llegada de 5.100.000 millones de extranjeros en el cuatrienio a razón de USD 8.000.000 millones en divisas generadas por el mismo concepto. El gobierno actual implementará los lineamientos del sector a través del nuevo plan sectorial de turismo 2018-2022 Turismo: El propósito que nos une. Dicho plan contempla la adopción de seis líneas estratégicas: generación de condiciones institucionales para el impulso del sector turismo; gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta turística; atracción de inversión, infraestructura, y conectividad para el turismo; innovación y desarrollo empresarial para el turismo; fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo; y promoción de un turismo transformador, incluyente y con equidad (Plan Nacional de Desarrollo, 2019).

1.1. Bases Teóricas

Enfoque teórico de las políticas públicas

Existe una gran cantidad de definiciones del concepto de política pública. La mayoría de los conceptos citados en esta investigación se enmarcan en lo que Alzate & Romo (2017) califican como el enfoque del proceso de las políticas públicas. Se plantea que el marco general de las políticas públicas está determinado como un proceso donde la conformación de la agenda pública es solo la punta de lanza del mismo. "A partir de ese momento inicial se marcan luego pasos concretos y consecutivos establecidos teóricamente como indispensables para completar el proceso" (Alzate & Romo, 2017).

En ese sentido, Salazar (1999), plantea que las políticas públicas son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a las situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

De igual forma, Muller & Surel (1998) plantean que las políticas públicas son determinadas configuraciones de los actores persiguiendo un bien común. Designan el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados alrededor de objetivos explícitos.

Para Mény & Thoenig (1986), la política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de una sociedad.

Así mismo, Roth (1999) nos dice que las políticas públicas son un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Para Wildavsky & Presman (1974), la política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.

Una de las herramientas de análisis de las políticas públicas más representativas del enfoque del proceso es el ciclo de las políticas públicas propuesto en "An introduction to the study of public policy" (Jones, 1970). En su estudio, Jones distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Roth (1999), citando a (Padioleau, 1982), nos dice que la agenda

pública es el conjunto de problemas que necesitan un debate público o incluso la intervención de las autoridades públicas.

En el análisis de estas definiciones, todas ellas enmarcadas en el enfoque sistémico que observa las políticas públicas como un proceso, la conformación de la agenda pública no es otra cosa que el primer paso en la puesta en marcha de dicho proceso. En esa línea la valoración de los problemas sociales de una comunidad en particular, y su posterior inscripción en la agenda pública, es una tarea casi exclusiva de las autoridades y del marco jurídico competente.

Desde esa perspectiva de análisis toda la iniciativa en la elaboración de la agenda pública recae en las autoridades político- administrativas. Son ellas las encargadas de determinar qué situación específica puede ser susceptible de ser vista como una situación problemática y, a partir de allí ser inscrita en la agenda pública. Sin embargo, este enfoque pierde de perspectiva la participación del ciudadano de a pie como actor social y su directa implicación en el proceso de la política pública.

En este contexto, Montesinos (2007) advierte que "en nuestras sociedades latinoamericanas la definición de problemas y de agenda se hace bajo un contexto de impermeabilidad, ya sea por insensibilidad gubernamental o porque las reglas del juego institucional no lo permiten". Como consecuencia los problemas públicos son definidos en el interior de la estructura gubernamental y no junto a los demás actores sociales y políticos que configuran el espacio público.

Por otra parte, Alzate & Romo (2017) plantean que son igual de importantes las consideraciones relativas al marco institucional y proceso político, como las que tienen que ver con las consideraciones valorativas o axiológicas de los ciudadanos. Es decir, no basta con que la administración pública considere problemático un asunto y su posterior inscripción en la agenda pública, sino que es necesario una valoración ciudadana del problema de tal forma que se construya un discurso común entre la población afectada y las autoridades competentes.

Es lo que Cejudo (2008) llama el enfoque constructivista de las políticas públicas, "la interacción entre individuos genera significados compartidos que, al mantenerse en el tiempo, se vuelven estructuras estables". El vínculo entre acciones de los individuos y la forma en que la sociedad moldea dichas acciones es una relación de "constitución mutua" entre estructuras y agentes (Cejudo, 2008).

Este enfoque constructivista no entra en contradicción con los planteamientos expuestos en el enfoque de proceso de la política pública. Lo que hace es complementarlo al incorporar al proceso político el discurso o la voz de los actores involucrados en la problemática. Este discurso será producto de la construcción compartida de la política desde el marco institucional existente, y de los intereses expresados por los individuos. La agenda pública resultante de esta interacción consignará temas y definirá acciones producto de la construcción de un discurso compartido a nivel social por una comunidad que se identifica con valores comunes.

Según Gomes & Pessali (2018), citando a Hirschman (1973), la voz es parte del sistema político y se dirige al cambio de hábitos o políticas, reportándose a los responsables o a instancias superiores, pudiendo incluir la movilización de la opinión pública.

En palabras de Pessali (2011), "la institucionalización de la voz pautada en la negociación de las políticas públicas posibilita una sensación de pertenencia por parte de los intereses afectados y un alineamiento entre los intereses públicos y privados, aumentando las posibilidades de ser mejor aceptadas por los primeros".

El planteamiento constructivista se muestra particularmente objetivo en el caso del sector turístico. Al ser una actividad transversal en la economía de los países, el turismo aglutina actores de diversas actividades económicas. El hotelería, los restaurantes y la gastronomía, el comercio en general, los museos y los espacios culturales, la recreación son todos subsectores que confluyen en el turismo. De allí la importancia de involucrar las acciones y los intereses de todos ellos en la construcción de un discurso homogéneo en el proceso de formación de la agenda pública.

Así mismo, Gomes & Pessali (2018), citando a Farsari (2011), sostienen que las políticas públicas de turismo son complejas pues articulan varios agentes, instituciones y otras áreas de política en busca de una sustentabilidad del turismo en las esferas social, ambiental y económica.

Con estos elementos de estudio hemos elaborado unas dimensiones teóricas bajo las cuales podremos analizar cómo ha sido el proceso de elaboración de la agenda pública de turismo en la ciudad de Valledupar en el periodo 2016-2020. Estas dimensiones han sido discriminadas de la siguiente manera: revisión previa de marcos y conceptos; delimitación temática, poblacional y espacial; y la elaboración de un diagnóstico.

1.2. La agenda pública

Revisión previa de marcos y conceptos

Según Roth (1999), una vez reconocido el problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública que se traduce en leyes y reglamentos. Para ello es necesario hacer una revisión previa de los marcos legales y conceptos jurídicos que se han formulado en relación a esa política pública. Hay que identificar si la normativa existente sobre el tema genera problemas.

Al respecto Alzate & Romo (2015) nos dicen que existen unos disparadores de temas que determinan políticas públicas reales y efectivas. Según los autores, algunos temas son inscritos en la agenda pública de manera estructural, específicamente por determinación sistémica, es decir, aspectos que se discuten en otro ámbito de lo público como por ejemplo una línea política nacional (Plan sectorial de turismo 2014-2018). En el caso del turismo existe una política pública nacional que los mandatarios regionales deben alinear con sus planes de desarrollo. En consecuencia, se podrán generar proyectos y atraer recursos para el sector de manera natural y fluida desde el gobierno nacional.

Para Alzate & Romo (2015), en contraposición a la estructural, también existe un esquema de disparadores de políticas públicas denominado estratégico o voluntarista, en él se percibe la influencia de la voluntad de ciertos actores en el proceso de inscripción de temas en la agenda pública. En unos casos la decisión la genera la voluntad exclusiva del funcionario público que propone temas destinados a la concreción de una estrategia política del funcionario. Por lo general se trata de temas no prioritarios en términos de la solución de una problemática, sino con temas políticamente rentables en términos el aumento de la buena imagen del funcionario y su posterior utilización como propaganda política.

Sin embargo, este disparador estratégico o voluntarista puede darse en lo que Alzate & Romo (2015) denominan: por influencia de los actores sociales. En este caso la inscripción de los temas en la agenda pública no es exclusiva del actor estatal, sino que es producto de la acción colectiva de unos actores sociales organizados que se movilizan para que su voz y sus intereses sean tenidos en cuenta.

De igual forma, las políticas públicas implementadas de forma exitosa en otros departamentos y ciudades del país son susceptibles de quedar inscritas en la agenda en formación.

Delimitación temática, poblacional y espacial

Según Roth (1999), la definición de un problema consiste en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias del posible problema. La naturaleza, ¿en qué consiste el problema? Las causas, ¿en qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas? La duración, ¿el problema es duradero o pasajero? La dinámica, ¿es posible observar una evolución del problema? Los afectados, ¿quiénes son los afectados por el problema y en qué modo lo están? Las consecuencias, si no se interviene ¿qué sucedería a los afectados? Todos estos interrogantes deben ser tenidos en cuenta por el formulador de la política pública en un territorio específico.

La respuesta a estos interrogantes resulta esencial en el proceso de definir el problema público insertado en la agenda pública del gobernante. Al respecto Montesinos (2007), citando a (Aguilar, 1993), entiende por problema público "el proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas y consecuencias".

Para una definición acertada del problema, el operador gubernamental, quien toma la decisión final, debió concertar con la mayoría de actores involucrados en el tema su naturaleza, las posibles causas, su duración, la dinámica de su evolución, quiénes son los principales afectados, así como las consecuencias de intervenir o abstenerse de hacerlo. Una buena estructuración del problema en términos técnicos, es decir, realizada a partir de una investigación exhaustiva capaz de evidenciar sus causas y una participación efectiva de los actores involucrados garantiza de alguna manera que se van a generar soluciones y no nuevos problemas (Montesinos, 2007).

Elaboración del diagnóstico, según Roth (1999), responder a los anteriores interrogantes implica recolectar información y organizarla, realizar encuestas estadísticas o sondeos. Estas

indagaciones deben permitir comprender como funciona el problema, facilitar la identificación de los actores implicados e investigar la lógica de sus comportamientos.

2. Metodología

Esta es una investigación de tipo post-positivista de corte cuantitativo ya que como nos dicen Hernández, Fernández y Baptista (2014), se utilizaron instrumentos de medición, comparación de datos cuyo estudio requiere del uso de modelos matemáticos y estadísticos donde prevalece la confiabilidad, credibilidad y la validez.

De igual forma, y teniendo en cuenta el problema planteado y los objetivos de la investigación, esta es de tipo descriptivo donde, según Hernández, Fernández y Baptista (2014), busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice.

Esta es una investigación de diseño no experimental transversal y de campo. Es no experimental porque este tipo de estudio, según Hernández, Fernández y Baptista (2014), se realiza sin la manipulación deliberada de variables y en los que solo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos.

Es necesario determinar los individuos sujetos de estudio para delimitar la unidad de análisis, identificando la población objeto se hace posible dicha premisa Hernández, Fernández y Baptista (2014), definen la población como el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones.

Para efectos de esta investigación la población está reconocida en la Alcaldía de Valledupar y sus organismos anexos. Se tomó como informantes claves a dieciséis funcionarios de la alcaldía distribuidos así: diez (10) secretarios municipales y los seis (6) gerentes de los organismos dependientes de la alcaldía. El instrumento de recolección de datos escogido fue el cuestionario.

Cuadro 1
Distribución de los informantes clave

SECRETARÍAS E INSTITUCIONES	No
Secretaría de gobierno municipal	1
Secretaría de obras publicas	1
Secretaría de hacienda municipal	1
Secretaría de talento humano	1
Secretaría de salud municipal	1
Secretaría de educación municipal	1
Secretario general	1
planeación	1
gestión social	1
Secretaría de tránsito y transporte	1
Indupal	1
Mercabastos	1
Fonvisocial	1
Endupar	1

Terminal de Transporte	1
Hospital Eduardo Arredondo	1
TOTAL	16

Fuente: Posada, Restrepo, Cerchiaro (2018)

Para determinar la confiabilidad del instrumento en esta investigación se utilizó el coeficiente de alfa Cronbach. Según Ledesma, Molina & Valero, (2002), este coeficiente requiere una sola administración del instrumento.

Para una escala de Likert el procedimiento utilizado para determinar la confiabilidad es el coeficiente Alfa Cronbach, que es una media ponderada que mide la homogeneidad de los indicadores.

De igual forma Balestrini (2006), agrega que la confiabilidad de los instrumentos se determina de acuerdo con la estructura del mismo, estimándose la confiabilidad de los instrumentos empleando la fórmula de Alpha Cronbach, que según Pelekais, Belloso, Neuman & Finol (2007), se utiliza cuando los instrumentos tienen varias alternativas de respuesta:

$$r \approx \frac{K}{K-1} \left[1 - \frac{\sum SI^2}{\sum ST^2} \right]$$

Donde:

K = Número de ítems

Si2 = Varianza de los puntajes de cada ítem

St2 = Varianza de los puntajes totales

En este sentido, se aplicó una prueba piloto a 5 informantes claves todos funcionarios de la alcaldía de la ciudad. Los datos obtenidos de la prueba piloto fueron registrados y organizados en una matriz de doble entrada, por medio del programa estadístico SPSS, versión 21.0. y EXCEL versión 2010. En esta investigación el resultado de dicha estimación fue de 0.810 lo que le da un rango de magnitud muy alta.

3. Resultados

A continuación, se muestra el análisis estadístico descriptivo correspondiente a la "Elaboración de la Agenda Pública" tomando en cuenta los indicadores que la conforman. La siguiente tabla nos muestra la frecuencia absoluta y frecuencia relativa de ítems por indicador, así como la desviación estándar y la media.

Cuadro 2
Elaboración de la Agenda Pública

Objetivos Específicos	Revisión previa de marcos y conceptos		Delimitación temática, poblacional y espacial		Elaboración del diagnóstico	
	Fa	Fr %	Fa	Fr %	Fa	Fr %
Siempre	1	6,3	0	0,0	1,3	8,3
Casi siempre	2,7	16,7	3,3	20,8	2,3	14,6
A veces	6,7	41,7	7,3	45,8	5,7	35,4
Casi nunca	5	31,3	4	25,0	6,3	39,6
Nunca	0,7	4,2	1,3	8,3	0,3	2,1

Total	16	100,0	16	100	16	100
DESVIACIÓN ESTÁNDAR	0,95		0,87		0,98	
MEDIA	2,73		2,6		2,7	

Fuente: Posada, Restrepo, Cerchiaro (2018)

3.1. Dimensión: revisión de marcos y conceptos

En esta dimensión se encontró que un 41,7% de los encuestados consideró que "A veces" se hace una revisión previa de marcos y conceptos en el proceso de elaboración de la agenda pública, en el caso de las políticas públicas de innovación en el municipio de Valledupar. Mientras que un 31.3% consideró que "Casi nunca" se revisan los marcos y conceptos en este proceso. La desviación estándar del indicador es de 0,95 lo que indica un nivel de dispersión alto y por tanto un bajo índice de confiabilidad.

3.2. Dimensión: delimitación temática, poblacional y espacial

En cuanto a esta dimensión se encontró que expone una media de 2,6 ubicándolo en la categoría de ausente. Esto lo corrobora el hecho de que un 45.8% de los encuestados consideró que "A veces" se hace una delimitación temática, poblacional y espacial en cuanto a la determinación de la agenda pública de innovación en la ciudad de Valledupar.

En ese orden de ideas, el 25% de los encuestados consideró que "Casi nunca" se cumple con este indicador, pero hay que anotar que el 20.8% de los funcionarios encuestados piensa que casi siempre se hace una delimitación temática, poblacional y espacial. El indicador presenta una desviación estándar de 0,86 lo que la ubica en la categoría intermedia, es decir, observa un nivel intermedio en la dispersión de las respuestas por tanto una confiabilidad intermedia.

3.3. Dimensión: elaboración del diagnóstico

Esta dimensión expone una media de 2,7% ubicándolo en la categoría ausente. Un 39,6% de los encuestados consideró que casi nunca se elaboran diagnósticos en el proceso de elaboración de la agenda pública de innovación en el municipio de Valledupar. Por otro lado, el 34,4 % de los mismos estuvo de acuerdo en que "A veces" se elaboraba alguna clase de diagnóstico para definir la agenda pública de innovación.

4. Discusión

En cuanto a la primera dimensión la **revisión previa de marcos y conceptos**, la teoría nos ilustra en el sentido de que una de las características de las políticas públicas según Bejarano (2012), citando a Salazar, es que esta política se inscribe en un marco general de acción. Es decir, es necesario conocer los antecedentes, la normativa nacional, las leyes complementarias para poder determinar de manera efectiva la situación problemática, y de esta manera generar la nueva normativa. Al respecto, Roth (1999) afirma que para que un tema sea considerado como problemático en la agenda pública es necesario revisar los marcos y conceptos que con anterioridad se reglamentaron al respecto.

En ese sentido el 41,7% de los funcionarios encuestados consideró que para la elaboración de la agenda pública de turismo de la ciudad de Valledupar, "A veces" se hace una revisión previa de los marcos y conceptos; el 31,3% consideró que "Casi nunca" se hace esta revisión. Estos resultados evidencian que la política pública de turismo de la ciudad no está formulada desde el punto de vista del estudio de sus antecedentes y de su marco legal previo.

Esta realidad se hace palpable cuando no se observa una articulación entre el plan de desarrollo de la ciudad 2016-2019 con el plan sectorial de turismo para la construcción de la paz 2014-2018, que fue el marco general de la política nacional de turismo en Colombia. Dicha articulación se hace necesaria para coordinar las estrategias regionales con las políticas nacionales y direccionar la gestión pública del turismo en el país.

En este caso se hace evidente, en términos de los temas de las políticas públicas de Alzate & Romo (2015), la decisión final es tomada por la administración pública de la ciudad bajo un enfoque voluntarista, en el sentido de que es producto de una estrategia política del funcionario de turno por lo general buscando un rédito electoral posterior. Naturalmente, esta categoría de formación de la agenda pública deja de lado a los actores sociales interesados.

Desde el punto de vista de la dimensión **delimitación temática, poblacional y espacial**, Roth (1999), recalca que la definición de un problema consiste en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias del posible problema. Es decir, es necesario delimitarlo de tal forma que puedan adoptar medidas concretas, a un público determinado (individuos, grupos, organizaciones), para lograr unas metas en función de unas normas y valores. El 45.8% de los encuestados consideró que a veces se hace una delimitación temática, poblacional y espacial en la conformación de la agenda pública de turismo en la ciudad de Valledupar.

Si en el proceso de construcción de la agenda pública de turismo no se tienen identificados los individuos, grupos y organizaciones turísticas de la ciudad, no es posible plasmar sus necesidades, expectativas en dicha agenda, lo que hace que las metas y objetivos de la política pública carezcan de la planificación necesaria en cuanto a la identificación del público objetivo, la duración de la misma, los afectados y las consecuencias.

Esa planificación, nos dice Nieto Montesinos (1999), debe generar soluciones efectivas al problema en cuestión, para ello es necesario que en la definición de dicho problema se haya concertado con los actores involucrados en el tema su naturaleza, las posibles causas, su duración, la dinámica de su evolución, quiénes son los principales afectados, así como las consecuencias de intervenir o abstenerse de hacerlo.

En la dimensión **elaboración de diagnóstico** según Roth (1999), para una planificación efectiva de la política pública, es necesario recolectar información y organizarla, realizar encuestas estadísticas o sondeos. Estas indagaciones deben permitir comprender cómo funciona el problema, facilitar la identificación de los actores implicados e investigar la lógica de sus comportamientos. Hacer un diagnóstico del sector implica reconocer la situación real y el comportamiento de las variables económicas particulares del mismo. En el caso del turismo el asunto cobra importancia al ser este un sector transversal en la economía de un país que involucra otros subsectores como el comercio, la salud, y demás aspectos como la seguridad, la infraestructura, los recursos naturales, entre otros.

En ese sentido, el 39,6% de los encuestados consideró que "Casi nunca" se elaboran diagnósticos en el proceso de elaboración de la agenda pública de innovación en el municipio de Valledupar. Por otro lado, el 34,4 % de los mismos estuvo de acuerdo en que "A veces" se elaboraba alguna clase de diagnóstico para definir la agenda pública de innovación. Sin un diagnóstico real del sector que haga posible identificar las fortalezas turísticas de la ciudad, la estructuración de una visión de ciudad a largo plazo se hace inviable. De igual forma, el diagnóstico permitiría la importación de buenas prácticas turísticas desde ciudades exitosas en la materia.

5. Conclusiones

Concluimos que el proceso está caracterizado por una escasa revisión de los antecedentes y del marco jurídico y conceptual bajo el cual se presenta la política de turismo de Colombia. En efecto, la administración de la ciudad, en su plan de desarrollo, aborda de manera exigua los cuatro pilares fundamentales expuestos en el plan sectorial de turismo 2014-2018, que definen la política de turismo del país. El plan plantea como directriz alinear las políticas de turismo de las ciudades con el plan sectorial, pero desde la administración pública de la ciudad de Valledupar no se cumplió con esta condición.

Por otra parte, podemos concluir que la administración pública no realizó la planificación necesaria para identificar a los actores turísticos de la ciudad, escuchar su voz y reconocer sus demandas. Al no estar delimitada la política de turismo, no tiene claro su ámbito de acción lo que hace que sus metas y objetivos sean poco efectivos y con bajos niveles de impacto.

En ese sentido, se concluye que la autoridad municipal desconoce la realidad del sector turístico, lo que implica que en la agenda turística no se vean reflejadas las verdaderas debilidades del sector, también se dificulta el reconocimiento de las fortalezas en cuanto a las características especiales de sus recursos naturales, su patrimonio cultural y artístico, su gastronomía, la infraestructura.

Referencias bibliográficas

- Alzate, M. & Romo G. (2015), Agendas miradas y disparadores. DAAPGE 25.
- Alzate Zuluaga, M. L. & Romo Morales, G. (2017). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas.
- Balestrini, M. (2006). Cómo se elabora un proyecto de investigación. Caracas: BL consultores asociados servicio editorial.
- Bejarano, C. (julio de 2012). Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno. Obtenido de www.javeriana.com.
- Cámara de Comercio de Valledupar, & Gobernación del Cesar (abril de 2018). ccvalledupar.org.co. Obtenido de <http://ccvalledupar.org.co/wp-content/uploads/2018/06/Balance-Comercial-y-Turistico-Festival-Vallenato-2018.pdf>.
- Cejudo, (2008). Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones. Editores Colegio de Médicos.
- Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística <https://www.dane.gov.co/> (Consultado 15 de octubre de 2015).
- García, V., & Velásquez García, M. A. (2013). La Formulación de las Políticas Públicas de Turismo. Caso del programa federal Pueblos mágicos 2001-2012. Hermosillo: Instituto Tecnológico de Monterrey.
- García, V., & Velásquez García, M. A. (2013). Turismo e imaginarios. Hermosillo: Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey.
- Gomes, B. & Pessali, H. (2018). Salida, Voz y Lealtad en las Políticas Públicas de Turismo: interacción entre empresarios y sector público.
- Hernández, R., Fernández C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación. México: Mcgraw-Hill.
- Jones, C. (1970). An Introduction to the study of public policy. Duxbury press.
- Ledesma, Rubén, Molina Ibañez, Gabriel, & Valero Mora, Pedro. (2002). Análisis de consistencia interna mediante Alfa de Cronbach: un programa basado en gráficos dinámicos. *Psico-USF*, 7(2), 143-152. <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-82712002000200003>
- Mény, I. y Thoenig, J. C. (1986). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel S.A.
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo, & Departamento Nacional de Planeación. (agosto de 2014). www.mincit.gov.co. Obtenido de <https://www.google.com.co/search?q=plan+sectorial+de+turismo&oq=plan+&aqs=chrome>
- Nieto Montesinos, J, comp (1999), Sociedades multiculturales y democracias en América Latina. México Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad 1999.
- Muller, & Surel. (1998). El análisis de las políticas públicas. París: Montchrestien.
- OMT (10 de 2018). www.unwto.org. Obtenido de <http://www2.unwto.org/es/press-release/2018-10-08/turismo-comercio-y-la-omc-comunicado-conjunto-de-la-omt-la-omc-el-itc-y-el>
- Padioleau, J. (1982). L'état au concret. paris: Presses Universitaires de France.
- Pelekais, Cira de, Belloso, Oscar, Neuman, Noel, Finol de Franco, Mineira (2007). El ABC de la investigación. Una aproximación teórico-práctica. 2ª. ed. Maracaibo, Venezuela: Ediciones Astro Data.
- Pessali, H. (2018). Salida, Voz y Lealtad en las políticas públicas de turismo. Interacción entre empresarios y sector público.
- Plan Nacional de Desarrollo (23 de enero de 2019). <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>.
- Roth, A. (1999). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (1999). Las Políticas Públicas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Unesco & Comité Intergubernamental de patrimonio Inmaterial (diciembre de 2015). <https://ich.unesco.org/en/10com>. Obtenido de <https://ich.unesco.org/en/10com>.

Wildavsky, A., & Presman, J. (1974). Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Boston: Little Brown.

1. Relacionista internacional, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Magister en Gerencia de Proyectos de I+D, Universidad Dr Rafael Belloso Chacín, docente de la Fundación Universitaria del Areandina. Email: yuposada@areandina.edu.co
 2. Administrador Financiero y de sistemas Universidad Udes, Magister en Gerencia de Proyectos de I+D, Universidad Dr Rafael Belloso Chacín, Directora del Programa de Administración de Empresas de la Fundación Universitaria del Areandina, sede Valledupar. Email: mrestrepo@areandina.edu.co
 3. Estudiante de Administración de Empresas de la Fundación Universitaria del Areandina, sede Valledupar. Email: jcerchairo@estudiantes.areandina.edu.co
-

revistaESPACIOS.com



This work is under a Creative Commons Attribution-
NonCommercial 4.0 International License