

# OPINIÓN PÚBLICA

---

ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

No. 15 Febrero de 2021, ISSN 2346 - 397X



Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*“Catorce años de guerras le habían enseñado que no había victoria mayor que la de estar vivo. [...] La inteligencia de su corazón le había enseñado la inutilidad de la gloria”.*

EL GENERAL EN SU LABERINTO

GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ





Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN

**Jaime Alberto Rincón Prado**

*Rector*

*Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN*

**Diana Patricia Camargo Ramirez**

*Vicerrectora Académica y de Investigaciones*

**Evy Fernanda Tapias Forero**

*Directora Nacional de Investigación y Extensión*

**Rocío Olarte Dussán**

*Coordinadora de Publicaciones*

**Sebastián Rodríguez Luna**

*Editor en jefe*

## OPINIÓN PÚBLICA

---

Edición No. 15  
ISSN (e) 2346 - 397X  
Periodicidad: Semestral

© Febrero, 2021. Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Bogotá, Colombia.

**Composición de carátula y diagramación:** Jhonatan Zambrano  
**Imagen de carátula:** Pawel Czerwinski en Unsplash

**Primera edición:** febrero de 2013

Reservados todos los derechos.

Se prohíbe el uso comercial y sin autorización del material intelectual contenido en esta obra. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio sin permiso del editor.

---

## Equipo editorial

---

**Sebastián Rodríguez Luna**

*Editor en jefe*

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Magíster en Ciencia Política

**Rocío Olarte Dussán**

**Coordinadora de Publicaciones**

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Magíster en Literatura

**Andrés Suárez Rico**

*Corrector de estilo*

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Máster en Literatura Hispanoamericana

**Andrés Julián Ruiz Aparicio**

*Corrector de estilo*

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Especialista en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica

**Jonathan Zambrano**

*Diagramador*

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN  
Magíster en Diseño Editorial

---

## Comité científico

---

**Gerardo Machucha Téllez**

*Doctor en Educación*

Universidad Federal de Uberlandia - MG, Brasil

**Tomás Durán Becerra**

*Doctor en Comunicación y Periodismo*

Universidad Autónoma de Barcelona

**Alexander Montealegre Saavedra**

*Magíster en Investigación en Problemas*

*Sociales Contemporáneos*

Corporación Unificada Nacional de  
Educación Superior - CUN

**Daniela Lorena Rojas Galván**

*Magíster en Filosofía*

Universidad Nacional de Colombia

# Contenido

---

## 1. Implementación de destinos turísticos inteligentes en el departamento del Meta: ¿solución o desafío?

*Aura Luz Rodríguez, Darwin Josué Meléndez Cox*

Pág. **9**

---

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

*Jorge Enrique Maldonado Pinto*

Pág. **21**

---

## 3. Turismo de pobreza, un acercamiento a sus definiciones y a otras realidades

*Sandra Milena Sánchez Castellanos*

Pág. **30**

---

## 4. La crisis fiscal del Estado colombiano

*John Freddy Gómez Celi*

Pág. **38**

---

## 5. Una mirada interseccional e incluyente de la mujer y su empoderamiento en los procesos sociales

*Andrés Felipe Pinzón Rodríguez*

Pág. **51**

---

# EDITORIAL

La revista *Opinión Pública* alcanza su edición número quince en medio de una situación que afectó radicalmente nuestra forma de vida: la pandemia de COVID-19. Efectivamente, la situación sanitaria a nivel global ha puesto a prueba a los sistemas de salud de todo el mundo y ha obligado a la sociedad a cambiar sus comportamientos, entre ellos, el de la proximidad física como elemento fundamental de las relaciones sociales. El sector educativo se vio especialmente afectado, pues el ejercicio de la docencia se trasladó de las aulas de clase a las plataformas virtuales. Esto no dejó de lado a las demás actividades académicas, entre ellas la investigación y, por supuesto, las publicaciones científicas, como nuestra revista.

Para *Opinión Pública* fue un reto gestionar el actual número de la revista, pues todas las personas implicadas en el proceso editorial debimos adaptar nuestro quehacer a las condiciones de la virtualidad. Así, las discusiones editoriales, el contacto con los autores, la corrección de estilo, la diagramación, entre otras, pasaron de ser reuniones presenciales animadas a sesiones frente a un computador. Con todo, esperamos haber logrado un número que mantuviera los criterios de calidad editorial y rigor científico que caracterizan a la publicación. Por ello, nos enorgullece presentar un número de cinco artículos relacionados con la política y la gestión pública.

El primero de ellos se titula “Implementación de destinos turísticos inteligentes en el departamento del Meta: ¿solución o desafío?”, escrito por Aura Luz Rodríguez y Darwin Josué Meléndez Cox. El texto presenta el modelo de destinos turísticos inteligentes (*smart destinations*) del gobierno español, que hace uso de las ventajas de las herramientas digitales. A partir de ese marco, los autores analizan las condiciones del departamento del Meta, Colombia, para explorar la viabilidad de implementar un modelo similar. Sus resultados señalan que el departamento no ha preparado suficientemente a su territorio para este tipo de estrategias.

El siguiente artículo, “Hacia una política de turismo sostenible para el departamento de Norte de Santander, Colombia”, de Jorge Enrique Maldonado Pinto, presenta una revisión de las condiciones del departamento de Norte de Santander como destino de turismo sustentable, especialmente por las fuentes y cuerpos de agua que caracterizan a ese territorio.

Para seguir con el análisis de la relación entre problemas sociales y turismo, Sandra Milena Sánchez Castellanos presenta “Turismo de pobreza, un acercamiento a sus definiciones y a otras realidades”. En el artículo, Sánchez Castellanos analiza el llamado turismo de pobreza, que se basa en la premisa de que las comunidades que habitan un destino hacen parte del atractivo del lugar. En este caso, la forma de vida y las condiciones socioeconómicas de una población son la razón por la que los turistas deciden visitarla.

---

Por otra parte, para dar paso a otros asuntos de política pública, en el artículo “La crisis fiscal del Estado colombiano”, John Freddy Gómez Celi analiza las condiciones que generaron la actual situación fiscal del Estado colombiano, que él califica como de “crisis”. En su trabajo, Gómez Celi observa el proceso de apertura económica de los 90 e identifica como elemento fundamental la consolidación de la inversión extranjera como eje del desarrollo del país y de la política fiscal. Así, Gómez encuentra que esta situación produjo una dependencia de los flujos de capital, que debilitaron la economía nacional.

Finalmente, en “Una mirada interseccional e incluyente de la mujer y su empoderamiento en los procesos sociales”, Andrés Felipe Pinzón Rodríguez revisa la literatura académica sobre empoderamiento femenino. El autor encuentra que es necesario fortalecer los procesos de inclusión de las mujeres en diversos escenarios, con el fin de que aumente su participación en los asuntos públicos.

*Opinión Pública* agradece a los autores por sus contribuciones, e invita a los lectores a que consideren esta revista como la plataforma para publicar los resultados de sus investigaciones.

*Sebastián Rodríguez Luna*  
**Editor en jefe**



# Implementación de destinos turísticos inteligentes en el departamento del Meta: ¿solución o desafío?<sup>1</sup>

Implementation of smart destinations in the department of Meta: solution or challenge?

Aura Luz Rodríguez \*, Darwin Josué Meléndez Cox \*

Recibido: 14 - 12 - 2020 / Aceptado: 14 - 12 - 2020 / Publicado: 01 - 02 - 2021

## Resumen

El sector turístico se ha convertido en una actividad prometedora que mejora las condiciones territoriales y de crecimiento en los destinos. A raíz de ese gran potencial, se diseñó una alternativa vanguardista que va en la misma línea digital del mundo actual y de los viajeros internautas; esta se refiere a los *smart destinations* o destinos turísticos inteligentes (DTI), generado por el Gobierno Español en el 2012, como alternativa para fortalecer los destinos y volverlos más competitivos. Es así que el presente artículo hace un análisis de las condiciones del departamento del Meta, para determinar su avance con respecto al modelo DTI. La metodología utilizada es exploratoria – deductiva con un enfoque mixto, recurriendo a fuentes secundarias para brindar una aproximación del territorio. De esta manera, se pudo concluir que por supuesto los DTI son una gran solución para los destinos que adoptan dicho modelo, pero con respecto al Departamento, aún no está preparado.

## Abstract

The tourism sector has become a promising activity that improves territorial conditions and growth in destinations. As a result of this great potential, an avant-garde alternative was designed that follows the same digital line of the current world and of Internet travelers; this refers to *smart destinations*, generated by the Spanish Government in 2012, as an alternative to strengthen destinations and make them more competitive. Thus, this article analyzes the conditions of the Meta department to determine its progress, with respect to the DTI model. The methodology used is exploratory - deductive with a mixed approach, resorting to secondary sources to provide an approximation of the territory. In this way, it could be concluded that, of course, DTIs are a great solution for destinations that adopt this model, but with respect to the Department, it is not yet ready.

## Palabras claves:

Competitividad, destinos turísticos inteligentes, gobernanza, turismo.

**Cómo citar:** Rodríguez, A. y Meléndez Cox, D. (2020). Implementación de destinos turísticos inteligentes en el departamento del Meta: ¿solución o desafío? *Opinión Pública*, 15, 9-20.

## Key words:

Competitiveness, smart destinations, governance, tourism.

## Declaración de conflictos

**de interés:** los autores declaran no tener ningún conflicto de interés

<sup>1</sup> Este artículo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación denominado: Análisis para la implementación de un modelo de Destino Turístico Rural Inteligente, como alternativa empresarial y de desarrollo sostenible en territorios priorizados por el conflicto armado: caso municipio de Mesetas del departamento del Meta, adscrito al Grupo de Investigación GIDECER de la Escuela de Ciencias Administrativas de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN.

\* Profesional en Negocios Internacionales y estudiante de Maestría en Economía Solidaria para el Desarrollo Territorial. Docente de investigación de la Facultad de Administración de Empresas de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN Regional Meta. Contacto: [aura\\_rodriguez@cun.edu.co](mailto:aura_rodriguez@cun.edu.co)

\*\* Licenciado en Filosofía, Pensamiento Político y Económico y Licenciado en Filosofía y Educación Religiosa. Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás. Profesor e investigador de la Universidad Santo Tomás (Villavicencio, Meta). Contacto: [darwinmelendez@usantotomas.edu.co](mailto:darwinmelendez@usantotomas.edu.co)

## Introducción

El presente manuscrito refleja el análisis realizado al departamento del Meta como territorio susceptible de implementar el modelo de los destinos turísticos inteligentes (DTI) impartido desde el 2012 por España, o si, en caso de no ser susceptible, es una gran alternativa para mejorar la competitividad y desarrollo regional, pero no se cuenta con la infraestructura adecuada para hacer frente al nuevo paradigma turístico mundial.

De esta manera, se inicia con una aproximación conceptual del término “destinos turísticos inteligentes” o *Smart destinations*, para después proseguir con un análisis del contexto, contemplando la normatividad turística en Colombia, el turismo en Colombia, el turismo en el departamento del Meta y, por último, se contemplan los factores del territorio para determinar si el Departamento puede llegar a ser un DTI.

### Destinos turísticos inteligentes: origen y concepto

El concepto nació en el año 2012 y fue impulsado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo de España, en pro de fortalecer y posicionar aún más el destino, teniendo en cuenta que España es muy bien reconocido en el mercado turístico internacional por su excelente dedicación y prestigio en más de cincuenta años. Y en razón a esa experiencia, quiso innovar en la forma de desarrollar el turismo, a la vanguardia de las nuevas exigencias del mercado y de los viajeros internautas, cada vez más motivados por el uso de las TIC. De esa manera, un destino turístico inteligente se definió por SEGITTUR (SEGITTUR, 2015, p.32 y SEGITTUR, 2020, p.7) y el Subcomité de Normalización de Aenor, como:

Un espacio turístico innovador, accesibles para todos, consolidado sobre una infraestructura tecnológica de vanguardia que garantiza el desarrollo sostenible del territorio, facilita la interacción e integración del visitante con el entorno e incrementa la calidad de su experiencia en el destino y la calidad de vida

de los residentes [...] comprometiéndose con el cumplimiento de los ODS de las Naciones Unidas.

Otro concepto es el de Romero (2012), difundido en una ponencia del Saló Internacional del Turismo, en la cual sostuvo que un destino turístico Inteligentes es “un destino comprometido con su entorno medioambiental, cultural y socioeconómico, en el que sus infraestructuras están dotadas de soluciones tecnológicas avanzadas que facilitan la interacción entre los turistas y el destino” (p.4).

Ese mismo concepto, pero para la Organización Mundial del Turismo, refiere a la “clave para el desarrollo sostenible y contribuyen, no solo a introducir mejoras para el sector turístico, sino también para el conjunto de la sociedad” (SEGITTUR, 2020, p.7).

Dado lo anterior, se incorporó el nuevo paradigma a la política turística española por medio del Plan Nacional e Integral de Turismo 2012 - 2015 (INVAT-TUR, Universidad de Alicante e Instituto Universitaria de Investigaciones Turísticas, 2015), llevando a cabo proyectos pilotos en destinos turísticos ubicados en España.

Es de resaltar que, al inicio del desarrollo de las políticas se determinaron cuatro ejes estratégicos, a saber: la innovación, la tecnología, la accesibilidad universal y la sostenibilidad (Rojas, 2019; SEGITTUR, 2015), en donde la gobernanza era un factor transversal; no obstante, tras los ajustes realizados al modelo de *Smart destination*, se añadió la gobernanza como un quinto eje, ya que, al igual que sucede con los ejes anteriores, se complementa y sin la gestión de este elemento son imposibles los cambios estructurales en el turismo (Ivars-Baidal *et al.*, 2017).

A continuación, se identifican los elementos de estudios de cada uno de los ejes. En el caso de la gobernanza, se mide la visión estratégica e implementación; la gestión eficiente; la gestión transparente,

abierta y participativa; y la gestión responsable y controlada de los gobernantes. La innovación se centra en los procesos de gestión; los productos y servicios; la comercialización y el marketing; y la formación. La tecnología se enfoca en las tecnologías aplicadas a la gobernanza; tecnologías aplicadas al marketing turístico; infraestructura tecnológica del destino; y los sistemas de conocimiento turístico.

La sostenibilidad se implementa en la gestión de la sostenibilidad turística; la conservación del patrimonio cultural; la conservación medioambiental; y en el desarrollo económico y social. Y, por último, la accesibilidad se relaciona con el marco normativo; la gestión de la accesibilidad; la implantación en el destino, y las herramientas tecnológicas para acceder a los destinos turísticos (SEGITTUR, 2020).

## Metodología

La metodología utilizada en el presente artículo es exploratoria – deductiva, con enfoque mixto. Se enmarca en el proyecto de investigación “Análisis para la implementación de un modelo de Destino Turístico Rural Inteligente, como alternativa empresarial y de desarrollo sostenible en territorios priorizados por el conflicto armado: caso municipio de Mesetas del departamento del Meta”.

Para este manuscrito se hizo una revisión de fuentes secundarias con el objetivo de abordar el origen

y aproximación conceptual de los destinos turísticos inteligentes – DTI. Después de eso, hacer una identificación normativa y contextual del turismo en Colombia y en el departamento del Meta. Dicha información permitió analizar si el modelo de los DTI aplicado al Meta es una alternativa de desarrollo sostenible y competitivo para impulsar el sector, o si, todo lo contrario, existen diversos retos y desafíos a enfrentar en el territorio, antes de imaginarlo como un *smart destination* y que pueda aportar a la gestión turística.

## Resultados

### Normatividad turística en Colombia

En relación con la legislación colombiana, a partir de la Ley 63 de 1989, el turismo en Colombia hace parte integral del Sistema de Turismo Mundial y, por tanto, adopta sus principios universales, generando toda una política pública para el sector turismo en el país; lo cual otorga legitimidad y garantías a todo tipo de organización que busque articular a los actores del sector en pro de la promoción y desarrollo del sistema turístico, en cualquier región del País.

En concordancia con lo anterior, la Ley 300 de 1996 –considerada la Ley marco del Turismo en Colombia– establece, en su artículo 14, el principio de armonía regional, que brinda potestad a las entidades

territoriales (regiones y provincias) de ejercer sus funciones constitucionales y legales, relacionadas con el turismo de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la política nacional turística, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente del turismo. La Ley 300 de 1996 contempló figuras de asociación, tales como los círculos metropolitanos turísticos, e igualmente, desde 2016, MinCIT creó la figura de corredores turísticos, que son una estrategia de integración territorial, promovida en conjunto con las gobernaciones del país, que articula iniciativas en materia de gestión y promoción turística regional (MinCIT, 2016). Actualmente, se cuenta con 12 corredores en tres fases de desarrollo (Ana-

to, 2016). La fase I hace referencia a departamentos que deben enfocarse en la adecuación de la oferta; la fase II, a departamentos con atracción nacional; la fase III, a departamentos con atracción internacional. Es de precisar que el departamento del Meta se encuentra en el Corredor Llanos, junto con Casanare y Arauca; todos ellos hacen parte de la fase I (Fontur y MinCIT, 2016).

La Política Pública Nacional de Turismo (Ley 1558 de 2012) modifica la Ley 300 de 1996 y establece los principios de libertad de empresa, calidad, competitividad, concertación, coordinación, facilitación, planeación, sostenibilidad y fomento; dichos principios fueron ratificados por la Política Pública generada para el sector en el Departamento del Meta, a través de la ordenanza 868 de 2014.

El Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 “Turismo: el propósito que nos une”, hace parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, tal como lo disponen los artículos 2º y 16º de la Ley 300 de 1996. Por tal razón, su ejecución se sustentará en las políticas, orientaciones, lineamientos y disposiciones complementarias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2018 - 2022), que es la hoja de ruta que establece los objetivos de gobierno, fija programas, inversiones y metas para el cuatrienio. Permite evaluar sus resultados y garantiza la transparencia en el manejo del presupuesto. Este PND busca alcanzar la inclusión social y productiva, a través del emprendimiento y la legalidad. Legalidad como semilla, el emprendimiento como tronco de crecimiento y la equidad como fruto, para construir el futuro de Colombia (MinCIT, 2014).

El objetivo del Plan Sectorial de Turismo 2018 - 2022 es el de mejorar la competitividad de Colombia como destino turístico, a partir de iniciativas de fortalecimiento de la productividad, la generación de valor y la corresponsabilidad entre los actores del sector turismo, así como su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales (MinCIT, 2018).

## El turismo en Colombia

Desde los años 90 del siglo XX el turismo ha cobrado una relevancia significativa en Colombia, como fuente de prosperidad económica; es una industria capaz de generar empleo, ingresos, gastos y divisas, convirtiéndose, por todo ello, en promotor del desarrollo, garantizando, —si se aprovecha debidamente— un crecimiento económico sostenible y sustentable, permitiendo, asimismo, el disfrute de los recursos sin provocar el deterioro del medio ambiente.

De acuerdo con cifras de ProColombia (2017), en el 2016 el turismo receptivo en Colombia creció un 14,5%; un aumento explicado, principalmente, por las llegadas de los extranjeros no residentes, o turistas, que llegaron a 2,9 millones.

Por otro lado, Colombia tiene un gran reto para los próximos años, ya que ProColombia (2019) notificó que el país quedó seleccionado como el principal destino para el turismo en el 2020, según el ranking de la Asociación de Turoperadores de Estados Unidos (USTOA). Además, *Tourism Cares*, organismo de NTA y USTOA (entidad que genera desarrollo social por medio del turismo), anunció a Colombia como destino para el *Meaningful Travel Summit* en septiembre de 2020: “viaje que se realiza cada año en un país distinto con grandes cadenas de hoteles, aerolíneas, turoperadores globales, asociaciones de turismo y prensa internacional, para explorar oportunidades de inversión en los proyectos de turismo comunitario que el destino ofrece”, lo anterior, antes de la contingencia mundial. Por consiguiente, es de resaltar la visibilización que está alcanzando Colombia en temas turísticos.

Dentro de otros reconocimientos manifestados por ProColombia (2019), en razón al gran potencial turístico del país, se resalta la edición de *Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*, en la que Colombia quedó en el puesto 55 entre 140 países; en los *World Travel Awards*, Colombia fue escogida como el Principal Destino de Suramérica 2019 (*South America's Leading Destination 2019*); el ICCA (*In-*

*ternational Congress and Convention Association*) subió a Colombia a la posición número 29 de un total de 147 como destino para el turismo de reuniones. Adicionalmente, por tercera vez consecutiva ocupó el primer puesto en el *Global Big Day*, al registrar 1.590 pájaros, 41 más que en el 2018, donde participaron 171 países.

En cuanto al movimiento de pasajeros, de acuerdo con la Aeronáutica Civil, en 2018 fueron movilizadas 37,8 millones de viajeros nacionales e internacionales, logrando un incremento del 6%. Se estima que al cierre de 2019 se reporte un crecimiento del 10%, con un total de 41 millones de pasajeros (Anato, 2019).

Como se puede evidenciar, ya que Colombia tiene un gran potencial, debe aprovechar el reconocimiento que está adquiriendo el país a nivel nacional e internacional para determinar un destino sostenible, innovador, responsable, acorde con las tendencias mundiales.

#### ***El turismo en el departamento del Meta***

Durante los últimos diez años, en el Departamento del Meta se ha buscado promover el ecoturismo, el turismo de naturaleza y el turismo cultural, considerando su vocación histórica como fuente de ventaja comparativa; y no es para menos, dado que esta región del país goza de innumerables recursos que pueden ser fuente de atractivos turísticos con un gran componente de sustentabilidad ambiental; su biodiversidad en biomas identificados, ecosistemas naturales, flora y fauna, variedad de pisos térmicos, bosques naturales, cuerpos de agua, Parques Nacionales Naturales; todo rodeado de una mezcla de cultura y folklore, su gastronomía, las actividades propias de la idiosincrasia llanera, etnocultura, saberes ancestrales, paisaje, aventura, formaciones geológicas; todo lo cual es susceptible de aprovecharse para hacer del Departamento un destino atractivo para Colombia y el mundo, ofreciendo al turista múltiples experiencias inolvidables a lo largo y ancho de esta bella región del país (Instituto de Turismo del Meta, 2019).

Cifras dadas por el Centro de Pensamiento Turístico - Colombia (2018), en el Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia, muestran que actualmente en el Departamento del Meta, el turismo participa con el 8,3 % en el empleo que se genera en la región; tiene una participación en el PIB regional de 3,5% y, de igual manera, tiene 1019 prestadores de servicios turísticos activos; lo cual muestra el potencial que tiene este sector.

Es de resaltar que el departamento del Meta está conformado por 29 municipios, 25 resguardos indígenas y en su zona geográfica se sitúan cinco PNN, que son: Sierra de la Macarena, Páramo de Sumapaz, Páramo de Chingaza, Tinigua y Cordillera de Los Picachos (Instituto de Turismo del Meta, 2014). Además, con sus regiones circunvecinas en el marco de los Llanos Orientales de Colombia, presenta innumerables recursos naturales y culturales que pueden consolidarse como atractivos para el turista, con un gran componente de sostenibilidad social, económica y ambiental, promoviendo de manera especial el ecoturismo, el turismo de naturaleza y el turismo cultural e incursionando en temas como el turismo de eventos y convenciones, el turismo de bienestar, el turismo científico, gastronómico, el etnoturismo y el turismo académico, entre otros.

Por lo anterior, el turismo se considera como una alternativa viable y sostenible para la reconciliación y el desarrollo de las comunidades que padecen las secuelas de la guerra. Por eso, en la Política Pública de Turismo del departamento del Meta se contempla el turismo como un eje de obligatoriedad a implementar por los 29 municipios que lo conforman, dado el gran potencial natural y cultural de los territorios, pero a su vez, para reducir los efectos negativos que dejó el conflicto armado en la zona (Instituto de Turismo del Meta, 2017). Sumado a lo anterior, en el Punto Uno del Acuerdo Final – firmado a partir de las negociaciones de La Habana en el 2016 en relación con la Reforma Rural Integral – se plantean iniciativas para el cierre de brechas de las zonas rurales del país, entre las que

se resaltan el turismo rural y se priorizan municipios del Meta (Gobierno de Colombia, FARC-EP, 2016). Con todo, se puede evidenciar que el departamento del Meta tiene un futuro promisorio tendiente al turismo rural, pero ¿es suficiente para que se convierta en un destino turístico inteligente?

### **¿El departamento del Meta, un destino turístico inteligente?**

A continuación, se hará un análisis del Departamento para conocer si se puede definir como un potencial destino turístico inteligente.

Para comenzar, hay que considerar la gobernanza como un concepto relacionado con la responsabilidad social de las políticas, que esta direccionada hacia la “transparencia en la gestión, la participación pública en el diseño y aplicación de políticas, la responsabilidad de todos los agentes que intervienen en las políticas, la eficacia (con medidas objetivas y evaluables) y la coherencia en las acciones” (Ivars-Baidal *et al.*, 2017, p.16).

En este punto, se puede contemplar que la gobernanza es un eje de análisis transversal para los DTI, pues, con la gestión adecuada, se pueden generar las inversiones pertinentes para una verdadera transformación de los territorios. De manera que, se identificará cómo ha sido la responsabilidad social de las políticas turísticas y de gobierno en el Meta, como hilo conductor a los demás ejes (innovación, tecnología, sostenibilidad y accesibilidad). Se puede empezar aclarando que, mientras el “Eje cafetero” que reúne a tres departamentos, los cuales, en conjunto, constituyen una sexta parte de la extensión del Departamento del Meta: recibió en el 2019 a 57.928 turistas extranjeros, el Meta solo recibió, en el mismo año, cerca de 6.847 visitantes del exterior (Citur, 2020). Y es que el Meta no alcanza a recibir ni el 1% de los visitantes extranjeros no residentes en el país, que anualmente están llegando a Colombia, cuya cifra en el año 2018 fue de 4,3 millones y, en el 2019, de 4,5, de acuerdo con los cálculos del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (2020). Esto significa que, mientras Colombia se

está configurando como un destino atractivo para el resto del mundo, el Departamento del Meta no resulta atrayente dentro del espectro de posibilidades a visitar, al interior del país (y esto nada tiene que ver con la pandemia).

Dicho así, la competitividad turística regional, en el Meta, no pasa por su mejor momento. En los últimos años los indicadores para el sector han estado en franca decadencia. En los cuatro años anteriores al 2020, el Departamento ha pasado del puesto 11, en 2016, al puesto 16, en 2019, según el Índice de Competitividad Turística Regional (ICTR), elaborado por el Centro de Pensamiento Turístico en Colombia (2020); un dato que hace que el Meta obtenga una calificación deficiente, en todas las categorías de evaluación. Así, dentro de las categorías para el 2019, en temas como la Gestión de Destino, el Departamento obtuvo un puntaje de 5,08/10; en la gestión empresarial 1,63/10, en la estrategia de mercadeo 5,45/10, en infraestructura 5,95/10; en lo cultural 5,97/10; en lo ambiental 5,51/10; en lo económico 4,94/10; y en lo social 3,15/10. Esto quiere decir que, aunque el Meta tenga diversidad en naturaleza y cultura, presenta deficiencias especialmente en la gestión del Departamento como destino y en la configuración de una planta turística eficiente; lo cual quiere decir que hay sectores despreocupados por hacer del Meta un destino atractivo para el turista nacional y extranjero, como alternativa de la población metense. Asimismo, que no están preparados desde el sector empresarial para recibir a los visitantes en caso de que decidan llegar a la región. Esto significa que, las mayores deficiencias, se encuentran del lado de la oferta, como del lado de la demanda, por servicios de turismo.

Por un lado, desde la perspectiva de la demanda, que se relaciona con las motivaciones que tiene un turista para escoger al Departamento del Meta como su próximo destino, existen deficiencias notables, especialmente en la percepción de inseguridad, por situaciones de orden público, el desconocimiento local y nacional, de la oferta turística (campañas de

promoción insuficientes), escasa participación en ferias nacionales e internacionales especializadas en turismo, entre otros. Son pocos los destinos certificados en sostenibilidad; no existe una oferta sistemática de festividades y eventos regionales que integren a los municipios del departamento; no se han aprovechado de manera suficiente las declaratorias de patrimonio inmaterial de algunas tradiciones culturales de la región; no se ha recuperado la memoria histórica regional en torno a acontecimientos emblemáticos de la tradición y la cultura llanera y, por lo anterior, el diseño de productos turísticos se ha hecho de forma desarticulada sin una visión de territorio.

Ahora, desde el lado de la oferta, las mayores deficiencias se relacionan con los prestadores de servicios turísticos sin certificación de calidad turística, o sin certificación en sostenibilidad; temas como la informalidad, servicio de guía no certificada, informalidad laboral, dificultades para abrir o formalizar empresas, inexistencia de programas de bilingüismo para el turismo, deficiente formación especializada en turismo, calidad de los servicios públicos, deficiente conectividad (aérea, terrestre, fluvial), insuficiente conectividad digital y una deficiente administración del Gobierno: en términos de transparencia y gobernanza, en el manejo de los recursos públicos a disposición del sector turístico en el departamento.

Y es que, con relación a lo anterior, durante la última década, gobierno tras gobierno, se ha propuesto iniciativas diversas en los Planes Departamentales de Desarrollo, en torno a la promoción del turismo en sus diferentes modalidades para darle un impulso al sector; pero muchas de esas iniciativas no han visto la luz o han muerto tempranamente, o caminan a media marcha. De hecho, ninguno de los Gobiernos Departamentales anteriores ha logrado articular del todo a los diferentes actores del territorio (públicos y privados) en torno a una promoción y gestión sistemática y efectiva del Meta, como Destino Turístico para Colombia y el mundo. Solo por mencionar algunos ejemplos, en el 2008 se

empieza a promover – desde el Plan Departamental de Desarrollo “Unidos gana el Meta” – lo que a su momento se denominó la “Marca Meta”: se empieza a desarrollar el concepto de clusterización para el sector y se establecen programas que, para el año 2020, no habían encontrado su camino o habían funcionado a medias, como el caso del Observatorio del Sector Turístico, o el programa denominado “Colegios Amigos del Turismo” (Ordenanza 633 de 2008). En el 2010 y durante ese periodo de gobierno, sale a la luz el denominado Plan Maestro de Turismo del Meta, que establece como productos y ofertas del Destino Meta lo que hoy conocemos como las Rutas Turísticas, a saber: la Ruta del Embrujo Llanero, Ruta del Amanecer Llanero, la Ruta del Piedemonte, la Ruta Sierra de la Macarena y Villavicencio, que hoy se han convertido en Mesas Técnicas, pero que realmente no han tenido mayor impacto hasta la fecha (Instituto de Turismo del Meta, 2010).

Además de ello, se formularon otras iniciativas más concretas referidas, por ejemplo, al agroturismo, como la faena ganadera y turismo rural en Villavicencio, Acacias, Guamal, San Martín, Granada, Fuentedeoro y San Juan de Arama; un referente del Ecoturismo y turismo de aventura en La Macarena, con Caño Cristales, y otro relacionado con pesca y navegación fluvial, en el corredor Puerto López - Puerto Gaitán. Muchas de estas iniciativas no llegaron a concretarse.

En el Plan de Desarrollo 2012 - 2015 continuaron las buenas intenciones, aparecen – de nuevo – el Observatorio del Sector Turístico y el programa “Colegios Amigos del Turismo” y se integra al conjunto de buenos propósitos la llamada “Corporación Mixta”, para promover la imagen del departamento y la organización de eventos que, para el año 2020, no se había materializado, como tampoco la construcción de un centro de convenciones en Villavicencio. Ya se empiezan aquí a diversificar las apuestas en materia turística: aparte del turismo de naturaleza, el turismo de aventura y el ecoturismo, aparecen como

actividades promisorias el turismo aéreo sobre el Llano infinito, turismo de agua, ríos para la aventura, gastronomía del Llano, fusión de colores y sabores y el turismo de ciencia, étnico y cultural del Llano, lo cual se ha promovido a medias, más por el tesón de los empresarios locales que por un verdadero compromiso territorial y gubernamental (Jara- Urzola, 2012).

Quizás la gestión más importante en este gobierno fue la formulación y aprobación de la Política Pública de Turismo del Departamento, mediante Ordenanza 868 de 2014, que propone un escenario prometedor para el sector, especialmente porque le garantiza una gobernanza, que, si se llegara a estructurar algún día, podría superar en mucho las deficiencias que actualmente se presentan. Allí, por ejemplo, se establecen los Consejos Municipales de Turismo y el Consejo Departamental del Turismo, pero queda un vacío en la reglamentación referente a su composición, estructura, funciones, recursos y potestades. Solo dice que se crean los Consejos Municipales con representación subregional en una Mesa Técnica Departamental de Turismo, que trabajaría en conjunto con la Comisión Regional de Competitividad. Entre las cosas que se intuyen de esta Ordenanza es que una de sus funciones es la formulación de Planes de Desarrollo Turístico, en los niveles municipal y departamental, pero no presenta mayor desarrollo a estos postulados.

Como elemento novedoso, una iniciativa que se propuso en el marco de esta política pública del 2014 y que presenta un horizonte de tiempo hasta el 2032, fue la estructuración y fortalecimiento de la Casa Llanera en Bogotá, como una especie de consulado, para promover la identidad y cultura llanera en la capital del país; la cual funcionó durante los dos primeros años, pero después pasó a ser un negocio dirigido por particulares, desvirtuando la intención original.

Por su parte, el gobierno que culminó con el Plan de Desarrollo 2016 - 2019 se planteó una visión algo

presuntuosa, a saber, que “El Meta en el 2019 será una potencia nacional en Agroindustria y Turismo”. Una visión que está lejos de cumplirse, si se consideran las cifras de visitantes nacionales y extranjeros, referidas anteriormente. Dentro del Plan de Desarrollo se planteó hacer del Meta el destino turístico de naturaleza y cultura más competitivo y seguro de Colombia, promoviendo la Marca “META, Somos la ruta natural” y la Ruta Turística de la Paz; también propuso convertir el Distrito Regional de Manejo Integrado - Carimagua, en un sitio de interés agro turístico e impulsar el Centro de Convenciones de la Orinoquia; construir el Centro Turístico Cristo Rey y concha acústica, contribuir con el Macro proyecto Teleférico en el municipio de Villavicencio y elaborar el Plan Maestro de Uso y Desarrollo de Turismo de Naturaleza - Reserva Buenavista, vereda El Carmen. Adicionalmente, aparecen de nuevo en escena las propuestas que vienen llenando de tinta los planes de desarrollo desde el 2008, como el Observatorio Turístico del Meta, la Corporación Mixta de Turismo y los Colegios amigos del Turismo, los cuales no han despegado en debida forma y cuya materialización se requiere de manera urgente (Ordenanza 902 de 2016).

El tema de la insuficiente gestión administrativa por parte de los gobiernos departamentales anteriores no se puede explicar por la falta de recursos económicos. El sector Turismo es de los pocos sectores que tiene recursos propios. Verbigracia, en el año 1993, se crea por Ordenanza No. 103 la Estampilla de Fomento Turístico y Cultural y, en el año 2001, mediante Ordenanza No. 466, que aprueba el Estatuto de Rentas Tributarias del departamento del Meta, se establece el uso obligatorio de la Estampilla de Fomento Turístico para todos los contratos celebrados por las entidades públicas del orden departamental y municipal y las Actas de Posesión de los funcionarios públicos de los órdenes ya mencionados. Allí, ha quedado consagrado que la Estampilla tiene un valor equivalente al 2% del valor del contrato, correspondiente o al 2 % del valor salario asignado a la persona que se posesiona, todo lo cual se pasaría a



las cuentas del Instituto de Turismo del Meta, quien se ha de encargar de su administración.

Según la norma y de acuerdo con lo establecido por el Artículo 5 de la Ley 561 de 2000, los recursos recaudados por la Estampilla de Fomento Turístico serán destinados así: el 90% para el Instituto de Turismo del Meta, el 9% para los Municipios recaudadores, y el 1 % para los gastos de emisión de la Estampilla o de medio sustitutivo. Como se

mencionó, la salvaguarda y administración de estos recursos ha quedado en manos del Instituto de Turismo del Meta, que según lo dispuesto por el Decreto 1323 de 1998, deberá a través de su estructura orgánica —encabezada por una junta directiva con representación de los empresarios del sector— tomar las decisiones correspondientes a las apropiaciones presupuestales y al destino de los recursos acordes con los requerimientos contemplados en los planes sectoriales.

## Conclusiones

Con base en el panorama presentado, el Sector Turístico en el Departamento del Meta necesita de próximos gobiernos que se pongan en marcha con una visión de largo plazo y con alcance territorial, en pro de aquello que ha quedado inconcluso y, asimismo, que se establezcan todas las acciones para garantizarle a la región una institucionalidad fortalecida; una identidad consolidada; una visibilidad del Departamento a todo nivel, tanto en el ámbito nacional como internacionalidad; una infraestructura física y digital robusta, que le garantice una conectividad permanente con Colombia y el resto del mundo; un sector empresarial preparado; un capital humano altamente cualificado; unas condiciones eficientes para el acceso a los destinos; y un modelo sostenible que permita aprovechar los

recursos naturales, presentes en el Meta de manera responsable. El reto para convertirse en un DTI es de gran magnitud para el departamento del Meta, pero tras una responsable y eficaz gobernanza se pueden aprovechar las fortalezas que tiene el departamento, eliminar las debilidades y empezar por impulsar y promover el eje de sostenibilidad, por su riqueza natural; bajo la consideración de que hay destinos turísticos inteligentes que iniciaron enfocándose en un solo eje.

Finalmente, se debe reconocer que existen muchas proyectos, planes y programas encaminados al fortalecimiento del sector; lo relevante es que se cumplan a cabalidad para, ahí sí, poder empezar a pensar al Meta como un DTR.

## Referencias

Anato. (2016). *Corredores Turísticos*. Recuperado de <https://www.anato.org/es/corredores-tur%C3%ADsticos/corredores-tur%C3%ADsticos-0>

Anato. (2019). *Pese a la coyuntura actual, el turismo cerrará en 2019 con índices de crecimiento*. Recuperado de <https://www.anato.org/es/pese-la-coyuntura-actual-el-turismo-cerrar%C3%A1-en-2019-con-%C3%ADndices-de-crecimiento/pese-la-coyuntura>

Centro de Pensamiento Turístico de Colombia. (2018). *Índice de Competitividad Turística*

- Regional de Colombia – ICTRC 2018. Recuperado de Asociación Hotelera y Turística de Colombia Cotelco - Fundación Universitaria Cafam Unicafam: [https://www.researchgate.net/publication/330637094\\_Indice\\_de\\_Competitividad\\_Turistica\\_Regional\\_de\\_Colombia\\_ICTRC\\_2018](https://www.researchgate.net/publication/330637094_Indice_de_Competitividad_Turistica_Regional_de_Colombia_ICTRC_2018)
- Centro de Pensamiento Turístico de Colombia. (2020). Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia – ICTRC 2019. Recuperado de <https://cptur.org/ICTRC/departamentos#meta>
- Citur- Centro de Información Turística de Colombia. (2020). *Estadísticas departamentales*. Recuperado de <http://www.citur.gov.co/estadisticas/departamental/index/05>
- Decreto 1323 de 1998. *Por medio del cual se establece la Estructura Orgánica, Dependencias, Planta de personal y Funciones del Instituto de Turismo del Meta*. Instituto de Turismo del Meta, Villavicencio, Meta, 24 de diciembre de 1998
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá, D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación
- Fontur y MINCIT. (2016). *Corredores Turísticos del Realismo Mágico*. Recuperado de [https://fontur.com.co/aym\\_image/files/Corredores%20Turisticos.pdf](https://fontur.com.co/aym_image/files/Corredores%20Turisticos.pdf)
- Gobierno de Colombia; FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Acuerdo Final 24.11.2016.
- Instituto de Turismo del Meta. (2010). *Plan maestro de turismo del departamento del Meta 2010*. Villavicencio, Meta: Instituto de Turismo del Meta
- Instituto de Turismo del Meta. (2014). *Guía Turística del Meta*. Gobernación del Meta
- Instituto de Turismo del Meta. (2017). *Política Pública de turismo del Departamento del Meta*. Villavicencio, Meta: Instituto de Turismo del Meta
- Instituto de Turismo del Meta. (2019). *Turismo Meta*. Recuperado de <http://www.turismometa.gov.co/>
- INVAT-TUR: Instituto Valenciano de Tecnologías Turísticas, Universidad de Alicante e Instituto Universitaria de Investigaciones Turísticas. (2015). *Destinos turísticos inteligentes. Manual para la configuración de Destinos Turísticos Inteligentes*. Recuperado de <https://www.thinktur.org/media/Manual-de-destinos-tur%C3%ADsticos-inteligentes.pdf>
- Ivars- Baidal, J. A., Celdrán-Bernabeu, M. A. & Femenia-Serra, F. (2017). *Guía de implantación DTI*. Valencia, España: INVAT-TUR Instituto Valenciano de Tecnologías Turísticas, Universidad de Alicante e Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas – IUIT. Recuperado de [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/74386/4/2017\\_Ivars-Baidal\\_et al\\_Guia-de-implantacion-DTI-CV.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/74386/4/2017_Ivars-Baidal_et al_Guia-de-implantacion-DTI-CV.pdf)

- Jara- Urzola, A. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental 2012 – 2015*. Villavicencio, Meta: Departamento del Meta
- Ley 63 de 1989. *Por medio de la cual se aprueban los estatutos de la Organización Mundial de Turismo (OMT)*. Sistema Único de Información Normativa, Bogotá. D.C., Colombia. 29 de noviembre de 1989
- Ley 300 de 1996. *Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones*. Función Pública, Bogotá. D.C., Colombia. 26 de Julio de 1996
- Ley 561 de 2000. *Por medio de la cual se autoriza a las Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la “Estampilla de Fomento Turístico” y se dictan otras disposiciones*. Congreso de Colombia, Bogotá, D.C., Colombia. 02 de febrero de 2000
- Ley 1558 de 2012. *Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá. D.C., Colombia. 21 de noviembre de 2012
- MinCIT - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2014). *Plan Sectorial de Turismo 2014 - 2018 “Turismo para la construcción de la paz”*. Bogotá, D.C., Colombia: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Departamento Nacional de Planeación
- MinCIT - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2016). *Consejo Superior de Turismo*. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=2821b805-c31a-46b8-9da1-547b4961366f>
- MinCIT - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2018). *Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022 “Turismo: el propósito que nos une”*. Bogotá, D.C., Colombia: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- MinCIT - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2020). *Informe de Turismo Enero – diciembre de 2019*. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2019/diciembre/oe-turismo-enero-diciembre-12-03-2020-29abr2020.pdf.aspx>
- Ordenanza 103 de 1993. *Por el cual se reglamenta el manejo, emisión y recaudo de la Estampilla de Fomento Turístico y Cultural y se dictan otras disposiciones*. Asamblea Departamental del Meta, Villavicencio, Meta, 10 de diciembre de 1993
- Ordenanza 466 de 2001. *Por el cual se expide el Estatuto de Rentas Tributarias del Departamento del Meta*. Asamblea Departamental del Meta, Villavicencio, Meta, 31 de julio de 2001
- Ordenanza 633 de 2008. *Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta para el período 2008- 2011, “UNIDOS Gana el Meta”*. Asamblea Departamental del Meta, Villavicencio, Meta, 31 de mayo de 2008

- Ordenanza 868 de 2014. *Por medio de la cual se establece la Política Pública de Turismo del Departamento del Meta*. Asamblea Departamental del Meta, Villavicencio, Meta, 30 de noviembre de 2014
- Ordenanza 902 de 2016. *Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta para el periodo 2016-2019, "El META, Tierra de Oportunidades. Inclusión - Reconciliación - Equidad" y se dictan otras disposiciones*. Asamblea Departamental del Meta, Villavicencio, Meta, 31 de mayo de 2016
- Procolombia. (2017). *Turismo Sostenible*. Recuperado de [https://procolombia.co/sites/default/files/presentacion\\_webinar\\_de\\_turismo\\_sostenible\\_27\\_de\\_julio.pdf](https://procolombia.co/sites/default/files/presentacion_webinar_de_turismo_sostenible_27_de_julio.pdf)
- Procolombia. (2019). *Estados Unidos recomienda a Colombia para hacer turismo en 2020*. Recuperado de <https://procolombia.co/noticias/estados-unidos-recomienda-colombia-para-hacer-turismo-en-2020>
- SEGITTUR - Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas. (2015). *Informe destinos turísticos: construyendo el futuro*. Madrid, España: Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A.
- SEGITTUR - Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas. (2020). *Guía para acelerar la reactivación de destinos turísticos inteligentes en el contexto del #COVID19*. Recuperado de <https://www.segittur.es/actualidad/informes/guia-para-la-reactivacion-del-turismo-en-los-destinos-turisticos-inteligentes-ante-el-covid-19/>
- Rojas- Pérez, L. (2019). *Destinos turísticos inteligentes una aproximación a Castellón como destino inteligente* [Trabajo de tesis]. Castellón, España: Universitat Jaume
- Romero- Dexeus, C. (20 de abril de 2012). *Destinos inteligentes: construyendo ecosistemas para sonar* [ponencia]. Foro Saló Internacional de Turismo. SEGITTUR, Barcelona, España. Recuperado de <https://www.segittur.es/actualidad/informes/destinos-inteligentes-construyendo-ecosistemas-para-sonar/>

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

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

Jorge Enrique Maldonado Pinto \*

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

## Resumen

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

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

## Abstract:

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

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

## Palabras claves:

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

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

## Key words:

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

## Declaración de conflictos

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

\* Ph.D. en Educación. Líder de Investigaciones de la Corporación Unificada Nacional, Norte de Santander. Contacto: [jorge\\_maldonado@cun.edu.co](mailto:jorge_maldonado@cun.edu.co)

## Introducción:

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

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

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

## Metodología: hacia la construcción de una política pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Selección de la opción más apropiada

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

### Descripción de la problemática

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

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

### Presupuesto

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

### Modelo de presupuesto (en pesos colombianos)

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

Figura 1 Formato de modelo presupuestal

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

Fuente: elaboración propia



## Propuesta de la política pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Modelo de un plan de acción**

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

Figura 2: formato de modelo de negocios,

Estrategias	Objetivo	Actividades	Metas	Recursos	Tiempo	Líder	Índice

Fuente: Maldonado J. (2012, pág. 18).

**Modelo de indicadores de medición de la gestión**

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

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

Figura 3: modelo de indicadores de medición sobre la gestión

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

Fuente: elaboración propia

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

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

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

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

## Discusión

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

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

## Conclusión

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

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

## Referencias Bibliográficas:

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

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

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

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

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

# Turismo de pobreza, un acercamiento a sus definiciones y a otras realidades

Poverty tourism, an approach to its definitions and other realities

Sandra Milena Sánchez Castellanos \*

Recibido: 24 - 10 - 2020 / 27 - 12 - 2020 / Publicado: 01 - 02 - 2021

## Resumen

Entendiendo que los destinos poseen elementos atractivos que generan la motivación de viaje hacia destinos patrimoniales, culturales o naturales. Vale la pena preguntarse sobre el turismo, cuya enfoque se basa en la comunidad como parte del atractivo motivador del desplazamiento turístico. Allí, la comunidad es objeto del disfrute y del atractivo principal no por su cultura y tradición, sino específicamente por su estilo de vida y las condiciones a las que logran sobreponerse. Dado este interés, este documento realiza un acercamiento a las definiciones que soportan el turismo de pobreza que tiene como objetivo reconocer la realidad de las regiones más aisladas y con mayor desigualdad.

## Abstract

Understanding that destinations have attractive elements that generate travel motivation, whether they are part of the cultural or natural heritage of the place, what happens when the tourist service provider specially promotes the community as part of the attractive motivator of tourist displacement? Where the community is the object of enjoyment and it is the main attraction not because of its culture and tradition but specifically because of its lifestyle and the situation in which it manages to survive. It is here where part of the question that this document raises arises and which allows an approach to the definitions that support poverty tourism, understood as that tourism that motivates travel and tours in search of knowing the reality of the most isolated regions and with greater degree of inequality.

## Palabras claves:

Comunas, escenificación, favelas, turismo contra la pobreza, turismo de pobreza, ruralidad.

**Cómo citar:** Sánchez Castellanos, S. (2020). Turismo de pobreza, un acercamiento a sus definiciones y a otras realidades. *Opinión Pública*, 15, 30-37.

## Key words:

Commune, Townships, Staging, favelas, tourism against poverty, slum tourism, rurality.

## Declaración de conflictos

**de interés:** la autora declara no tener ningún conflicto de interés

\* Magister en Planificación y Gestión del Turismo de la Universidad Externado de Colombia, Administradora Turística y Hotelera de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Profesora investigadora del programa Administración Turística y Hotelera de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior – CUN e investigadora externa del OTGUIA Observatorio Turístico de Boyacá. Contacto: [sandra\\_sanchez@cun.edu.co](mailto:sandra_sanchez@cun.edu.co), [milenasanchezcastellanos@gmail.com](mailto:milenasanchezcastellanos@gmail.com)

## La dinámica del turismo como solución a la pobreza regional

Desde la visión internacional, el turismo se ha convertido en una alternativa para combatir la pobreza por medio de la generación de empleos, divisas, ingresos, tanto locales como gubernamentales, así como de oportunidades empresariales que llevan a considerar a esta actividad como un factor sobresaliente de crecimiento económico. Este concepto se refleja en las dinámicas de la planificación turística desde los años cincuenta en la que, como lo expone Osorio (2006), el enfoque económico del desarrollo del turismo obedece al reconocimiento de la actividad como una “estrategia óptima para la obtención de divisas” (p. 298). Este hecho posibilita la generación de políticas para fomentar esta actividad tanto en países europeos como en Latinoamérica.

En el caso concreto de Colombia y América Latina, el aporte del turismo al Producto Interno Bruto (PIB) comprende este sector a través de la generación de ingresos por el consumo de bienes y servicios locales. De forma concreta, en 2019 “el sector de comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida fue el que más incidió para que la economía colombiana creciera un 3,3 %” (MinCIT, 2020); de hecho, conviene destacar que la ocupación hotelera para este mismo año presentó una pernocta de más de 3,9 millones de visitantes no residentes que ingresaron al país (párr. 2), cifra registrada en los primeros 11 meses de 2019.

Estas cifras ratifican la dinámica de la actividad turística y su incidencia en uno de los pilares de la sostenibilidad, el económico que se refleja en las cifras crecientes del PIB. Al respecto conviene mencionar que el turismo aporta a la minimización de la pobreza e incide directamente a la relación de la cadena de valor de la actividad y su distribución en las poblaciones involucradas donde la concentración del capital se encuentra en un grupo limitado de personas (Rubí González & Palafox Muñoz, 2017).

Dentro de los impactos positivos del turismo en la mitigación de la pobreza, Rubí y Palafox (2017) ex-

ponen tres argumentos: la primera concierne a la función del turismo como generador de divisas; la segunda se refiere a la labor de expansión del turismo a través de la incorporación de mano de obra de diversas habilidades; y en tercer lugar, la generación de oportunidades en los residentes con mejores opciones de participación. Es importante destacar que la participación de los residentes en muchos casos no es la más igualitaria en términos de su mano de obra contra la retribución de su trabajo.

En lo concerniente a este aspecto, la Organización Mundial del Turismo (2010) presenta una serie de características que exponen el aporte de la actividad en la mitigación de la pobreza en países en desarrollo. En el contexto latinoamericano, estos aportes se evidencian en sus ventajas competitivas que se acentúan a través del mejoramiento de su patrimonio cultural, el mejoramiento de acceso a los grupos o personas menos favorecidas y la interacción del turista con las comunidades menos favorecidas.

Diversos autores sostienen que el turismo bien direccionado se convierte en un aporte al desarrollo económico de los países. Esta aseveración, que no es errónea, se hace tangible a través de los beneficios de una actividad articulada encaminada a satisfacción de las necesidades turísticas que mejoran la calidad de vida de los sectores o destinos más visitados, donde los diversos actores se articulan para el mejoramiento y promoción del destino. Temas como la competitividad, la coherencia con la normatividad nacional e internacional frente a los servicios y la ética, así como la importancia de las PYME hacen parte de los retos a los que se expone el sector turismo en un marco de diversificación de productos (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

Desde una visión enfocada a los objetivos del milenio, la Organización Internacional del Trabajo (2011) expone una serie de temáticas que determinan dicha relación donde el turismo contribuye a las comunidades en el crecimiento a favor de: las

personas en pobreza extrema, una mayor educación y formación, la mejora de la infraestructura, el empleo y empoderamiento, el acceso al mercado y el crecimiento de las áreas marginales y remotas. Esta incidencia ha tenido impactos positivos social y culturalmente. A simple vista, el enfoque va directamente dirigido a las comunidades rurales entendiendo entre líneas que esta área geográfica alberga el mayor grado de desempleo y de favorabilidad.

No obstante, existen también los impactos negativos que cuestionan el verdadero papel de las comunidades participantes en el desarrollo del turismo y que deja en evidencia que son ellas las primeras afectadas y las últimas beneficiadas. Cabe precisar que, 2020, además de la pandemia, fue el año del turismo y del desarrollo rural (UNTWO, 2020). En este año se buscaba evidenciar las oportunidades del turismo, más allá de las grandes urbes, en busca de destinos acordes al patrimonio cultural y natural de los territorios.

Un caso particular y llamativo cercano a la capital del país lo constituye el departamento de Boyacá – Colombia, cuyo departamento es reconocido por su cultura campesina y su diversidad en espacios naturales. Este Departamento ha sido evidencia de este proceso; así, por ejemplo, el municipio de El Cocuy ha vivido de la actividad turística en los últimos 60 años y ha desarrollado un número de prestadores de servicios enfocados en ofrecer asistencia a los turistas.. Debido a la reciprocidad del territorio, a pesar de llevar más de 60 años en la labor, el número de prestadores beneficiados de la actividad es reducido sin contar con que algunos de ellos han cerrado sus establecimientos y sus ingresos se han visto afectados.

Esta aseveración es el resultado de una serie de estudios realizados en la zona bajo la tutela de la Cámara de Comercio de Duitama y la Cámara de Comercio de Bogotá. Según su análisis, en este sector, se establece una tarifa promedio por alojamiento de \$25.000 pesos por prestador, con un nivel de informalidad del 50% de los prestadores en el municipio y con un desinterés de las administraciones municipales para mejorar las condiciones de la actividad en la región. Este último aspecto tiene incidencia en los beneficios de la actividad, pues solo algunos prestadores, en gran parte, ajenos al territorio, gozan de sus privilegios e implican un gasto para la región (2017).

Es importante destacar que el objetivo de este documento no es asegurar que los destinos particularmente rurales tienden a evidenciar elementos de pobreza, sino que, por el contrario, debido a sus riquezas naturales, se encuentra inmerso dentro de las tendencias del nuevo turismo proyectado en el Plan de Negocios de Turismo de Naturaleza con su visión a 2027 (2012). En consecuencia, el desarrollo del turismo en estas regiones es el principal motivo para la generación de divisas y la llegada de turistas extranjeros que se diversifica a través de propuestas como el turismo rural, el ecoturismo y el turismo de aventura y que constituyen un posible foco de la actividad para sobrepasar los tradicionales destinos convencionales de negocios y masas.

En este orden, este documento se acerca a la definición de turismo como un mecanismo de transformación que, además de atenuar la pobreza, se promueva el desarrollo, se atienda a las realidades de los lugares y se evite la escenificación.

## Turismo de pobreza y el motivante de la escenificación

Al respecto conviene mencionar la interacción de las comunidades y las ventajas competitivas de la zona donde convergen y se evidencian actividades

turísticas desde sus particularidades. Es importante entender un fenómeno que se ha venido acrecentando en países como Colombia donde el turismo, con-



siderado en parte como un mitigador de pobreza, se convierte en turismo de pobreza - turismo *slum*. Esto significa que la comunidad y poblaciones vulnerables se convierten en elemento de disfrute para el turista y el visitante.

Este enfoque presupone un cambio del concepto del turismo alternativo al turismo de pobreza que se encamina a vivenciar el territorio como espectador del estilo de vida de sus moradores desde su precariedad económica y social.

Cabe destacar que, en algunos sectores, al momento de hablar de turismo de pobreza, se tiende a relacionar al turismo social, especialmente en América Latina, como aquel que permite el ocio como derecho de las clases trabajadoras y el cual es motivado y apoyado por el estado (Kopecek, 2007, p. 15). Su similitud con el concepto de pobreza radica principalmente en que sus comunidades pueden acercarse al turismo por medio de subsidios estatales y están contemplados dentro de las vacaciones de sus trabajadores; en el caso argentino, por ejemplo, el aporte del estado dio paso a la creación de colonias de vacaciones donde los empleados disfrutaban de sus descansos de forma gratuita, pues los pagos de dichas vacaciones eran realizados por las mismas empresas antes del viaje y se obligaba al trabajador a desplazarse exclusivamente a las áreas de cobertura de su empresa (Kopecek, 2007).

A diferencia de este enfoque, el concepto sobre turismo de pobreza fue empleado por Álvarez Rivadulla (2014), en su texto *Touring Poverty*, en el que se alude al Turismo Slum, cuya definición se asienta sobre visibilidad de un estilo de vida de una comunidad en barrios populares o zonas consideradas de alto riesgo. Tiene su origen en el siglo XIX, cuando los burgueses visitaban frecuentemente los barrios populares de ciudades como Nueva York, París y Londres y se fascinaban con las singularidades de estos lugares (p.221).

Un caso bastante conocido ha sido el de las *favelas* en Brasil, pues, parte de la experiencia radica en

ingresar a las *favelas* y evidenciar su estilo de vida y las particularidades del lugar. Muchas de estas “excursiones” le facilitan al grupo de turistas, por medio de un guía, la explicación, el acercamiento a los residentes y la adquisición de un recuerdo del lugar visitado (Mano, Mayer & Fratucci, 2017).

Aunque se cuestionan los beneficios de este turismo para los habitantes de las *favelas* diferentes agrupaciones han comenzado a trabajar en un concepto de turismo de base comunitaria. Este busca, en palabras de Freire “cambiar esa imagen de violencia y desesperación por una imagen de comunidad auténtica, colorida pujante y creativa impulsada por los propios habitantes de la favela” (citada en Álvarez Rivadulla, 2014, p. 222).

Freire muestra una posición mucho más neutra frente a las dos concepciones que se tienen de este tipo de actividad en la que, por una parte, se defiende que este tipo de turismo es de carácter degradante y voyerista. El debate frente al voyerismo se extiende hacia lugares como los barrios marginados de la India, cuyas empresas se benefician de la exhibición de las condiciones de vida y de pobreza de sus habitantes. El caso particular de Dharavi en la India ha sido uno de los más populares en esta tendencia, como lo expone la BBC en su artículo *turismo de la pobreza ¿experiencia educativa o puro voyerismo?* que trae a colación parte de las visiones tanto de los propios turistas a la zona como de aquellos que han visto desde afuera con ojos críticos una práctica de enriquecimiento a los promotores mas no a los involucrados (2012).

La segunda concepción considera que se genera beneficios simbólicos a través de creación de conciencia social en los visitantes (p. 221). A esta tipología pertenecería Medellín (Colombia) con sus comunas.

Entre las visiones encontradas se destacan tres focos: por un lado, la posición de los turistas que han sido, de cierto modo, más abiertos a concientizarse con la realidad del lugar evidenciando cómo se maneja la economía de un país desde esta agrupación de per-

sonas. Por otro lado, se encuentra la promotora del tour que sustenta que el 80% de sus ganancias van directamente a una organización con programas de asistencia social, cuyas actividades buscan mostrar que no todo es pobreza. Finalmente, la posición de los locales que, al ver a grupos de extranjeros llegando a su territorio, manifiestan que la ayuda o el ingreso por dichos recorridos es casi nulo.

Al respecto, valdría la pena preguntarse las razones que motivan a los turistas a visitar estas zonas. Con el término de territorio informal, se han destacado las razones que influyen en la elección de los turistas por este tipo de territorios. Entre ellos, sobresalen la visibilización de la transformación que sufrió esta comunidad, el acercamiento a un nuevo mercado turístico, las nociones de inversión municipal y la autenticidad de la comuna como tal (López Zapata, Mees, & Gómez, 2017). Por tanto, el turista que se relaciona con esta actividad se ve impulsado por la interacción con la población, la comprensión de su contexto y el aporte a su crecimiento personal por medio de la experiencia.

Ahora bien, el punto de vista desde el promotor de los recorridos, como lo expone el blog de viajes Vuelos Baratos-Baratos en su publicación titulada "Turismo de pobreza, una nueva forma de viajar" (2018) que muestra la motivación de algunas operadoras como *Be a local Tour* en Rio de Janeiro, para señalar un punto de vista local del lugar. Otras

como *Kibera Tours* ubicada en Kenia se enfocan en mostrar la ciudad tal y como es a partir de la visibilidad de sus aspectos positivos, de las maneras en que la comunidad trata de mejorar su vida y de la esperanza de un futuro mejor. Por último, se encuentra *Reality Tours and Travels* que ganó el premio Responsible Tourism Awards 2012 y que se ocupa de realizar uno de los recorridos en Dharavi. Este dona el 80% de sus ingresos a la comunidad.

Respecto a la autenticidad, es pertinente recordar que dicho concepto, en palabras de MacCannell (2003), obedece a la motivación de los turistas por vivenciar el contexto como los lugareños. Aunque se realiza una tentativa por acercarse a la comunidad, no logra, en su totalidad, ser auténtico, pues posee cierta escenificación que, por una parte, les otorga un aura de superficialidad, y, por otra parte, invisibiliza el desarrollo del destino para no romper con el imaginario del turista.

Por lo tanto, es responsabilidad de los turistas seleccionar adecuadamente a los prestadores que ofrecen estos *tours* no solo por el tema de escenificación sino, como lo expone "El País en su artículo titulado Turismo de pobreza: ¿educación o voyeurismo?", por la responsabilidad de viajar a estos lugares sin menoscabar la dignidad de sus habitantes y sin caer, luego, en la culpa por su participación indirecta (Fajul, 2012).

## ¿El turismo rural es ejemplo de turismo de pobreza?

Los casos previamente mencionados provienen de espacios urbanos superpoblados donde habitan grupos sociales con características muy particulares. De esta manera, temas como el hacinamiento, la sobrepoblación, la invasión de espacios privados y la calidad de vida con bajos estándares son el principal motivo de desplazamiento de viajeros y turistas. El caso de la ruralidad es distinto, porque, a diferencia de la zona urbana, los espacios rurales

se identifican por distribuciones de terreno amplias con viviendas de materiales acordes al lugar, habitadas por un número de personas dependiendo de la cultura de la región.

En este caso, las zonas rurales que dan paso al turismo rural se identifican como espacios donde converge la naturaleza, la cultura y los habitantes quienes hacen parte directa del ejercicio y son lla-

mados a guiar tanto actividades como experiencias en su territorio. Desde 2020 este concepto se ha ampliado para cuestionar si la ruralidad se asocia exclusivamente a espacios campesinos

Los territorios campesinos, como lo es en el caso del Departamento de Boyacá, han evidenciado acorde a las características propias del territorio, la posibilidad de enfocar sus esfuerzos hacia actividades ecoturísticas, agroturísticas y desde un enfoque rural comunitario. Esto hace parte de los propósitos del Plan Departamental de Desarrollo “Creemos en Boyacá” (Gobernación de Boyacá, 2016).

No es desconocido que el sector rural, a pesar de la agricultura, el acceso a la propiedad de la tierra, y la transformación de insumos básicos en actividades como las artesanales, tiene algunas limitaciones en sus condiciones de vida. Ante este escenario, una de esas alternativas planteadas en beneficio del desarrollo ha sido el turismo, pero no basta con insistir en vincular a los lugareños en esta actividad, sino suamarlos a esta iniciativa a través de la sensibilización y la educación.

En este sentido, se requiere de educación y de condiciones de infraestructura para llegar a los territorios y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a través de remuneraciones adecuadas. La existencia solamente de recursos no es suficien-

te para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida. Ante dicha realidad, las agencias externas se han aprovechado de sus habitantes promoviendo recorridos naturales que incluyen acercamientos a la manera en la que viven a través de la escenificación de su precariedad.

Destinos rurales de Boyacá aún conservan en su imaginario el retrato del campesino con sus manos manchadas de tierra por su actividad, su colorido atuendo y su típico sombrero y trenzas, en el caso de las mujeres. Cuando el turista llega a espacios céntricos del territorio, se encuentran con elementos distintos a esa primera imagen promovida y se sienten insatisfechos.

En algunos casos, se ha llegado a considerar que Boyacá debe mantener esa imagen campesina para así mantener la motivación del turista. Así, por ejemplo, turistas, en destinos como Güicán de la Sierra, Panqueba y El Espino en 2016, comentaban que su llegada al territorio obedeció especialmente a evidenciar cómo los campesinos vivían cotidianamente a través del trueque precolombino (Cámara de Comercio de Duitama, 2016). Esto llevó a entidades como el Consejo Provincial de Turismo de Gutiérrez articulado por prestadores y representantes públicos de la actividad a repensar el producto turístico y enfocar sus esfuerzos hacia las riquezas de su región.

## Algunas apreciaciones finales

Es indudable el aporte del turismo a las economías tanto globales como locales, pues permite explorar en espacios desconocidos aún e interactuar con las comunidades. En este breve recuento de conceptos, se ponen en evidencia la labor social que debe caracterizar tanto a las comunidades locales como viajeras para evitar la explotación de sus territorios.

Más allá del aprovechamiento turístico, es preciso reconocer que esta actividad económica debe per-

mitir el respeto y valoración de los destinos y de sus componentes. A pesar de su nombre, el turismo de pobreza es una ventana de observación de las realidades globales y fuera de la observación cosificada, se convierte en una estrategia que amplía la mirada hacia una realidad que busca sensibilizar, en el mejor de los casos.

Es importante la labor de articulación y empoderamiento de las comunidades para mostrarse a sí

mismas. Más allá de los recorridos guiados por ajenos al territorio, estos deben nacer de la iniciativa propia y de lo que realmente se debe conocer. Muchos de los territorios deben desarticular los imaginarios sobre sus territorios para mostrar los elementos tanto idiosincráticos como las experien-

cias de vida que allí se conjugan. Este nuevo enfoque que se puede convertir en esa nueva dinámica que acorde a la realidad de la post-pandemia, permita al ser humano volver a aquello que lo define, que lo identifica y que, en algunos casos, lo representa.

## Referencias

- Álvarez Rivadulla, M. J. (2014). Turismo y pobreza de la ciudad. *Revista de Estudios Sociales* (49), 220 - 222.
- Cámara de Comercio de Duitama. (2016). Diseño de producto turístico de la Provincia de Gutiérrez. Duitama: Consejo Provincial de Turismo de Gutiérrez.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2017). Caracterización de prestadores de servicios turísticos de la Provincia de Gutiérrez. Duitama: Consejo Provincial de Turismo de Gutiérrez.
- Fajul, G. (marzo de 2012). Turismo de pobreza: ¿educación o voyerismo? El País. Obtenido de [https://elpais.com/elpais/2012/03/26/3500\\_millones/1332739800\\_133273.html](https://elpais.com/elpais/2012/03/26/3500_millones/1332739800_133273.html)
- Kopecek, J. (2007). Turismo y pobreza, Una aproximación a los modelos de desarrollo turístico. En J. Kopecek, & A. Jaramillo, Turismo y pobreza (págs. 13 - 22). Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- López Zapata, L., Mees, L. A., & Gómez, J. S. (2017). Turismo en territorios informales. Medellín: Unrio - Colegio Mayor de Antioquia.
- MacCannell, D. (2003). Autenticidad escenificada. En *El Turista, Una nueva teoría de la clase ociosa* (págs. 121-141). Barcelona: Editorial Melusina.
- Mano, A., Mayer, V., & Fratucci, A. (2017). Community-based Tourism in Santa Marta Favela / RJ: social, economic and cultural opportunities. *Revista brasileira de pesquisa em Turismo* (3), 413 - 435.
- MinCIT. (14 de febrero de 2020). En 2019, comercio y turismo, motores del crecimiento económico: ministro José Manuel Restrepo. Obtenido de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/comercio-y-turismo-motores-crecimiento-economico>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2012). Plan de mercadeo de Turismo de Naturaleza - visión 2027. Bogotá: MinCIT.

- Organización Internacional del Trabajo. (2011). La industria del turismo y la reducción de la pobreza. En OIT, Guía práctica sobre la reducción de la pobreza a través del turismo (págs. 1 - 27). Turín: El Autor.
- Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2010). El Turismo y la atenuación de la pobreza. Obtenido de Organización Mundial del Turismo - Sitio Oficial: <http://step.unwto.org/es/content/el-turismo-y-la-atenuacion-de-la-pobreza>
- Osorio García, M. (2006). La planificación turística. Enfoques y modelos. *Quivera* (1), 291 - 314. Obtenido de [www.redalyc.org/articulo.oa?id=40180113](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40180113)
- Rubí González, F., & Palafox Muñoz, A. (2017). El Turismo como catalizador de la pobreza. Barcelona: Alba Sud Editorial.
- Turismo de la pobreza: ¿experiencia educativa o puro voyerismo? (septiembre de 2012). BBC Mundo. Obtenido de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120925\\_turismo\\_pobreza\\_lp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120925_turismo_pobreza_lp)
- Turismo de pobreza, una nueva forma de viajar. (2018). Obtenido de Vuelos Baratos: <https://vuelosbaratosbaratos.com/turismo-de-pobreza-una-nueva-forma-de-viajar/>
- UNTWO. (8 de septiembre de 2020). Día Mundial del Turismo 2020: La comunidad global se une para celebrar “El Turismo y el Desarrollo Rural”. Obtenido de Organización Mundial del Turismo: <https://www.unwto.org/es/news/dia-mundial-del-turismo-2020-la-comunidad-global-se-une-para-celebrar-el-turismo-y-el-desarrollo-rural>

# La crisis fiscal del Estado colombiano

La crisis fiscal del Estado colombiano

John Freddy Gómez Celi \*

Recibido: 20 - 10 - 2020 / Aceptado: 27 - 12 - 2020 / Publicado: 01 - 02 - 2021

## Resumen:

El presente artículo tiene como propósito evidenciar las relaciones que inciden directamente en la actual crisis fiscal del Estado Colombiano, las cuales tienen su antecedente más prominente en la década de los años 90 del siglo XX, con la puesta en marcha de la apertura económica que consolidó en el país una economía basada en las relaciones de libre comercio, donde la inversión extranjera directa se posiciona como el eje fundamental del desarrollo del país, de las políticas fiscales y económicas de la Nación, generando una dependencia a los flujos de capital, lo que derivó en una debilidad endémica ante los flujos y reflujos económicos.

## Abstract

The purpose of this article is to show the relationships that directly affect the current fiscal crisis of the Colombian State, which have their most prominent antecedent in the 90s of the twentieth century with the implementation of the Economic Opening, which consolidated in the country an economy based on free trade relations where direct foreign investment is positioned as the fundamental axis of the country's development, of the nation's fiscal and economic policies, generating a dependence on capital flows, which derives in an endemic weakness in the face of economic ebbs and flows.

## Palabras claves:

Desregulación, gasto público, liberalización, política económica, política fiscal.

**Cómo citar:** Gómez Celi, J. (2020). La crisis fiscal del Estado colombiano. *Opinión Pública*, 15, 38-50.

## Key words:

Deregulation, Public Spending, Liberalization, Economic Policy, Fiscal Policy.

## Declaración de conflictos

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

\* Politólogo y estudiante de maestría en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Profesor del programa de Administración Pública en la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN. Contacto: [john\\_gomez@cun.edu.co](mailto:john_gomez@cun.edu.co)

## Introducción

En la década de los años 70 del siglo XX se llevó a cabo un proceso de transformación del Estado y sus relaciones sociales, económicas y políticas, tanto a nivel nacional como internacional, derivado del agotamiento de las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (de aquí en adelante ISI). El agotamiento de la ISI generó un impacto fiscal de hondo calado en las economías de América Latina, el replanteamiento de las dinámicas propias del Estado interventor y la adopción parcial del paradigma del individualismo metodológico y de la teoría monetarista.

Los límites del ISI, entre otras dinámicas, llevaron a la denominada crisis de la década perdida en América Latina, en la década de los años 80 del siglo XX, la cual generó un deterioro de las condiciones internacionales de intercambio y, por ende, altas tasas de devaluación y estancamiento económico, inflación galopante, aumento del endeudamiento, y graves déficits en las balanzas comercial y de pagos (Furtado, 1990).

La crisis de la década perdida en América Latina golpeó de manera diferencial a los países de la región. En primer lugar, debido a que algunos Estados habían implementado de mayor manera la ISI y, por consiguiente, sobrellevaron de forma más profunda los límites propios de este régimen de acumulación; y, en segundo lugar, a que países,

como Colombia, no afrontaron de la misma forma el deterioro de la economía, debido a la gran masa de dólares que circulaba en su espacio territorial, originado por el auge de las economías subterráneas (Estrada, 2005).

Aunque la intensidad de la crisis socioeconómica apaleó de forma diferencial a los países de América Latina, el proyecto social, económico y político denominado neoliberalismo —y concretado en el Consenso de Washington— fue implementado en el grueso de las naciones de la región; en algunos casos, por medio de las políticas de reajuste estructural lideradas por las instituciones financieras internacionales, o por medio de misiones que influenciaron en la adopción de políticas dirigidas al replanteamiento de las relaciones Sociedad, Estado y mercado.

Las políticas que se implementaron en la década de los años 90 del siglo XX y que tienen sus primeros vestigios al finalizar la década de los años 60 y principios de los años 70 —del mismo siglo— fueron: i) la liberalización de la economía, ii) la desregulación económica y financiera, iii) la privatización de empresas y derechos sociales, iv) la modernización del Estado, v) la autonomía de las Bancas Centrales, entre otras reformas inspiradas en las políticas económicas neoclásicas de corte ortodoxo (Chesnais, 2009).

## La crisis fiscal del Estado colombiano como causa y consecuencia del endeudamiento, desigualdad y reprimarización económica

La crisis fiscal del Estado en Colombia, en diferentes momentos de la historia, ha sido la causa y la consecuencia de las dinámicas de endeudamiento público y privado del país, del aumento de la dependencia a la exportación de mercancías del sec-

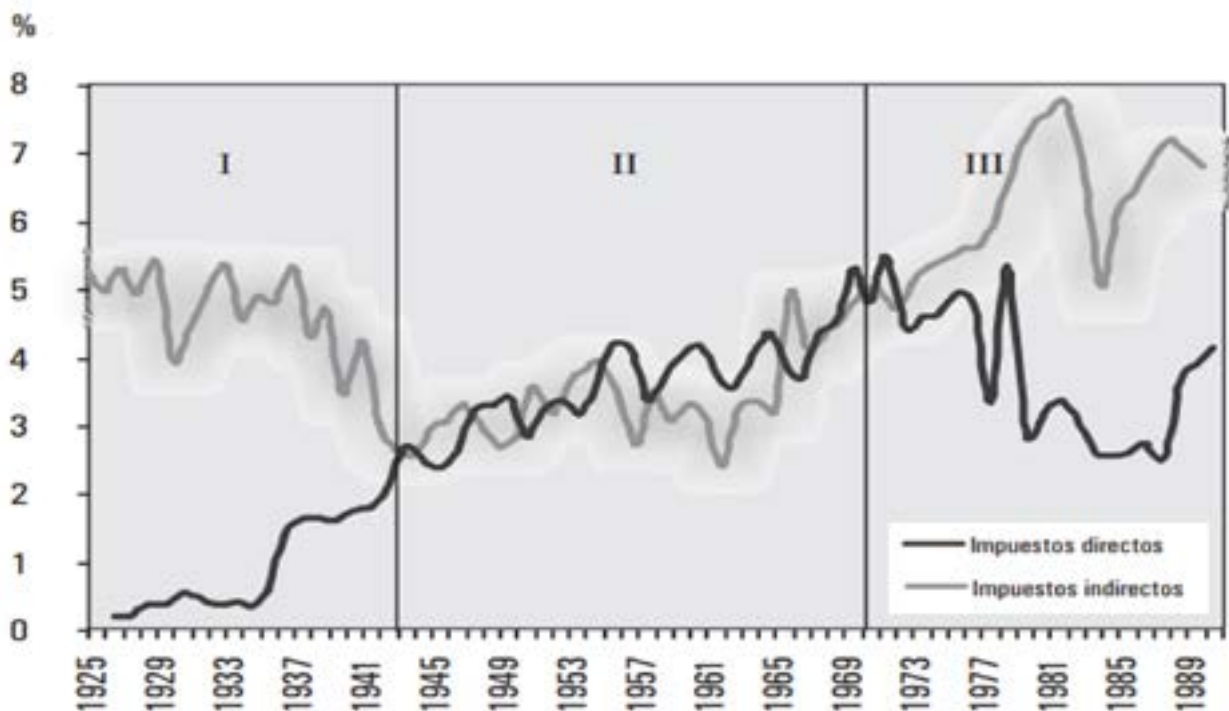
tor primario, y del incremento de la desigualdad en la sociedad, impulsada por políticas económicas y fiscales que benefician a los grandes capitales, por encima de las necesidades específicas del pueblo colombiano.

## Las causas de la crisis fiscal del Estado en Colombia

Una de las principales causas de la crisis fiscal del Estado colombiano en la actualidad se debe a las políticas tributarias, enfocadas —desde la década de los años 70 del siglo XX— en la reducción de

los impuestos directos y progresivos, también, en la opresión fiscal por medio del aumento de los impuestos de corte indirecto, como es el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el aumento de la margen impositiva, que ha generado una merma en la demanda real de los hogares colombianos.

**Figura 1.** Impuestos directos e indirectos en Colombia entre 1925 y 1989



**Fuente.** (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pág. 10)

Como se puede evidenciar en la gráfica número uno, los ingresos directos e indirectos han atravesado tres ciclos históricos, entre 1925 a 1989. En primer lugar, encontramos el periodo de tiempo de 1925 a 1943, en donde los impuestos indirectos eran prominentes en los ingresos fiscales de la nación, con referencia a los ingresos directos; en segundo lugar, encontramos el periodo de 1943 a 1969, donde se evidencia una relación parcialmente equitativa entre los ingresos directos e indirectos

en el contexto histórico de la ISI; y, en tercer lugar, evidenciamos la tendencia del aumento de la preponderancia de los ingresos indirectos en la renta nacional y, por ende, el detrimento de los impuestos directos de 1970 a 1989; una dinámica que se mantendrá hasta nuestros días.

Una de las influencias inmediatas del aumento de los ingresos indirectos en los ingresos fiscales de la nación Colombiana, para la década de los 70,



fue la misión Taylor y su informe fiscal del año 1964, en el cual se subrayó la necesidad de replanear algunas tasas del impuesto a la renta y la necesidad del aumento de los impuestos indirectos, como fue el caso del impuesto a las ventas, que más adelante fue rebautizado como el Impuesto al Valor Agregado (López, 2001).

La misión Taylor, igual que sus sucesoras en Colombia, estaba marcada por la intromisión de las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y —más adelante en el tiempo— en la Organización Mundial del Comercio; todos estos, fundamentaron sus recomendaciones en la teoría neoclásica ortodoxa y la dinámica monetarista, como fuente de reducción del papel interventor del Estado y la plena libertad del mercado (Giraldo, 2009, pág. 29):

Desde la perspectiva neoclásica, que es el enfoque de la llamada economía estándar, las finanzas públicas constituyen una redistribución de la asignación que el mercado hace de los recursos de una sociedad. En ese sentido, las finanzas públicas constituyen una distorsión del mercado, en la medida en que a través de ellas se extraen recursos a los agentes económicos, mediante el cobro de impuestos y se reasignan a través del gasto público

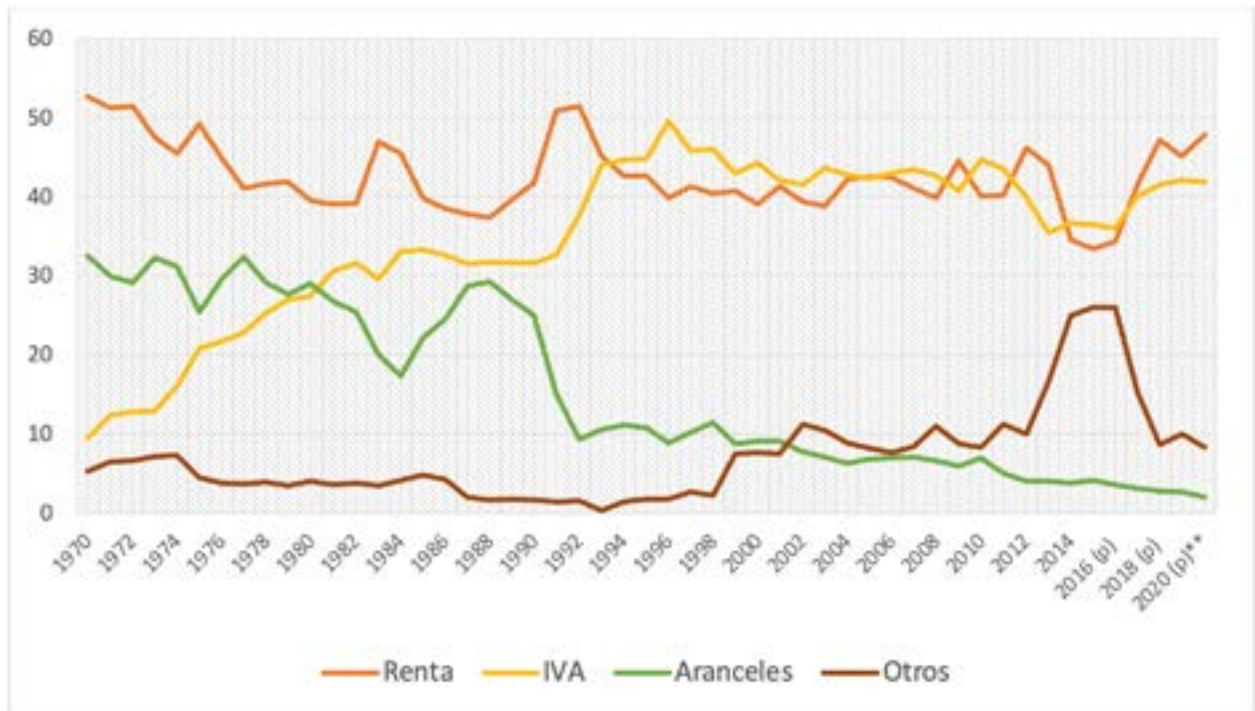
La preponderancia de los impuestos indirectos en la renta nacional aumentó su participación a partir de 1990; un aspecto derivado de las políticas de apertura económica consagradas en la Constitución Política de 1991 y las políticas subsecuentes en materia económica y fiscal de la nación. Esta

dinámica se consolidó con el aumento permanente en el tiempo del Impuesto al Valor Agregado y el incremento de la margen impositiva, como fuente de atracción de capitales y manutención de la inversión en Colombia; ambas, mantras del neoliberalismo.

Los impuestos indirectos en la renta nacional han aumentado su participación, como se puede evidenciar en la gráfica número dos, donde se constata cómo el Impuesto al Valor Agregado pasó de representar el 9% de los ingresos tributarios colombianos, en el año 1970, a rondar el 42% parcial, para el año 2020. Así mismo, el impuesto a la renta pasó de 53% a 48% en el mismo periodo, demostrando una estabilidad en el recaudo, a la par de que reconfigura la opresión progresiva del impuesto de renta, hacia el aumento del margen gravable en el país con lo que se transfiere la carga impositiva, desde el gran capital hacia la clase media y media baja en Colombia, como se puede observar en el siguiente apartado (Garay & Espitia, 2020):

Además, los beneficios fiscales por concepto del impuesto a la renta de las personas naturales se concentrarían en lo fundamental en las rentas de trabajo y de pensiones. Y con el agravante de que el gasto tributario favorecería principalmente al 1% de las personas naturales declarantes con mayores ingresos y patrimonio. Dicho 1% habría concentrado el 60% del total de los INCR y el 71% de las RE declarados por las personas naturales en el caso de los dividendos. Estas mismas proporciones fueron de 30% y 27%, respectivamente, en el caso de las rentas de capital.

1 Para más información remítase a Estrada J., 2004.

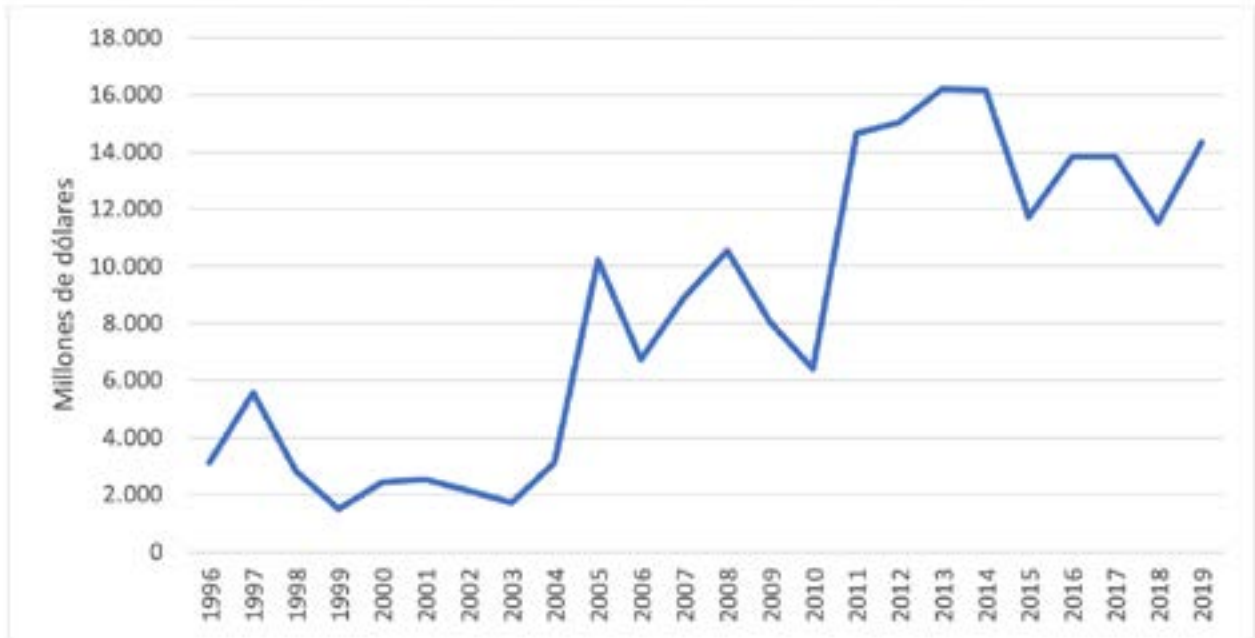
**Figura 2.** Ingresos Fiscales en Colombia periodo 1970-2020 P en Colombia

**Fuente.** (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2020)

Como se evidencia en la gráfica número dos, el ingreso derivado de la renta nacional del impuesto arancelario en el país tiene un desplome en el periodo de estudio, pasando del 33% en la participación nacional del año 1970, a rondar el 2% parcial, en el año 2020. Esto atestigua, indudablemente, la transferencia de la opresión fiscal, desde el gravamen del capital hacia la imposición indirecta y regresiva en materia tributaria, como el Impuesto al Valor Agregado y, en cierta medida, la reconversión del Impuesto a la Renta, que ha mutado de su principal objetivo redistributivo a convertirse en un impuesto que engrosa la desigualdad en el país.

Este proceso de reconfiguración de las políticas tributarias en Colombia generó un aumento de la inversión extranjera directa, la cual pasó de 3.112 millones de dólares (en el año 1996) a rondar los 14.314 millones de dólares, en el año 2019, como se puede constatar en la gráfica número tres. Dicha dinámica vendría a acrecentar, de igual manera, el Producto Interno Bruto en el país y a reducir algunos indicadores que evidencian la salud de la economía, como es el caso del porcentaje de la deuda pública con relación al PIB en Colombia; no por la reducción y control del endeudamiento público, sino por el incremento del indicador comparado

**Figura 3.** Inversión extranjera directa en Colombia 1996 a 2019 en millones de dólares



**Fuente.** (Banco de la República de Colombia, 2020)

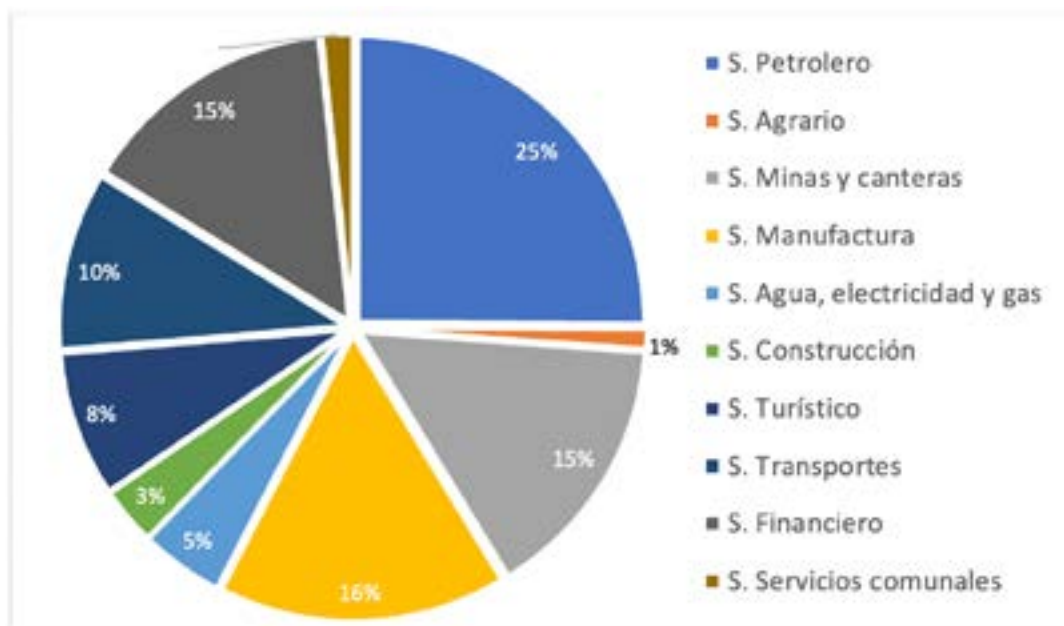
El aumento de la inversión extranjera directa, su correlación con el Producto Interno Bruto y la sostenibilidad artificial de algunos indicadores, permitieron una estabilidad parcial a partir de la permanencia de los flujos de inversión hacia el país; lo cual configuró una alta dependencia de la economía colombiana a los flujos de inversión, que llevó a la debilidad endémica de los procesos económicos del país.

Así mismo, el aumento del Producto Interno Bruto como indicador, no demuestra el aumento de las condiciones sociales y económicas de la población, derivados de la desregulación del control de capitales y de cambio en el país; lo que produjo que diferentes capitales se fugaran sin ninguna retribución para la población colombiana. Aún más, la

extracción de rentas pasó de 28 por cada 100 dólares de inversión extranjera directa, en el año 2002, a rondar los 107 de cada 100 dólares de inversión extranjera directa, lo cual evidenció un balance negativo para la sociedad y la naturaleza del país (Moreno, 2012).

Esta dinámica de reducción de la imposición tributaria directa, la extracción de rentas a partir de la inversión extranjera directa y la concentración de la inversión en el sector primario, han generado un permanente déficit fiscal, que ha sido aliviado y no solventado a partir de un sin número de reformas tributarias que han menguado y desbalanceado estructuralmente el sistema fiscal nacional y que ha implicado la insostenibilidad de este modelo económico y fiscal.

**Figura 4.** Promedio de inversión extranjera directa por sectores entre 1996 a 2019 en Colombia



**Fuente.** (Banco de la República de Colombia, 2020)

Como se puede constatar en la gráfica número cuatro, la inversión extranjera directa promedio por sectores en Colombia, entre 1996 y 2019, se concentró en el sector primario de la economía, particularmente en la extracción de recursos mineros y energéticos; lo cual derivó en un incremento de la extracción de recursos naturales y, por ende, en la degradación de los espacios naturales y sociales que conllevan este tipo de proyectos económicos, ante las comunidades y espacios territoriales del país (Pardo, 2018, pág. 5):

Los beneficios tributarios, los ingresos no constitutivos de renta y las otras deducciones a las empresas de minas e hidrocarburos que operan en Colombia sumaron en promedio, durante los últimos años, 3.300 millones de dólares, suma fabulosa para un país con enormes problemas de pobreza e inequidad (...) La política deliberada de privilegios y subsidios al sector

extractivo se materializa en la existencia de 229 beneficios que subsisten en el Estatuto Tributario.

El incremento más predominante en la inversión extranjera directa en Colombia se dio en el periodo 2003- 2014, concatenando este con el aumento internacional de los precios del petróleo, que pasó de aproximadamente 25 dólares por barril, en el año 2003, a rondar los 110 dólares el barril, en el año 2014; dinámica que está atada a la especulación a nivel internacional, por medio de las políticas de la banca central de los países metropolitanos, lo cual genera un aumento de los precios de las mercancías a nivel internacional.

Este periodo puede caracterizarse como de relativa estabilidad en los indicadores macroeconómicos, pero en la práctica se vivió un constante desbalance fiscal, lo que llevó a más de una decena de reformas tributarias en las últimas tres décadas. Este contexto

tiene su fin a mediados del año 2014, con la culminación de los altos precios de las materias primas, lo cual generó una incidencia particular en los ingresos

de la nación y, por consiguiente, aceleró de manera exponencial los procesos de reformas tributarias y la reducción del gasto e inversión en el país.

## Las consecuencias de la crisis fiscal del Estado en Colombia

El desplome de las materias primas, en particular de los precios del petróleo a mediados del año 2014 en Colombia, generó una reducción de los ingresos fiscales de aproximadamente 400.000 millones de pesos, por cada dólar que se dejó de percibir durante un año, de los precios del barril de petróleo Brent. Aproximadamente, se han dejado de percibir 28 billones de pesos por año. Esta dinámica ha generado un proceso de deterioro de las condiciones internacionales de intercambio para el grueso de la región de América Latina y, en particular, para Colombia.

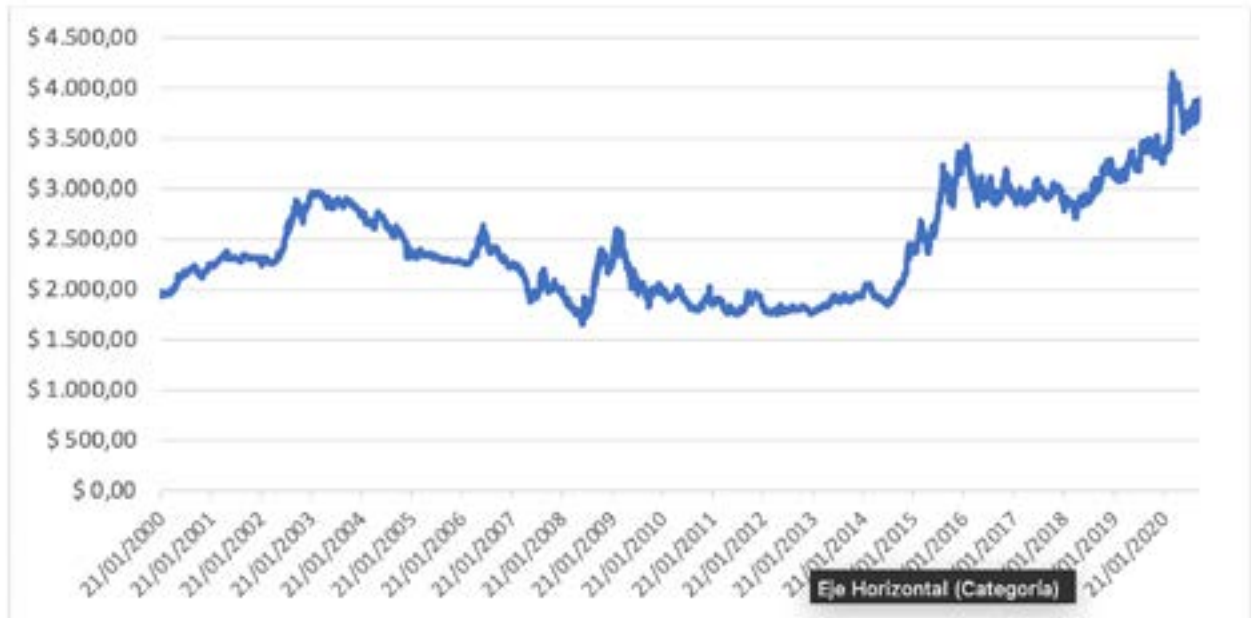
El deterioro de las condiciones internacionales de intercambio se originó debido a la baja circulación de dólares a nivel nacional, puesto que la inversión extranjera directa disminuyó y se evidenció una alta tasa de fuga de capitales, desde los países del sur global hacia los países industrializados, lo cual derivó en una alta tasa de devaluación del peso colombiano con relación al dólar y las monedas de intercambio a nivel internacional.

Las reformas tributarias a partir del año 2014 se han enfocado en el aumento de los impuestos indirectos y regresivos, y la generación de mayores beneficios tributarios a sectores particulares, como es

el caso del sector minero-energético, recrudeciendo las causas de la crisis fiscal del Estado colombiano en el contexto actual. La crisis fiscal ha sido sustentada a partir de: i) la emisión de deuda pública; ii) reducción de los gastos e inversión fiscal; y iii) reformas tributarias de corte regresivo e indirecto, entre otras políticas, que pretenden menguar el choque exógeno y no atacar el problema estructural de la dependencia de la economía colombiana.

Un indicador que constata de manera gráfica el deterioro de la economía colombiana es la tasa de cambio del peso colombiano con relación al dólar, que denota la pérdida de valor de la moneda local, con referencia a la moneda más común de intercambio internacional. Esto genera un proceso de apreciación directa de las importaciones que realiza el país y que termina incidiendo directamente en los procesos económicos y en la demanda de la sociedad, teniendo en cuenta que aproximadamente el 19% de la canasta básica familiar de los colombianos procede de importaciones. Al respecto “Es importante recordar que, tras la revisión hecha por el Dane en febrero de este año, la canasta quedó compuesta por 443 productos, y según los analistas, dentro del total, los bienes transables pesan 19% del cálculo de la inflación” (Vanegas, 2019).

**Figura 5.** Tasa representativa de cambio peso -dólar en Colombia 1991-2019



**Fuente.** Banco de la República en Colombia, 2020

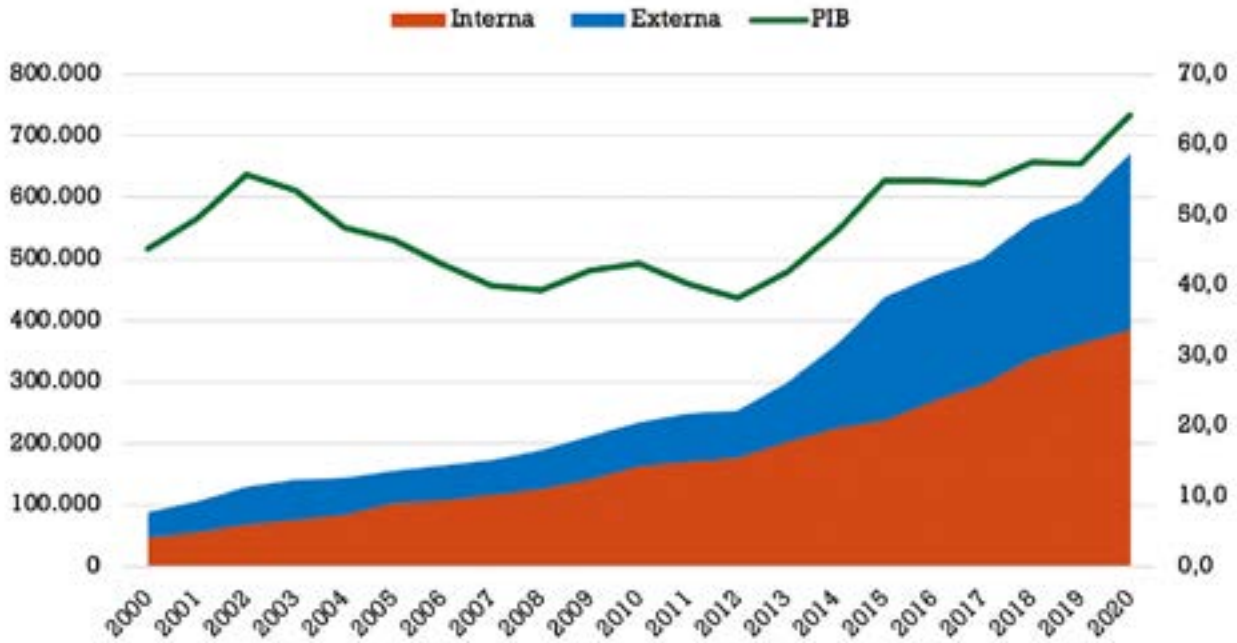
Como se observa en la gráfica número cinco, la tasa representativa de cambio del peso colombiano con relación al dólar estadounidense, pasó de aproximadamente 2000 pesos por dólar, en el año 2000, a rondar los 3800 pesos por dólar, en el año 2019; una devaluación aproximada del 90%, ejerciendo un encarecimiento del 90% del 19% de la canasta básica familiar, entre el año 2000 y 2019.

Por otro lado, la devaluación del peso colombiano con relación al dólar y, en general, a las divisas de intercambio internacional, han generado un proceso de apreciación de la deuda pública puesta en dólares, que representa aproximadamente el 30% del

total de la deuda pública, generando una mayor demanda de recursos económicos ante el aumento del servicio de la deuda pública en el país.

Esta dinámica de apreciación de la deuda pública se concatena con la demanda de mayores créditos por parte del Estado colombiano, la cual se aceleró en los últimos 8 meses, debido a la crisis de salud pública producida por la pandemia del Covid-19 y la subsecuente crisis internacional que ha generado una crisis económica de gran calado en el país, con dinámicas de contracción del Producto Interno Bruto hasta de 8 puntos porcentuales mensuales, en el año 2020.

**Gráfica 6.** Deuda pública del SPNF desagregada en externa e interna y porcentaje de deuda pública con respecto al PIB en Colombia para el periodo 2000 a 2020 en miles de millones de pesos



**Fuente.** (Banco de la República de Colombia, 2020)

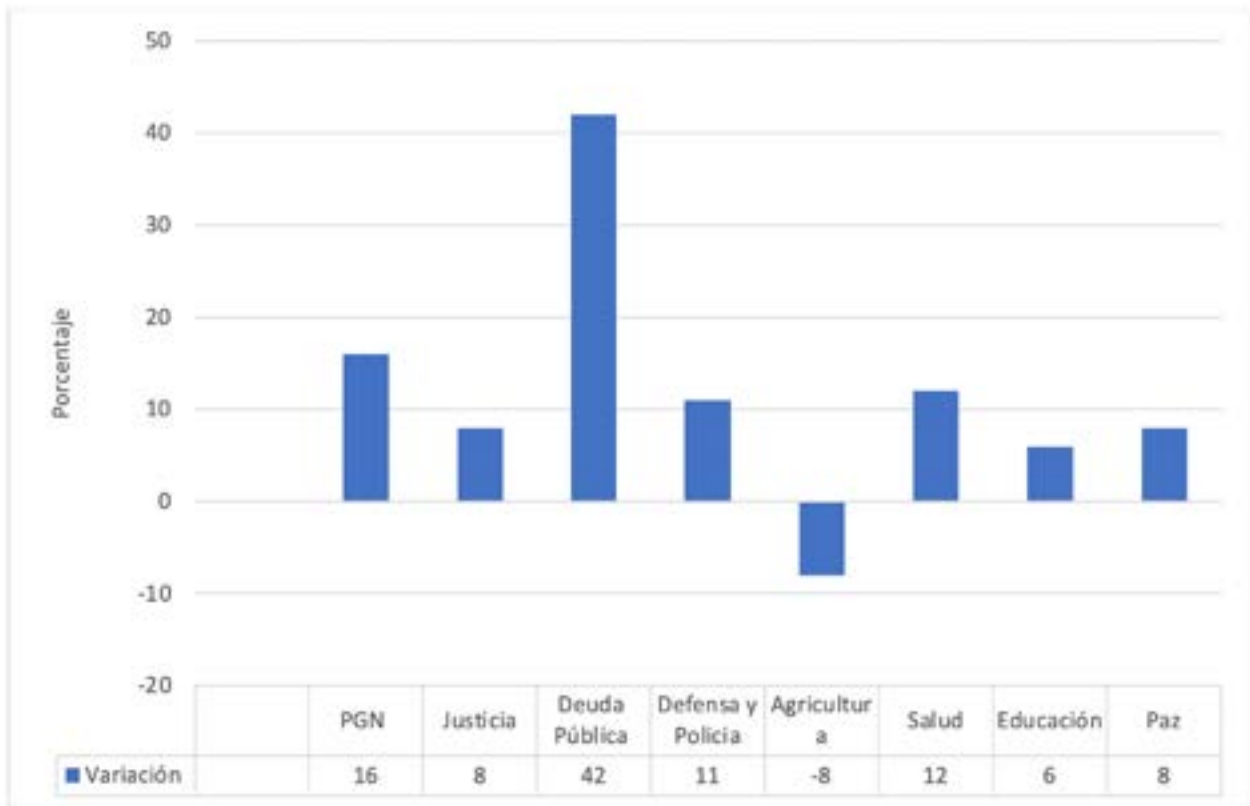
Como se puede evidenciar en la gráfica número 6, la deuda pública en Colombia ha pasado de rondar los 100 billones de pesos, en el año 2000, a rozar los 650 billones de pesos en el año en curso. Este incremento de la deuda pública se aceleró a partir de los años 2013 y 2014, con el deterioro de las condiciones de intercambio. Adicionalmente, se observa como la deuda pública externa –que, en su gran mayoría, esta puesta en dólares– aumentó en el periodo 2013-2020, constatando la baja política de previsión por parte del Banco de la República, puesto que, ante el deterioro de la economía, la deuda externa se aprecia conforme al deterioro de la economía nacional.

Esta dinámica ha desembocado en un incremento del servicio de la deuda pública en el Presupuesto General de la Nación en los últimos años, de-

rivando en una merma en los recursos destinados a funcionamiento e inversión y, particularmente, en los presupuestos destinados al gasto social que consolidan la protección efectiva de los derechos del pueblo colombiano y que tiene una salvaguarda constitucional, que consiste en la progresividad de los derechos en el país.

A partir de la llegada de la pandemia del COVID-19 a Colombia, en el mes de marzo del año 2020, se ha observado una aceleración del endeudamiento público, tanto de manera bilateral entre Estados, como multilateral, con instituciones financieras internacionales, como es el caso del aumento de la línea de crédito flexible con el Fondo Monetario Internacional, y el incremento de la deuda comercial por medio de la emisión de TES, tanto a nivel nacional como internacional.

**Gráfica 7.** Variación de algunos sectores en el PGN 2020 y el proyecto de PGN 2021 en Colombia, en porcentaje



**Fuente.** Ministerio de Hacienda, 2019 & Proyecto PGN 2021, 2020

Este incremento de la deuda pública en Colombia tiene su correlato en el aumento del servicio de la deuda pública; como se puede evidenciar en la gráfica número ocho, donde se observa cómo la variación del servicio de la deuda pública, para el año 2020 y el proyecto de Presupuesto General de la Nación, para el año 2021, señalan una variación de 42%, mientras que la variación total del PGN 2020 y el proyecto del PGN 2021 tan solo aumentó un 16%, atestiguando la insostenibilidad del presupuesto público.

Este proceso de crisis fiscal del Estado en Colombia, que ha permanecido vigente durante los últimas décadas y que se ha acelerado en los últimos siete años, derivado del desplome de los precios de las materias primas, ha generado un aumento de la austeridad en el sistema presupuestal del país, lo cual, lesiona el principio constitucional de la progresividad de los derechos, e impone de manera paralela el incremento de la opresión fiscal dirigida a la población, entre otras políticas anti redistributivas en el país.



## Conclusión

La crisis fiscal del Estado de Colombia que tiene su precedente y causa en las políticas de orden neoclásico en la década de los años 60 y 70 del siglo XX y que se normativizaron en la década de los años 90 y en la primer década del siglo XXI, las cuales han generado un proceso altamente insostenible y deficitario en los procesos fiscales del país con consecuencias directas para la población colombiana, como es el caso del aumento de la opresión fiscal;

el incremento de la canasta familiar, debido a la devaluación del peso, c) la reducción de los recursos destinados a la satisfacción plena de los derechos del pueblo colombiano y el deterioro de los espacios físicos derivado a la reprimarización de la economía, entre otros procesos que han lesionado profundamente a una sociedad altamente desigual,

## Referencias

- Banco de la República de Colombia. (6 de Octubre de 2020). *Deuda del Sector Público No Financiero*. Obtenido de Banco de la República de Colombia: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas>
- Banco de la República de Colombia. (4 de Octubre de 2020). *Inversión Directa*. Obtenido de Banco de la República de Colombia: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>
- Banco de la República en Colombia. (6 de Octubre de 2020). *Tasa representativo de cambio en Colombia*. Obtenido de Banco de la República en Colombia: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>
- Chesnais, F. (2009). *Las finanzas capitalistas, para comprender la crisis mundial*. (Herramienta, Ed.) *Revista Herramienta*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I)*. Bogotá - Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (4 de Octubre de 2020). *ESTADÍSTICA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS\* ADMINISTRADOS POR LA DIAN 1970-2017*. Obtenido de DIAN: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/estadisticas.aspx>
- Estrada, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Estrada, J. (2005). *Intelectuales, Tecnócratas y Reformas Neoliberales en América Latina*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia : Colciencias - Convenio Andrés Bello.
- Furtado, C. (1990). *Economía Mundial: Transformaciones y crisis*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Garay, L., & Espitia, J. (6 de Julio de 2020). *A Propósito de la Tributación en Colombia y de la Demanda de Inconstitucionalidad del Estatuto Tributario*. Obtenido de Revista Sur: <https://www.sur.org.co/a-proposito-de-la-tributacion-en-colombia-y-de-la-demanda-de-inconstitucionalidad-del-estatuto-tributario/>
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: La economía Política*. Bogotá, D.C. - Colombia: Ediciones desde abajo.
- Gómez, J., & Galindo, C. (25 de Septiembre de 2019). *La deuda como germen de desigualdad en Colombia*. Obtenido de Alainet: <https://www.alainet.org/es/articulo/202327>
- López, L. (2001). *Pensamiento Económico y fiscal Colombiano*. Bogotá - Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Hacienda. (2019). *Proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2020*. Bogotá: Ministerio de Hacienda .
- Moreno, À. (8 de Octubre de 2012). *Economía colombiana: no tan bien como la pintan*. Obtenido de Razon Pública: <https://razonpublica.com/economia-colombiana-no-tan-bien-como-la-pintan/>
- Pardo, Á. (2018). Extractivismo, derechos y tributación: cooptación del Estado colombiano. *Ideas Verdes*, 3-6.
- Proyecto PGN 2021. (3 de Abril de 2020). *Anteproyecto Presupuesto General de la Nación 2021*. Obtenido de Ministerio de Hacienda y Credito Público: [http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-127586%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-127586%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Vanegas , A. (6 de Agosto de 2019). *De continuar las alzas, 19% de los bienes importados que componen la cesta básica para medir la inflación, podrían encarecerse en los próximos 10 meses*. Obtenido de La república: <https://www.larepublica.co/finanzas/el-dolar-carro-impacta-los-precios-de-19-de-los-productos-de-la-canasta-basica-2893390>

# Una mirada interseccional e incluyente de la mujer y su empoderamiento en los procesos sociales

Andrés Felipe Pinzón Rodríguez\*

Recibido: 13 - 08 - 2020 / Aceptado: 04 - 12 - 2020 / Publicado: 01 - 02 - 2021

## Resumen

Cuando se habla del empoderamiento de la mujer en las sociedades contemporáneas, resulta importante tener una visión amplia basada en la equidad de género, el respeto por el papel de la mujer en las sociedades y la manera en la que, en el hemisferio occidental, se comprende este rol, pues ha pasado del ostracismo al protagonismo de múltiples transformaciones. La metodología planteada se basa en la contextualización de literatura. Desde ahí, se aportan, en términos de pertinencia, diferentes elementos de trabajo basados en la equidad de género, así como en sus avances y en ambigüedades provenientes de las diferentes relaciones entre los hombres y las mujeres que se encuentran inmersos en un sistema social. Por lo tanto, al hacer la revisión se encontrará una realidad social de alta envergadura para los procesos de integración, que permiten entender estas dinámicas y su relación con el desarrollo económico. Por esto, se requieren procesos de inclusión de las mujeres en escenarios relevantes, que le permitan hacer más presencia en la vida pública y menos en la vida privada.

## Abstract

When talking about the empowerment of women in contemporary societies, it is important to have a broad vision based on gender equity, respect for the role of women in societies and how in general in the Western Hemisphere the role of women has gone from ostracism to a leading role, protagonist of multiple transformations. The methodology proposed was to contextualize literature. From there, different elements of work based on gender equity were provided in terms of relevance, both in their advances and in the ambiguities that develop in different relationships between men and women immersed in the social system. Therefore, it will be found a a phenomenon that allows us to approach to understand a social reality of high magnitude for integration processes, which involves economic development. Hence, of inclusion of women in relevant scenarios are required, which allow a presence in public life.

## Palabras claves:

equidad de género, feminismo, igualdad de género, perspectiva de género y procesos sociales

**Cómo citar:** Pinzón, A. (2020). Una mirada interseccional e incluyente de la mujer y su empoderamiento en los procesos sociales. *Opinión Pública*, 15, 51-61.

## Key words:

Feminism, Gender Equality, Gender Equity, Gender Perspective and Social Processes

**Declaración de conflictos de interés:** el autor declara no tener ningún conflicto de interés

\* Profesor investigador, Coporación Unificada Nacional de Educación Superior – CUN, regional Tolima. Contacto: [andres\\_pinzon@cun.edu.co](mailto:andres_pinzon@cun.edu.co)

## Introducción

La igualdad de género es un derecho básico para todas las personas, incluyendo hombres y mujeres; se debe tener en cuenta que la inclusión dentro de las conceptualizaciones de la equidad y la igualdad entre los seres humanos son principios fundamentales, consagrados en la carta de Naciones Unidas sobre los derechos humanos, tal y como lo indica Caballero (2018). Por ello, es fundamental abordar directamente la discriminación de género y promover la igualdad de género para avanzar en su visión de un mundo en el que cada persona logre el mismo derecho a la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación (Cabrera, 2019).

Dejando de lado, la ambigüedad social que afecta al mundo en la actualidad, se puede entender que tanto la educación como las prácticas culturales son importantes dentro de una visión en los sectores políticos, económicos y sociales, ya que las campañas, la promoción y la organización de las políticas de equidad de género se basan en estándares esenciales globales (Flores, 2016). En este orden, es importante consultar sobre temas de equidad de género que puedan sensibilizar sobre este asunto a través de la identificación, la consideración y la explicación de las diferentes necesidades, habilidades y oportunidades de los hombres y las mujeres (Cartajena et al., 2017). De esta manera, se puede buscar transformar las visiones de género, puesto que, cuando se usa

un enfoque sensible y se promueve la igualdad en conjunto, se trabaja con las partes interesadas clave para identificar, abordar y transformar positivamente las causas fundamentales de las desigualdades de género (Hammen, 2014). Esto se debe a que el género se constituye como el campo donde adquieren significado las diferentes relaciones de poder basadas en la diferencia de los sexos en el posconflicto (Ávila y Paes, 2019), pues la guerra eleva proporcionalmente esa asimetría por medio de la proliferación de riesgos e imposición de daños en sus nuevas comunidades.

Considerando la interpenetración y la dificultad de separar los daños en las mujeres, se logran caracterizar algunas categorías de victimización que pueden afectar a esta población como la violencia sexual, las pérdidas materiales y las diferentes pérdidas que han traslapado las distintas dinámicas del quehacer de las mujeres en la sociedad.

Por esta razón, es pertinente analizar cómo ha sido el acceso a la reparación integral de las mujeres. Por medio de la utilización de una metodología investigativa de tipo explicativo, cualitativo e interpretativo de revisión literaria que va permitir no solamente obtener la información secundaria disponible, sino contrarla con los elementos de estudio anteriormente mencionados.

## Referencias teóricas

Dentro del desarrollo de las teorías relacionadas con el poder femenino, se debe tener en cuenta que se encuentran íntimamente ligada a un proyecto social y a un análisis de las realidades que se encuentran en las tradiciones y la cultura. Como lo explica Mora (2009), esto solo es posible en la medida en que se pueda hacer un análisis integral de los derechos humanos y de las mujeres en el contexto

social. Según Assmann (2007), esto puede ser ambigüo, puesto que se está buscando llegar hacia una feminización de la sociedad con acciones globales e integradas para evitar una visión parcializada de la condición de mujer y llegar hacia una "feminidad" que implique la complementariedad entre hombres y mujeres (Ramírez, 2016).

De acuerdo con las cifras que arroja el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2018), las mujeres constituyen la mitad de la humanidad, más aun, hablar de mujeres suele ser difícil y delicado, pues, en este fascinante tema de debate, se debe evitar caer en caminos extremos y sin salida de la denuncia polémica o la autosatisfacción burocrática, las acusaciones o el humanitarismo demasiado ingenuo, piensa (Acordi, 2007).

Es importante entender que el interés de las publicaciones y artículos científicos esta mediada por el curso de las acciones en favor de las mujeres: reconocer puntos de referencia, describir el estado del camino, e informar sobre los obstáculos y los giros. En otras palabras, se intenta responder a algunas preguntas básicas sobre la razones por las que el camino de las mujeres ha errado y sobre las causas que han frenado y acelerado el reconocimiento de los derechos de las mujeres hacia su empoderamiento (UNESCO, 2017). Para Miranda (2009):

Dentro de la sociedad existe un alto grado de ambigüedad, más evidente cuando se aborda el problema de las mujeres en el ámbito del desarrollo social, se puede percibir que se ve afectado por lo que se denomina la “tasa de ambigüedad” fuerte, es aquella que se manifiesta en la medida en que participa en la producción económica y casi invisible en las estadísticas, entre el papel de la mujer teóricamente proclamado y devaluado concretamente en la práctica cotidiana (párr. 10).

En este sentido, existe ambigüedad entre los modelos culturales que obstaculizan a las mujeres a través de determinantes históricos y cargas sociales; uno de estos casos ocurre en la literatura.

Esta ambigüedad persiste, porque la sociedad industrial mide la “eficiencia” del desarrollo en factores relacionadas con los trabajos de los hombres, como el dinero, las máquinas, las tecnologías avanzadas y no en factores controlados por mujeres como la educación de los niños, la nutrición

familiar o transmisión del patrimonio cultural colectivo (Tinat, 2009). Según Jiménez y Hernández (2016), todavía hay ambigüedad, porque no hay una mujer promedio, pero hay mujeres en el planeta que son muy diferentes entre sí; esto se da, porque algunos piensan en otorgar privilegios y otros piensan en pedir derechos. Por consiguiente, se plantea el problema de los derechos humanos, pues la igualdad de género en el contexto del sistema liberal no necesariamente ocurre en todo el mundo; en algunos países africanos y asiáticos, por ejemplo, las mujeres son vistas como seres inferiores al hombre por motivos religiosos y culturales (García & Ayala (2010).

Entonces, este nivel de ambigüedad encierra a las mujeres en estereotipos de inferioridad que agravan sus condiciones de trabajo, que devalúan su existencia social y que, a menudo, las distancian de las decisiones y responsabilidades. Esto incluye espacios como los académicos en donde las mujeres no gozan de una representación activa como lo indican Velázquez y Gómez (2013).

Incluso la terminología utilizada en los proyectos de desarrollo como la educación reflejan dicha ambigüedad; en muchos de estos ámbitos se habla de tomar a las mujeres en consideración (Araya, 2012, p. 35), pero, no obstante, dentro de teorías del desarrollo, esto no hace más que reforzar el papel femenino relativamente pasivo; para otros, se expresan en términos de “integración” de mujeres y significa una simple normalización a los valores dominantes impuestos desde una cultura patriarcal; para otros sectores, este rol se ha hecho más activo y su participación en el desarrollo ha posibilitado la incursión en escenarios como los deportes (Ulloa *et al.*, 2017).

Es así que, en la medida que se pueden hacer definiciones relacionadas con la “Participación de la mujer en el desarrollo” (Revilla, 2017, pág. 45), se visibilizan, por un lado, los problemas de las mujeres y, por otro lado, su contribución fundamental en el desarrollo económico y social dentro de la familia y la comunidad. Esto ocurre a pesar de la

diversidad de las normas culturales en el mundo que definen el estatus de las mujeres y que, en ocasiones, las invisibiliza (Muñoz, 2009) y niega, de este modo, su rol crucial en el desarrollo de la sociedad. En consecuencia, Castillo (2012) propone:

Como regla principal de cooperación que la responsabilidad del desarrollo sea asumida por la sociedad local, por los actores relacionados con las mujeres y los hombres, por medio de las experiencias de análisis, como la gestión y apertura a los problemas sociales, económicos, para desarrollar una serie de elementos que se configuran como lo dice en la percepción generalizada, de parte de los medios de comunicación (párr. 1).

En el cambio cultural que la sociedad debe lograr, se requiere la participación de las mujeres y esto solo puede realizarse, si se tienen en cuenta sus necesidades, los factores socioculturales en juego (Martínez & Rodríguez, 2016) y los hechos concretos. Solo de este modo, ellas podrían actuar con mayor eficacia, pero, para que esto se produzca, se requiere de voluntad política en los estados.

En su libro *Desarrollo y Libertad* (1998), el premio nobel Amartya Sen analiza el desarrollo humano de las mujeres como un agente social y económico, donde debe primar el mejoramiento de su bienestar para procurar su empoderamiento en las sociedades. Su mirada integral y contextualizada es una exhortación para promover en las instituciones públicas y privadas la participación activa y el ejercicio pleno de poder.

Durante la última década, los estudios de género han venido desarrollando avances significativos a nivel mundial. Según Benavente y Valdes, (2014):

Van a permitir configurar una política clara y eficiente que involucre institucionalidad, con impacto en el desarrollo endógeno, como exógeno, en todas las transformaciones, con justicia de género como parte de la justicia social es un concepto utilizado en relación

con los proyectos de emancipación que promueven cambios legales o promueven la participación de las mujeres (p. 18).

Lejos de las afirmaciones militantes, esta conciencia destaca el reconocimiento explícito del papel y la participación de las mujeres en el desarrollo del sistema social a través de dos principios clave: primero, la mujer es social dentro de la producción económica y la reproducción social, en los dos niveles de la familia y la sociedad; segundo, la mujer es un elemento estructural del conjunto de una comunidad, un polo de una totalidad bipolar hombre-mujer (Canavate, 2012).

Esta evolución, en progreso, debe continuar en el futuro mediante el desarrollo de métodos e instrumentos que ayuden a capacitar a los colaboradores y a concretar la participación de las mujeres en el desarrollo. Además, estas preocupaciones sobre la participación de las mujeres corresponden a los principios fundamentales para promover el desarrollo integral y holístico que contribuya a la coherencia cultural y la solidez social de las comunidades. Su implementación requiere el apoyo de las categorías sociales más desfavorecidas donde se encuentran las mujeres, y la participación de los actores principales y su empoderamiento en el desarrollo (Jiménez, 2013)

De esta forma, es conveniente tomar el análisis realizado en el artículo Procesos de empoderamiento de mujeres: subjetivación y transformaciones en las relaciones de poder de Isaza y Arroyave(2014) quien afirma que:

Las transformaciones en las mujeres a pesar de ser significativas, no implican que hayan pasado de un estado de dominación a uno de poder; se ha mostrado a lo largo de la investigación como aun cuando ellas se nombren sin poder y pongan en los otros el ejercicio del poder, esto ha sido también un uso de su propia libertad, y, por tanto, de su propia inserción en las relaciones de poder (p. 108).

El autor describe en sus resultados cómo se puede promover el empoderamiento de las mujeres en las distintas acciones tomadas para ser más que receptoras, actores activos en la sociedad. En una búsqueda del pensamiento liberal relacionado con los derechos de los individuos desde una perspectiva amplia para generar nuevas formas de libertad y igualdad, Simon Beauvoir (2017), una de las feministas más prominentes de siglo XX, expuso el pensamiento de una mujer emancipada en la década de los 50. Esto puso en debate los espacios de participación de las mujeres desde los campos disciplinares de la ciencia, la historia, la psicología, la sociología, la ontología y la cultura, para reconocer las mediaciones segregadas u omitidas en la construcción política.

Dentro de las actuales perspectivas de las ONG en el mundo, Alcázar menciona que “en sus posiciones de los últimos años, y en concordancia con los estudios de género ligados al desarrollo, el Consejo

para la Política Económica y Social de las Naciones Unidas ha identificado que el factor decisivo, en el proceso de modernización y de desarrollo humano de los pueblos, está ligado directamente al desarrollo, al empoderamiento de la mujer” (1998, p. 1). Estos nuevos direccionamientos se han logrado, desde una mirada prospectivista de los diferentes entornos en los que la mujer se encuentra inmersa para promover su protagonismo y participación. Desde esta perspectiva, se realiza un análisis de variable con “estudios teóricos sobre el empoderamiento, como elemento principal, que, por un lado, promueve el proceso de empoderamiento y, por otro, representa la clave de la ruptura con los esquemas tradicionales del machismo y del patriarcado” (Dello, 2019, p.13). Este enfoque establece una posición clara, en términos asociativos, sobre la cultura, la tradición y la historia, que ha permeado la tesis estructural de empoderamiento de la mujer en el que el hombre ejerce su control.

## Metodología

Cabe señalar que se realiza una contextualización de literatura bibliográfica a partir de artículos indexados, libros, estudios de caso, e investigaciones representativas. Mediante una exhaustiva indagación y delimitación, se seleccionaron un promedio de 50 fuentes. Esta literatura permite establecer una mirada crítica, argumentativa, y constructiva para analizar elementos como el proceso de empoderamiento, la autoestima, las habilidades sociales, los actores pragmáticos, la transformación, la adaptación cultural y el liderazgo que, en conjunto, posibilita la realización de un diagnóstico descriptivo, de aporte significativo y explicativo, frente a las nuevas investigaciones planteadas en estas fuentes.

Gracias a la sistematización de la presente investigación, se logra elaborar una reflexión pedagógica que busca trascender el referente conceptual.

Sobre este tipo de investigación, Mejía (2008) establece que es importante dejar un precedente de lo sucedido en los espacios en los cuales se realiza la práctica, para reconstruirla históricamente, caracterizarla y obtener resultados significativos. Del mismo modo, esta pequeña investigación busca resaltar los conocimientos de los estudiantes y sus experiencias para identificar los principales cambios que se dieron a lo largo del desarrollo de las clases y explicar sus causas. Según Cendales (2004), este proceder metodológico logra complementarse con la investigación, que pretende ampliar el conocimiento hacia diversas realidades y aspectos, para articular las propias experiencias del fenómeno estudiado. Dado que la discusión mediática es de trascendencia a nivel internacional, se analizará, de manera sucinta, algunos casos centrados en el papel de la mujer que se hallaron en artículos y documentos académicos.

## Discusión

Desde luego, se debe entender que, en el abordaje de dicho estudio, se debe tener en cuenta, primero, el tipo de idea que se quería transmitir en torno a las investigaciones de género, y, en segundo lugar, el papel de la mujer en las sociedades contemporáneas, pues estos elementos son clave para entender el tema del género como parte de un análisis mayor relacionado con los estudios de inclusión social. De igual forma, se intenta resolver el interrogante sobre cómo se pueden entender las ambigüedades que han orientado las relaciones entre hombres y mujeres dentro de los procesos de inclusión y de equidad de género en el sistema social

Por esto, este artículo busca informar a los lectores, sobre exactamente lo que se hizo durante la investigación, incluidas las preparaciones iniciales y la forma en que se recopiló, generó, midió y analizó la información o evidencia, para que, de este modo, se ofrezca una justificación y evaluación de los métodos de investigación y los procedimientos para examinar el problema investigado y responder las preguntas de investigación.

Para esta investigación, se tuvieron en cuenta los artículos relacionados con las palabras clave; con el fin de lograr entender el contexto histórico, político, económico y social, que se han desarrollado en las relaciones entre hombres y mujeres, como de la relación con las palabras clave planteadas en el artículo.

Así mismo, se analizaron variables, que deben ser introducidas y discutidas en relación con la tradición y la cultura; dentro de este ejercicio, cabe mencionar tanto las independientes y las dependientes, así como los riesgos y precauciones dentro de la categoría de grupos de estudio y el control que deben describirse en detalle. En un mundo, en el que las personas están fuertemente divididas por el poder, la desigualdad, la pobreza y la inequidad:

El impacto es predominante sobre el bienestar en cada género, y en ese contraste las mujeres

cabeza de hogar son las que más se concentra la pobreza monetaria; son muchos los programas orientados al alivio de la pobreza apoyados por los gobiernos, las ONG y las organizaciones para el desarrollo en las que la presencia de las mujeres es crucial. (Atria et al., 2003, p. 14)

Dentro de la presente investigación se busca entender que el empoderamiento y sus principales autoras y activistas, se convierten en importantes agentes políticos, pues han convocado con éxito civilizaciones a lo largo del mundo a gran escala, presentado propuestas políticas transformadoras y producido conceptos explicativos para ampliar sus horizontes y los de sus predecesoras. En este momento histórico, el movimiento feminista demostró su poder para cuestionar temas clave que la política no había considerado hasta ahora: cuerpo, amor, deseo, comportamiento sexual, maternidad elegida, derecho al aborto, pobreza, economía de subsistencia, participación y derechos afectivos.

El empoderamiento actual de la mujer en Colombia ha provocado controversias de significado en torno a la civilización y el modelo organizativo de la sociedad humana. Desde la reflexión, producción y acción del feminismo se vislumbra la discriminación ancestral y oculta, que han enriquecido y cambiado la política y sus objetivos específicos, y promovido la profundización de la democracia, las diversas formas de participación social y la toma de decisiones.

Desde la perspectiva del pluralismo y la democracia, el proceso interseccional, víctima de violencia, ha presupuesto una forma diferente de hacer política, de interpretar la realidad y de condenar los problemas negados o excluidos, para que las mujeres no solo estén preparadas emocionalmente, sino también para promover la toma de decisiones. Dadas las posturas visibles de las sociedad en el posconflicto, la violencia patriarcal históricamente socializada entre hombres y mujeres dentro del



territorio nacional ha sido cuestionada a través de formas alternativas de expresar la identidad y de generar la movilización política. Para resistir los crueles ataques reproducidos desde antes, durante y después del posconflicto social, las mujeres, producto de la mezcla entre activismo y academia, ingresaron al ámbito político en virtud de su estatus, fuerza y estrategia. Así, la cuestión actual consiste en no repetir las viejas prácticas patriarcales y visibilizar el reclamo de la lucha feminista como una demanda ciudadana de las mujeres hacia una sociedad plural e inclusiva que recupera la voz de sus oprimidos e invisibles.

## Conclusiones

Esta literatura analizada y contrastada es tan solo una guía que indica algunos de los problemas que se enfrenta desde las distintas ambigüedades teóricas y conceptuales en torno a equidad de género que prevalecen frente a los avances de desarrollo e innovación social. De este modo, es difícil desarticular los valores sociales, la religión, las restricciones, los roles culturales, las leyes, la herencia patriarcal, el patrón marital de asignación de recursos, la monogamia versus poliginia, el trabajo en comparación con el acceso al mercado, la educación, la fertilidad, las fallas de mercado y el poder en la toma de decisiones políticas (Riquelme & Barrientos, 2014) que se establecen en estas construcciones de poder social, cultural y político. Al respecto, Gargallo (2004) afirma que:

No se trata de insertarnos en el mundo masculino, sino de ser nosotras en la realidad social en la que nos toca vivir. Para nosotras esta realidad es Latinoamérica, con sus diferencias nacionales y regionales, con sus pueblos en lucha por lograr una verdadera descolonización, con su desastre ecológico en marcha, con sus aportes filosóficos y sociales,

Según estas ideas, la visión del feminismo es fundamental para enriquecer y completar la lucha por la transformación social y la liberación humana. Hoy, el movimiento de mujeres tiene exigencias y fuerza inevitables en todos los caminos que conducen a la justicia y la liberación. La opresión de la mujer y el género se ha convertido en un revuelo político, que ha logrado llenar plazas y calles: así, por ejemplo, el feminismo negro en Colombia ha contribuido a la arquitectura transformadora y ha hecho muchas contribuciones para señalar que la sociedad se ha transformado paulatinamente y todavía queda mucho por hacer.

con sus feminismos que, todos, jamás han desligado su reflexión del quehacer político-social (p.174).

Por esta razón, se requieren procesos de inclusión de las mujeres en escenarios relevantes, que le permitan cada vez más, hacer presencia en la vida pública y menos en la vida privada. En esas condiciones, es necesario que tanto hombres como mujeres puedan gozar de los mismos, y, asimismo, tener acceso a diferentes oportunidades laborales, sin importar su género como parte de una política pública del Estado, en el que se determinen cuáles son los aportes económicos, políticos, sociales y culturales, hacia la construcción de un sistema social equilibrado (Penalva, 2019).

Por ende, la noción de género se entiende como una construcción social que determina lo que significa ser hombres y mujeres, y le asigna características y funciones en el ámbito social, político, cultural y económico. En este sentido, para Joan Scott (2009), el género es un proceso sociocultural en el que se distinguen los sexos a través de una dimensión simbólica, social e individual.

Desde la clasificación y definición de género de la OMS (2020), el género se define como “los conceptos sociales de las funciones, comportamientos, actividades y atributos que cada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres. Las diferentes funciones y comportamientos pueden generar desigualdades de género, es decir, diferencias entre los hombres y las mujeres que favorecen sistemáticamente a uno de los dos grupos” (p. 24). Desde la definición anterior, se interpreta que, desde la postura de los roles de género, estos aluden a la construcción social de comportamientos, actividades, expectativas y oportunidades que se adaptan a todos los partícipes de una comunidad basada en un contexto social y cultural determinado; es decir, el género se refiere a las relaciones entre las personas y la distribución del poder en estas relaciones. Esta segregación producto de la clasificación es un factor que, según la misma OMS, en sí

mismo causará desigualdad por el nivel socioeconómico, la edad, la raza, la discapacidad y la orientación sexual.

Por su parte, Dio Bleichmar (1985) establece que el género es la construcción psicosocial de lo femenino y lo masculino, debido a que los sujetos con diferencias biológicas y sexuales realizan una serie de comportamientos, prácticas, discursos y valores implementados en la sociedad para convertirse, así, en hombre o mujer.

Es por ello que resulta “todo un reto para las sociedades modernas, lograr la búsqueda de una mirada crítica más allá de la igualdad género, que deberá estar enmarcada en las cinco perspectivas de género y que hace prevalecer los derechos humanos como condición esencial para la dignidad de los seres humanos” (Lombardo & León, 2015).

## Referencias

- Acordi, D. d. (2007). Da chibata ao magistério: a trajetória da educação feminina no Brasil patriarcal. *Revista Estudos Feministas*, 15(3), 834-836. Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/s0104-026x2007000300022>
- Álvarez, M. A. (2008). Reseña de *Mujeres y hombres ¿Un amor imposible?* de Marina Subirats y Manuel Castells. *Revista Estudos Feministas*, 16(3), 1120-1125. Recuperado de [http://scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0104-026x2008000300030](http://scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0104-026x2008000300030)
- Araya, R. G. (2012). *Equidad de género en la enseñanza de las Matemáticas*. Recuperado el 2 de 11 de 2019, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3975713>
- Arakaki, M., & M, J. (2012). La investigación formativa y la formación para la investigación en el pregrado. *Revista Médica Herediana*, 20(3), 119-122. Recuperado el 2 de 11 de 2019, de <http://scielo.org.pe/pdf/rmh/v20n3/v20n3e1.pdf>
- Assmann, S. J. (2007). Condição humana contra “natureza”: diálogo entre Adriana Cavarero e Judith Butler. *Revista Estudos Feministas*, 15(3), 647-649. Recuperado de 2019, de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/s0104-026x2007000300008>
- Ayala, G. (2014). *EN MARCHA, LA CAMPAÑA EN PRO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO*. Recuperado el 3 de 11 de 2019, de <http://acervo.gaceta.unam.mx/index.php/gum10/article/view/75487>

- Barrio, L. A. (2017). *Percepción de los hombres ante la igualdad de género en el ámbito laboral: relación entre la igualdad legal y la igualdad efectiva*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=148341>
- Bouveoir, S. d. (2017). *El segundo sexo*. Barcelona, España: Ediciones Cátedra.
- Caballero, M. S. (2018). *La inclusión de las mujeres con TEA en el aula ordinaria a través de técnicas de aprendizaje cooperativo*. Recuperado el 2 de 11 de 2019, de <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/177513>
- Cabrera, J. A. (2019). *Mujeres en el espacio público: inclusión en deportes de contacto físico, en la Federación Deportiva del Azuay 2016- 2018*. Recuperado de [http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/32647/1/trabajo de titulaciÃ³n.pdf](http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/32647/1/trabajo%20de%20titulaci%C3%B3n.pdf)
- Canavate, D. L. (2012). Raza y etnia, sexo y género: el significado de la diferencia y el poder. *Reflexión Política*, 14(27), 68-84. Recuperado el 2 de 11 de 2019, de <http://redalyc.org/articulo.oa?id=11023066006>
- Cano Isaza, T. A., & Arroyave Álvarez, O. (2014). Procesos de empoderamiento de mujeres: subjetivación y transformaciones en las relaciones de poder. *Revista Virtual Universidad Católica Del Norte*, 2(42), 94-110. Recuperado de <https://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/view/49>
- Cartajena, J., Sánchez, J., & Villacis, P. (2017). *Inclusión de las mujeres en las finanzas*. Recuperado de [http://593dp.com/index.php/593\\_digital\\_publisher/article/view/27](http://593dp.com/index.php/593_digital_publisher/article/view/27)
- Castañeda, J. (2014). Reseña: Della Porta, D. & Keating, M. (Eds.) (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal, 398 pág. *Revista Mad*(30), 148-151. Recuperado de <http://redalyc.org/pdf/3112/311230425011.pdf>
- Castillo, O. A. (2012). La equidad de género en Educación Física: influencia de los medios de comunicación. *Aula Abierta*, 40(1), 63-72. Recuperado de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/42191>
- Fernández, M. d. (2011). La lectura feminista en la literatura. El caso de Delmira Agustini. *Castilla: Estudios de Literatura*(2), 233-251. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3738706.pdf>
- Fernández, M. G. (2018). *Equidad de género para las mujeres en Colombia. Artículo de análisis elaborado como trabajo de grado para la especialización en derecho público*. Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/17741/1/Art%C3%ADculo%20Equidad%20de%20G%C3%A9nero%20para%20las%20Mujeres%20en%20Colombia..pdf>
- Flores, V. H. (2016). *El asociacionismo y la autogestión como alternativa de inclusión en el mercado laboral ecuatoriano para hombres y mujeres retornadas afiliadas a la cooperativa de migrantes retornados El Oro*. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9768>

- García, F. S., & Ayala, A. V. (2010). La equidad de género en materia electoral. *Cuestiones Constitucionales*, 1(22), 381-409. Recuperado de <http://redalyc.org/articulo.oa?id=88520288022>
- Hammen, A. D. (2014). Doris Lamus. De la subversión a la inclusión: movimientos de mujeres de la segunda ola en Colombia, 1975-2005. *Maguaré*, 28(1), 11. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/53321>
- Jiménez, M. T. (2013). *La equidad de género: ¿utopía o realidad?* Recuperado de <http://redalyc.org/pdf/473/47326333001.pdf>
- Jiménez, V. M., & Hernández, D. E. (2016). *La comunicación en clave de igualdad de género*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=653162>
- Kubissa, L. P. (2010). *Igualdad, epistemología y género: desde un horizonte ético-político*. Recuperado de <https://quadernsdepsicologia.cat/article/view/v12-n2-posada>
- Leyva, S. L. (2010). *Escribiendo artículos científicos*. Recuperado de [http://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s1405-66662010000100018](http://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1405-66662010000100018)
- Lombardo, E., & León, M. (2015). *Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica*. de <https://revistas.ucm.es/index.php/infe/article/viewfile/47986/45257>
- Martínez, Y. A., & Rodríguez, N. A. (2016). *Notas y reflexiones en torno a la igualdad de género y la no discriminación por sexo en el ámbito de la salud sexual y reproductiva de jóvenes*. Recuperado de <https://revistaius.com/index.php/ius/article/download/238/232>
- Moya, D. M., Peñaherrera Mafla, P. G., & Vinueza Luna, J. L. (Octubre a diciembre de 2017). la equidad de género como parte de la responsabilidad social en el mercado laboral de la industria turística del ecuador. *Revista Ibero Americana de Estrategia*, 16(4), 23-36. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3312/331253804003.pdf>
- Miranda, C. M. (2009). *Revistas feministas en Chile y Argentina : escrituras de y para mujeres en los años de entreguerras*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/nuevomundo/57693>
- Mora, M. (2009). *Aportaciones a una genealogía feminista: La trayectoria política-intelectual de Mercedes Olivera Bustamante*. Recuperado de <http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/desacatos/article/view/403>
- Muñoz, V. A. (2009). *Una relación invisibilizada en los contextos de formación docente inicial: la identidad profesional desde una perspectiva de género*. Recuperado de 2019, de <http://rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num3/art5.pdf>
- Penalva, A. S. (2019). *Retos en materia de igualdad de género en el Siglo XXI*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=728043>

- Ramil, M. d., & Espinosa, D. O. (2012). *Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: un camino sinuoso*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3987874>
- Ramírez, B. R. (2016). Las ideas feministas latinoamericanas: Un itinerario obligado. *Andamios*, 4(7), 297-299. Recuperado de [http://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s1870-00632007000200013](http://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1870-00632007000200013)
- Revilla, T. (2017). *políticas públicas para la igualdad de género: acciones afirmativas en México, ¿generadoras de igualdad o políticas sexistas?* Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5818548.pdf>
- Riquelme, M. C., & Barrientos, A. V. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Recuperado de <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/23429>
- Rivas, M. L. (2013). *La participación política de la mujer en México; igualdad de jure versus desigualdad de facto*. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/quid-iuris-chihuahua/articulo/la-participacion-politica-de-la-mujer-en-mexico-igualdad-de-jure-versus-desigualdad-de-facto>
- Tinat, K. (2009). *La biografía ilusoria de Simone de Beauvoir*. Recuperado de <http://redalyc.org/pdf/598/59820678001.pdf>
- Ulloa, R. D., Ciro, M. P., & Ortíz, L. C. (2017). Deporte y equidad de género. *Economía UNAM*, 14(40), 121-133. Recuperado de <https://sciencedirect.com/science/article/pii/S1665952X17300063>
- UNFPA. (2018). *Teorías del cambio. Resultado Final*. Nueva York: UN Press. Recuperado de <https://www.unfpa.org/sites/default/files/about-us>
- UNESCO. (2017). *Igualdad de género*. Unesco, Igualdad de género. Nueva York: UN Press. Recuperado de <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Iguldad%20de%20genero.pdf>
- Vélasco, I. (2018). *Hacia una educación superior con equidad de género*. Recuperado de <http://inventio.uaem.mx/index.php/inventio/article/view/217>
- Velázquez, L. E., & Gómez, M. A. (2013). *Equidad de género en el ambiente académico*. Recuperado de <http://revistas.unam.mx/index.php/repi/article/view/39978>
- Zapata, L., & Rocha, P. (2014). *Equidad de género en la clase de matemáticas*. Recuperado de <http://funes.uniandes.edu.co/11160>



---

# Pautas para publicar en *Opinión Pública*

*Escuela de Ciencias Administrativas*

*Opinión Pública* es una revista científica que divulga la producción local e internacional en los campos de las ciencias sociales y las ciencias administrativas, con especial énfasis en la administración pública, las políticas públicas, el desarrollo territorial y la gestión organizacional. De acuerdo con la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), su área científica es *Ciencias Políticas* (identificada con el código 5.F). Su periodicidad es semestral, publicada al final de cada periodo, y presenta artículos de investigación, revisión o reflexión.

## Tipología de artículos (según Minciencias):

- Artículo de investigación científica y tecnológica: documento que presenta de manera detallada los resultados originales de un proyecto de investigación. La estructura por lo general utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y discusión.
- Artículo de reflexión: documento que presenta resultados de investigación, desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- Artículo de revisión: documento que surge de una investigación en la que se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones, publicadas o no, sobre un campo en ciencia o tecnología con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar un cuidadosa revisión bibliográfica.

## Revisión y ajustes

Los artículos que cumplan con las especificaciones y satisfagan los criterios establecidos por el Comité editorial serán preseleccionados. Para lograr que el documento sea finalmente seleccionado y publicado, el autor tendrá que ajustarse al tiempo que los editores de *Opinión Pública* consideren prudente para que haga cambios pertinentes al escrito y luego lo retorne con sus respectivas modificaciones, si así se llegare a necesitar. El envío del texto y de la cesión de derechos implican la aceptación del Reglamento de Publicaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones.

## Pautas de presentación

Los artículos deben cumplir con los siguientes parámetros:

- Extensión entre doce (12) y quince (15) páginas (6000 palabras aproximadamente, esto incluye los pies de página y referencias).
- Ser entregado en formato Word, tamaño carta, márgenes de 2,54 cm, espacio y medio de interlineado, letra Times New Román 12 puntos.
- Tener el título y un resumen en español o en el idioma escrito y en inglés.
- El resumen o abstract, sin superar las 150 palabras, debe describir la esencia del artículo.
- Tener entre tres y seis palabras clave en el idioma en que esté escrito y en inglés. Se sugiere que estas coincidan con el Tesouro Unesco.
- Los datos académicos del autor y su filiación institucional deben ser anexados en otro archivo Word.
- Todos los cuadros, gráficas, diagramas y fotografías serán denominados "figuras", las cuales deben ser insertadas en marcos o cajas de línea delgada, numeradas en orden ascendente, e identificadas y referenciadas en el texto mediante un pie de foto. Estas deben ser enviadas en formato .jpg o .tiff de alta resolución, es decir, de 300 pixeles por pulgada (ppp).
- Todos las figuras representadas por mapas deben estar: (1) enmarcadas en una caja de línea delgada, (2) estar geográficamente referenciadas con flechas que indiquen latitud y longitud o con pequeños insertos de mapas que indiquen la localización de la figura principal, y (3) tener una escala en km.
- El autor debe emplear los pies de página estrictamente en los casos en los que desea complementar información del texto principal. Los pies de página no se deben emplear para referenciar bibliografía o para referenciar información breve que puede ser incluida en el texto principal. Se exceptúan aquellos casos en los que el autor desea hacer comentarios adicionales sobre un determinado texto o un conjunto de textos alusivo al tema tratado en el artículo.
- Cumplimiento de las normas apa sexta edición.

## Parámetros para la presentación de reseñas

- Las reseñas deben cumplir con los siguientes parámetros:
- Extensión entre tres (3) y cinco (5) páginas.
- Ser entregada en formato Word, tamaño carta, márgenes de 2,54 cm, espacio y medio de interlineado, letra Times New Román 12 puntos.
- Los datos académicos del autor y su filiación institucional deben ser anexados en otro archivo Word.vv



הַיְחִוּוֹת  
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
פּוֹבְלִיקָא

# הכּוּנֵה ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS רֵבּוּבִיכָה

*cu*

Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN