



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

reflepol@unab.edu.co

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
Colombia

Ladino Orjuela, Wilson; Sembergman Dorado, Luis Fabián  
Políticas y administración pública de las playas del caribe colombiano, 2005-2015  
Reflexión Política, vol. 19, núm. 38, enero-junio, 2017, pp. 100-114  
Universidad Autónoma de Bucaramanga  
Bucaramanga, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11054032008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# ***Policies and Public Administration on Beaches of Colombian Caribbean zone, 2005-2015***

## **Sumario:**

Introducción. Marco teórico. Metodología. Preguntas de investigación. Resultados. Conclusiones. Referencias.

## **Resumen**

El artículo es derivado de investigación realizada entre septiembre de 2015 y diciembre de 2016. Se realizó una aproximación cualitativa longitudinal; de planes de desarrollo nacional, departamental y municipal, así como entrevistas mixtas a funcionarios de diversas instituciones y entrevistas a los usuarios (turistas) de playas, para conocer sus percepciones. Dentro de los resultados se observa que las políticas nacionales sobre playas son de reciente desarrollo (2006-2010) y; después de 2010 se han ejecutado acciones de protección y ordenamiento. La administración se delegó desde 2002 en la figura del “Comité Local de zonas costeras”, integrado por entidades del orden nacional y el municipio, con la función central de ordenar las playas. Luego, en 2012, con la expedición de la Ley de Turismo, se aprobó una estructura similar denominada “Comité Local de playas”. Desde el 2014 se han venido conformando los Comités con la orientación del Ministerio de Turismo y de Comercio.

**Palabras claves:** Administración de playas; Política turística; turismo de playas; Política de playas.

## **Abstract**

The research was made between September 2015 and December 2016. The main porpuse was to describe and to analyze public policies that national and local governments have taken in relation with beaches and touristic places along the shore of the Colombia's caribbean sea, meanwhile 2005-2015. Methodology: the research has a cualitative orientation along the time. Public papers and official documents were found and studied among public local planning, decree-laws, and interviews to public employees. Some interviews were made to people who used the beaches to know their personal perception. Results: National policies that national and local Colombian government took in with beaches and turistic places started few years ago (2006-2010). The “Local Committee for beaches” (2002) and the “Beaches' Local Committee” (2012) were in charge to manage and to arrange the use of the beaches.

**Key words:** Administration of beaches; Tourism policies; Tourism of beaches; Policies of Beaches.

**Artículo:** Recibido 13 de julio de 2017 y aprobado el 10 de octubre de 2017.

**Wilson Ladino Orjuela:** Doctor en Gobierno y Administración Pública, Máster en Sociología, Sociólogo, Profesor Asociado ESAP, Integrante del grupo de Investigación Estado y Poder.

**Correo electrónico:** wilsladi@esap.edu.co; whladinoo@unal.edu.co

**Luis Fabián Sembergman Dorado:** Administrador Público, Investigador Junior ESAP, Integrante del grupo de Investigación Estado y Poder.

**Correo electrónico:** luisfa81@hotmail.com

# Políticas y administración pública de las playas del caribe colombiano, 2005-2015<sup>1</sup>

**Wilson Ladino Orjuela**

**Luis Fabián Sembergman Dorado**

## Introducción

En los últimos 40 años la preocupación por los recursos naturales diversos se ha intensificado. Un recurso natural que se ha convertido en un escenario de intensivo uso por parte de los ciudadanos de un país y por los extranjeros es el de las playas (arena, sol, viento, mar, etc.) (Ladino, Montalvo, Sembergman, Araujo, 2016).

La investigación que se presenta buscó identificar las políticas que los gobiernos de orden nacional territorial y local aprobaron entre 2005 y 2015, en Colombia. Así mismo, se identificaron las organizaciones que los gobiernos conformaron para administrar y regular el uso de este recurso natural, el cual es considerado frágil y de probable desaparición por cuenta del cambio climático mundial.

Se presentan en este artículo el marco teórico y la metodología de la investigación sobre las políticas públicas aprobadas por los gobiernos nacionales y locales y las estructuras administrativas públicas conformadas para ordenar de las playas del Caribe colombiano (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En desarrollo de la investigación y con el objeto de facilitar la consulta de la información recopilada, el grupo decidió diseñar y alimentar un sitio web que los interesados pueden consultar aún en la siguiente dirección: <http://playascc.wixsite.com/colombia> (Sembergman, 2016).

También, al final, se presentan los principales resultados de la investigación.

### 1. Marco teórico

La administración pública como disciplina del conocimiento pone a consideración el objeto de su estudio, como lo plantea (Severo Villareal, 2015) “Una consideración acerca del objeto de estudio de esta disciplina, tiene relación con la visión pragmática de las administraciones públicas, definida como un conjunto de acciones poco homologadas y diversas en el contexto Latinoamericano, ubicándolas de acuerdo a una amplia variedad de estrategias, estructuras y procesos organizacionales caracterizados por una gran complejidad y un dinamismo gubernamental en entornos inestables”. Podríamos hablar de 2 aproximaciones sobre el fenómeno antes mencionado: primero, las organizaciones públicas, y segundo, la gestión pública, procesos que debe adelantar el funcionario público.

<sup>1</sup> Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Real Academia Española.

La investigación tuvo como base teórica, para estudiar las decisiones de los gobiernos, las definiciones sobre “políticas públicas” en el texto de Meny y Thoenig (Meny Ives ,Thoenig Jean Claude, 1992, págs. 89-107). Las políticas públicas, son definidas, en este documento clásico, como las decisiones que los gobiernos (cualquiera sea su nivel) toman para orientar la vida social dentro de los Estado nacionales vigentes hoy en el mundo. Las políticas tienen, según Meny y Thoenig, un ciclo, o pueden concebirse como un ciclo en el que hay momentos de decisión, ejecución o implementación, evaluación y redefinición o continuación de su ejecución, entendiendo que existe un lapso previo que es el de identificación y definición del problema.

Un aspecto o factor importante en el análisis de las decisiones de gobierno o políticas públicas adoptadas tiene que ver con la incorporación de los actores sociales, organizados, en el momento de la “configuración de la agenda pública” y de la “decisión”. A esta incorporación de los actores sociales se le ha llamado la “gobernanza” y ha sido estudiada por instituciones de educación superior, académicos e institutos de investigación en los últimos 20 años. En Colombia se ha realizado estudios importantes sobre las políticas públicas tales como:

- La investigación para el levantamiento del documento de políticas de playas turísticas (Lineamientos sectoriales) del ministerio de comercio industria y turismo de 2011 (Min - Industria y Turismo, 2011).
- Documento preliminar para el plan sectorial de turismo 2014-2018 del departamento nacional de planeación (DNP,Minturismo, 2014).
- Documento base del proyecto de las políticas públicas del turismo receptivo en Colombia(Benavides, 2015).

Estos documentos se han tomado como referencia para el estudio de las decisiones sobre las playas del Caribe colombiano (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

Los especialistas en análisis del ciclo de políticas públicas han elaborado instrumentos para reconocer el tipo de coerción que se promueve con ellas y las diferentes clases de actores sociales que se conforman para incidir en su elaboración. En este trabajo se ha buscado reconocer la participación de actores en la formulación de las políticas descritas.

En relación con las estructuras administrativas, se ha tenido como referencia

analítica el trabajo, ya clásico, de Max Weber sobre administración burocrática racional, entre otros(Weber, 2014).

En tiempos recientes se han desarrollado nuevas nociones sobre empleo público, y organizaciones estatales que han sido desarrolladas con las reformas de los estados centrales en los años 90 del siglo pasado.

En este sentido también se incorporaron las nociones sobre nueva gestión pública que se han elaborado desde los años 90 del siglo pasado. En particular se tuvo como referencia el texto del profesor Aguilar sobre nueva gestión pública. Con esta tendencia se enfatiza en la eficacia, eficiencia y en los resultados de la administración pública en gobiernos democráticos(Aguilar, 2007).

Como se indica en los estudios de la Nueva Gestión Pública, existe una preocupación por la eficiencia y la eficacia de la administración. Se deben dar resultados a la ciudadanía con los recursos que se obtienen de ella. Estas consideraciones se tuvieron presentes en la investigación sobre las estructuras conformadas por el Gobierno colombiano para administrar las playas del litoral Caribe.

Colombia empezó en los años 80 del siglo pasado un proceso de descentralización del Ejecutivo nacional, que ha sido objeto de diversos estudios locales, donde se plantean puntos de vista económicos; de la finanza regional (Luis Fernando Ramírez, Manuel Bernal, 2009), conceptos normativos y evaluación de la descentralización (Juan Carlos Echeverry,DNP, 2012), fuentes para realizar aproximaciones a estas nuevas realidades institucionales y gubernamentales se ha introducido la noción de “relaciones intergubernamentales”, la cual permite en esta investigación, iluminar una interpretación de las nuevas estructuras creadas para administrar y regular el uso de las playas del Caribe colombiano (Konrad Adenauer, 2000) (Medellín Torres, 2006).

A partir de la noción que nos ofrece Antonio La Pérgola sobre “federalización atenuada” o “federalismo atenuado”, (La Pérgola, 1994) se analizan las competencias de los departamentos y municipios costeros, en relación con el ordenamiento de las playas y litoral marino (Konrad Adenauer, 2000).

Estas nociones teóricas han permitido hacer una interpretación de lo ocurrido durante el período estudiado.

## 2. Metodología

El trabajo tiene una perspectiva cualitativa y longitudinal. La investigación tiene el propósito

de identificar, describir e interpretar las políticas diseñadas y aprobadas durante el período estudiado y reconocer las estructuras administrativas creadas durante el período para administrar el recurso playa en el Caribe colombiano.

Se identificaron diferentes fuentes primarias u secundarias. Fueron recopilados y estudiados los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales para los períodos constitucionales que se desarrollaron en el período mencionado.

Se analizaron Políticas nacionales expresadas en los Planes Nacionales de Desarrollo siguientes:

- Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario”.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010: “Estado comunitario: Desarrollo para todos”.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014: “Prosperidad para todos”.

Al igual que los siguientes planes departamentales y municipales:

- Plan de desarrollo departamento de Sucre, 2008-2011 “Liderazgo social y confianza”.
- Plan de desarrollo municipio de San Onofre, 2008-2011 “San Onofre, La cara amiga de Sucre”.
- Plan de desarrollo municipio de San Onofre, 2012-2015, “Primero la gente”.
- Plan de desarrollo municipio de Coveñas, 2005-2008.
- Plan de desarrollo municipio de Coveñas, 2008-2011 “Un mar de ideas”.
- Plan de desarrollo municipio de Coveñas, 2012-2015 “Unidos es el camino”.
- Plan de desarrollo municipio de Santiago de Tolú, 2008 -2011 “Para volver a creer en lo nuestro”.
- Plan de desarrollo municipio de Santiago de Tolú, 2012-2015, “La oportunidad para todos”.
- Plan de desarrollo del departamento de Córdoba, 2008- 2011 “Gestión y buen gobierno para la prosperidad de Córdoba”.
- Plan de desarrollo municipio de San Antero, 2012-2015 “San Antero el mejor lugar de Colombia”.
- Plan de desarrollo municipio de San Antero, 2012-2015 “Haciendo de San Antero el mejor lugar de Colombia”.
- Plan de desarrollo municipio de Moñitos, 2012-2015 “Unidos por la dignidad y la prosperidad”.
- Planes de desarrollo del departamento y municipios de Antioquia.
- Plan de desarrollo departamento de Antioquia, 2012 – 2015.
- Plan de desarrollo municipio de Arboletes, 2012-2015 “Unidos por el futuro que queremos”.
- Plan de desarrollo Necoclí, 2004-2007 “Primero la comunidad”.
- Plan de desarrollo Necoclí, 2008- 2011, “Bienestar social para todos”.
- Plan de desarrollo Turbo, 2004 -2007. “Calidad de vida, compromiso de todos, unidos para rescatar lo nuestro”.
- Plan de desarrollo municipio de Turbo, 2008-2011 “Dios, equidad y justicia social”.
- Plan de desarrollo departamento de Chocó, 2004 – 2007. “Desarrollo con equidad, El anhelo de un pueblo”.
- Plan de desarrollo Chocó, 2012-2015 “Un nuevo Chocó para vivir”.
- Planes de desarrollo departamento de la Guajira.
- Plan de desarrollo 2004-2007 “Vamos Todos a Reiniciar La Guajira”.
- Plan de desarrollo 2008-2011 “La Guajira Seriedad y Compromiso”.
- Plan de desarrollo 2012-2015 “La Guajira Primero”.
- Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007.
- Plan de Desarrollo Distrital 2008-2011 “Una Nueva Riohacha”.
- Plan de Desarrollo Distrital 2012- 2015 “Es Momento de Gobernar”.
- Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007.
- Plan de Desarrollo 2008-2011 “Manaure - Llegó el Momento del Pueblo”.
- Plan de Desarrollo 2012-2015 “Gobierno Visionario Y Emprendedor”.
- Plan de Desarrollo 2004-2007 “Por El Bienestar De Todos”.
- Plan de Desarrollo 2008-2011 “Un Cielo de Oportunidades”.
- Plan de Desarrollo 2012-2015 “Comprometidos con Uribía”.
- Plan de Desarrollo 2004-2007.
- Plan de Desarrollo 2008-2011 “Por Amor a Mi Tierra”.
- Plan de Desarrollo 2012-2015 “Todos por el Cambio”.
- Plan de desarrollo 2004-2007 “Por El Bolívar Que Todos Queremos”.

- Plan de desarrollo 2008-2011 “Salvemos todos a Bolívar”.
- Plan de desarrollo 2012-2015 “Bolívar Ganador”.
- Plan de Desarrollo Distrital 2004-2005 “Cartagena es Nuestra Casa” 110.
- Plan de Desarrollo Distrital 2006-2007 “Cartagena Como Siempre Nuestro Compromiso”.
- Plan de Desarrollo Distrital 2008-2011 “Por una Sola Cartagena”.
- Plan de Desarrollo Distrital 2012-2013 “Campo para Todos”.
- Plan de Desarrollo Distrital 2014-2015 “Ahora Si” 112.
- Plan de desarrollo 2004-2007 “Municipio Ecoturístico”.
- Plan de desarrollo “Progresar, Si es Posible”, Santa Catalina de Alejandría 2012-2015.

Lo que permitió conocer la formulación de políticas en los entes nacionales, territoriales y locales en los períodos comprendidos de 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, Se consultaron Planes de Ordenamiento Territorial como el de Coveñas –Sucre, Turbo – Antioquia, el plan de ordenamiento y gestión de playas de Acandí y el plan de ordenamiento de playas de San Bernardo del Viento, del que se pudo disponer. Se solicitó información a entidades del orden nacional (Dimar, Corpoguajira, Car-Sucre, entre otras), en relación con decisiones de inversión en el litoral Caribe y en particular sobre las inversiones públicas realizadas con recursos del Fondo Nacional de Turismo, Fontur.

### **Instrumento para trabajo de campo: Entrevistas**

Se visitaron 28 de los 30 municipios con litoral costero en el Caribe, (con excepción de San Andrés, Santa Catalina y Providencia), entre los meses de septiembre de 2015 y julio y octubre de 2016, para obtener evidencias de las realizaciones ejecutadas por los gobiernos en relación con las playas.

Con el trabajo de campo que se adelantó en los municipios del Caribe colombiano se realizaron entrevistas mixtas<sup>2</sup> a funcionarios, empresarios, consultores y expertos en las playas. Estas entrevistas buscaban conocer las percepciones de los actores en relación con las políticas públicas y las entrevistas realizadas a

los usuarios que dan a conocer la percepción de los turistas sobre las decisiones de los hacedores de política en relación con las playas.

### **Consulta de prensa, búsqueda web**

Lo anterior se complementó con una búsqueda de prensa exhaustiva en dos medios de comunicación escritos, uno nacional, (El Tiempo) y otro Local (El Universal), en el período de estudio (2005-2015) se escogieron estos medios para base de estudio por su circulación y cobertura en el tema de administración política públicas de playas en Colombia.

La búsqueda en la web permitió conocer información sobre las acciones que han realizado otros países para administrar sus playas turísticas y se pudieron identificar normas nacionales para certificación de las playas, así como la certificación internacional denominada “bandera azul”, originalmente conformada en Francia. (Informe Investigaciones ESAP, 2016)

### **3. Problema de investigación**

El abordaje de las playas del Caribe lo adelantamos a partir de una serie de preguntas que se pueden considerar nuestro problema de investigación. Estas fueron las preguntas centrales con las que adelantamos el estudio:

Respecto de las políticas públicas: ¿Las políticas públicas nacionales sobre playas son de reciente adopción por parte de los Gobiernos Nacionales? ¿Cuál es la relación entre el nivel nacional y los niveles locales en la formulación de políticas?, ¿Diversos actores sociales han participado en la formulación de las políticas públicas sobre playas del Caribe?

Sobre las estructuras administrativas públicas: ¿Las estructuras administrativas para regular el uso de las playas son de reciente conformación y cómo “articulan” al nivel nacional con el local de Gobierno? ¿Los recursos públicos asignados para el ordenamiento de las playas del Caribe colombiano son escasos en relación con la dimensión del litoral Caribe y la extensión en kilómetros de las playas?

### **4. Resultados**

#### **4.1 El Contexto internacional sobre playas**

La búsqueda de información en las bases de datos internacionales permitió encontrar que en

2 La entrevista mixta o semiestructurada es una mezcla de la entrevista estructurada y la no estructurada. Por tanto, el entrevistador altera preguntas estructuradas y preguntas espontáneas. Este tipo de entrevistas es más completa que la estructurada y la no estructurada ya que, al poseer los beneficios de ambas, permite comparar entre los diferentes entrevistados y también permite profundizar en las características específicas de estos.

la segunda mitad del siglo XX las playas se convirtieron en destino para el tiempo libre de las personas, lo que las convirtió objeto de estudio y reglamentación por parte de los países que cuentan con este recurso natural. Se han establecido mecanismos de certificación de su calidad. (Pérez Boix, 2016)

Inglatera, Francia, España, en Europa, Estados Unidos, México, en Norteamérica, Cuba, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay, en el Caribe y Suramérica, son algunos de los países que también han realizado sus procesos internos de reglamentación de uso de las playas turísticas. (Seweryn Zielinski, Camilo Botero, 2012)

Colombia cuenta con su norma técnica para certificación de playas (NTSTS 001-2), preparada y elaborada por los expertos de la Universidad Externado y aprobada por el Instituto colombiano de Normas Técnicas, Icontec. (VI foro de competitividad de las americanas, 2012)

Una de las más conocidas certificaciones internacionales se denomina “Blue flag” (Bandera azul) y tuvo sus orígenes en Francia en los años 80 del siglo pasado. Esta organización evalúa parámetros tales como calidad del agua, de la arena, servicios náuticos, baños públicos, restaurantes, etc., para otorgar la certificación a los administradores de la respectiva playa. Se hace visible a los usuarios con la ubicación de una bandera azul en la respectiva playa certificada. Esta certificación tiene una vigencia determinada (ADEAC - FEE, 2015).

#### 4.2 La perspectiva natural

La investigación encontró que desde el punto de vista de las ciencias naturales, en particular la biología, la geografía y la ecología, las playas son parte de un ecosistema muy complejo que se denomina zonas costeras (DIMAR-CIOH, 2013) (DIMAR-CIOH, 2009).

Las playas son formaciones particulares que se ubican en la línea costera, con arenas (material no consolidado) de diversas características. Las playas son sensibles a las dinámicas marinas y a los vientos que afectan el litoral costero. (Infrarojo, 2016).

Las playas son afectadas también por el fenómeno del calentamiento global. Se han hecho pronósticos sobre desaparición de las playas actuales, entre otros factores, por el incremento del nivel del mar en varios centímetros en los próximos decenios, por el fenómeno de deshielo de los casquetes polares (Infrarojo, 2016).

El litoral costero del Caribe colombiano, continental e insular (1642 km), cuenta con más de 300 km de playas, las cuales se están empleando como destino turístico en los últimos años, con mayor intensidad (Departamento Nacional de Planeación, 2003) (Departamento Nacional de Planeación, 2007) (Departamento Nacional de Planeación, 2011) (DIMAR-CIOH, 2013).

#### 4.3 El carácter público de las playas

Mediante diversos fallos de la Corte Constitucional el Estado colombiano, ha determinado el carácter público de las playas (Sentencia C 605, 1992) (Sentencia T 095, 1994) (Sentencia T-084, 2000) (Sentencia C 265, 2002) (Sentencia T-772, 2003) (Sentencia T 348, 2012) (Sentencia T-376, 2012) (Auto 260, 2014) (Sentencia T-597, 2015) (Sentencia T 606, 2015) (Sentencia T 226, 2016).

Se pudo establecer que ésta definición de bienes públicos, unida a la cada vez más intensa utilización de este recurso como destino turístico por pobladores nacionales y extranjeros, ha obligado a las instituciones a precisar sus responsabilidades y a avanzar, en los últimos 10 años, en la reglamentación de estos fragmentos de litoral costero (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

Se confirmó en la consulta de los fallos el carácter de bien público de las playas, según la normatividad constitucional vigente, por lo que las autoridades deben velar por su conservación y buen uso, así como por la no entrega en condición de propiedad particular a los nacionales o extranjeros interesados en su explotación económica. Esto no impide que se puedan entregar los territorios adyacentes en concesión a los particulares (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

#### 4.4 Responsabilidad de la Nación

La investigación pudo establecer que desde los años 80 del siglo XX, cuando se reglamentó la Dirección General Marítima, se dio a esta entidad la responsabilidad de administrar y controlar el litoral costero, incluyendo las playas de todo tipo (Presidencia de la República, 2016).

La revisión de los planes nacionales de desarrollo permitió conocer que ésta institución en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Económico y posteriormente el Ministerio de Turismo y Comercio, administraron las playas del litoral Caribe y Pacífico colombianos (Departamento Nacional de Planeación, 2003)

(Departamento Nacional de Planeación, 2007) (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Con la descentralización iniciada en los años 80 del siglo XX y la consolidación de dicho proceso con la Constitución Política de 1991, se dieron competencias a los departamentos y a los municipios en relación con el ordenamiento territorial. En 1997 se expidió la Ley 388, mediante la cual se dictaron normas sobre ordenamiento territorial local, lo que empezó a suscitar un replanteamiento en las competencias para el control de las playas en el litoral costero (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

La revisión de documentos especializados pudo determinar que, en cumplimiento de sus funciones, la Dirección General Marítima, Dimar y el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, CIOH, adelantaron importantes tareas de reconocimiento, descripción y comprensión de los litorales costeros colombianos y de las playas en particular. Esta labor de investigación y descripción la han hecho las instituciones del ejecutivo con el apoyo de universidades públicas y privadas colombianas entre las que se pueden nombrar: Universidad del Magdalena, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Eafit, Universidad del Norte, Universidad Externado de Colombia (DIMAR-CIOH, 2009) (DIMAR-CIOH, 2009) (DIMAR-CIOH, 2009).

#### **4.5 Políticas nacionales sobre playas**

En el plan nacional de desarrollo 2002-2006, se reconoce el relativo descuido que se tuvo en relación con los litorales marinos del país: "La áreas costeras Caribe y Pacífica son muy distintas. El Caribe es un mar tropical, Cálido, semicerrado, aislado del régimen oceánico, oligotrófico. Los problemas más relevantes del litoral de las zonas costeras colombianas tienen su origen en la poca importancia que históricamente han tenido para el desarrollo del país. Los intentos de crear políticas y herramientas de control y manejo a escalas nacionales no han podido pasar a ser operativas de manera contundente, con lo cual ese vacío en el control y manejo de las zonas costeras ha acelerado la agudización de los problemas" (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

En el primer decenio del siglo XXI se evidencia la necesidad de definir políticas públicas en relación con las playas colombianas, de acuerdo con los documentos consultados. En el Plan Nacional de desarrollo, 2002-2006, es posible ver cómo desde el Gobierno Nacional, se empezó a llamar la atención sobre la necesidad

de dar orientaciones claras sobre este recurso público nacional: "En cuanto a las políticas dirigidas a las zonas costeras en el desarrollo de este plan tiene como objetivos finales estos tres pilares: "1. Desarrollo de las políticas ambientales de humedales, de paramos y de mares y costas.; 2. Desarrollar programa plan Caribe comprende sus ocho departamentos y 193 municipios.; 3. Desarrollar programa de desarrollo sostenible Sierra Nevada de Santa Marta." (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

En los planes nacionales de desarrollo de los períodos 2006-2010 y 2010-2014, se avanzó de manera importante en la formulación de una política pública nacional sobre las zonas costeras y las playas turísticas en particular. En el Plan Nacional 2006-2010 se dejó evidencia del relativo "descuido" que los Gobiernos Nacionales habían tenido en relación con las playas y la necesidad de tomar decisiones a la mayor brevedad sobre este recurso público: "A partir de los principios y criterios basados en la política de gestión ambiental se orientará alrededor de los siguientes seis temas estructurales: "1. Planificación ambiental en la gestión territorial.; 2. Gestión integrada del recurso hídrico.; 3. Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.; 4. Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles.; 5. Prevención y control de la degradación ambiental.; 6. Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental." (Departamento Nacional de Planeación, 2007)

En consecuencia las zonas costeras empezaron a ser objeto de decisiones de gobierno: "En relación con la Política Nacional Ambiental basándose en el desarrollo sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en el 2002, se dará continuidad a los procesos regionales de incorporación sobre el manejo integrado de las zonas costeras en los planes de ordenamiento territorial costero, con la vinculación directa de las entidades territoriales, autoridades ambientales y científicas de cada una de las Unidades Ambientales Costeras establecidas. También se diseñaron planes y estrategias como son: "1. Gestión para el manejo del recurso hídrico en su componente marino y costero, referentes al control de la contaminación.; 2. Se establecerá un plan de acción para el manejo integral del recurso a partir de la identificación de las competencias en materia ambiental, con el fin de asignar responsabilidades.; 3. Acciones

que se desarrollos con el objeto de relacionar de manera integral y sostenible el territorio marítimo y sus espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares al desarrollo del país. Estas acciones conllevaran al logro de los propósitos planteados en la línea de “Fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010.” (Departamento Nacional de Planeación, 2007) (Negrilla adicional).

Además, el plan nacional turístico de ese período mostraba unas prioridades: “Los proyectos se priorizarán coordinando la ejecución de la política del sector entre los niveles nacional y regional. Para el mejoramiento y consolidación del sector turístico el Gobierno promoverá la declaración de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, como son: “La Isla de Barú en el Distrito de Cartagena.; Algunas zonas del Golfo de Morrosquillo en los departamentos de Sucre y Córdoba.; El frente de Playa de San Andrés Isla.; Las zonas que se determinen en el departamento de la Guajira.” (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Así, el ordenamiento territorial se convertía en una nueva orientación central de la política pública a partir del 2010: “La Incorporación del territorio marino costero en el ordenamiento territorial y en la gestión del desarrollo regional y del país mediante la formulación de una nueva política que establezca directrices para el ordenamiento territorial de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares. Se impulsará con el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial de zonas de borde costero, mediante mecanismos de cooperación interinstitucional para la concertación entre autoridades y actores territoriales en torno a un ordenamiento territorial que vincule la gestión del riesgo y el manejo ambiental para el aprovechamiento sustentable de éstas zonas.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Así mismo, en cumplimiento del mandato constitucional y legal de garantizar la participación de los ciudadanos (participación ciudadana) en la formulación de las políticas públicas, el documento señalaba en el 2010, que se reconoce el relativo vacío que existía y la necesidad de superarlo: “En articulación el sector público privado y social comunitario, asociaciones con actividad empresarial, institucional y pública y la movilización de recursos internos y externos para la gestión del desarrollo. Son entes que concentran sus esfuerzos en el territorio continental, mientras

que dejan de lado el territorio marino costero, el cual no ha sido incorporado de manera estable y directa en el ordenamiento territorial del país. Los procesos regionales alrededor de éste son aún pocos y presentan conflictos de competencias, entre instituciones, las cuales son difíciles de incorporar a las comunidades costeras y a la población del mar. No obstante, en los últimos años se han venido elaborando estudios y lineamientos de política para aprovechar sosteniblemente el territorio marino costero y sus recursos.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Particularmente sobre la necesidad de establecer regulaciones y determinar estándares mínimos, se advierte en el plan nacional de desarrollo para el período 2010-2014: “El Gobierno nacional sabe de la exigencia del mercado internacional en materia de turismo, y que amerita la implementación de estándares mínimos en la prestación de los servicios, a través de procesos de normalización y certificación. Para lo cual se propone trabajar en la elaboración de reglamentos técnicos para actividades de turismo de aventura donde la existencia de riesgo para la salud, la integridad y el bienestar de los usuarios justifique este tipo de medidas. Adicionalmente, se ajustará el sistema de evaluación y certificación de hoteles para que estos mejoren la prestación de los servicios a los consumidores. Igualmente, es necesario que se fomente la sensibilización frente a la actividad turística, tanto para prestadores de servicios como por parte de los consumidores y la comunidad en general. Como complemento a este tipo de iniciativas, se iniciarán acciones para la formalización de las empresas prestadoras de servicios turísticos y de su empleo ofreciendo oportunidades legales para el tránsito desde la informalidad. Se promoverán altos niveles de calidad a las empresas mediante la certificación en las normas técnicas sectoriales.” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

#### 4.6 Administración pública de las playas

La política de “cooperación interinstitucional” que ya se había iniciado en el 2002, se confirmó para el período 2010-2014, con la expedición de la Ley de Turismo y la reglamentación de los Comités Locales de playas (Decreto 1766, 2013).

Mediante la expedición de la Ley de 768 de 2002 o Ley de Distritos, se estableció la conformación de un “Comité Local de Zonas Costeras” en cada uno de los tres distritos existentes en ese momento en el país: Cartagena de

indias, Barranquilla y Santa Marta. A este Comité, conformado por entidades del Ejecutivo Nacional y la respectiva alcaldía, se le delegó la competencia de reglamentar el uso de las playas en su respectiva jurisdicción (Decreto 376 Alcaldía de Cartagena, 2015) (MarcadorDePosición1) (Decreto 1811 Cartagena, 2015).

Los Comités Locales de Playas tuvieron un antecedente en los Comités creados en el Decreto que determinó las funciones de la Dirección General Marítima en 1982, pero estos empezaron a operar, con mayor claridad, sólo a partir de 2013 cuando se expidió el Decreto 1766. Los primeros planes de ordenamiento de playas son posteriores a esta fecha.

De acuerdo con la información presentada, empezó a otorgarse a las entidades territoriales locales la competencia, compartida, de reglamentar el uso de las playas turísticas del Caribe colombiano. Aunque con base en lo establecido en la Ley de Distritos, el Distrito de Cultural, Turístico y Portuario de Cartagena de Indias estableció un Comité hacia el año 2007, el cual realizó avances en la caracterización de las playas del Municipio, esta facultad sólo se hizo efectiva con la expedición de la Ley 1558 de Ministerio de Turismo y Comercio año 2012. (Ley 1558, 2012).

En el año 2013, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1766, mediante el cual reglamentó la conformación de los Comités Locales. Estos quedaron integrados por el Ministerio de Turismo, la Dimar y el Alcalde del Distrito o Municipio respectivo con zona costera y playas. (Decreto 1766, 2013).

La nueva organización administrativa creada y que se identifica en los Comités Locales dejó en evidencia una novedad en la historia institucional del país, al entregar, a una entidad asociada en la que tienen asiento la nación a través del Ministerio y la Dimar y el municipio representado por el Alcalde, la capacidad para tomar decisiones sobre las playas turísticas. De acuerdo con las indagaciones realizadas por el grupo es esta la estructura encargada de reglamentar las playas en la zona Caribe colombiana.

Es decir, de acuerdo con lo establecido en estas leyes, la competencia sobre las playas quedó asignada al nivel nacional, simultáneamente, con el nivel municipal del Estado y en el Caso de San Andrés, Santa Catalina y Providencia, se asigna esta competencia al Departamento.

Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, se plantea una nueva perspectiva de aproximación entre dos niveles de Gobierno, el nacional y el local.

#### 4.7 Los Departamentos y Municipios

La investigación documental hizo una recopilación de los planes de desarrollo departamentales y municipales de los períodos 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, hasta donde fue posible. Se consultaron 64 planes de desarrollo, de ellos 17 departamentales y 47 municipales. En algunos casos no fue viable encontrar los planes del primer período constitucional enunciado (2004-2007) (Estado y Poder, 2015-2016).

Se realizó una lectura y extracción de las secciones de los planes de desarrollo, departamentales y municipales, en los que se define política sobre las playas o el turismo en general. Esta era la “evidencia” de “políticas públicas sobre playas”, formulada por los gobiernos locales. Con esta indagación específica y detallada se pudo detectar la diversidad de aproximaciones que las autoridades locales y sus comunidades tuvieron sobre las playas en el período de estudio mencionado (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

Por la información recopilada y analizada, comprobó que hay municipios con mayor capacidad e iniciativa en el proceso de apropiación de sus competencias para reglamentar las playas, como es el caso de Cartagena de Indias, Santa Marta, Arboletes, Riohacha. Otros municipios han empezado a construir, con sus asesores, equipos de gobierno y comunidades, las políticas al respecto y han establecido los “planes de ordenamiento de playas”, tales como San Bernardo del Viento, Acandí, Santa Marta, Cartagena de Indias y Riohacha, en tiempos recientes (2014). En todos estos casos la participación del nivel nacional ha sido importante y decisiva. Importante porque ha establecido la prioridad de reglamentar las playas, y decisiva porque ha dado indicaciones claras sobre cómo hacerlo, a través de la Dimar, el Ministerio de Medio Ambiente, las Corporaciones Ambientales y el Ministerio de Turismo.

En algunos municipios, como San Bernardo del Viento, Acandí, San Antero (en el Golfo de Morrosquillo), se identificaron expertos que acompañaron la elaboración de los primeros “planes de ordenamiento de playas” que se constituyeron en requisito para poder adelantar inversiones en las playas, con recursos del Fondo de Turismo o de Fondo Nacional de Regalías.

De acuerdo con la información obtenida, mediante las entrevistas a funcionarios de las Alcaldías con línea costera de los departamentos

de La Guajira y Magdalena, se estableció que sus procesos de organización han contado con el apoyo de expertos de la Universidad del Magdalena y de la Universidad del Norte, ubicada en Barranquilla (Informe Investigaciones ESAP 2016).

En todos los casos se puede señalar que el nivel nacional de Gobierno ha sido decisivo, al momento de convertir el asunto de ordenamiento de playas en una preocupación de política local. Una vez que la política nacional ha sido formulada y precisada, en los planes de desarrollo, departamentales y municipales se empiezan a ver enunciados programas y proyectos relacionados con las playas. En los Distritos aún no se encontraron casos, de acciones que hubieran sido de iniciativa local, previas a las formulaciones de la política nacional.

#### 4.8 Organizaciones sociales en las playas

A lo largo del litoral Caribe colombiano se encuentran diversos asentamientos humanos, antiguos y modernos. En La alta Guajira, al norte del Departamento, se ubican hoy todavía comunidades indígenas en sus conocidas “rancherías”, en medio del desierto. Desde los límites de Colombia con Venezuela, en el Golfo de Coquibacoa, hasta Puerto Bolívar, hay un litoral de más de 200 kilómetros que se encuentra habitado por grupos indígenas. Salvo Puerto López, conocido por ser un centro de llegada de mercaderías que se introducen al país, en muchas ocasiones de forma ilegal, a lo largo de este segmento sólo se pueden identificar poblaciones indígenas en sus rancherías. (Alberto Abello, Silvana Giaimo, 2000)

Desde puerto Bolívar hasta Riohacha, capital del departamento, sólo se pueden identificar Cabo de la Vela, Manaure, con su casco urbano y Mayapo, ranchería indígena, a pocos kilómetros de la desembocadura del río Ranchería. Allí viven pescadores tradicionales que, en algunos casos, combinan sus actividades con la oferta de servicios a los turistas. (Informe Investigaciones ESAP, 2016)

Allí se ubican algunas comunidades que han empezado a organizarse para demandar del Estado local y nacional la atención debida para la oferta de servicios turísticos de playa.

En Camarones, La Guajira, también se observa un asentamiento humano mestizo, junto a las rancherías indígenas de la zona. En el municipio de Dibulla se observan varios lugares en la zona urbana, Palomino, Mingueo, La punta, Los Remedios, Los Barros, Rio Cana, Bello

Horizonte, Nevamar, en los cuales hay asentamientos que se dedican, en su mayoría a ofrecer servicios de alimentos y habitación a los turistas nacionales y extranjeros que llegan a estos puntos (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En el departamento del Magdalena los grupos sociales más dinámicos y organizados se encuentran en las playas del Distrito de Santa Marta: Zona Urbana, El Rodadero, Taganga y el Parque Nacional Tairona, El Aeropuerto y Buritaca (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En los municipios de Ciénaga, Pueblo Viejo y Sitio Nuevo, a lo largo de la vía que une a Santa Marta con Barranquilla, se pueden ver asentamientos de pescadores tradicionales y personas que viven de la oferta de servicios y bienes para los turistas de playa que buscan esos destinos (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En el departamento del Atlántico, Barranquilla no cuenta prácticamente con playas, o las existentes no son destinos para bañistas por la contaminación que genera la desembocadura del río Magdalena. Hay comunidades de pescadores en la zona de Bocas de Ceniza y en los límites con Salgar y el municipio de Puerto Colombia (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En Puerto Colombia existe un asentamiento antiguo que vive de la pesca y de los servicios turísticos a los barranquilleros y otros usuarios que visitan sus playas.

En la línea costera de los municipios de Juan de Acosta y Tubará hay varios lugares con asentamientos de pescadores que se han convertido en destinos turísticos (Caño Dulce, Santa Verónica, Puerto Velero, Boca Tocino, Manzanillo). Allí los lugareños se han organizado, con el apoyo de las administraciones municipales y empiezan a pedir orientación y participación en la reglamentación de las playas turísticas que se han habilitado para turistas (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En el departamento de Bolívar hay varios asentamientos, desde el Corregimiento de Galerazamba del municipio de Santa Catalina, hasta Arroyo de Piedra - Arroyo Grande en el municipio de Cartagena de Indias.

El Distrito Histórico y Cultural de Cartagena de Indias, es uno de los destinos de playa más visitados, además de Santa Marta. En el sector de las playas de Las Margaritas, Punta Canoa, La Boquilla, Crespo, y Bocagrande se ubican pescadores y comunidades que tradicionalmente han habitado la zona. Un lugar con alto asentamiento de comunidades tradicionales es

playa Blanca (Barú) y la Isla Tierra Bomba, que cuenta con un pequeño sector de playas turísticas (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En los departamentos de Sucre y Córdoba se encuentra el Golfo de Morrosquillo en el que se asientan varias decenas de comunidades de pescadores y pobladores tradicionales: San Onofre, Tolú, Coveñas, San Antero, San Bernardo del Viento, Moñitos, Puerto Escondido, Los Córdobas, son municipios en los que hay diversas organizaciones sociales vinculadas a la oferta de servicios para los turistas de playas que los visitan, tanto de las áreas continentales de los mismos departamentos (Sincelejo, Montería, etc.) como del departamento de Antioquia (Área metropolitana de Medellín). (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En los departamentos de Antioquia y Chocó se pueden identificar varios municipios costeros del litoral Caribe: Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí, Turbo, Acandí y Nuquí. En todos ellos se pueden reconocer pescadores tradicionales y organizaciones sociales de los pobladores que viven de la prestación de bienes y servicios a los turistas, especialmente del departamento de Antioquia. Son muy conocidas hoy las playas de Arboletes, Necoclí y Acandí. Recientemente el municipio de Turbo, cerca de la zona urbana hizo una limpieza y descubrió playas que se venían formando hace varios años. En todas ellas hay pescadores tradicionales y se han conformado organizaciones sociales de pobladores tradicionales y más recientes que ofrecen servicios a los turistas de playas (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

Se pueden identificar diversos procesos de organización. El objeto de la investigación no era indagar sobre estas organizaciones sociales, pero en desarrollo del trabajo se orientó un semillero que se dedicó a identificar organizaciones sociales en tres municipios de dos departamentos del litoral Caribe colombiano: Bolívar y Sucre. El trabajo de campo permitió conocer algunos aspectos de las organizaciones sociales de estos lugares. Sobre las organizaciones sociales en las zonas de playas se abre un campo de investigación importante para los siguientes años (Acosta, Pinilla, Benjumea, & Arrieta, 2016).

#### 4.9 Usuarios de las playas del Caribe

En desarrollo de la investigación se trató de auscultar, sin una pretensión sistemática la opinión de los usuarios de las playas del Caribe colombiano. La diversidad de personas que visitan las playas hace que sus opiniones varíen también bastante. Quienes son turistas

internacionales y han tenido la oportunidad de disfrutar playas en otros lugares del mundo reconocen la belleza y singularidad natural de las playas del Caribe que visitan, pero también detectan con facilidad, en las playas de mayor afluencia, problemas de seguridad, limpieza, tranquilidad, para disfrutar los destinos turísticos por ellos seleccionados. Algunos de ellos dejan ver su preocupación por la falta de organización de los servicios que se ofrecen en las playas. Esto es coherente con las limitadas acciones realizadas en los años recientes por parte de los gobiernos en relación con las playas (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En el caso de turistas que por primera vez acuden a la playa o que pocas veces han visitado playas su percepción es más "ingenua" o general. Tal vez observan "muchas gente", a veces falta de seguridad y limpieza o de servicios de hotelería próximos a sus destinos de playas (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

Los usuarios de las playas del Caribe, con sus opiniones, dejan ver un lugar común: la falta de reglamentación en las playas, la ausencia de servicios de baños para los bañistas y para quienes visitan las playas, la ausencia de controles a los vendedores o para quienes ofrecen o venden los servicios de masajes, peinados, trenzas, etc. También se observaba, a diciembre de 2015, finalización del período de estudio, la falta de organización en los servicios náuticos (lanchas, motonaves, etc.) (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

En Abril del 2014 se había expedido un Decreto en el municipio de Coveñas para controlar el uso de cuatrimotos y demás vehículos en las playas durante los días de semana santa (época de gran afluencia de personas a las playas del municipio). Durante la administración del período 2012-2015 la Alcaldesa de Arboletes empezó a señalizar las playas de la zona urbana, con lo que se orientaba a los usuarios y a los empresarios que ofrecen sus servicios a los turistas en la playa. En diciembre de 2015 se conocieron dos decretos distritales, el primero de ellos en Santa Marta y el segundo en Cartagena, mediante los cuales se determinó la zonificación de las principales playas de estos dos Distritos (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

#### 4.10 Inversiones públicas en las playas de Caribe

La investigación pudo establecer que el Gobierno colombiano ha realizado diversas inversiones a lo largo del Litoral Caribe y en particular en las

zonas de playas turísticas. Las primeras inversiones se hicieron en el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), cuando se construyeron espolones y rompeolas para evitar el impacto directo del mar sobre las playas. Posteriormente, en tiempos recientes, las inversiones se han adelantado con recursos del Fondo Nacional de Regalías y del Fondo de Turismo (Fontur), del Ministerio de Turismo.

De acuerdo con los soportes que se pudieron conseguir, entre 2005 y 2015, el monto de las inversiones asciende a 270 mil millones de pesos (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

Sin embargo las obras de infraestructura que se observaron en Necoclí, Arboletes, Turbo, San Antero, Coveñas, Tolú, Cartagena de Indias, Riohacha, en especial, las obras duras, tales como construcción de rompe-olas y espolones, así como las señalizaciones, permiten señalar que los recursos invertidos superan aquella cifra en varios miles de millones.

Se hace necesario un trabajo detenido para definir una cifra más aproximada a la realidad sobre los recursos invertidos por la nación y las entidades territoriales en el litoral costero y en las playas en los últimos años en que se ha incrementado el interés en ordenar este recurso natural (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

## 5. Conclusiones

La investigación realizada sobre la administración pública de las playas del Caribe colombiano permite establecer las siguientes conclusiones:

- “El país estuvo de espaldas al mar”. De acuerdo con los documentos de política pública nacional se pudo determinar que estos importantes ecosistemas se han estudiado con mayor intensidad en los últimos 20 años tanto por parte de las instituciones estatales encargadas de administrarlos, como por parte de las universidades e instituciones del sistema nacional de ciencia y tecnología. Las decisiones gubernamentales (políticas públicas) sobre las playas se intensificaron después de 2006. Se observa preocupación por la calidad y protección ambiental de las playas.
- De acuerdo con el principio de la participación ciudadana en la formulación de políticas, los planes de desarrollo indican que se ha convocado a diversos sectores y actores sociales para formular las políticas sobre playas.
- La Corte Constitucional ha ratificado, desde

1992, el carácter público de las playas y la responsabilidad de las entidades estatales de reglamentar el uso de dicho recurso, así como su conservación y protección.

El nivel nacional de gobierno ha sido determinante en la formulación de políticas para las playas. Los municipios costeros han sido “ejecutores” de la política, con poca iniciativa.

Para administrar las playas, desde 2002 se estableció una orientación clara: compartir la competencia mediante los “Comités Distritales de Zonas costeras” y desde 2012, mediante los “Comités Locales de Playas”, conformados por entidades del nivel nacional y por las autoridades locales. La competencia de reglamentar el uso de las playas se comparte entre el nivel nacional y el municipal, con la excepción de San Andrés, Santa Catalina y Providencia, en cuyo comité participa la Gobernación.

Existe mayor capacidad institucional y funcionarios especializados para reglamentar el uso de las playas de su jurisdicción en los tres distritos existentes en la zona (Cartagena de Indias, Santa Marta, Riohacha) y en el municipio de Arboletes, de acuerdo con las acciones realizadas en los últimos años.

A la fecha de terminación del proyecto pudieron identificarse y conocerse sólo tres Planes de Ordenamiento de playas: San Bernardo del Viento, Acandí y Arboletes.

Algunas universidades públicas y privadas cuentan con expertos en asuntos de ordenamiento de playas y con el conocimiento de los ecosistemas en los que se ubican las playas existentes se pueden destacar: Universidad del Magdalena, Universidad de Antioquia, Universidad del Norte, Universidad Nacional sede Medellín y Eafit.

Hasta el año 2015 el Estado colombiano a través de dos fondos (Fontur y Regalías) había realizado inversiones por cerca de 270 mil millones de pesos en las zonas de playas urbanas de uso turístico, con el objeto de mantenerlas y estabilizarlas frente a las dinámicas erosivas que generan las corrientes marinas del mar Caribe. Si se tiene en cuenta que hay 300 kilómetros de playas en todo el litoral los recursos asignados para protección de la erosión son pocos.

En algunas de las playas más reconocidas del Caribe colombiano hay comunidades locales que viven tradicionalmente de la

oferta de servicios y productos. Los niveles de organización social de las comunidades en estas zonas de playas suelen ser elementales y, de acuerdo con la Constitución y Leyes, han sido convocados por las distintas administraciones locales en los procesos iniciales de preparación de los decretos que se están ofreciendo para el ordenamiento de las playas.

Los usuarios de las playas, en sus percepciones conocidas por medio de las entrevistas realizadas, dejan traslucir la falta de reglamentación en las playas, por la suciedad, el acoso de vendedores, la falta de baños públicos, la inexistencia de señales informativas sobre la conducta que se debe tener en la zona de playa y sobre los servicios náuticos que se suelen ofrecer en las playas más populares del Caribe colombiano.” (Informe Investigaciones ESAP, 2016).

## Bibliografía

- Acosta, J., Pinilla, Y., Benjumea, L., & Arrieta, L. (2016). Organizaciones sociales cercanas a las playas y su incidencia en la formulación de políticas públicas en los departamentos de Sucre y Bolívar, específicamente: Municipios de Tolú y Coveñas y Cartagena, 2005-2015. Cartagena de Indias: s.e.
- ADEAC - FEE. (2015). Bandera Azul. Asociación de Educación Ambiental . Recuperado el 20 de 11 de 2015, de [https://www.adeac.es/bandera\\_azul](https://www.adeac.es/bandera_azul)
- Aguilar, L. (2007). Gobernanza y Nueva gestión Pública. Mejico: Fondo de Cultura Económica.
- Alberto Abello, Silvana Giaimo. (2000). P O B L A M I E N T O Y C I U D A D E S . O B S E R V A T O R I O D E L C A R I B E C O L O M B I A N O - Fonade . Recuperado el 22 de 09 de 2015, de [www.ocaribe.org/cargar\\_imagen.php?id=112&tipo=14&thumbnail=FALSE](http://www.ocaribe.org/cargar_imagen.php?id=112&tipo=14&thumbnail=FALSE)
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Temis S.A.
- Auto 260, A-260 (Corte Constitucional 21 de Agosto de 2014). Recuperado el 09 de 03 de 2017 , de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2014/A260-14.htm>
- Benavides, G. (2015). Las políticas públicas del turismo receptivo colombiano. Bogotá. Recuperado el 05 de 11 de 2016, de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2215910X15000117>
- Cervantes Rosas, O. D. (2008). Diseño de un índice integral (VIP) para evaluar playas recreativas. Ensenada: tesis doctoral.
- Decreto 1766. (16 de Agosto de 2013). Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los Comités Locales para la Organización de las Playas de que trata el artículo 12 de la Ley 1558 de 2012., 3. Bogotá, Colombia. Recuperado el 20 de 12 de 2016, de [http://normograma.sena.edu.co/docs/decreto\\_1766\\_2013.htm](http://normograma.sena.edu.co/docs/decreto_1766_2013.htm)
- Decreto 1811 Cartagena. (2015).
- Decreto 376 Alcaldia de Cartagena. (2015). Decreto 376. Decreto 376 Alcaldia de Santa Marta, 35. Cartagena de Indias, Colombia. Obtenido de [http://midas.cartagena.gov.co/web/contenidos/pdf/descargas/playas/reglamentacion\\_playas\\_decreto\\_1811\\_31122015.pdf](http://midas.cartagena.gov.co/web/contenidos/pdf/descargas/playas/reglamentacion_playas_decreto_1811_31122015.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, hacia un estado comunitario. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, Prosperidad para todos. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- DIMAR-CIOH. (2009). Caracterización físico-biótica del litoral Caribe colombiano. Tomo 1. Cartagena de Indias: Dimar, Series Especiales.
- DIMAR-CIOH. (2009). Caracterización físico-biótica del litoral Caribe colombiano. Tomo 2. Cartagena de Indias: Dimar, Series Especiales.
- DIMAR-CIOH. (2013). Atlas Geomorfológico del Litoral Caribe colombiano. Cartagena de Indias: Dimar, Series ESpeciales.
- DNP,Minturismo. (2014). Plan sectorial de turismo 2014-2018. Bogotá. Recuperado el 05 de 10 de 2015 , de [http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/30661/plan\\_sectorial\\_de\\_turismo\\_2014-2018](http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/30661/plan_sectorial_de_turismo_2014-2018)
- Estado y Poder. (septiembre de 2015-2016). playascc.wixsite.com/colombia. Obtenido de <http://playascc.wixsite.com/colombia/planes-de-desarrollo>
- Informe Investigaciones ESAP. (2016). <http://playascc.wixsite.com/colombia/documentos>. Cartagena de indias: s.e. Obtenido de <http://playascc.wixsite.com/colombia/>

- documentos: <http://playascc.wixsite.com/colombia/documentos>
- Infrarojo. (15 de Septiembre de 2016). <http://playascc.wixsite.com/colombia/subnacional>. Obtenido de <http://playascc.wixsite.com/colombia/subnacional>: <http://playascc.wixsite.com/colombia/subnacional>
- Juan Carlos Echeverry,DNP. (2012). Evaluacion de la Descentralizacion Municipal en Colombia (Vol. 1). Bogotá, Colombia. Recuperado el 06 de 12 de 2016, de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01\\_Libro.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf)
- Konrad Adenauer. (2000). 25 años de descentralización en Colombia. Bogotá D.C.: Konrad Adenauer Stiftung.
- La Pérgola. (1994). Los nuevos senderos del federalismo. Madrid, España: Centro de estudios constitucionales.
- Ladino, Montalvo, Sembergman,Araujo. (2016). <http://playascc.wixsite.com/colombia/documentos>. (L. Sembergman, Editor) Obtenido de <http://playascc.wixsite.com/colombia/documentos>: <http://playascc.wixsite.com/colombia/documentos>
- Ley 1558. (10 de Julio 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, 14. Bogotá, Colombia. Obtenido de [http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=78782&name=Ley\\_1558\\_2012.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=78782&name=Ley_1558_2012.pdf&prefijo=file)
- Luis Fernando Ramirez, Manuel Bernal. (Julio-Diciembre de 2009). Justificación económica de la descentralización: un. Revista Equidad y Desarrollo N° 12: 9-21 , 12, 13. Recuperado el 09 de 08 de 2016, de <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/213/2960>
- Medellín Torres, P. (2006). El presidente Sitiado. Ingoberabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia. Bogotá D.C.: Planeta colombiana S.A. .
- Meny Ives, Thoenig Jean Claude. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel S.A. Recuperado el 02 de 10 de 2016, de [https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/Las\\_politicas\\_publicas\\_meny\\_thoenig.pdf](https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/Las_politicas_publicas_meny_thoenig.pdf)
- Min - Industria y Turismo. (2011). Politicas de playas turísticas (Lineamientos Sectoriales). Bogotá. Recuperado el 05 de 10 de 2015, de [http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/2052/politica\\_de\\_playas\\_turisticas\\_lineamientos\\_sectoriales](http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/2052/politica_de_playas_turisticas_lineamientos_sectoriales)
- Pérez Boix, J. (24 de Julio de 2016). Experto español en ordenamiento de playas. (W. L. Orjuela, Entrevistador)
- Presidencia de la República. (25 de Octubre de 2016). <https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/DL2%203241984.pdf>. Obtenido de <https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/DL2%203241984.pdf>: <https://www.dimar.mil.co>
- Sembergman, L. (15 de Diciembre de 2016). <http://playascc.wixsite.com/colombia>. Obtenido de <http://playascc.wixsite.com/colombia>: <http://playascc.wixsite.com/colombia>
- Sentencia C 265, C 265 (Corte Constitucional 16 de 04 de 2002). Recuperado el 6 de 3 de 2017 , de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6265>
- Sentencia C 605, C-605 (Corte Constitucional 1992). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-605-92.htm>: <http://www.corteconstitucional.gov.co>
- Sentencia T 095, T-095-94 (Corte Constitucional 1994). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-095-94.htm>: <http://www.corteconstitucional.gov.co>
- Sentencia T 226, T226 (Corte Constitucional 2016). Recuperado el 08 de 03 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-226-16.htm>
- Sentencia T 348, T 348 (Corte Constitucional 15 de Mayo de 2012). Recuperado el 06 de 03 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm>
- Sentencia T 606, T-606 (Corte Constitucional 15 de Diciembre de 2015). Recuperado el 09 de 03 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-606-15.htm>
- Sentencia T-084, T 084 (Corte Constitucional 2000). Recuperado el 8 de 3 de 2017, de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-084-00.htm>
- Sentencia T-376, T-376 (Corte Constitucional 2012). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-376-12.htm>: <http://www.corteconstitucional.gov.co>
- Sentencia T-597, T-597 (Corte Constitucional 2015) . Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-597-15.htm>: <http://www.corteconstitucional.gov.co>

Sentencia T-772, T772 (Corte Constitucional 2003). Recuperado el 07 de 03 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-772-03.htm>

Severo Villareal. (2015). Administracion Publica : El crecimiento de la disciplina y nuevos campos de estudio. En S. E. Solis, Administracion Publica : El crecimiento de la disciplina y nuevos campos de estudio (págs. 149-166). Nuevo Leon, Mexico. Recuperado el 05 de 06 de 2017, de <http://eprints.uanl.mx/8198/1/Documento8.pdf>

Seweryn Zielinski, Camilo Botero. (2012). Guía básica para certificación de playas turísticas. Santa Marta, Colombia: Gente Nueva.

Recuperado el 06 de 06 de 2015, de [https://www.academia.edu/10211528/Gu%C3%A1sica\\_para\\_certificaci%C3%B3n\\_de\\_playas\\_tur%C3%ADsticas](https://www.academia.edu/10211528/Gu%C3%A1sica_para_certificaci%C3%B3n_de_playas_tur%C3%ADsticas)

VI foro de competitividad de las americas. (2012). Innovacion para la prosperidad. Reunión de Alcaldes Municipios Costeros del Caribe, Ministerio de comercio industria y turismo, Cartagena. Recuperado el 20 de 10 de 2016, de [http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=64607&name=5.\\_Certificación\\_de\\_Playas\\_Turísticas.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=64607&name=5._Certificación_de_Playas_Turísticas.pdf&prefijo=file)

Weber, M. (2014). Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada). México: Fondo de Cultura Económica.