

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA TURÍSTICA PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR EN COLOMBIA 2004-2014

Olga Restrepo Quintero*

Resumen:

A partir de 1991 Colombia cambió a un Modelo de Apertura Económica. Pusieron en marcha múltiples “Políticas Públicas” para alcanzar el fortalecimiento de las exportaciones, en distintos sectores. Durante la última década, los gobiernos han buscado la “Transformación Productiva” para volver al país más competitivo, entre los sectores elegidos para realizar la conversión, está el turismo, sector, que de acuerdo con el reconocimiento mundial, ofrece oportunidades como motor en la “Transformación Productiva” de una nación, para el incremento del comercio de servicios, la creación de empleo, reducción de la pobreza y contribuir con el desarrollo económico y social sostenible, dadas sus características que tienen en cuenta la geografía del lugar, el medio ambiente y la cultura local. Esta investigación presenta los avances alcanzados durante el periodo de estudio 2004-2014, a través de un análisis cualitativo de las “Políticas Públicas” en la normatividad, documentos “Conpes” relacionados con el sector, planes de desarrollo sectorial y acciones específicas en gestión turística y el análisis cuantitativo de los resultados obtenidos en las estadísticas presentadas por la OMT de Colombia, el DANE, el Banco de la República el Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia y el índice de competitividad de viajes y turismo – ICVT – y World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact Report 2014. Los resultados son positivos con una tasa de crecimiento durante el periodo de 8.4% anual, superior a la tasa de crecimiento mundial de Viajes y Turismo, sin embargo, se debe continuar en el mejoramiento para alcanzar un turismo de “Clase Mundial”.

Palabras clave: Políticas Públicas. Políticas de Transformación Productiva. Turismo.

ANALYSIS OF PUBLIC POLICY FOR PRODUCTIVE TRANSFORMATION TOURISM SECTOR IN COLOMBIA 2004-2014

Abstract:

Since 1991 Colombia changed to a Model of Economic Opening. It was put up multiple “public policy” to achieve the strengthening of exports in different sectors. Over the past decade, governments have sought “Productive Transformation” to return the country more competitive among the sectors chosen for conversion is tourism sector, according to global recognition, offers opportunities as a driver in “Productive Transformation” of a nation, for the increase of trade in services, creating jobs, reducing poverty and contribute to sustainable economic and social development. Given its feature that takes into account the geography, environment and local culture. This research presents the progress achieved during the study period 2004-2014, through a qualitative analysis of the “Public Policy” in the regulations, documents “Conpes” related to the sector, sector development plans and specific actions in tourism management and quantitative analysis of the results of the statistics presented by UNWTO Colombia, DANE, the Bank of the Republic, Ministry of Commerce Industry and Tourism of Colombia and the Index of Competitiveness of Travel and Tourism and – ICVT – and World Travel and Tourism Council Annual Economic Impact Report of 2014. World Travel & Tourism Council 2014 annual Economic Impact report. Results are positive with a growth rate for the period of 8.4% per year, higher than the global growth rate of Travel & Tourism, however, must continue to achieve improved tourism “World Class”.

Keywords: Public Policy. Political Productive Transformation. Tourism.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA DO SETOR DE TURISMO NA COLÔMBIA 2004-2014

Resumo:

Desde 1991 a Colômbia mudou para um modelo de abertura econômica, colocou-se em marcha múltiplas políticas públicas para conseguir o reforço das exportações em vários setores. Durante a última década, os governos têm procurado “Transformação Produtiva” para tornar o país mais competitivo. Dentre os setores selecionados para a conversão o de turismo tem espaço privilegiado já que, de acordo com o reconhecimento global, oferece oportunidades como um motor em “Transformação Produtiva” de uma nação, para o aumento do comércio de serviços, criar empregos, reduzir a pobreza e contribuir para o desenvolvimento econômico e

* Docente de Planta Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca- Universidad Pública de Bogotá D.C. - Colombia. Economista, Magíster en Administración Pública, Master en Estudios Avanzados – Análisis Geográfico Regional -, Candidata a Doctora Nuevos Recursos y Sostenibilidad en Turismo. Bogotá – Colombia. Correo Electrónico: restrepool@yahoo.com.

social sustentável, dada a sua característica, que leva em conta a geografia, meio ambiente e da cultura local. Esta pesquisa apresenta os progressos realizados durante o estudo 2004-2014, através de uma análise qualitativa da “Política Pública”, com base nos regulamentos, nos documentos relativos ao sector “CONPES”, nos planos de desenvolvimento setoriais e ações específicas em Gestão de Turismo; e na análise quantitativa dos resultados das estatísticas apresentadas - pela OMT Colômbia, DANE, Banco da República, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo da Colômbia, Índice de Competitividade de Viagens Turismo – ICVT – e no Relatório de Impacto Econômico do Conselho Mundial de Viagens e Turismo, referente ao ano de 2014. Estes resultados são positivos, com uma taxa de crescimento para o período de 8,4% ao ano, superior à taxa de crescimento global de Viagens & Turismo, no entanto, deve continuar a atingir melhorou Turismo “Classe Mundial”.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Política de Transformação Produtiva. Turismo.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia a partir de 1991 cuando cambió la Constitución Política, con ella, se cambió también el modelo de desarrollo, han sido múltiples y diferenciados los esfuerzos de política pública para ubicar al país en los escenarios mundiales. En los últimos diez años se han hecho esfuerzos para situar el turismo como uno de los sectores líderes en la diversificación de la oferta regional y local para la consolidación del turismo interno y enfrentar el reto de internacionalizar el turismo Colombiano, con la puesta en marcha de políticas públicas denominadas de “Transformación Productiva”.

De acuerdo con el Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo (RCVT) a nivel regional Colombia, se mantuvo en la undécima posición respecto a los resultados del RCVT 2011. Se estima que el turismo da cuenta del 9 por ciento del PIB global (6 billones de dólares) a la vez que provee 120 millones de empleos directos y otros 125 millones indirectos en industrias relacionadas.

Según la OMT en sus “Recomendaciones sobre el Marco Conceptual”, 2008, el turismo es un evento social, cultural y económico, relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su entorno habitual, por periodos inferiores a un año, principalmente por motivos de ocio, pero también por otros motivos tales como negocio, conferencias, salud, educación, etc.

La OMT, en las “Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo” 2008, hace referencia al turismo como una actividad de los visitantes. Un visitante es una persona que viaja a un destino principal, fuera de su entorno habitual, con una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios, tratamiento de salud, visitas a familiares u otro motivo personal) que no

sea ser empleado por una entidad residente en el país visitado. Estos viajes realizados por los visitantes se consideran viajes turísticos. Por lo tanto, según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (RCVT) se estima que el sector pasará de generar uno de cada once empleos en la actualidad, a ocupar uno de cada diez empleados en 2022. (RCVT, 2013; XIII).

Son diversos los enfoques de “Análisis de las políticas públicas”, en este trabajo de investigación, se presentan autores, tales como: Lasswell, teórico pionero en el concepto de “políticas públicas” sus avances e interpretaciones son relevantes, y contribuyen a la comprensión de su complejidad a la comprensión de su complejidad y la necesidad planteada por el autor del “conocimiento científico” derivado del análisis empírico; posteriormente se presentan autores como Thoenig, Mowery, Roth, Aguilar, Bañón y Carrillo; quienes observan las políticas públicas como un proceso, pero además, analizan sus características y atributos, porque dada su heterogeneidad se hace necesaria la participación de distintas áreas de conocimiento.

En el Análisis de las Políticas Públicas, todos los autores coinciden en vincular un gobierno, que busca solucionar o alcanzar un objetivo a través de metas, por lo tanto, su “análisis” se puede realizar mediante distintos métodos por ellos propuestos. Después de transcurrido un tiempo, se podrá determinar si alcanzó o no esperado. El análisis de las políticas públicas, puede realizarse a través de diversos enfoques para explicar el contexto político en su formulación, según Parsons (2007): por Etapas, Enfoques Pluralistas, Elitistas, Neomarxistas, Subsistémicos, Comunicacionales o basados en el discurso más que en las realizaciones, Institucionalistas.

Por lo tanto, al contrastar lo propuesto en la Política Pública, con lo realizado, entre los múltiples actores del sector turístico, permite conocer si han ocurrido o no los cambios y las alianzas publico-privadas promovidas, si se ha facilitado su interacción y participación, para la construcción de ventajas competitivas en el sector, si hay resultados relacionados con los indicadores concretos, tales como: un mayor flujo de turistas internacionales, ingresos, inversión y si hay logros que permitan la transformación de Colombia en un destino de clase mundial.

El objetivo de este artículo es presentar de manera descriptiva las Políticas Públicas de Transformación Productiva en el Sector Turismo para alcanzar una actividad turística de clase mundial.

Para realizar la investigación se toma como periodo de estudio la década comprendida entre el año 2004 hasta 2014, se contrastan las “Políticas públicas” a través de la revisión de los documentos relacionados con el sector turístico, emitidos por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) - máximo organismo encargado el de coordinar la política económica y social en Colombia.

A partir de los documentos emitidos por el CONPES, denominados de igual manera, se realiza una

revisión cualitativa, posteriormente, se efectúa un análisis cuantitativo de los resultados obtenidos con las estadísticas presentadas por la OMT de Colombia, el DANE, el Banco de la República el Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia y el índice de competitividad de viajes y turismo (ICVT) esta compuesto por 3 subíndices: i) Marco regulatorio, subíndice que captura los elementos que están relacionados con la política pública y generalmente bajo la supervisión del gobierno; ii) el segundo subíndice refleja elementos del ambiente de los negocios y de la infraestructura de cada economía; y, iii) el tercer subíndice comprende los elementos humanos, culturales y naturales con que cuenta cada país.

“Las Políticas de Transformación Productiva son un conjunto de iniciativas del CONPES, que impulsan la creación de nuevos productos, nuevos procesos y servicios por parte de las empresas, y organizaciones de los sectores productivos de las naciones” (CONPES, 2010b). Esta investigación da respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las Políticas de Transformación Productiva PTP? ¿Cuáles son las Políticas de Transformación Productiva para el sector turístico? Se han alcanzado avances en el sector turístico por estas Políticas de Transformación Productiva?

En la primera parte del documento se presenta el Marco Teórico Conceptual de distintos enfoques de Análisis de Enfoques de Política Pública, posteriormente se vincula la puesta en marcha de la normatividad de las Políticas de Transformación Productiva Turística en Colombia durante la última década en Colombia, relacionándola con los resultados obtenidos, para finalmente concluir con los aspectos positivos y limitaciones encontradas para alcanzar un turismo de clase mundial.

2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de “ciencias de políticas” diferenciado claramente de las ciencias sociales y psicológicas, fue propuesto, primero, por Harold Lasswell “[...] todas las ciencias que proveen hechos y principios de importancia directa para la hechura de decisiones importantes de gobierno, de negocios o en la vida cultural. (LASSWELL, 1943, p. 74).

Posteriormente el mismo autor señala que las ciencias de políticas distinguen la importancia del orden público y civil al margen de la maquinaria legislativa, administrativa y judicial. Para Lasswell, el objetivo de las ciencias políticas no se enfocaba solo a las políticas, sino hacia las ciencias de políticas de la democracia, integrando la acción pública y privada, por lo tanto, en su estudio, es importante: la metodología de investigación del proceso de las políticas; sus resultados y los hallazgos que permitan contribuir a los métodos e inteligencia del momento. En *The Political Writing* Harold Dwight

Lasswell, señala: “Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado” (1951, p. 14). En 1971, en *A Preview of Policy Sciences*, propone una definición de trabajo, para el análisis de las políticas públicas y define “las ciencias de políticas como las que tienen que ver con el “conocimiento” y los procesos de decisión del orden público y cívico”. Se entiende “conocimiento”, como el “conocimiento científico”, derivado del análisis empírico, del proceso de toma de decisiones y las formas en que la acción pública gubernamental es ejercida, comprendiendo la génesis de las políticas y su puesta en marcha. (LASSWELL, 1971, p. 1)

El concepto de política pública denota un conjunto de principios iniciativas y medios diseñados e implementados por el gobierno con el propósito de coordinar, regular y orientar la conducta de los agentes económicos y sociales hacia la consecución de objetivos específicos en uno o más sectores de interés nacional, regional y estatal (BOULDING, 1959).

Según Ives Meny Jean-Claude Thoenig: Las Políticas Públicas, en teoría, son un asunto que parece relativamente simple. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características:

1. **Un contenido.** La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (outcomes) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.
2. **Un programa.** Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente [...] los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.
3. **Una orientación normativa.** Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; Los actos traducen orientaciones:

intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura.

4. Un factor de coerción. La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la autoridad legal o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas (GILBERT, 1985). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad.

5. Una competencia social. Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada. Esta noción no puede reducirse a un enfoque jurídico: por ejemplo, el sector bajo la tutela del Estado. La concepción es más amplia: un administrado es todo individuo cuya situación está, directamente o no, afectada por la acción pública. (THOENIG, 1992, p. 70-71).

2.2. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Álvarez Díaz (1992, p. 12) “Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político, en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones. Y la noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de marcos conceptuales, que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de la ciencia política”.

Según Mowery (1994), las políticas públicas están destinadas a influir en el comportamiento de las empresas sobre el desarrollo, comercialización o adopción de nuevas tecnología con el fin de mejorar la capacidad de innovación y el desempeño económico de una nación o naciones o de sectores económicos específicos.

De acuerdo con Roth, Deubel André Noel (2002, p. 28) Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o

colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Igualmente plantea, como el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad, por lo tanto, requiere una *Formulación, implementación y evaluación*. (2002, p. 28).

Aguilar Villanueva, aborda el Marco para el Análisis de las Políticas Públicas, en el cual define una “política pública” como un conjunto, secuencia, sistema, ciclo de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas. El análisis de política pública, es la evaluación de la cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor decisión o “política” a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. (VILLANUEVA, 2009, p. 14).

Según Parsons (2007) el análisis de las políticas públicas, puede realizarse a través de diversos enfoques para explicar el contexto político en la formulación de las políticas públicas:

1. Enfoques “por etapas”. Conciben la formulación de políticas como un proceso compuesto por una serie de pasos o secuencias, derivados de Lasswell, Simón e Easton, y Almond. Este enfoque analiza las políticas públicas como un proceso que empieza con la “definición de agenda” y terminan con la evaluación y el resultado de las políticas públicas.
2. Enfoques pluralistas elitistas. Se concentran en el poder y su distribución entre los grupos y elites (triángulo de hierro), en la forma en que definen la formulación de políticas.
3. Enfoques neomarxistas. Se preocupan por la aplicación de las ideas de Marx a la explicación de la formulación de políticas públicas en la sociedad capitalista.
4. Enfoques subsistémicos. Analizan la formulación de políticas públicas en función de nuevas imágenes, como “redes”, “comunidades” y “subsistemas”.
5. Enfoque del discurso de políticas públicas. Estudian el proceso de las políticas públicas en cuanto al uso del lenguaje y la comunicación, se basan en la obra de teóricos críticos franceses y alemanes como Foucault y Habermas.

6. Institucionalismo. Tiene un desarrollo menos depurado que los enfoques anteriores, pero empieza a perfilarse como un nuevo conjunto de enfoques importantes para el proceso de las políticas públicas.

Thoenig (1992, p. 265-266) sugiere que el Análisis de las políticas públicas constituye otra forma de aproximarse al problema del poder. Toda sociedad política está organizada a través de procedimientos, de jerarquías y de instituciones más o menos formales. El análisis de las políticas públicas invita, también, a romper las fronteras tradicionales de las disciplinas, tal como se han podido desarrollar y fosilizar a través de la profesionalización y la especialización de los campos científicos. En efecto, la aprehensión de la acción pública en su globalidad cuestiona numerosos problemas, formula múltiples preguntas que otros enfoques tienden a ocultar. El analista puede verse pues inducido a interrogarse sobre los criterios de elección, sobre la legitimidad del decisor o de la acción, sobre la adecuación de los medios a los fines, sobre la calidad de los métodos, sobre los costos y los beneficios: en otras palabras, suscitar las cuestiones que pueden extraerse de la filosofía política, del análisis económico, de la sociología de las organizaciones o de la psicología social. (1992, p. 265-266)

Bañón y Carrillo plantean como el análisis de las políticas públicas implica todo “el proceso” de la política pública y puede centrarse en:

- Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, etcétera.
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- Los medios e instrumentos utilizados –recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos– para desarrollar la política. (BAÑÓN; CARRILLO, 1997, p. 3).

Es interesante resaltar que el análisis de las políticas públicas lo realizan personas que filtran la realidad a través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses circunstanciales y de su grado de Información. De este modo, las conclusiones del análisis se ven afectadas por estos factores (WEIMER; VINING, 1992).

La contribución del Análisis Institucionalista de las Políticas Públicas o del institucionalismo, es el esfuerzo para elaborar la distinción entre agente y estructura. Captura el juego entre actor e institución, en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. La naturaleza de la investigación permite introducir la acción de gobierno y la forma en que se evalúan las políticas públicas, que hasta el momento se han centrado preferentemente en conocer la eficacia y eficiencia de la

acción gubernamental, y de los factores que lo explican. Esta perspectiva permite desagregar el Estado, entrar en la caja negra y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales (ZURBRIGGEN, 2006).

La política pública se puede definir como un curso intencional de acciones que intenta alcanzar de manera exitosa objetivos y metas, pertenecen al ámbito de lo normativo y son un instrumento fundamental para influir con sus acciones el sistema económico social, en lo que necesita cada sociedad, de acuerdo con el momento histórico que ésta este viviendo, por lo tanto, no es posible responder si es correcta o incorrecta la política, sino si la política ha contribuido a cambios socialmente deseables en términos de eficiencia, eficacia y equidad de esa etapa o momento de desarrollo. “Las fallas del gobierno no indican que el gobierno no deba intervenir sino que la intervención pública debe estar sujeta a escrutinio y mejora permanente” (CORONA ALCANTAR, 2012).

3. METODOLOGÍA

Esta investigación es de carácter descriptivo, para realizar el análisis de las Políticas Públicas de Transformación Turística, en Colombia, las cuales han sido una búsqueda permanente, en la una última década, se tendrá en cuenta, el ámbito normativo; referido éste al análisis cualitativo y los resultados cuantitativos, relacionados con los indicadores turísticos más significativos nacionales e internacionales durante el periodo 2004-2014, tales como: llegada de turistas internacionales, ingresos por turismo internacional, divisas generadas por el sector, inversión extranjera, y resultados del índice de competitividad de viajes y turismo –ICVT– esta compuesto por 3 subíndices: i) marco regulatorio, subíndice que captura los elementos que están relacionados con la política pública y generalmente bajo la supervisión del gobierno; ii) el segundo subíndice refleja elementos del ambiente de los negocios y de la infraestructura de cada economía; y, iii) el tercer subíndice comprende los elementos humanos, culturales y naturales con que cuenta cada país y algunas estadísticas del World Travel & Tourism Council 2014 annual Economic Impact Report.

4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA TURÍSTICA

4.1. ANÁLISIS CUALITATIVO

En relación con la institucionalidad, Colombia, es una democracia, oficialmente denominada República de Colombia, es una República unitaria. Situada en la región noroccidental de América del Sur. Está constituida por un estado social

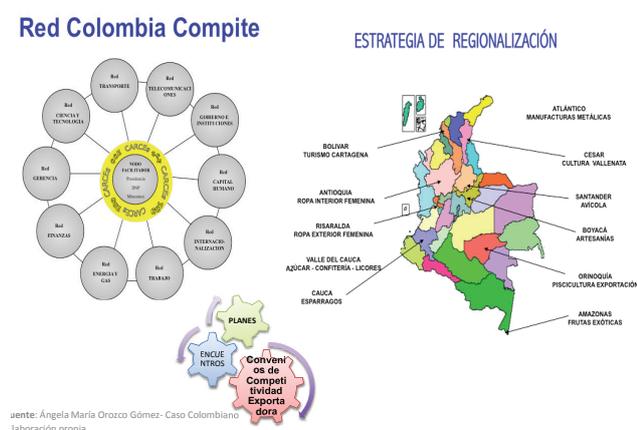
de derecho, centralizado políticamente y descentralizado administrativamente cuya forma de gobierno es presidencialista por cuatro años, hasta 2003, cuando fue aprobada la reelección inmediata del Presidente de la República. Está organizada políticamente en 32 departamentos descentralizados; 1.123 municipios registrados en el DANE²; se incluyen 5 distritos especiales que se cuentan también como municipios. En Colombia los recursos pasan de la nación al departamento y de este al municipio; como Distrito Capital, Bogotá D.C.; es el único municipio que recibe directamente de la nación recursos.

En 2002 se inicia el primer mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez, quien fue reelegido por otro periodo presidencial, por lo tanto gobernó hasta 2010. Posteriormente el Presidente Juan Manuel Santos Calderón, fue elegido desde 2010 hasta 2014, ha sido reelegido, para continuar con su mandato como Presidente hasta 2018. Estos dos Presidentes de la República, son los que han gobernado en el periodo del estudio aca analizado.

Sin embargo, los antecedentes normativos para las Políticas de Transformación Productiva comienzan con el decreto 1010 de 1994, por el cual se crea el el Consejo Nacional de Competitividad, en noviembre de 1998, con el decreto 2222 la Comisión Mixta de Comercio Exterior asumió las funciones del Consejo como asesor del Presidente de la República en los temas relacionados con productividad y competitividad.

Posteriormente, participó con el Ministerio de Comercio Exterior del Plan Estratégico Exportador 1999-2009 y en el año 1999 el Ministerio de Comercio Exterior lanzó la Política Nacional de Productividad y Competitividad –PNPC. Esta política tenía tres instrumentos principales: uno transversal, basado en la Red Colombia Compite, otro sectorial, basado en la firma de convenios de competitividad, y por último uno regional, basado en los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (Carce). Ver Grafico 1.

Grafico 1: Política Nacional de productividad y competitividad Colombia - PNPC - 1999-2009.



Fuente: Elaboración propia.

² DANE. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia.

Se presentan a continuación los avances logrados mediante las políticas y resultados presentados en los documentos Conpes durante la década analizada.

Las políticas de desarrollo industrial; apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa; del comercio interno y de turismo y el desarrollo empresarial, hasta el año 2003 era responsabilidad del Ministerio de Desarrollo y las negociaciones comerciales internacionales de Colombia y las políticas de exportaciones e importaciones, estaban a cargo del Ministerio de Comercio Exterior. A partir de la Ley 790 del 2002, se fusionaron los dos Ministerios y se creó el hoy responsable de las Políticas Turísticas el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El Conpes³ 3297 de julio de 2004 retomó la política pública sobre competitividad con la definición de la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. En 2005 se creó la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad, y posteriormente se expidió el Conpes 3439 de agosto de 2006, que crea el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad -SNC; la secretaría técnica del Sistema es del Departamento Nacional de Planeación, en cabeza del su director, quien debe poner en marcha una Política Nacional de Competitividad. Con base en esta directriz, se continuó con la de creación de Comisiones Regionales de Competitividad, las cuales constituyen la articulación regional del SNC, y vinculan la experiencia, de los Carce.

Posteriormente, en 2006, mediante el Decreto 2828, expedido para perfeccionar el Conpes 3439, es modificado en 2007 por el Decreto 61, el cual cambia la organización de la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad y establece que la secretaría técnica será mixta, integrada por el Director del DNP y un delegado del sector privado. El Conpes 3527 de 2007,

este documento plantea 15 planes de acción para desarrollar la Política Nacional de Competitividad propuesta en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Los 15 planes de acción son los siguientes: 1. Sectores de clase mundial; 2. Salto en la productividad y el empleo; 3. Competitividad en el sector agropecuario; 4. Formalización empresarial; 5. Formalización laboral; 6. Ciencia, tecnología e innovación; 7. Educación

³ CONPES: El Consejo Nacional de Política Económica y Social; creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación, asesora del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos denominados "Conpes" en los cuales se establecen las "Políticas Públicas" relacionadas con cada uno de los sectores y aspectos esenciales para el desarrollo de Colombia. Departamento Nacional de Política Económica y Social es el encargado dinamizar y proteger la industria nacional, otorga los certificados de desarrollo turístico y promueve los programas de apoyo y fomento al sector externo del país. (CONPES, 2010).

y competencias laborales; 8. Infraestructura de minas y energía; 9. Infraestructura de logística y transporte; 10. Profundización financiera; 11. Simplificación tributaria; 12. TIC; 13. Cumplimiento de contratos; 14. Sostenibilidad ambiental como factor de competitividad; y 15. Fortalecimiento institucional de la competitividad.

Se propone para cada uno de estos planes de acción una matriz donde se presentan los productos, las actividades y los indicadores a alcanzar. De igual manera se propone solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al DNP, presentar al Conpes el documento de política que consolide la estrategia de Colombia es Pasión.

En 2008 el Decreto 1475, modifica parcialmente el Decreto 2828 de 2006 y el Decreto 061 de 2007 para incluir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad y como Coordinador Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad. La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad es de carácter mixto, ejercida conjuntamente por el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y por un representante del sector privado, propuesto por los miembros del sector privado que integran la Comisión y designado por la Comisión Nacional de Competitividad.

Las Comisiones Regionales de Competitividad entran a formar parte del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y sus delegados pueden ser convocados a las sesiones de la Comisión Nacional de Competitividad por el Alto Consejero Presidencial para la Competitividad y la Productividad. El Gobierno Nacional en coordinación con las autoridades departamentales y por recomendación de la Comisión Nacional de Competitividad, promoverá la creación de comisiones regionales de competitividad, cuya composición reflejará la adecuada participación de los principales actores sociales de la región. La Coordinación Nacional de Comisiones Regionales de Competitividad es ejercida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en representación del sector público con el apoyo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras como representante del sector privado.

La Ley 1253 de 2008 ordena presentar un informe sobre la competitividad internacional de Colombia, para ello en 2010 en documento Conpes 3668, presenta el informe de resultados sobre como ha avanzado Colombia a partir de 2008 cuando se puso en marcha los planes de acción para la competitividad; detalla los resultados del seguimiento de 13 de los 15 planes de acción del Conpes 3527. Presenta además de los resultados, por cada uno de los planes de acción; indicadores como el reporte *Doing Business* del Banco Mundial, Competitividad Turística, entre otros de reconocimiento mundial, con una evolución positiva. El Potencial para la Conectividad y Desarrollo Financiero, el país rompió en 2010 la tendencia negativa

en las mediciones de competitividad del Anuario de Competitividad Mundial IMD⁴.

El Conpes 3668 de 2010 presenta como resultados de la estrategia sectorial, planteada en el Plan de acción para el turismo en el Conpes 3527 de 2007, así:

“Colombia Destino Turístico de Clase Mundial: se han realizado avances en la superación de las principales barreras de la competitividad del sector, en particular, en infraestructura turística, coordinación institucional, recuperación de playas, seguridad turística y desarrollo de mejores productos turísticos.

A partir de los convenios de competitividad turística se realizó un inventario de necesidades de infraestructura por departamento, que mostró falencias viales y de conectividad territorial. En consecuencia, se formuló un plan de acción en el que se definieron responsabilidades y competencias de las entidades nacionales y regionales. Así mismo, se logró que en los términos de referencia de las nuevas concesiones viales fuera incluido un prototipo de parador turístico como requisito para los concesionarios.

Como herramienta de gestión de la competitividad sectorial y coordinación institucional, se logró que 32 departamentos y los Distritos Turísticos y Culturales de Cartagena y Santa Marta y el Distrito Capital de Bogotá, suscribieran nuevos convenios de competitividad turística.

En materia seguridad turística, el MCIT adelantó un programa de capacitación y dotación de la Policía de Turismo, con el fin de mejorar sus competencias en esta actividad. Entre 2006-2010 se realizaron 2.827 rutas seguras a lo largo de la red vial nacional, que permitieron recuperar la confianza de los colombianos para viajar por Colombia y ampliar los efectos positivos del turismo en el territorio. En el mismo periodo, se realizaron 67 reuniones de los Consejos de Seguridad Turística, con el fin de coordinar y fortalecer la gestión de seguridad de los principales destinos turísticos del país, mediante compromisos público-privados.

Para la recuperación de playas y el control de la erosión en el litoral Atlántico y San Andrés, se desarrollaron proyectos con INVEMAR y la Gobernación del Atlántico. En particular, el MCIT ha avanzado en el desarrollo de estudios que permitan mejorar el marco de ordenamiento de las playas en materia calificación, certificación y

⁴ En 2010 Colombia se ubica en el puesto 45 entre 58 economías y avanza seis posiciones en el escalafón de competitividad que elabora el IMD a partir de la evaluación de 246 criterios, 115 son datos de opinión con ponderación del 33% y 131 indicadores económicos, sociales y ambientales que explican el índice en un 67%.

gestión como atractivos turísticos, con el objetivo de desarrollar una política al respecto⁵.

Finalmente, con el fin de estimular la promoción de los destinos y atractivos, así como el mejoramiento del producto turístico, se destinaron \$6.630 millones del Fondo de Promoción Turística para la señalización turística de la red vial nacional. La señalización, distribuidos en 6.578 kilómetros (62% de la red vial pavimentada), beneficia 278 municipios en 23 departamentos del país. Las vías señalizadas en la primera fase son: Bogotá – Tunja, Tunja – Tota, Tunja- Bucaramanga, Ibagué – Armenia – Pereira – Manizales, Armenia– Quimbaya, Cartagena- Barranquilla – Santa Marta – Riohacha, Neiva – San Agustín, Armenia - Cali, Bogotá – Guaduas – Honda – Mariquita – Ibagué.” (CONPES, 2010A, p. 33-35).

En 2010 con el Conpes 3678 se formula “La Política de Transformación Productiva” (PTP) mediante la consolidación de un modelo de desarrollo económico sectorial que guíe el crecimiento y genere bienestar para el país. Este nuevo modelo de desarrollo económico sectorial articula e instrumenta a través de los antecedentes y avances del PTP y del Sistema Nacional de Competitividad, se toman ocho sectores y las acciones específicas para cada uno ellos se constituyen en factores claves del éxito de la política PTP. Uno de los objetivos de esta Política es la articulación sectorial, para la implementación de valores agregados y generación de “clusters”, con en esta política son múltiples las alianzas y resultados alcanzados, entre los cuales se destacan los siguientes:

“Estructuración y elaboración del Plan Nacional de Normalización para tres segmentos de la cadena: agentes, bienes y servicios; Implementación de estrategia de inclusión y regionalización del Programa por medio del Repositorio de Información Sectorial; mejoramiento del Sector Software y TI; Sector Turismo de Salud: Implementación del programa de bilingüismo con contenido específico para el sector salud por parte del SENA, como parte de un programa piloto del Centro de Salud del SENA; Posicionamiento de la acreditación nacional a través del otorgamiento por parte de ISQua a ICONTEC, ente acreditador del Sistema Único de Acreditación en Salud en Colombia, del certificado de Acreditación Internacional. De otra parte dos instituciones de salud en el país cuentan con certificado de acreditación otorgado por la Joint

Commission, el cual a su vez es acreditado por ISQua. Posicionamiento de cinco instituciones de salud colombianas en escalafones internacionales.” Se presenta la Política Pública para alcanzar sectores de Clase Mundial con una propuesta y avances para el “Posicionamiento de Colombia como destino de Turismo de Salud: El sector de turismo de salud está compuesto por 4 categorías básicas (medicina curativa, preventiva, estética y bienestar (Inspired Wellness), en las que Colombia podría competir con una propuesta estratégica clara, capturando al menos 2,8 millones de turistas de salud y generando ingresos por al menos 6,3 mil millones de dólares en el año 2032. Diseñar productos y promover la construcción de infraestructura de bienestar (Inspired Wellness) con estándares de clase mundial.”

En el Conpes 3674 de 2010 establece las directrices generales para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano en Colombia, integra todos los niveles de educación, sin embargo, el SENA es la entidad encargada desde 1997 poner en marcha el enfoque de competencias laborales, emprendiendo diversas acciones, tales como la elaboración de las normas y certificación de competencias laborales de manera concertada con el sector productivo, apoyado en instancias denominadas “mesas sectoriales”; integra el SENA. con la educación media, consiste en vincular al mundo productivo a los jóvenes desde el grado 9º, busca iniciar desde temprana edad el proceso de formación y desarrollo de competencias laborales. El proceso de integración se inicia con una concertación entre las regionales del SENA y las Secretarías de Educación Departamental. (ibidem)

En 2011, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo; como ente rector de la actividad turística en Colombia, convocó a los diversos actores del sector con el fin de formular unas líneas estratégicas de planeación, para dar cumplimiento a la normatividad nacional “artículo 339 de la Constitución Nacional, Ley 152 de 1994 para la conformación del Consejo Nacional de Planeación y el artículo 16 de la Ley 300 de 1996 – Ley de Turismo –, establece que la preparación del Plan Sectorial de Turismo, debe seguir un procedimiento establecido”; se aprobó el Plan Sectorial de Turismo, 2011 – 2014 “Turismo: factor de prosperidad para Colombia”. Este Plan Sectorial avanza a partir de los resultados obtenidos en el sector en el anterior Plan Sectorial de Turismo 2008-2010: “Colombia, Destino Turístico De Clase Mundial para Todos”, con este plan se propone dar un “mayor énfasis al mejoramiento del producto y a la promoción nacional e internacional, con el fin de captar más turistas con mayor capacidad de gasto”. Propósito que aún continúa.

⁵ Estudio del MCIT con el INVEMAR y la Gobernación del Atlántico “Determinación de un sistema de calificación y certificación de playas turísticas”. Estudio elaborado por el MCIT entregado a la Procuraduría General de la Nación: “Playas Turísticas de Colombia -Iniciativas para mejorar la gestión de las playas como atractivo y el reposicionamiento del producto turístico de Sol y Playa”.

Grafico 2: Marca país “Colombia es pasión”.

Fuente: Ministerio de Comercio industria y Turismo. Colombia.

“Como logros significativos de los procesos de planeación el MCIT, realiza dos eventos institucionales desde 2008 que buscan fortalecer las alianzas publico-privadas, para articular los mercados nacionales e internacionales e incentivar el comercio de los productos turísticos especializados de las diferentes regiones del país con los principales operadores del turismo nacional – TURISMO COMPITE- evento anual y TURISMO NEGOCIA, semestralmente, que realiza la Rueda Nacional de Negocios Turísticos – el MCIT, lidera las Unidades Sectoriales de Normalización, actualmente cuentan con 49 Normas Técnicas Sectoriales de Calidad, las cuales integran el programa de Calidad Turística; de las cuales, se han certificado de manera continua los operadores turísticos –453–, y los lugares de interés turístico. Como proyectos pioneros en América Latina se destacan: los procesos de certificación de calidad como Destinos Turísticos Sostenibles de Colombia: Playa Cristal (Santa Marta), Puerto Nariño (Amazonas) y el Centro Histórico de Cartagena. (CONPES, 2001, p. 7).

Como política de fortalecimiento de la educación para cimentar una cultura turística, se creó el programa “Colegios Amigos del Turismo” cuyo objetivo es el de articular las acciones educativas propuestas con los sistemas curriculares de las instituciones educativas básica y media, de tal manera que los contenidos turísticos, y en general el uso creativo del tiempo libre, sea un eje transversal de contenidos de todas las asignaturas, en aquellas instituciones que voluntariamente deseen enfocar su formación hacia el turismo, el programa piloto vinculó 18 colegios del país como plan.

Se presentan como resultados de gestión la mayor conectividad, por vía aérea, en 2008 se inició la operación de 10 nuevas rutas con 52 vuelos semanales, y se ampliaron 8 rutas con 49 nuevos vuelos semanales, es decir un total de 101 vuelos semanales adicionales internacionales. Para el año 2009, se contaba con 147 frecuencias aéreas internacionales adicionales. (CONPES, 2011, p. 8)

Turismo: Panorama 2020, estudio de la OMT en 1999, continúa vigente en Colombia, actualizado y mejorado con los

Planes de Desarrollo Sectoriales de Turismo: prosigue con el desarrollo centrado en la calidad y en la sostenibilidad; se promueve la utilización completa de la tecnología y la información para identificar y comunicar de manera eficiente los segmentos y nichos de mercado: incentiva la creación y promoción para el desarrollo de productos y el marketing ajustados a las nuevas motivaciones turísticas, propuestos por la OMT, los define como las tres E: Espectáculo, Emoción y Educación; la adecuada relación calidad/precio; la imagen de seguridad es importante en la decisión de viaje; el turismo como tendencia, se caracteriza como “accesorio de moda” y el destino turístico se constituye como un factor diferenciador al distinguir al turista del turismo de masas.

El Plan Sectorial de Turismo, 2011 – 2014 “Turismo: factor de prosperidad para Colombia” tiene como Objetivo General:

“Mejorar la competitividad de los servicios y destinos turísticos de Colombia con el fin de hacer del turismo una estrategia de desarrollo sostenible para el país, que contribuya a la generación de empleo, a la prosperidad de las regiones y a dinamizar el círculo virtuoso del ascenso social. Como Objetivos Específicos, plantea ocho: Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional; Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos ofrecidos a los turistas nacionales y extranjeros; Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades, de la demanda turística y la generación de empleo; Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo; Impulsar la inversión en el sector turístico, buscando la generación de valor agregado nacional; Fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados; Enfocar las iniciativas de promoción turística por segmentos especializados del turismo; Desarrollar iniciativas transversales para promover el desarrollo sostenible del turismo”. (CONPES, 2011, p. 24).

Grafico 3: Marca país.

Fuente: Ministerio de Comercio industria y turismo. Colombia.

Como metas el MCIT en el propone: “A 2014 recibir 4 millones de visitantes extranjeros

y alcanzar US\$4.000 millones en ingresos de divisas en el año; Dinamizar el mercado turístico interno; Incrementar la productividad de las empresas turísticas; Fortalecer el Banco de Proyectos de Infraestructura Turística; Poner en marcha megaproyectos turísticos por \$120.000 millones.

Como metas para la productividad empresarial se tienen: 2.000 personas vinculadas al sector capacitadas en inglés; traducción a otros idiomas de las cartas de 100 restaurantes de Cartagena, Bogotá y San Andrés, Establecer de la prueba TOEFL, IELTS o DELF como requisito de grado en las carreras superiores de turismo; Programa Ispeak en sectores del PTP; Plan de TIC's para pymes turísticas; El Sector Turismo en las 4 estrategias de Innpulsa Colombia – EDI, Mipymes, Innovación Regional y Clusters y Grandes Empresas-; Vincular 22 nuevas instituciones al Programa de Colegios Amigos del Turismo; Promoción y mercadeo: como hecho significativo se diseñó una nueva imagen con un presupuesto para la promoción de la marca COLOMBIA para el año 2012 de \$7.000 millones de pesos, para su diseño y desarrollo de la nueva imagen. La imagen se diseñó con 4 principios fundamentales: Flexible, Colorido, Afectivo y Fáctico. (MCIT, 2011, p. 25-41).

Otra reforma significativa, fué la modificación de la Ley 300 de 1996 – Ley General de Turismo y la Ley 1101 de 2006, por la Ley 1558 de 2012. La cual tiene como propósito “el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística, a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad”.

En ella se declara: “El turismo como una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social”. “El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional”. Se crea el Consejo Superior del Turismo, bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como órgano de coordinación entre los distintos Ministerios, gremios y entidades relacionadas con el turismo con el fin de que la actividad sea de calidad, sostenible y accesible a todos los colombianos. El Consejo tiene a su cargo la coordinación del Fondo Nacional de Turismo, en la anterior Ley era el Fondo de Promoción Turística; además se crearon: el Consejo Consultivo de la Industria Turística como un órgano de concertación público-privado; el Consejo Nacional de Seguridad Turística y los Comités Locales de Playa.

Con la Ley, se establecen incentivos y sanciones tributarios, a los prestadores de servicios turísticos que cumplan o no con la actualización del Registro Nacional de Turismo. Se establece también que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, lleve el registro de las estadísticas relacionadas con el sector turístico y de manera mensual debe entregar la información correspondiente, según los diferentes renglones de la actividad que de común acuerdo se determine con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, incluyendo la denominada cuenta satélite y el turismo fronterizo.

Los municipios podrán conformar círculos Turísticos con el fin de promover y desarrollar el turismo en sus regiones, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1454 de 2011 Ley de Ordenamiento Territorial. (DANE, 2012, p. 4-17).

4.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO

En Colombia durante la década de los noventa se caracterizó por tener un periodo de grandes, conflictos, contrastes y desafíos, el turismo disminuyó casi hasta desaparecer, por los problemas de seguridad, la falta de consumo y de inversión.

El crecimiento de la economía tuvo tasas muy bajas en 1998, fué del 0.6% y en 1999 se vivió la mayor recesión económica respaldada en cifras, de que se tenga historia, con un decrecimiento del PIB de -4.2% y del sector industrial cercanas al -20%. Se requería un plan de choque el cual se realizó en muchos frentes, la reforma estructural del Estado y un Plan Estratégico Exportador.

Con el fin de aumentar y diversificar la oferta de bienes y servicios, entre ellos como se presentó en la parte anterior, el turismo, como motor de desarrollo dada su importancia internacional que para el año 2000 era de 682 millones de turistas internacionales en el mundo, con la participación de América del Sur de 15,3 millones, 2%, del mercado mundial.

Se ha tenido un crecimiento sostenido promedio que oscila entre el 8% y 10%. Sin embargo, si se compara el 2007 en relación con el 2006 se duplicaron las llegadas de extranjeros a Colombia, por lo cual si se observa el periodo en conjunto, el crecimiento de turistas es mayor que la tasa de crecimiento del turismo mundial, así, como lo ha señalado la Organización Mundial del Turismo, lo cual indica la mejoría del país como destino turístico.

Al poner en marcha una serie de medidas, como se puede evidenciar en la Tabla 1. se ha incrementado un 30,5% el total de turistas internacionales según las estadísticas de la Organización Mundial de Turismo, durante el periodo.

Tabla 1: Turistas internacionales Colombia 2004-2013.

Año	Em miles
2004	791
2005	933
2006	1.053
2007	2.115
2008	2.168
2009	2.303
2010	2.385
2011	2.045
2012	2.175
2013	2.594
Total Periodo	18.562

Fuente: elaboración propia, con base en datos de OMT.

Como un hecho significativo, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, presenta en su informe de 2013 “Si se incluyen las llegadas de viajeros por zonas de integración fronteriza que reporta el total de llegadas de “visitantes” no residentes asciende a 3.747.945” con un crecimiento de 7,34%.” Si se toma este dato como referencia, el cumplimiento de la meta de 4 millones para 2014, esta muy cerca de cumplirse.

“La salida de colombianos por los puntos de control migratorios aéreos terrestres y marítimos un incremento del 13,9%, para un total de 3.604.631 turistas en el 2013 con respecto al mismo período de 2012”. De lo cual se puede inferir, la contribución de la política turística, crear “cultura turística”.

En relación con los ingresos por turismo internacional se observa su comportamiento en la Tabla 2.

Tabla 2: Ingresos por turismo internacional Colombia 2004- 2013

Año	Millones US
2004	1.058
2005	1.218
2006	1.550
2007	2.115
2008	2.168
2009	2.303
2010	2.083
2011	2.201
2012	2.351
2013	2.576
Total periodo	19.623

Fuente: elaboración propia, con base en datos de OMT.

El turismo es el tercer sector generador de divisas para Colombia, después del petróleo y el carbón, y por encima de productos tradicionales como café, flores y banano. Para el año 2013 se han generado 3.639 millones de dólares en el sector turístico.

El ingreso de divisas por turismo, se calcula como la suma de las exportaciones de transporte y viajes registradas en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El ingreso de divisas en Colombia ha tenido una tendencia creciente en el período analizado. Los ingresos por turismo representaron el 5,6% de la cuenta de ventas externas totales. Del total recibido en 2013 por turismo, 2.491 millones de dólares fueron por concepto de viajes, un 5,8% más que en 2012.

Otros 1.148 millones de dólares en divisas recibió el país por transporte de pasajeros, lo que significa un incremento del 27,1 % en comparación con el ejercicio anterior, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En la Tabla 3. se presenta las Divisas por concepto de Turismo.

Tabla 3: Ingresos por divisas Turismo Colombia 2004-2013.

Año	Millones US
2004	1.740
2005	2.001
2006	2.009
2007	2.773
2008	3.082
2009	3.952
2010	2.797
2011	3.083
2012	3.192
2013	3.639
Total Periodo	28.268

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Banco de la República.

Las reformas, las campañas sistematicas para lograr una nueva imagen de Colombia como un país seguro, los estímulos comerciales, arancelarios y tributarios⁶, las mejores calificaciones otorgadas al país por tres de las más prestigiosas calificadoras de riesgo: Moody's, Standard and Poor's y Fitch Ratings, han contribuido para que Colombia sea un país atractivo a la Inversión Extranjera, las grandes cadenas hoteleras y multinacionales especialmente en el sector energético. A continuación en la Tabla 4. se presenta la Inversión Extranjera Directa, del Sector Comercio, Restaurantes y Hoteles:

⁶ Exención de impuestos a la renta por 30 años la cual entra en vigencia a partir del inicio de los servicios hoteleros prestados en nuevos proyectos, para los que se remodelen o amplíen a partir de 2003 hasta 2007.

Tabla 4: Inversión extranjera directa - IED - Colombia 2004-2013.

Año	Millones US
2004	202
2005	216
2006	532
2007	639
2008	1.049
2009	594
2010	227
2011	2.032
2012	1.420
2013	1.601
Total Periodo	8.512

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Banco de la República.

Según Proexport, las cadenas internacionales hoteleras que han ingresado al país, por efecto de los incentivos del gobierno nacional, son: la cadena norteamericana Starwood Hotels & Resorts con la construcción de un complejo turístico en Cartagena con una inversión estimada de 62,5 millones de dólares; la Cadena Hilton Hotels Corporation, inauguró su primer hotel en Bogotá; el conglomerado Intercontinental Hotels Group, con sus hoteles Holiday Inn, Intercontinental Hotels & Resorts y Crowne Plaza Hoteles & Resorts, con un nuevo hotel Holiday Inn en Ciudad Salitre con una inversión aproximada de 22 millones de dólares; la cadena Marriot International con la marca JW Marriot, inauguró su hotel en 2010; la multinacional Accor hizo presencia en Colombia con los Hoteles Ibis, en Bogotá y Medellín. La cadena Hyatt inició la construcción en 2014 en Bogotá es un hotel de lujo de cinco estrellas, con una inversión de 200 millones de dólares, su apertura está prevista para 2017, será el tercer hotel de esa marca de lujo en Latinoamérica, con los de Sao Paulo y Santiago de Chile; NH Hotels de España con dos hoteles en Bogotá y Medellín; Sheraton amplió su oferta turística con un hotel en Cartagena de categoría First Class-Full Service; Sofitel – marca de la multinacional Accor – terminó la remodelación del Hotel Sofitel Bogotá Victoria Regia para seguir ofreciendo todos sus servicios de talla mundial; Radisson Hotels abrió en Cali el Radisson Royal Cali, como el primer hotel ubicado en una ciudad distinta a la capital de un país, en Latinoamérica y la cadena Best Western es también, el primer hotel de categoría plus en Latinoamérica.

Tabla 5: Llegada internacionales a Colombia 2000-2013.

1000			
Año	Turistas internacionales Colombia 2004-2013	Total America del Sur	% Participación de Colombia
2004	791	16.000	4.9
2005	933	18.200	5.1
2006	1.053	18.900	5.6
2007	2.115	21.000	10.1
2008	2.168	21.800	9.9
2009	2.303	21.426	10.7
2010	2.385	32.614	10.1
2011	2.045	25.415	8.0
2012	2.175	26.673	8.1
2013	2.594	27.313	9.4
Total Periodo	18.562	220.341	8.4

Fuente: elaboración propia, con base en datos de OMT.

Según el *World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact Report 2014*, la inversión en Colombia, el sector Viajes y Turismo en 2013 fue \$ 4,14 mil millones de dólares EE.UU, que representa el 4,5% de la inversión total, en el país, se espera que aumente en un 5,5% en 2014. Lo cual contribuye con el fomento a las exportaciones de los visitantes las cuales generan 3510 millones de dólares en 2013, que es del 5,4% de las exportaciones totales del país y se espera que aumente en un 13,9%.

De acuerdo con la información de la OMT, y como se ha presentado en los párrafos precedentes, el turismo se destaca como uno de los sectores que contribuye a la transformación productiva, por su generación en ingresos, divisas, el volumen de negocio del turismo iguala o incluso supera en algunos países las exportaciones de petróleo, productos alimentarios o automóviles. El turismo se ha convertido en uno de los principales sectores del comercio internacional, y representa al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingresos de numerosos países en desarrollo. En la Tabla 5. se presenta la participación de la llegada de turistas internacionales de Colombia en América del Sur. Sur América como región mantuvo un crecimiento sostenido, a pesar de las distintas crisis que sufrió la región con la recesión económica que afectó gravemente a Norte América y las incertidumbres surgidas por el brote de gripe A (H1N1) presentado durante 2009, Colombia también logró mantener una tendencia positiva, para alcanzar una participación durante el período de un 8,4% de los turistas extranjeros que llegaron a Sur América. Según las previsiones a largo plazo de la OMT, incluidas en *Tourism Towards 2030* (Turismo hacia 2030), las llegadas de turistas internacionales crecerán un 3,3% anualmente entre 2010 y 2030 hasta alcanzar los 1.800 millones en 2030. Entre 2010 y 2030, se prevé que las llegadas en destinos emergentes crezcan el 4,4% al año, el doble, que las de las economías avanzadas 2,2% al año.

Gráfico 2: Composición de índice de competitividad de turismo del foro económico mundial.



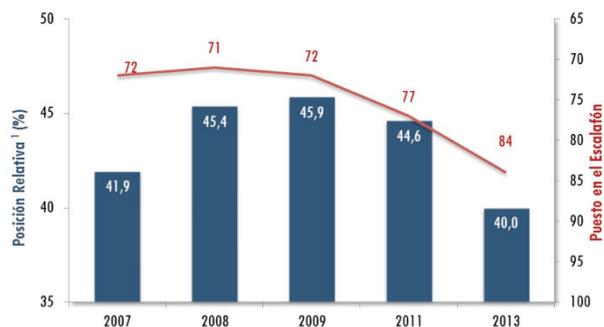
Fuente: Indicadores de competitividad. Económico Mundial.

El Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo (RCVT) se inició en 2007, es una de las publicaciones realizada en materia de competitividad por el Foro Económico Mundial –FEM⁷–, en Colombia el Departamento Nacional de Planeación realiza una publicación del Observatorio de Competitividad en la Dirección Empresarial en la cual se presentan los resultados generales para Colombia del Índice de competitividad de viajes y turismo –ICVT. El índice es un índice compuesto por varios factores ver Gráfica 2., es una medida, que le permite evaluar a los inversionistas el potencial para desarrollar negocios en el sector de viajes y turismo en un país, por lo tanto, no es un un indicador de la atractividad del país como destino turístico. Se publicó anualmente en 2007 y 2008, a partir de 2009 se ha realiza cada dos años.

La fuente de datos, se realiza a través de una encuesta de opinión a los líderes empresariales en los países, en ella, se contrasta la situación del su propio entorno, del país en referencia, con los indicadores mundiales, de allí, surge una categorización en donde el país obtiene una calificación de entre 1 a 6 en donde 6 es la máxima calificación y 1 la mínima.

Colombia en 2009 tuvo una calificación en el ICVT de 3,89 y ocupó el puesto 72; en 2011 se incrementó la calificación a 3,94 pero se tuvo la posición 77; y en 2013 se disminuyó la calificación en relación con 2011 a 3,90 y ocupó el puesto 84. La ubicación de un país permite establecer la posición relativa de un país en relación con los otros países; el Observatorio de Competitividad del Departamento Nacional de Planeación, analiza el Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo de la FEM, en la Gráfica 3, se presenta la evolución del Índice de Competitividad para Colombia, desde 2007.

Gráfico 3: Evolución del índice de competitividad de viaje y turismo - FEM - 2007 - 2013.



Fuente: DNP. Observatorio de competitividad. Colombia. Reporte de Competitividad e Viajes y Turismo. 2007-2013. Posición relativa: porcentaje de países superados por Colombia en el Escalafón.

⁷ Es una organización sin fines de lucro con sede en Ginebra, (Suiza), reconocida mundialmente por la asamblea que realiza anualmente en Davos - Suiza. En 2007 se realizó en 124 países, y en 2008 se ha ido incrementando el número de países evaluados has en 2013 son 140.

Table 6: Escalafón General (IGVT), Subíndices y pilares de competitividad, Posición obtenida por Colombia 2009-2013:

Posición en: Escalafón general / Subíndice / Pilar	Posición absoluta			Cambio en posición absoluta		Posición relativa * (%)			Cambio en posición relativa (%)	
	2013	2011	2009	2013- 2011	2011-2009	2013	2011	2009	2013-2011	2011-2009
Número de países	140	139	134							
Posición general	84	77	72	-7	-5	39,6	44,6	46,3	-4.6	4.3
Marco regulatorio	101	102	91	1	-11	27,3	26,6	32,1	1.2	-12.3
Reglas de política y regulación	56	60	60	4	0	59,7	56,8	55.2	3.2	-11.7
Sostenibilidad ambiental	97	77	84	-20	7	30,2	44,6	37.3	-13.9	-15.9
Seguridad	115	126	125	11	-1	17,3	9,4	6.7	8.5	-8.6
Salud e higiene	100	95	86	-5	-9	28,1	31,7	35.8	-3.1	-19.8
Priorización de viajes y turismo	88	89	67	1	-22	36,7	36,0	50.0	1.2	29.0
Ambiente de los negocios e infraestructura	103	92	88	-11	-4	25,9	33,8	34.3	-7.4	-3.6
Infraestructura de transporte aéreo	73	70	65	-3	-5	47,5	49,6	51.5	-1.8	-8.2
Infraestructura de transporte terrestre	131	120	108	-11	-12	5,8	13,7	19.4	-7.2	-11.2
Infraestructura turística	93	83	93	-10	10	33,1	40,3	30.6	-6.7	-5.7
Infraestructura de TICS	77	64	65	-13	1	44,6	54,0	51.5	-9.0	5.5
Competitividad de precios en viajes y turismo	105	88	66	-17	-22	24,5	36,7	50.7	-11.7	8.0
Recursos humanos, culturales y naturales	34	39	34	5	-5	75,5	71,9	74.6	3.8	37.5
Recursos humanos	72	65	64	-7	-1	48,2	53,2	52.2	-4.7	-1.0
Afinidad con los viajes y el turismo	86	93	104	7	11	38,1	33,1	22.4	5.5	-5.8
Recursos naturales	16	12	5	-4	-7	88,5	91,4	96,3	-2.8	54.3
Recursos culturales	37	43	56	6	13	73,4	69,1	58.2	4.5	16.3

* La posición relativa se refiere al número de países superados por Colombia en el escalafón. Los caracteres en rojo significan que se presentó un descenso en el escalafón

Fuente: DNP-DDE. Observatorio de competitividad. Colombia. Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo 2009-2013.

Al observar la Tabla 6. En el Subíndice Marco regulatorio presenta una leve mejora, soportada en la mayor normatividad y la notoria mejora en seguridad, muestra un descenso significativo en aspectos ambientales, salud e higiene. El Subíndice Ambiente de Negocios presenta un descenso significativo en todos los factores o pilares, se destaca la caída en la competitividad de precios en viajes y turismo. El Subíndice Recursos humanos, culturales y naturales regreso a la condición de 2009, su avance es imperceptible.

Según el World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact Report 2014. "Colombia con una Población de 48 millones, tiene un PIB en 2013 de \$ 377,33 mil millones en dólares EE.UU; 2,6 millones de visitantes, contribuye al PIB anual, con los viajes y del turismo al PIB \$ 20,2 -COP 37,8

millones-, que es del 5,4% del PIB total." Como se puede observar en la Tabla 7. la contribución al PIB de Colombia, se ha incrementado de manera significativa, en el año 2000 su aporte era el 1,3%.

Tabla 07: Contribución en viajes y turismo al PIB de Colombia 2004-2007.

Año	Billones US
2004	15
2005	16
2006	18
2007	18
2008	18
2009	17
2010	18
2011	18
2012	19
2013	20
Total Periodo	177

Fuente: elaboración propia, con base en los datos del World Travel & Tourism Council Annual Economic report 2004.

Igualmente, World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact Report 2014, señala que en 2013 el sector de Viajes y Turismo, contribuyó a la generación de 1.157.000 puestos de trabajo, que es el 5,6% del empleo total. En la Tabla 8. Se observa la tendencia durante el periodo.

Tabla 8: Contribución al empleo viajes y turismo Colombia 2004-2013.

Año	Personas Empleadas Miles
2004	1.041
2005	1.100
2006	1.131
2007	1.109
2008	1.038
2009	1.124
2010	1.142
2011	1.071
2012	1.110
2013	1.157
Total Periodo	11.023

Fuente: elaboración propia, con base en los datos del World travel & tourism Council Annual Economic Impact report 2014.

5. CONCLUSIONES

Desde el año 2000 Colombia se propuso "Transformar el Sector Turismo en un Sector de Clase Mundial" para ello el gobierno presentó una propuesta mediante un estudio, para construir una visión a 2020, la cual, ha sido tenida en cuenta en los distintos niveles de la administración pública, para la articulación y construcción de Políticas Públicas, aspecto positivo, porque existe unidad de propósito, un factor clave de éxito, en el alcance de objetivos y metas.

La formulación de directrices de acción, su articulación y evaluación para la puesta en marcha de Políticas Públicas, relacionadas con el Sector Turismo, se han realizado a través de la emisión de los documentos Conpes en los que se eligieron sectores y subsectores productivos líderes, complementarios al turismo, que han permitido la formación de clusters, con evidente mejora, si se observan los resultados comparados al inicio del periodo 2004 con el final de 2013 y lo transcurrido de 2014.

Se observa en lo presentado en la parte cualitativa una cascada de normas para la organización institucional, la asignación de funciones con deberes y derechos, instrumentos de participación, control y manejo de los operadores turísticos, mediante la obligación de registrarse en el Registro Nacional de Turismo y sanciones sino lo hacen. Esto es coherente con los resultados de ICVT, en donde el Marco Regulatorio, en el Pilar "Reglas de política y regulación", mejoró, pasó del puesto 60 al puesto 56.

Se han puesto en marcha acciones de participación público-privadas desde la formulación de los Planes Sectoriales durante el periodo analizado, con objetivos, metas y estrategias, a nivel Nacional, Regional, Departamental y Local, dinamizadas con estrategias de comunicación y marketing, tales como: TURISMO COMPITE, TURISMO NEGOCIA, el análisis de la Marca País "Colombia es Pasión" que fue reconocida, pero después de su estudio, se propuso una nueva Marca País: "Colombia.Co", lo anterior ha contribuido a la concientización de los colombianos de la importancia del sector turístico como motor un desarrollo económico social, sostenible y al incremento de las llegadas de turistas internacionales a Colombia.

Al observar los resultados cualitativos y cuantitativos son positivos y se han alcanzado logros con tendencias positivas que evidencian una recuperación del turismo colombiano, sin embargo, si se contrastan los resultados del Índice de Competitividad de la FEM, son todavía múltiples los esfuerzos que deben realizarse, si Colombia desea ubicarse en la calificación de un turismo de clase mundial.

La inversión extranjera a llegado a Colombia, son diversas e importantes las cadenas hoteleras, pero se debe mantener una visión de largo plazo, para mejorar la infraestructura en servicios públicos y vial como mínimo a 20 años. Se debe trabajar para mejorar el valor agregado del producto turístico que se ofrece, aumentar su calidad, para hacerlo competitivo y rentable, para ello se requiere continuar con el mejoramiento en la educación del recurso humano que es uno de los pilares a desarrollar según el Índice de Competitividad.

La cuota de mercado de las economías emergentes ha aumentado del 30% en 1980 al 47% en 2012 y se prevé que alcance el 57% en 2030, lo que equivale a más de mil millones de llegadas de turistas internacionales. Las expectativas para el sector son dinámicas y por ende los

países en desarrollo como Colombia esperan mantener y superar la tendencia promedio para mejorar la calidad de vida y alcanzar la senda de un desarrollo sostenible.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, L. *El Estudio de las Políticas Publicas*. 1. Ed. Mexico: MAP, 1994.
- BAÑÓN R.; CARRILLO, E. *La Nueva Admistracion Publica*. Madrid: Alianza Universal, 1997.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. N° 3527, de 13 de julio de 2007. Disponible en: <<http://wsp.presidencia.gov.co/sncai/politica/Paginas/conpes.aspx>>. Acceso en: 4 de junio de 2014.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. N° 3668 de 28, de junio de 2010A. Disponible en: <<http://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=conpes+3668+de+2010&ie=UTF-8&oe=UTF-8>>. Acceso en: 2 de junio de 2014.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. N° 3678 de 21, de julio de 2010B. Disponible en: <<http://wsp.presidencia.gov.co/sncai/politica/Documents/Conpes-3678-21jul2010.pdf>>. Acceso en: 2 de junio de 2014.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. N° 3674, de 19 de julio de 2010C. Disponible en: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articulos-277170_conpes_3674.pdf>. Acceso en: 4 de junio de 2014.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. Disponible en: <<http://wsp.presidencia.gov.co/sncai/politica/Documents/Conpes-3678-21jul2010.pdf>>. Acceso en: 2 de febrero de 2014.
- DECRETO n°1475, de 2008. Disponible en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30097>>. Acceso en: 5 de junio de 2014.
- DEUBLE, A. N. *Políticas Publicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, D.C.: Aurora, 2002.
- DNP. *Observatorio de Competitividad Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo*. Bogotá. Dirección Empresarial –DNP Díaz, 2013.
- A. E. *Análisis de la Política Pública*. España. Foro Económico Mundial, 2011.
- HAUSMANN, R.; KLINGER, B. *Achieving Export-Led Growth in Colombia*, 2007.
- LASSWELL, H. D. *The Political Writing*. EE.UU: FreePress, 1951.
- LASSWELL, H. D. *A Preview of Policy Sciences*. New York: American Elsevier, 1971.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *Plan Sectorial de Turismo, 2011 – 2014* “Turismo: factor de prosperidad para Colombia”. Bogotá. Colombia, 2011.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *Plan Sectorial de Turismo, 2008 – 2010* “Colombia Destino Turístico de Clase Mundial”. Bogotá. Colombia, 2008.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *Visión 2020 del Sector Turismo*. Bogotá. Colombia, 2000.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *Plan Estratégico Exportador 1999-2009*. Pereira, Bogotá. Colombia, 2001.
- OMT - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*. Madrid, España, 2013.
- OMT - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*. Madrid, España, 2010.
- OMT - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*. Madrid, España, 2007.
- PARSONS, W. *Políticas Publicas: una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. Mexico: FLACSO, 2007.
- Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo, Ginebra, 1992.
- THOENIG, I. M.-C. *Las Políticas Públicas*. España: Ariel, 1992.
- VILLANUEVA, L. F. *Antologías de Política Pública*. Mexico: M A Porrua, 1996.
- UNWTO. *Annual Report 2013*. World Tourism Organization. Madrid, 2013.
- UNWTO. *Tourism Towards 2030*. World Tourism Organization. Madrid, 2011.
- WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC). *Annual Economic Impact Report*, 2014.

VILLANUEVA, L. F. Marco Para el Analisis de las Politicas Publicas. *Administracion & Ciudadania*, v.14, 2009.

ZURBRIGGEN, C. El Institucionalismo Centrado En Los Actores: una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas. *Revista de Ciencias Politicas*, p. 67- 83, 2006.

Recebido em 18 de outubro de 2014

Aprovado, em sua versão final, em 24 de novembro de 2014

Artigo avaliado anonimamente por pares.